



# فقر و نابرابری در آموزش و پرورش

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)  
جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

مهرماه ۱۳۹۹

۱۴۷





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع

## ۲. فقر و نابرابری در آموزش و پرورش

تهیه شده در:

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)  
جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

مهرماه ۱۳۹۹

اللَّهُ اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ،  
خدا را خدا را در طبقه پایین اجتماع، از آنان که راه چاره ندارند،

مِنَ الْمَسَاكِينِ وَالْمُحْتَاجِينَ وَأَهْلِ الْبُؤْسَى وَالرِّمَى،  
و از کارافتادگان و نیازمندان و دچارشدگان به زیان و سختی و صاحبان امراضی که از پا  
درآمده‌اند،

فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَمُعْتَرًا.  
در میان اینان کسانی هستند که روی سؤال و اظهار حاجت دارند و کسانی که عفت نفسشان  
مانع از سؤال است.

وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ  
بنابراین آنچه را که خداوند در مورد آنان از حفظ حقوق از تو خواسته به حفظ آن پرداز.

امام علی (ع) (فرازهایی از نامه ۵۳ نهج البلاغه)

## ۲. فقر و نابرابری در آموزش و پرورش

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)

جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

تهیه‌کننده: جلال کریمیان

همکار پژوهش: فاطمه مقدسی

ناظر علمی: سیدهادی موسوی نیک

ارزیابی‌کنندگان: دکتر رضا امیدی، محمدحسین نعیمی پور، فهیمه بهرامی، تقی طزری

ناظر اجرایی: مریم واحدی

ویراستار: اکرم گشتاسبی

صفحه‌آرا: پیمان مقدم

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۸/۹/۰۱

تاریخ پایان مطالعه: ۱۳۹۸/۱۱/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۷/۲۰

## فهرست

خلاصه مدیریتی .....	۹
۱- مقدمه و طرح مسئله: بازشناسی نابرابری آموزشی از عدالت آموزشی .....	۱۲
۱٫۱. فقر و نابرابری آموزشی، صورت مسئله‌ای متفاوت از فقر .....	۱۳
۲٫۱. پژوهش‌ها و گزارش‌های پیشین مرتبط با شاخص‌های نابرابری و فقر در آموزش و عمومی .....	۱۴
۲- شاخص‌های فقر و نابرابری آموزشی و مرور برخی داده‌ها .....	۱۸
۱٫۲. شاخص‌های فقر و نابرابری آموزشی .....	۱۸
۱٫۱٫۲. شاخص نسبت معلمان واجد شرایط .....	۱۹
۲٫۱٫۲. شاخص‌های مرتبط با سواد .....	۱۹
۳٫۱٫۲. شاخص‌های نابرابری در دسترسی به آموزش .....	۲۳
۴٫۱٫۲. شاخص‌های نابرابری در ماندگاری یا ادامه تحصیل .....	۲۸
۵٫۱٫۲. شاخص‌های مرتبط با تکرار پایه .....	۲۸
۶٫۱٫۲. شاخص‌های نابرابری در خروجی‌های یادگیری (قبولی و کیفیت) .....	۳۰
۷٫۱٫۲. درباره نحوه به‌کارگیری شاخص‌ها .....	۳۲
۲٫۲. کاستی‌های آماری و داده‌ای .....	۳۲
۳- تعارض منافع و فقر و نابرابری .....	۳۴
۱٫۳. تعارض منافع در آموزش و پرورش .....	۳۴
۱٫۱٫۳. تعارض منافع و نابرابری و فقر آموزشی .....	۳۵
۲٫۳. انواع تعارض منافع در آموزش و پرورش .....	۳۷
۱٫۲٫۳. گروه‌های فشار در حوزه سیاست‌گذاری .....	۳۷
۲٫۲٫۳. تعارض منافع در تعامل نظام اداری آموزش و پرورش با بخش خصوصی .....	۴۰
۳٫۲٫۳. تعارض منافع در مدرسه .....	۴۹
۴٫۲٫۳. سازمان‌های اقتصادی آموزش و پرورش .....	۵۱
۳٫۳. تعارض منافع و فقر .....	۵۲

۴,۳	مدیریت تعارض منافع یا جلوگیری از مکانیسم‌های تعارض آفرین	۵۵
۴-	مرور تحولات سیاستی آموزش و پرورش از دریچه نابرابری آموزشی	۵۶
۱,۴	مرور سیاست‌های آموزشی پیش از انقلاب در ارتباط با آموزش همگانی و برابری آموزشی	۵۶
۲,۴	مرور سیاست‌های آموزشی پس از انقلاب	۵۷
۳,۴	برخی آمارهای مرتبط با سیاست‌گذاری	۵۹
۱,۳,۴	روند تغییرات بودجه آموزش و پرورش و مقایسه با وضعیت جهانی	۵۹
۲,۳,۴	مقایسه بودجه آموزش و پرورش و آموزش عالی	۶۰
۳,۳,۴	سهم دولت از مخارج آموزش عمومی	۶۰
۴,۴	تحلیل نهایی سیاست‌ها: از رفع بی‌سوادی تا خصوصی‌سازی-همنشینی تناقض آمیز مبارزه با فقر و گسترش نابرابری	۶۲
۱,۴,۴	نقش تعارض منافع در گسترش بازار آموزش و جایگزینی نابرابری به جای فقر	۶۳
۵-	جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی	۶۵
۱,۵	مرور یافته‌ها	۶۶
۲,۵	پیشنهادهایی در حوزه‌های گوناگون سیاستی	۶۶
۱,۲,۵	محقق ساختن اهداف سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در تأمین مالی: ضرورت تغییر در نگرش حکمرانان	۶۶
۲,۲,۵	سیاست‌های رفع فقر آموزشی	۶۷
۳,۲,۵	سیاست‌های پیشگیری از گسترش نابرابری آموزشی	۶۹
۴,۲,۵	سیاست‌های جانبی	۷۱
۷۵	منابع	
۷۸	پیوست ۱: منابع مرتبط با فقر و نابرابری آموزشی	
۸۴	پیوست ۲: وضعیت تاریخی سنجش شاخص‌های نابرابری در ایران	
۹۹	پیوست ۳: جداول تعارض منافع در آموزش و پرورش به تفکیک	
۱۰۱	پیوست ۴: مرور سیاست‌ها در زمینه خرید خدمات آموزشی و واگذاری املاک آموزش و پرورش	

## فهرست جداول

- جدول ۱: مرور مهم‌ترین یافته‌ها و شاخص‌ها از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره نابرابری آموزشی ..... ۱۵
- جدول ۲: حوزه‌ها و شاخص‌ها در حوزه نابرابری آموزشی ..... ۱۸
- جدول ۳: بی‌سوادی در رده‌های سنی مختلف طی ۳۰ سال گذشته ..... ۲۰
- جدول ۴: نرخ باسوادی در کشور ..... ۲۰
- جدول ۵: نرخ باسوادی استانی ..... ۲۱
- جدول ۶: مقایسه نرخ پوشش تحصیلی خالص ..... ۲۴
- جدول ۷: نرخ پوشش تحصیلی ظاهری دوره ابتدایی استانی در سال ۱۳۹۷ ..... ۲۵
- جدول ۸: نرخ پوشش تحصیلی واقعی در سه مقطع در سال ۱۳۸۵ ..... ۲۵
- جدول ۹: مقایسه آزمون پرلز از مهارت‌های خواندن مقطع دبستان (سطح ۱ و ۲) ..... ۳۲
- جدول ۱۰: انواع تعارض منافع مؤثر بر فقر و نابرابری آموزشی ..... ۵۳
- جدول ۱۱: سیاست‌های آموزشی مرتبط با نابرابری آموزشی پیش از انقلاب ..... ۵۶
- جدول ۱۲: سیاست‌های آموزشی مرتبط با نابرابری آموزشی پس از انقلاب اسلامی ..... ۵۷
- جدول ۱۳: برخی آمار درباره هزینه‌های آموزشی دولت‌ها ..... ۶۰
- جدول ۱۴: تخمین هزینه‌های ملی آموزش عمومی ..... ۶۱
- جدول ۱۵: مقایسه درصد پوشش تحصیلی ۱۳۹۵-۱۳۴۵ ..... ۶۳
- جدول ۱۶: مقایسه درصد افراد باسواد در کشور ۱۳۹۵-۱۳۳۵ ..... ۶۳
- جدول ۱۷: مقایسه نرخ بازماندگی از تحصیل در استان سمنان و سیستان و بلوچستان ..... ۶۹
- جدول ۱۸: مهم‌ترین داده‌ها و مقولات مرتبط با پایش فقر و نابرابری ..... ۷۲

## فهرست نمودارها

---

- نمودار ۱: درصد شاخص فقر آموزش در مناطق شهری در سال ۱۳۹۵ ..... ۲۲
- نمودار ۲: روند شکاف منطقه‌ای در فقر آموزش از سال ۱۳۶۳-۱۳۹۰: شهری روستایی ..... ۲۲
- نمودار ۳: مقایسه نتایج درس ریاضی دانش‌آموزان ایرانی طی چهار دورهٔ آزمون تیمز به تفکیک طبقهٔ درآمدی ..... ۳۱
- نمودار ۴: نسبت بودجهٔ آموزش و پرورش به بودجهٔ عمومی دولت در سه دههٔ اخیر ..... ۵۹
- نمودار ۵: درصد مشارکت دولت‌ها در هزینه‌های آموزش عمومی ..... ۶۱
- نمودار ۶: مقایسهٔ نرخ رشد کل جمعیت دانش‌آموزی با نرخ رشد جمعیت دانش‌آموزی مدارس دولتی و غیردولتی ..... ۶۴

## فهرست شکل‌ها

---

- شکل ۱: تعارض منافع در ارتباط با نظام آموزش و پرورش ایران ..... ۳۶
- شکل ۲: تعارض منافع درون نظام آموزش و پرورش ..... ۳۶
- شکل ۳: قوانین و آیین‌نامه‌های حامی خصوصی‌سازی آموزش ..... ۳۹
- شکل ۴: سیاست‌ها و ناسیاست‌های مولد نابرابری آموزشی ..... ۶۵
- شکل ۵: خلاصه راهکارهای رفع فقر و نابرابری آموزشی ..... ۷۵



## خلاصه مدیریتی

نابرابری در آموزش و پرورش در ابعاد و حوزه‌های مختلف قابل بررسی و ارزیابی است. نابرابری در دسترسی به آموزش با کیفیت مهم‌ترین وجه از نابرابری در آموزش و پرورش است، چراکه دسترسی به آموزش نه تنها حق آحاد جامعه و یکی از ابعاد اصلی رفاه اجتماعی، بلکه خود عامل نابرابری در دیگر حوزه‌های اجتماعی از جمله بهداشت، اشتغال، منزلت اجتماعی و درآمد اقتصادی است. به همین دلیل هرگونه برنامه‌ریزی برای رفع فقر و نابرابری بدون توجه به دسترسی آحاد ملت به آموزش با کیفیت عقیم و غیرممکن است.

علی‌رغم عملکرد مثبت کشور در رفع فقر، نابرابری آموزشی یا همان نابرابری در کیفیت آموزش، روزه‌روز در حال گسترش است و این مسئله را می‌توانیم پیامد کلان سیاست‌های خصوصی‌سازی بدانیم.

### مهم‌ترین مؤلفه‌ها و شاخص‌های برابری در آموزش

فقر و نابرابری در آموزش مؤلفه‌های گوناگون دارند. همچنین در پایش‌های بین‌المللی، شاخص اختصاصی برای اندازه‌گیری نابرابری آموزشی در کشورها تدوین شده است.

- مؤلفه‌ها و شاخص‌های نابرابری در منابع: نسبت معلمان واجد شرایط؛ سرانه فضای آموزش؛ و نسبت معلم به دانش‌آموز میزان ساعت آموزش در یک سال؛
- شاخص‌های کلان نابرابری در سواد: شاخص سواد جمعیت جوان؛ و شاخص فقر آموزش (آلکایر فوستر)؛
- مؤلفه‌ها و شاخص‌های نابرابری در دسترسی به آموزش: پوشش پیش‌دبستانی؛ پوشش واقعی مقطع ابتدایی؛ بازماندگی تحصیلی؛ شاخص برابری فرصت دسترسی؛ و شاخص ضریب جینی پوشش تحصیلی.
- شاخص‌های نابرابری در ماندگاری یا ادامه تحصیل: نرخ ترک تحصیل؛ نرخ تکرار پایه؛ نرخ ارتقا؛ شاخص میانگین طول دوره تحصیل؛ شاخص ضریب جینی؛ شاخص ضریب کارایی؛ و نرخ افت تحصیلی.
- شاخص‌های نابرابری در خروجی‌های یادگیری: کیفیت یادگیری (تیمز و پرلز)؛ میزان قبولی امتحانات نهایی؛ و شکاف نمرات امتحانات نهایی.

### دلایل سیاست‌گذارانه نابرابری آموزشی

سیاست‌های خصوصی‌سازی در آموزش عمومی و به موازات آن کاهش معنادار (۵۰ درصدی) سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی کشور اصلی‌ترین علل گسترش نابرابری‌های آموزشی‌اند. بی‌شک زمانی که تقاضای عمومی برای آموزش با کیفیت برآورده نشود، آموزش به کالایی خصوصی تبدیل می‌شود و آنگاه ثروت افراد و خانواده‌ها تعیین‌کننده کیفیت آموزش دریافتی آن‌ها خواهد بود. این سیاست‌ها خود ناشی از دو علت دیگرند: ۱. بی‌توجهی به آموزش و پرورش در عالی‌ترین سطوح

سیاست‌گذاری اقتصادی کشور؛ و ۲. وجود تعارض منافع در بخش‌های سیاست‌گذار آموزش و پرورش. برخی دیگر از دلایل بسط نابرابری در آموزش عبارت است از: بی‌توجهی به کیفیت نیروی انسانی در آموزش و پرورش؛ غیراجباری بودن و رایگان نبودن آموزش‌های پیش‌دبستانی؛ عدم ارائه گزارش‌های آماری درباره شاخص‌های نابرابری آموزشی؛ و بی‌توجهی جامعه مدنی به حوزه آموزش.

## تعارض منافع

تعارض منافع در نظام آموزش و پرورش علاوه بر آنکه فسادزا و باعث از میان رفتن نظم و کارایی اداری است، یکی از اصلی‌ترین دلایل بی‌توجهی به نابرابری آموزشی است. به‌طور خاص در سی سال گذشته، تعارض منافع افراد تصمیم‌گیر و نفوذ بخش خصوصی در برنامه‌ها و تصمیم‌سازی‌ها، باعث شده است به نام کارآمدی، گفتمان برابری آموزشی از کانون توجه سیاست‌گذاری کشور کنار گذاشته شود و در حاشیه قرار گیرد.

گلوگاه‌های تعارض منافع در ارتباط با آموزش و پرورش، هم در درون نظام اداری آموزش و پرورش و هم خارج از آن قرار دارد. مجلس شورای اسلامی، وزارت ارشاد و صداوسیما نهادهایی در بیرون از دستگاه آموزش عمومی کشور هستند که برخی منافعی با آموزش کشور در تعارض قرار می‌گیرد. در درون نظام آموزش و پرورش نیز بخش‌های زیر محل وقوع تعارض منافع‌اند:

۱. بخش‌های تصمیم‌گیری مانند شورای عالی آموزش و پرورش؛
۲. بخش‌های اقتصادی مانند سازمان نوسازی مدارس؛
۳. بخش‌های اداری مرتبط با بخش خصوصی مانند سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی؛
۴. مدرسه.

## اهم توصیه‌های سیاستی

- لازم است مؤلفه‌ها و شاخص‌های نابرابری به‌طور سالانه سنجیده و ارزیابی شوند و آموزش و پرورش بر اساس آن برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای رفع فقر و نابرابری را تدوین می‌کند.
- در موضوع فقر و نابرابری باید برای شفافیت در تصمیم‌گیری و اجرا شاخص‌های فقر با شاخص نابرابری از یکدیگر تفکیک شوند تا در کنار رفع فقر، توجه به نابرابری آموزشی نیز در سیاست‌گذاری‌ها و مطالبه‌گری مورد توجه قرار گیرد.
- خصوصی‌سازی سیاست‌زیربنایی موجد نابرابری در آموزش است. یکی از مهم‌ترین داده‌هایی که برای فهم میزان کالایی شدن و پولی شدن آموزش که باید مورد توجه قرار گیرد «محاسبه مخارج کل آموزش عمومی» کشور است. برآورد این رقم در مقایسه با بودجه آموزش و پرورش می‌تواند درکی کلی از میزان نابرابری‌ها در آموزش عمومی در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد.

- در موضوع تعارض منافع علاوه بر رده‌های سیاست‌گذاری، مهم‌ترین جایگاه‌های وقوع تعارض منافع مربوط به معاونت‌ها و سازمان‌هایی است که به نوعی با بخش خصوصی آموزش در ارتباط هستند؛ لذا باید برای حضور افراد در این بخش‌ها قاعده‌گذاری شود و محدودیت‌هایی قرار داده شود.
- مهم‌ترین تعارضات منافع در بیرون از نظام اداری آموزش و پرورش در نهادهای قانون‌گذار، به خصوص مجلس شورای اسلامی قابل رصد است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی با وضع قوانین استخدامی برخلاف اسناد بالادستی و سیاست‌های کلان آموزش و پرورش باعث شده‌اند در سال‌های اخیر بیش از نیمی از نیروی انسانی آموزش و پرورش بدون رقابت و احراز شایستگی تخصصی به استخدام دولت درآیند؛ بنابراین برای این مشکل باید علاجه فوری اندیشیده شود.
- توجه به ظرفیت نهادهای مدنی در پرورش ذی‌نفعان اجتماعی آموزش و پرورش و ایجاد جریان‌های مطالبه‌گر باعث خواهد شد در بلندمدت آموزش و پرورش به مسئله‌ای جدی در حوزه عمومی کشور و به تبع آن نزد سیاست‌گذاران بدل شود.

## ۱- مقدمه و طرح مسئله: بازشناسی نابرابری آموزشی از عدالت آموزشی

سخن گفتن از نابرابری و فقر، لاجرم، ما را متوجه مفهوم «عدالت» می‌کند. عدالت یکی از مهم‌ترین مفاهیم نظری برای سامان بخشی به زندگی فردی و اجتماعی بوده است و تعابیر مختلفی درباره آن وجود دارد. در این مجال، بدون آنکه بخواهیم به شرح و بسط تعابیر مختلف عدالت بپردازیم به تفکیک مفهومی عبارت عام «عدالت در آموزش و پرورش» از عبارت خاص «نابرابری و فقر آموزش عمومی» خواهیم پرداخت تا بتوانیم موضوع پژوهش را دقیق‌تر کنیم. هرچند این تفکیک در بستر علوم اجتماعی امری شناخته شده است، لیکن در حوزه تعلیم و تربیت کشور تا حدی اغتشاش معنایی درباره آن وجود دارد.

عدالت در آموزش و پرورش، مفهومی عام و کلی است که بخش‌های مختلف آموزش و پرورش و موضوعات گوناگون آن را دربرمی‌گیرد. نظام آموزش و پرورش مشمول نظام سیاست‌گذاری، نظام برنامه‌ریزی و تدوین محتوای درسی، نظام تأمین منابع انسانی، نظام اداری، مدرسه و خرده‌نظام‌های متعدد دیگری است که در درون هر یک می‌توان معیارهایی برای عدالت جست‌وجو کرد. برای نمونه در نظام تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش، عدالت می‌تواند در نظام عادلانه پرداخت معلمان جست‌وجو شود. همچنین یکی از مصادیق عدالت در تدوین کتب درسی، بازنمایی عادلانه هویت و جنسیت در محتوای آموزشی است. به‌طور خلاصه در هر یک از نظام‌ها و خرده‌نظام‌های زیرمجموعه آموزش و پرورش، مصداق‌ها و معیارهایی برای عادلانه بودن قابل برشمردن است که می‌توانند ارزیابی شوند. بدین ترتیب مفهوم عدالت آموزشی مشمول گستره وسیعی از مصادیق عدالت می‌شود که هر یک از آن‌ها مقصودی متفاوت را پیش‌روی عدالت پژوهی قرار می‌دهند. این وسعت و شمول معنای عدالت در آموزش و پرورش و تفسیرهای متفاوتی که متخصصان حوزه‌های مختلف بر آن سوار می‌کنند ما را بر آن می‌دارد تا مفاهیم برابری و نابرابری آموزشی و فقر آموزشی را از این مجموعه متمایز کنیم.

برابری و نابرابری آموزشی مفاهیمی هستند که به‌طور مشخص به برقراری عدالت در اهداف نهایی آموزش و پرورش اشاره می‌کنند. همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد، هدف غایی نظام آموزش و پرورش عمومی ارائه آموزش با کیفیت به وسعت جامعه است که دارا و ندار، سالم و معلول، مرد و زن، قومیت‌ها و اقشار گوناگون جامعه بتوانند آموزش‌های مدرسه‌ای را با کیفیتی مناسب و به‌طور یکسان دریافت کنند؛<sup>۱</sup> لذا منظور از فقر آموزشی، فقدان حداقل‌های آموزشی برای بخشی از جامعه است و نابرابری آموزشی مفهومی عام‌تر دارد و مشمول همه شکاف‌هایی می‌شود که در نوع و میزان بهره‌مندی از آموزش عمومی میان اقشار مختلف وجود دارد. در عین حال، باید توجه داشت تفکیک میان فقر و نابرابری نیازمند در نظر گرفتن سطحی از بهره‌مندی حداقلی است. تعیین چنین سطحی در سنجش نابرابری در موضوع‌های مختلف نیازمند تعریفی از پیش تعیین شده است که می‌تواند بنا به شرایط هر جامعه متفاوت باشد. برای نمونه در تفسیر اصل ۳۰ قانون اساسی<sup>۲</sup> ممکن است دسترسی به مدرسه و

۱- در پژوهشی که وزارت رفاه در موضوع نابرابری آموزشی در سال ۱۳۹۷ انجام داده است بحث نسبتاً کاملی درباره ادبیات علمی این حوزه ارائه شده است (ن ک: مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷). این مقدمه ناظر به مباحث طرح‌شده در آن پژوهش و در پی آن می‌آید و لذا از تکرار آن مطالب خودداری می‌کنیم.

۲- دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد.

آموزش را معیار قرار دهیم که در این صورت، فقر آموزشی به معنای دسترسی نداشتن به آموزش رسمی است و جمعیت کوچکی در کشورمان را شامل می‌شود، اما اگر فراتر برویم و آموزش با کیفیت را معیار قرار دهیم، آنگاه بنا به معیارهایی که تعیین خواهیم کرد جمعیت بیشتری مشمول آن خواهند شد.

## ۱.۱. فقر و نابرابری آموزشی، صورت مسئله‌ای متفاوت از فقر

در ادبیات مربوط به فقر و نابرابری، معمولاً ابتدا سخن از حقوق اولیه‌ی هر انسان به میان می‌آید؛ برای نمونه، حق حیات، حق انتخاب، حق سلامتی، حق دسترسی به غذا و مسکن و حق آموزش. در این نگاه، آنچه معیار فقر قرار می‌گیرد تأمین حداقل‌هاست، اما آموزش با هر یک از این حقوق اولیه تفاوت اساسی دارد. آموزش فراتر از اهمیت بنیادین آن، تأثیرات ثانویه بر منفعت‌های اجتماعی و اقتصادی افراد دارد و همین مزیت‌های آموزشی است که مبنای نظریه‌های توسعه‌ی انسانی شده است (UNESCO and Others, ۲۰۱۸: ۱۱).

مطالعات متأخرتر بر مفهوم بازده اقتصادی آموزش که تأثیر آموزش را بر ارتقای اقتصادی افراد می‌سنجند، نشان می‌دهند دیگر صرف سودآموزی و ورود به نظام آموزش که حداقلی‌ترین شاخص برابری آموزشی است، تأثیر زیادی بر ارتقای اقتصادی افراد ندارد و اکنون کیفیت و چگونگی آموزش و کسب مهارت‌های نوین است که مزیت رقابتی برای فرد ایجاد می‌کند (پیکتی، ۱۳۹۶: ۷۴-۷۵). کما اینکه در رویکرد قابلیت‌ی به فقر نیز آموزش به مثابه ابزار قدرت‌یابی افراد برای تغییر شرایط زندگی و ایجاد توانایی انتخاب و تصمیم‌گیری فهم می‌شود و بدین معنا نه صرف دستیابی به آموزش، بلکه نوع و کیفیت آموزش اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. بر این اساس بهره‌مندی آموزشی به عنوان ابزاری مهم برای ارتقای اجتماعی معنایی متفاوت پیدا می‌کند؛ به نحوی که دستیابی به حداقل‌ها بدون توجه به نابرابری‌های آموزشی شاخصی درست از فقر ارائه نخواهد داد. برای نمونه اگر وجود مدرسه و خانه بهداشت در یک روستا را مبنای بهره‌مندی و فقر آموزشی و بهداشتی قرار دهیم، حداقل‌هایی که یک خانه بهداشت تأمین می‌کند با بیمارستان‌های خصوصی در کلانشهرها مقایسه نمی‌شود، چرا که تأثیری بر دسترسی به دیگر منافع اقتصادی و اجتماعی افراد ندارد. بدین ترتیب با اندکی اغماض می‌توانیم بگوییم فقر و نابرابری در بهداشت از یکدیگر تفکیک پذیرند و هرچند نابرابری وجود دارد، اما فقر کنترل شده است، ولی حداقل‌های ارائه شده در یک مدرسه روستایی در نهایت و در عرصه ارتقای اجتماعی باید بتواند با خدمات یک مدرسه غیردولتی رقابت کند. در اینجا است که مفهوم نابرابری و فقر در آموزش درهم تنیده می‌شود و سیاست‌گذاران را مجبور به اتخاذ رویکرد برابری خواهانه‌تری در ارائه خدمات آموزشی (در مقایسه با دیگر عرصه‌های خدمات عمومی) می‌کند.

با این مقدمه در این پژوهش ضمن در نظر داشتن مرز مبهم میان فقر و نابرابری در آموزش، سعی خواهیم کرد تا حد ممکن عرصه‌های فقر و نابرابری را بر مبنای تفسیری به‌روزشده از اصل ۳۰ قانون اساسی تفکیک کنیم و برخی شاخص‌های مرتبط با هر یک از آن‌ها را معرفی کنیم؛ لذا در بخش اول گزارش، به تفکیک عملیاتی عرصه‌های فقر و نابرابری خواهیم پرداخت و با استفاده از مفهوم عام نابرابری، معرف‌ها و شاخص‌های این حوزه را احصا خواهیم کرد.

## ۲.۱. پژوهش‌ها و گزارش‌های پیشین مرتبط با شاخص‌های نابرابری و فقر در آموزش عمومی

فقر و نابرابری آموزشی در پژوهش‌ها و گزارش‌های گوناگون به‌طور مستقیم و غیرمستقیم سنجیده شده‌اند. داده‌های پایه‌ی مربوط به سنجش شاخص‌ها معمولاً از طریق سالنامه‌ی آماری آموزش و پرورش و داده‌های مرکز آمار ایران تأمین می‌شود، لیکن گاه پژوهشگران ممکن است از پایگاه‌های داده‌ی دیگری (همچون بانک مرکزی) نیز استفاده کنند. در ادامه، برخی از پژوهش‌هایی را مرور خواهیم کرد که به موضوع نابرابری در آموزش عمومی پرداخته‌اند.

پژوهش‌های مرتبط با ارزیابی برابری آموزشی در ایران نسبتاً گسترده‌اند و بیشتر آن‌ها به پشتوانه‌ی سازمان‌های دولتی تهیه شده‌اند. این پژوهش‌ها در قالب گزارش‌های ملی، کتاب، پایان‌نامه یا اسناد پژوهشی سازمانی هستند و عمدتاً سازمان‌ها و پژوهشگاه‌های وابسته به آموزش و پرورش و سازمان برنامه و بودجه آن‌ها را انجام داده‌اند. با این حال، برخی سازمان‌های مردم‌نهاد نظیر «مؤسسه رحمان» و «مؤسسه حامیان فردا» نیز در ارزیابی وضعیت برابری در آموزش و پرورش، اقداماتی انجام داده‌اند.

برای گردآوری اطلاعات، پایگاه‌های داده‌ی مهم کشور و مراکز مربوط به پژوهش‌های آموزش را بررسی کردیم که از منظر وظیفه‌ی سازمانی به تصدی امر آموزش عمومی در ایران نزدیک‌اند. در این بین، پایگاه‌هایی که به آن‌ها توجه شده‌اند عبارت‌اند از: کتابخانه ملی ایران، کتابخانه سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، کتابخانه پژوهشگاه آموزش و پرورش، کتابخانه پژوهشگاه آموزش عالی، کتابخانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کتابخانه مرکز استراتژی مجمع تشخیص مصلحت نظام. همچنین پایگاه اینترنتی «گنج»، پایگاه اطلاعات علمی ایران وابسته به پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران (ایرانداک) که حاوی پایان‌نامه‌های دانشگاهی است نیز بررسی شد. در ادامه با توجه به موضوع پژوهش، صرفاً گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره‌ی شاخص‌های فقر و نابرابری را مرور خواهیم کرد.

## ۱،۲،۱. نمایی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در ارتباط با موضوع نابرابری

مرکز پژوهش‌های مجلس نهادی است که از سال ۱۳۷۳ تاکنون به‌عنوان بازوی علمی قوه قانون‌گذار کشور درباره‌ی مسائل آموزش و پرورش گزارش‌های گوناگونی تهیه و منتشر کرده است. این گزارش‌های سیاستی لزوماً به روش‌شناسی پژوهش‌های علمی پایبند نیستند، اما اطلاعات و بررسی‌های کاربردی و مناسبی را در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهند. در میان کارهای این مرکز، گزارش‌های بسیاری درباره‌ی مسائل آموزش و پرورش وجود دارد. در این پژوهش، پس از بررسی تمام این اسناد که مشتمل بر بیش از یکصد سند است، حدود سی سند مرتبط با مسئله برابری بررسی دقیق‌تر شد و برخی اطلاعات و شاخص‌های مرتبط با نابرابری آموزشی از آن‌ها استخراج شد. در بخش بعدی به تفصیل شاخص‌ها و داده‌های استخراج‌شده از این گزارش‌ها بررسی خواهد شد.

پیش از بررسی مفصل شاخص‌های نابرابری آموزشی به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در این باره نگاهی گذرا خواهیم داشت. در این بررسی از میان نزدیک به یکصد گزارش مربوط به حوزه آموزش و پرورش، تعدادی از گزارش‌ها که در ارتباط با موضوع مورد نظر ما بودند انتخاب شدند و ضمن استنتاج برخی شاخص‌ها، اهم نتایج آن‌ها استخراج شد.

جدول ۱: مرور مهم‌ترین یافته‌ها و شاخص‌ها از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره نابرابری آموزشی

نام گزارش	تهیه‌کننده	شاخص‌های قابل استنتاج	نتایج
ارزیابی دو شاخص از آموزش و پرورش در برنامه اول ۱۳۷۳	معاونت پژوهشی ۳۳۰۰۴۲۷	- شاخص ارتقای تحصیلی و افت تحصیلی؛ درصد قبولی و مردودی در هر پایه و مقایسه بین سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۱. - شاخص عملکرد مدارس غیرانتفاعی؛ افزایش تعداد مدارس غیرانتفاعی.	• قبولی در پایه‌های مختلف و میزان رشد شاخص در جداولی بررسی شده‌اند. • در دوره راهنمایی و مقطع چهارم دبیرستان آمار قبولی نسبتاً کمتر از سایر پایه‌هاست. همچنین به جز سال چهارم دبیرستان، رشد در آمار قبولی رخ داده است. • در این گزارش ادعا شده است آمار قبولی در مدارس دولتی نیز به موازات افزایش مدارس غیرانتفاعی بهبود یافته است.
بررسی شاخص‌های آموزش و پرورش به تفکیک استان‌های کشور (درباره بودجه ۱۳۷۴)	۱۶۰۰۴۷۷	- نرخ پاسوادی استانی؛ - شکاف جنسیتی پاسوادی؛ - سهم استان‌ها از دانش‌آموز در مقاطع تحصیلی مختلف (نسبت به جمعیت). - نرخ پوشش تحصیلی؛ دسترسی به مدرسه. - نرخ پوشش فنی و حرفه‌ای. - نسبت دانش‌آموز به معلم. - تعداد و تراکم کلاس هر دوره.	• - استان‌های فقیر در این زمینه: سیستان و بلوچستان، کردستان، آذربایجان غربی و هرمزگان. • - سیستان و بلوچستان و آذربایجان غربی کمترین. • - ایلام و خوزستان بیشترین. • - شاخص پوشش تحصیلی در متوسطه برخی استان‌ها مانند سیستان و بلوچستان و هرمزگان نزدیک به ۲۰ درصد است. • - در کل کشور این شاخص نرخ پوشش تحصیلی ۳۰ است؛ متوسطه ۲۲، راهنمایی ۲۸ و فنی و حرفه‌ای ۱۳. • - در استان‌های سیستان و بلوچستان، تهران، لرستان، خوزستان، آذربایجان غربی، کردستان، ایلام این نسبت بیشتر از متوسط است؛ یعنی کمبود معلم در آن‌ها وجود دارد. • - تراکم کلاس ابتدایی ۲۹ نفر، راهنمایی ۳۳، دبیرستان ۳۲ و فنی و حرفه‌ای ۲۸. • - تهران، خوزستان، آذربایجان غربی و شرقی و اصفهان تراکم بیش از متوسط دارند.
تجزیه و تحلیلی در بودجه‌های آموزش و پرورش ۱۳۷۴	۱۶۰۱۱۲۰	- سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی - سهم استان‌ها از بودجه - نرخ پوشش ابتدایی	• - در برنامه اول توسعه، سهم آ و پ از بودجه عمومی (۱۳۶۸-۱۳۷۳) ۱۹٫۶ درصد بوده است، ولی در برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۸) ۱۱٫۴ درصد بوده است. • همچنین در این گزارش صراحتاً اخطار داده می‌شود که نباید به بودجه‌های دولتی برای آموزش و پرورش امید بست. • از ۷۵ درصد به ۹۶ درصد پس از انقلاب رسیده است.
اعتبارات آموزش و پرورش در دو برنامه توسعه اردیبهشت ۱۳۷۵	۳۲۰۱۳۶۴	- سهم بودجه از بودجه عمومی.	• در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) این سهم ۱۸٫۶ درصد بوده است، ولی در برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۸) ۱۱٫۴ درصد مغایرت با گزارش قبلی دارد. همچنین نسبت آن در سال ۱۳۷۵، ۱۰٫۸ درصد است.
کارنامه آموزش و پرورش و همسنگی آن با اهداف دو برنامه ۱۳۷۶	۱۶۰۲۵۱۱	- شاخص تراکم کلاس و نسبت معلم-دانش‌آموز. - شاخص تحصیلات معلمان.	• تعداد دانش‌آموزان روستایی، غیرانتفاعی و تعداد کلاس‌های اضافه‌شده به تفکیک جنسیت ذکر شده است و دلایل نرسیدن به اهداف برنامه در آن مشخص و تبیین شده است.
ارزیابی بخش آموزش و پرورش برنامه اول و دوم اردیبهشت ۱۳۷۸	دفتر بررسی‌های اقتصادی ۲۴۰۴۲۸۹	- نسبت دانش‌آموز به کلاس. - نرخ سواد (۶ تا ۳۵ سال) - نسبت دانش‌آموز به کلاس و معلم. - مدرک معلمان. - تحقق بودجه آ و پ.	• در برنامه اول محقق شده است (۸۵ درصد). • در برنامه اول محقق شده است، ولی در برنامه دوم نه.
راهکارهای عملی برای توسعه آموزش و پرورش ۱۳۷۸	خدمات پژوهشی ۱۳۰۴۷۰۱	- نرخ ماندگاری و ترک تحصیل. - نرخ تکرار پایه. - سهم دبیران متخصص. - گسترش و امکانات آموزش فنی و حرفه‌ای.	• در این گزارش ابتدا شرح داده می‌شود که چگونه طرح کلیات تغییر نظام آموزشی به تغییر نظام آموزشی متوسطه تبدیل شد. سپس به ارزیابی نظام جدید، شوراهای دانش‌آموزی و قانون شوراهای آموزش و پرورش می‌پردازد.



نام گزارش	تهیه‌کننده	شاخص‌های قابل استنتاج	نتایج
تأثیر ارتباطات بر رشد و توسعه آموزش ۱۳۷۹	دفتر مطالعات سیاسی و اجتماعی، سام آرام	- سهم بودجه آ و پ از GDP. - نرخ پوشش پیش دبستان. - دسترسی به رایانه.	
بررسی مشکلات و تنگناهای بودجه‌ای آموزش و پرورش ۱۳۸۱		- نسبت بودجه اختصاصی و عمومی.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• در بررسی عملکرد بودجه مشاهده می‌شود از سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ سهم ۲۴ درصدی آ و پ از بودجه عمومی به ۲۱ درصد کاهش یافته است. (درصدها با دیگر گزارش‌ها در این زمینه ناهمخوان است)</li> <li>• به نظر می‌رسد بخشی از این ناهماهنگی به تغییر شیوه بودجه‌ریزی کشور و بخشی دیگر به شیوه محاسبه بودجه آ و پ مربوط است. در این گزارش ادعا می‌شود ۳۰ درصد بودجه آ و پ از طریق درآمدهای اختصاصی تأمین می‌شود. پیشنهاد مهم این گزارش اصلاحاتی در شیوه بودجه‌ریزی آموزش و پرورش است.</li> </ul>
نگاهی به مدارس خاص ۱۳۸۲		- پوشش خالص آموزش ابتدایی. - متوسط سواد تحصیلی افراد غیرمحصل. - بی‌سوادی مطلق. - افراد کم‌سواد. - نرخ سواد در کشور. - پوشش تحصیلی زنان و اقلیت‌ها. - کیفیت و کمیت مدارس خاص.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ۹۷٫۵ درصد</li> <li>• ۵ سال</li> <li>• حدود ۱۰ میلیون نفر - ۱/۴ میلیون نفر زیر چهل سال.</li> <li>• حدود ۱۰ میلیون نفر - ۱٫۷ میلیون نفر زیر چهل سال.</li> <li>• حدود ۸۵ درصد.</li> </ul>
آشنایی اجمالی با: حوزه آموزش و پرورش ۱۳۸۳	حمید صراف، کوروش بزرگی و فروغ صالح	شاخص‌های بسیاری در این گزارش آورده شده است. برخی از این شاخص‌ها در گزارش‌های دیگر دیده نمی‌شود. - ضریب بهره‌برداری از کلاس ابتدایی و (دونوبته‌ها). - نسبت مدارس نمونه مردمی به تعداد دانش‌آموز. - سرانه فضای ورزشی.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• این گزارش شرح کلی از وضعیت آ و پ در برنامه‌های توسعه و شاخص‌ها و قوانین مربوط به آن ارائه داده است.</li> <li>• به ترتیب ۱۳۹ درصد در دبستان، ۱۵۸ درصد در راهنمایی و ۱۵۷ درصد دبیرستان.</li> </ul>
آموزش و پرورش و نقش دولت در تأمین آن ۱۳۸۳	همکاران: کوروش بزرگی، محمدابراهیم محمدی	- نرخ باسوادی سال ۸۲ - مقایسه جمعیت بازمانده از تحصیل ابتدایی در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲. - نرخ ثبت‌نام خالص در دوره ابتدایی در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲. - جمعیت جوان بی‌سواد ۱۳۷۵. - نرخ ثبت‌نام دوره راهنمایی در ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲. - نرخ ثبت‌نام دوره دبیرستان در ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲ هزینه- فرصت تحصیل.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ۸۶ درصد.</li> <li>• سال ۱۳۸۲: ۱۸ درصد از زنان (۵ میلیون نفر) و ۱۱ درصد از مردان (۳٫۳ میلیون نفر) بالای شش سال بی‌سواد بوده‌اند.</li> <li>• سیستان و بلوچستان و کردستان بیشترین بی‌سواد را داشته‌اند: ۲۰ درصد و ۲۴٫۳ درصد.</li> <li>• یک میلیون کودک و ۲۰۰ هزار کودک بازمانده از تحصیل در سال ۱۳۸۲.</li> <li>• ۹۰٫۳ درصد و ۹۷ درصد.</li> <li>• جمعیت: ۶-۲۵ سال: بازماندگان از تحصیل در سال ۱۳۷۵، ۱٫۷ میلیون نفر بوده است.</li> <li>• برای دختران بیشتر است</li> <li>• ۶۹٫۷ درصد و ۸۵ درصد.</li> <li>• ۴۷٫۸ درصد در برابر ۵۴ درصد.</li> </ul>
بررسی وضعیت پیش دبستان ۱۳۸۵		- نرخ پوشش پیش دبستانی شهری، روستایی کودکان پنج‌ساله ۱۳۸۴-۱۳۸۵. - نرخ پوشش پیش دبستانی کل ۱۳۸۴-۱۳۸۵. - پوشش دولتی پیش دبستان شهری، روستایی و کل ۱۳۸۴-۱۳۸۵. - متوسط تراکم کلاس‌های پیش دبستان.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ۵۶٫۷ درصد در برابر ۳۴٫۷ درصد.</li> <li>• ۴۸٫۸ درصد.</li> <li>• پیش‌بینی سال ۱۳۸۸ در برنامه چهارم: ۵۸ درصد.</li> <li>• ۸۸ درصد پوشش پیش دبستانی در شهرها دولتی است. این آمار برای روستاها ۹۹٫۶ درصد است؛ و در کل ۹۱٫۶ درصد پوشش پیش دبستانی در این سال دولتی بوده است.</li> <li>• حدود بیست نفر.</li> </ul>
بحران منابع مالی آ و پ ۱۳۸۷	علاءالدین کیا - محمد قاسمی	- سرانه دانش‌آموزی بودجه آموزش و پرورش کشور.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• در جدولی از این گزارش شیب نزولی کاهش سهم آ و پ از بودجه، طی پانزده سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ نشان داده شده است.</li> </ul>





نام گزارش	تهیه کننده	شاخص های قابل استنتاج	نتایج
بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۸-۱۳۸۷			<ul style="list-style-type: none"> <li>در این سال سهم بودجه به میزان زیادی افت داشته است.</li> </ul>
وضعیت موجود آموزش های فنی و حرفه ای در ایران و برخی کشورهای توسعه یافته ۱۳۸۸	محمود محمدعلی- حمید صراف	- شکاف شهری- روستایی در آموزش فنی و حرفه ای.	<ul style="list-style-type: none"> <li>آمار کل سال ۱۳۸۶-۱۳۸۷: ۳۳۰ هزار و ۳۸۱ نفر.</li> <li>آمار روستایی: ۱۷۳ هزار و ۴۶ نفر.</li> <li>کمتر از ۵ درصد آموزش ها به جمعیت ۳۰ درصدی روستایی تعلق دارد.</li> </ul>
نگاهی به ساماندهی زمان آموزش در دوره ابتدایی ۱۳۹۰		- ساعات زمان آموزشی در یک سال تحصیلی.	<ul style="list-style-type: none"> <li>میانگین ساعات تحصیلی دانش آموزان در یک سال در کشورهای دنیا حدود هزار ساعت است، در حالی که تعداد این ساعات در ایران در دبستان ۶۰۰ الی ۶۵۰ ساعت است. احتمالاً با محاسبه نسبی این ساعات در دوره راهنمایی و دبیرستان ۷۵۰ الی ۸۵۰ ساعت است.</li> </ul>
بررسی وضعیت پوشش تحصیلی و ریشه کن کردن بی سوادی در کشور ۱۳۹۰	حسین پوزش شیرازی	- نرخ بی سوادی در بازه های سنی مختلف. - نرخ پوشش تحصیلی. - نرخ بازماندگی از تحصیل.	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعداد کل بی سوادان ده سال به بالا در سال ۱۳۹۰، ۷،۵ میلیون نفر است، ولی ۲،۵ میلیون نفر از آن ها در میانگین سنی ۱۰ تا ۴۹ سال هستند، شاخص نرخ باسوادی بزرگسالان بالای پانزده</li> <li>سال در سال ۱۳۸۹، ۸۲ درصد است که از بخش اعظم کشورهای منطقه آمار پایین تری است.</li> <li>نرخ پوشش واقعی تحصیلی دوره ابتدایی در سال ۱۳۸۵، ۸۸،۵ درصد است. در دوره راهنمایی ۷۲،۷ درصد و در دوره دبیرستان به ۴۸،۵ درصد کاهش می یابد.</li> <li>جمعیت کودکان بازمانده از تحصیل در گروه سنی ۶ تا ۱۷ سال بر اساس سرشماری ۱۳۸۵، ۳ میلیون نفر است.</li> </ul>
بررسی وضعیت پیش دبستانی (با تأکید بر اسناد قانونی و وظایف سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش) ۱۳۹۲	لطف الله عباسی، حسن پوزش شیرازی	- سهم مراکز دولتی از آموزش پیش دبستان.	<ul style="list-style-type: none"> <li>آمار سال ۱۳۹۰-۱۳۹۱ نشان می دهد مشارکت دولت در آموزش پیش دبستان تنها برای صدور مجوز بوده است. طبق آمار در این سال مراکز دولتی پیش دبستانی به صفر رسیده اند.</li> <li>مقایسه این رقم با پوشش ۹۰ درصدی دولت در پیش دبستانی در سال ۱۳۸۴-۱۳۸۵ نشان از شانه خالی کردن دولت در این زمینه دارد.</li> </ul>
جایگاه آموزش و پرورش در برنامه های توسعه ۱۳۹۴		- سرانه فضای آموزشی.	<ul style="list-style-type: none"> <li>متوسط کشوری ۴،۹۵.</li> <li>مقایسه استانی موجود نیست.</li> </ul>
با نمایندگان مردم در مجلس دهم، ۱۹: معرفی بخش آموزش و پرورش ۱۳۹۵	لطف الله عباسی- موسی بیات	- شاخص نابرابری آموزشی (UNDP) - سال ۱۳۹۴.	<ul style="list-style-type: none"> <li>بر اساس این شاخص ایران با کسب نمره ۰،۴۳۳ از یک در جایگاه ۱۲ منطقه قرار دارد.</li> <li>در همین زمینه پس از ایران، سوریه، عراق، پاکستان و افغانستان قرار دارند.</li> <li>در مقابل، کشورهای اسرائیل، اردن، گرجستان، ازبکستان، قرقیزستان، قزاقستان، ترکیه و رژیم صهیونیستی در وضعیتی بهتر از ایران قرار گرفته اند.</li> </ul>
بررسی مسئله «بازماندگی از تحصیل» و «بی سوادی» در نظام آموزش پرورش ایران ۱۳۹۷	موسی بیات- فرحناز حسام		<ul style="list-style-type: none"> <li>این گزارش به تفصیل درباره بی سوادی و بازماندگی از تحصیل که دو شاخص مهم فقر آموزشی هستند، داده ها و آمارهای کاربردی و روزشده ای گردآوری کرده است و در متن این پژوهش به داده های آن اشاره خواهیم کرد.</li> </ul>

## ۲- شاخص های فقر و نابرابری آموزشی و مرور برخی داده ها

پس از مرور پیشینه های پژوهشی موجود شاخص های عمده نابرابری آموزشی در سطوح مختلف، شناسایی و دسته بندی شدند. در هسته هر شاخص یک معیار قرار دارد که به عنوان متغیر وابسته در آمار سنجیده می شود. در مقابل، بستر تغییرات متغیرهای مستقل عبارت اند از جغرافیای بین المللی، جغرافیای ملی، جنسیت، قومیت، توانایی های جسمانی و توانایی های فردی. همچنین هر یک از این شاخص ها ممکن است در ارتباط با یک تعریف استاندارد فقریا برابری آموزشی معنی دار شود یا آنکه برای سنجش نابرابری به کار برده شود.

### ۱،۲. شاخص های فقر و نابرابری آموزشی<sup>۳</sup>

شاخص های بسیاری برای سنجش نابرابری در ابعاد و حوزه های مختلف آموزش و پرورش می توان تعیین کرد. برخی این شاخص ها منابع را می سنجد، برخی فرآیندهای آموزش، برخی میزان دسترسی به آموزش و تعدادی دیگر کیفیت آموزش و نتایج آن را بررسی می کنند. به دلیل همین گستردگی، شاخص های گوناگون می توانند برای اهداف متفاوت به کار برده شوند. در جدول زیر دسته بندی از مهم ترین این شاخص ها ارائه شده است.

جدول ۲: حوزه ها و شاخص ها در حوزه نابرابری آموزشی (برگرفته از پژوهش وزارت رفاه در این حوزه (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷، با اندکی تغییر).

شاخص های نابرابری در منابع	شاخص های نابرابری در شاخص های نابرابری در دسترسی به آموزش	شاخص های نابرابری در شاخص های نابرابری در ماندگاری یا ادامه تحصیل	شاخص های نابرابری در خروجی های یادگیری
شاخص سواد جمعیت جوان	شاخص پوشش پیش دبستانی.	شاخص ترک تحصیل.	شاخص کیفیت یادگیری (تیمز و پرلز).
شاخص فقر آموزش (آکایر فوستر)	شاخص پوشش واقعی مقطع ابتدایی.	شاخص تکرار پایه.	شاخص میزان قبولی امتحانات نهایی.
	شاخص بازماندگی تحصیلی.	شاخص نرخ ارتقا.	
	شاخص برابری فرصت دسترسی.	شاخص میانگین طول دوره تحصیل.	
	شاخص ضریب جینی پوشش تحصیلی.	شاخص ضریب جینی تعداد سال های تحصیل.	شاخص شکاف نمرات امتحانات نهایی.
	شاخص ضریب جینی کارآیی.	شاخص افت تحصیلی.	

۳- بیشتر اطلاعات گردآوری شده در بخش شاخص ها برگرفته از پژوهش سال ۱۳۹۷ وزارت رفاه در این حوزه است؛ لذا در اینجا سعی شده است تنها برخی کاستی ها برطرف شوند و طبقه بندی ها بهبود یابند (نک: مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷).

همان طور که مشاهده می‌شود در این جدول به اکثر شاخص‌های کلان توجه شده است؛ یعنی شاخص‌هایی که برآوردی کلی از عملکرد نظام آموزش و پرورش ارائه می‌دهند. با این حال شاخص‌هایی نیز وجود دارند که هرچند جزئی‌تر به نظر می‌رسند، اهمیت بسیاری در سنجش فقر و نابرابری دارند. برای نمونه، امروز در سراسر جهان به پوشش و تعداد سنوات پیش‌دبستانی توجه جدی می‌شود، چراکه بر دیگر شاخص‌های عملکردی کلان آموزش و پرورش تأثیر مستقیم دارد.<sup>۴</sup> با این حال به دلیل نبود پشتوانه قانونی کافی در سنجش عملکرد آموزش و پرورش کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. از سوی دیگر آموزش‌های فنی و حرفه‌ای حوزه‌ای در آموزش و پرورش است که بر مهارت‌های پس از دوره تحصیل و جذب در بازار کار تأثیر مستقیم دارد. تأسیس این مراکز به سرمایه‌گذاری‌های جدی نیاز دارد و به همین دلیل توزیع عادلانه آن‌ها می‌تواند شاخصی مهم در سنجش عملکرد آموزش و پرورش به حساب آید. با این توضیح مقدماتی به توضیح شاخص‌هایی خواهیم پرداخت که در جدول بالا ذکر شده‌اند.

## ۱،۱،۲ شاخص نسبت معلمان واجد شرایط

این شاخص به منظور سنجش کیفیت معلمان استفاده می‌شود. در واقع در این شاخص سنجیده می‌شود چه میزانی از معلمان تحصیلات عالی دارند؛ البته پیش‌فرض اصلی این شاخص این است که معلمانی که تحصیلات عالی بالاتری دارند، کیفیت آموزشی بهتری نیز ارائه می‌دهند. فارغ از درستی یا نادرستی این پیش‌فرض، برای این پژوهش نابرابری در توزیع معلمان با مدارک تحصیلی متفاوت در مناطق مختلف اهمیت دارد. با این حال به نظر می‌رسد با توجه به مسئله کیفیت آموزش دانشگاه‌های غیردولتی و همچنین اهمیت مهارت‌ها و انگیزه‌های معلمی، مدرک تحصیلی یگانه معیار سنجش نابرابری در این زمینه نیست.

## ۲،۱،۲ شاخص‌های مرتبط با سواد

### شاخص نرخ بی‌سوادی

بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵ بی‌سوادی جمعیت ۱۰ تا ۵۰ ساله، ۲ میلیون و ۶۹۲ هزار و ۳۸۷ نفر است. همچنین جمعیت جوان بی‌سوادی ۴۳۱ هزار و ۵۱۳ نفر اعلام شده است. طبق همین آمار رسمی ایران توانسته است نرخ بی‌سوادی را در چهل سال گذشته تا حد خوبی کاهش دهد. با وجود این، هنوز نمی‌توان گفت عملکرد آموزش و پرورش در رفع بی‌سوادی بدون نقص بوده است. جدول خلاصه‌ای از این عملکرد را نشان می‌دهد.

۴- به دلیل اهمیت این موضوع یونیسف سال گذشته گزارشی اختصاصی درباره وضعیت آموزش در سال‌های اولین زندگی کودکان با نام «A World Ready to Learn» تهیه کرده است. ناگفته نماند در گزارش‌های این سازمان درباره موضوع عام آموزش نیز همواره یک سرفصل مهم به آموزش‌های پیش از دبستان اختصاص دارد.

جدول ۳: بی‌سوادی در رده‌های سنی مختلف طی ۳۰ سال گذشته (مرکز ملی آمار)

سال	بی‌سوادان ۴۹ - ۱۰ساله	بی‌سوادان ۱۹-۶	کل بی‌سوادان ۶ ساله و بالا تر	درصد بی‌سوادی (از کل جمعیت ۶ ساله و بیش تر)
۱۳۶۵	۹,۲۶۲,۰۰۰	۳,۰۱۰,۰۰۰	۱۴,۷۹۵,۶۸۴	۳۹/۲
۱۳۷۵	۵,۴۳۴,۰۰۰	۱,۲۶۹,۰۰۰	۱۰,۷۱۲,۷۰۲	۲۰/۵
۱۳۸۵	۴,۱۵۰,۴۴۹	۷۷۰,۲۹۹	۹,۸۳۷,۹۷۳	۱۵/۴
۱۳۹۰	۳,۸۳۶,۰۰۰	۶۵۸,۰۰۰	۹,۷۱۹,۷۱۲	۱۵/۳
۱۳۹۵	۲,۶۹۲,۳۸۷	۴۳۱,۵۱۳	۸,۷۹۵,۵۵۲	۱۲/۴

مأخذ: مرکز آمار، سری زمانی جداول مربوط به سواد.

جدول ۴: نرخ باسوادی در کشور (داده‌های خام هزینه و درآمد سال ۱۳۹۷-مرکز آمار ایران)

بر اساس آمار به‌روزشده مرکز ملی آمار در سال ۱۳۹۷، نرخ باسوادی کل در کشور ۸۷٫۵ درصد و شکاف باسوادی زنان و مردان نزدیک به ۸ درصد است.

کشور	کل	مرد	زن	شکاف مرد و زن
کشور	٪۸۷٫۵۳	٪۹۱٫۳۸	٪۸۳٫۶۷	٪۷٫۷۱
مناطق شهری	٪۹۰٫۷۵	٪۹۳٫۷۵	٪۸۷٫۷۴	٪۶٫۰۱
مناطق روستایی	٪۷۷٫۶۹	٪۸۴٫۰۸	٪۷۱٫۴	٪۱۲٫۶۸

همچنین جدول زیر نرخ باسوادی در استان‌های مختلف کشور را نشان می‌دهد. ارقام این جدول گویای فاصله استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان، خراسان جنوبی، اردبیل، زنجان، آذربایجان غربی و گیلان با متوسط باسوادی کشور است. همچنین در زمینه نابرابری جنسیتی باسوادی نیز استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان، اردبیل و خراسان جنوبی بیش از ۱۲ درصد شکاف دارند.

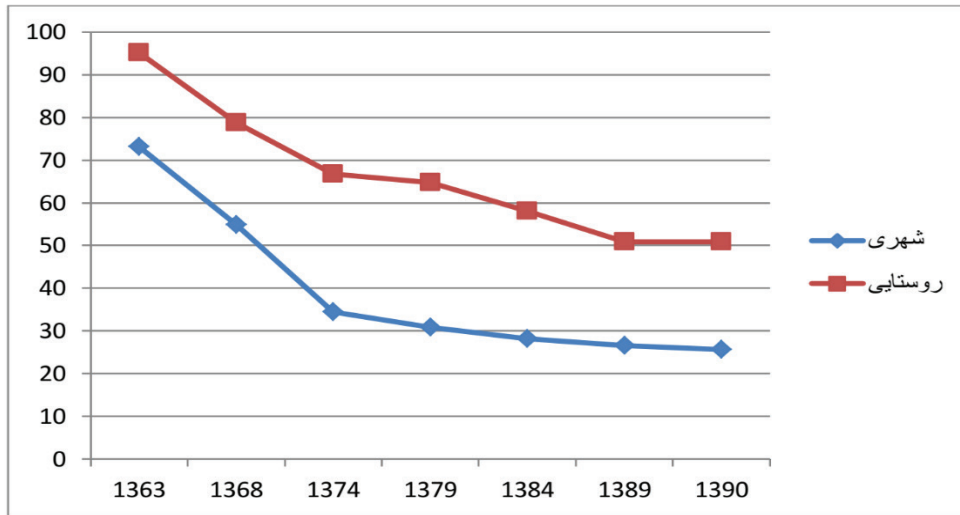
جدول ۵: نرخ باسوادی استانی (داده‌های خام هزینه و درآمد سال ۱۳۹۷-مرکز آمار ایران)

استان	نرخ باسوادی	استان	نرخ باسوادی
مرکزی	٪ ۸۵.۹۱	ایلام	٪ ۸۳.۲۱
گیلان	٪ ۸۲.۰۳	کهگیلویه و بویراحمد	٪ ۸۶.۸۲
مازندران	٪ ۸۷.۷۳	بوشهر	٪ ۸۸.۸۲
آذربایجان شرقی	٪ ۸۳.۸۶	زنجان	٪ ۸۲.۷۳
آذربایجان غربی	٪ ۸۲.۸۳	سمنان	٪ ۸۸.۷۴
کرمانشاه	٪ ۸۴.۰۰	یزد	٪ ۹۱.۸۴
خوزستان	٪ ۸۸.۰۹	هرمزگان	٪ ۸۷.۰۱
فارس	٪ ۸۸.۸۲	تهران	٪ ۹۳.۳۹
کرمان	٪ ۸۷.۰۱	اردبیل	٪ ۸۲.۹۳
خراسان رضوی	٪ ۸۹.۱۴	قم	٪ ۹۱.۱۱
اصفهان	٪ ۸۶.۴۵	قزوین	٪ ۸۶.۴۹
سیستان و بلوچستان	۷۹.۳۷٪	گلستان	٪ ۸۳.۶۱
کردستان	٪ ۸۲.۶۳	خراسان شمالی	٪ ۸۶.۱۶
همدان	٪ ۸۳.۳۵	خراسان جنوبی	٪ ۸۲.۸۲
چهارمحال و بختیاری	٪ ۸۴.۶۶	البرز	٪ ۹۴.۱۲
لرستان	٪ ۸۳.۷۸		

### شاخص‌های نابرابری در سواد

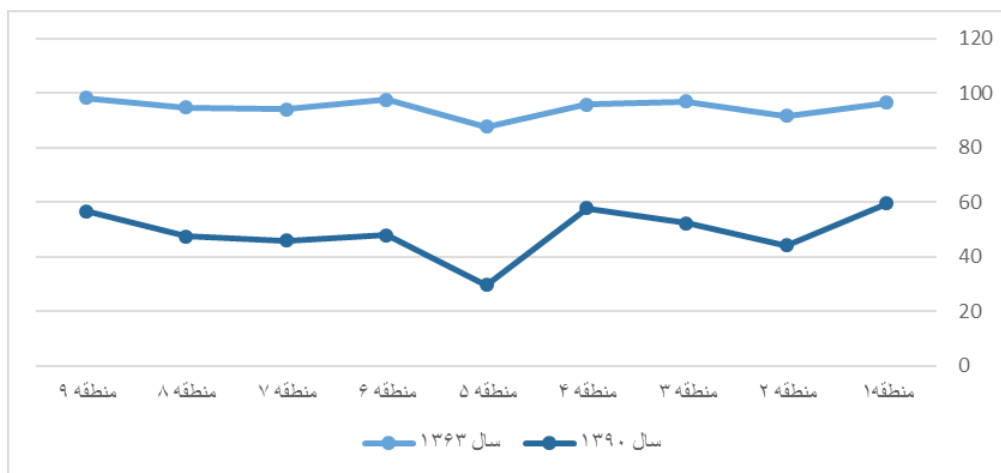
نابرابری در سواد، مشمول مجموعه شاخص‌هایی درباره‌ی اندازه‌گیری نابرابری آموزشی می‌شود که نهادهای سنجش نابرابری برای تعیین نابرابری در آموزش از آن‌ها استفاده می‌کنند. از جمله این شاخص‌ها می‌توان به شاخص تعیین شده‌ی آکایر فوستر و شاخص ضریب جینی آموزش اشاره کرد. در تمام این شاخص‌ها، متوسط گذران سال‌های تحصیل معیار مقایسه و تعیین نابرابری قرار می‌گیرد. در گزارشی که رستمی و همکاران در سال ۱۳۹۵ در وزارت رفاه بر اساس روش آکایر و فوستر تهیه کرده‌اند خانوارهایی که اعضای آن‌ها بیشتر از پنج سال تحصیل نکرده‌اند یا کودک شش تا هجده سال با کم‌تر از هشت کلاس سواد (متناسب با سن) دارند دچار فقر آموزشی نامیده شده‌اند. بر این اساس خانواده‌های استان سیستان و بلوچستان بیشترین آسیب را در بُعد آموزش (۱۷ درصد در خانوارهای شهری و ۴۱ درصد در خانوارهای روستایی) دارند. پس از آن‌ها در بُعد روستایی به ترتیب یزد و تهران و در بُعد شهری به ترتیب کرمان و سمنان بیشترین میزان فقر آموزش را دارند. از سوی دیگر کمترین آسیب در بُعد آموزش در مناطق شهری به استان البرز (۳ درصد) و در مناطق روستایی به بوشهر (۱۱ درصد) تعلق دارد. به طور کلی، میانگین فقر آموزش در چهار استان سیستان و بلوچستان، یزد، تهران و آذربایجان غربی فاصله‌ی زیادی با میانگین کشوری دارد.

نمودار ۱: درصد شاخص فقر آموزش در مناطق شهری در سال ۱۳۹۵ (رستمی و همکاران)



در پژوهش دیگری که حسن‌زاده و راغفر انجام داده‌اند، مقایسه وضعیت تاریخی شاخص سواد در طول سه دهه نشان می‌دهد میانگین کشوری شاخص تغییر چشمگیری داشته است، اما شکاف منطقه‌ای و شهری-روستایی در آن همچنان به قوت قبل باقی است. در واقع علی‌رغم کاهش کلی فقر آموزش در طول سه دهه در کشور، شکاف منطقه‌ای فقر آموزش بین استان‌های برخوردار و کمتربرخوردار بیشتر شده است.<sup>۵</sup>

نمودار ۲: روند شکاف منطقه‌ای در فقر آموزش از سال ۱۳۶۳-۱۳۹۰: شهری روستایی (حسن‌زاده و راغفر، ۱۳۹۲)



۵- منطقه ۱: آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی و اردبیل؛ منطقه ۲: استان‌های شمالی؛ منطقه ۳: گلستان، خراسان رضوی، خراسان شمالی، سمنان؛ منطقه ۴: سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی و هرمزگان؛ منطقه ۵: استان تهران؛ منطقه ۶: قم، مرکزی، قزوین، منطقه ۷: اصفهان، یزد و فارس؛ منطقه ۸: بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری و خوزستان؛ و منطقه ۹: لرستان، ایلام، کرمانشاه، همدان، کردستان و زنجان.

## ۳،۱،۲. شاخص‌های نابرابری در دسترسی به آموزش

### شاخص پوشش پیش دبستانی

شاخص پوشش پیش دبستانی از مهم‌ترین شاخص‌هایی است که میزان آن در کیفیت تحصیلی مقاطع بعدی نیز تأثیرگذار است. طبق گزارش بانک جهانی یکی از راه‌های مهم بهبود کیفیت آموزش در ایران کمک به گسترش هدفمند آموزش پیش دبستانی است. این گزارش که در سال ۲۰۰۳ در ایران تولید شده است معتقد است: «تأثیر مثبت دوره پیش دبستانی بر بهبود میزان تحصیلات و شکستن چرخه فقر را می‌توان در مورد ایران ثابت کرد. مطالعه پرلز سال در سال ۲۰۰۱ تأثیر آموزش پیش دبستانی بر پیشرفت خواندن و نوشتن را بررسی کرده است. ایران در زمینه مهارت خواندن و نوشتن در مقایسه با ۲۴ کشور از آخرتبه سوم را دارد، اما تنها یک سال آموزش پیش دبستانی، میانگین پیشرفت در امتیاز مهارت خواندن و نوشتن در آزمون پرلز را ۱۱ درصد افزایش داده است». همچنین اهمیت ویژه این دوره برای نوآموزان ایران مربوط به مناطق دوزبانه و مشکلات کودکان مقطع ابتدایی این مناطق از کشور در فقدان گذراندن دوره پیش دبستانی است. مقطع پیش دبستان طبق قانون در ایران دو سال پیش از آغاز دوره ابتدایی است، اما تحصیل در این دوره از نظر قانونی اجباری و رایگان نیست و خانواده‌ها به شکل اختیاری و با هزینه خود در این مقطع ثبت نام می‌کنند. در همین باره لازم است تأکید شود مشارکت دولت در پوشش دوره پیش دبستانی نزدیک به «صفر» است.

$$\text{شاخص پوشش پیش دبستانی} = \frac{\text{جمعیت ثبت نام‌شدگان در دوره پیش دبستانی}}{\text{جمعیت کودکان مقطع سنی مدنظر}}$$

تأثیر ثابت شده این دوره بر کل دوران تحصیل (به ویژه در مناطق دوزبانه) باعث شده است تا در سی سال گذشته برنامه‌هایی برای افزایش پوشش پیش دبستان اجرا شود. در شرایطی که آمار کنونی نرخ پیش دبستانی به دلیل تکثر متولیان در این حوزه محل مناقشه است (از ۴۲ درصد در گزارش توسعه انسانی تا ۵۸ درصد در «گزارش آموزش برای همه»<sup>۶</sup>). طبق گزارش آموزش برای همه، اختلاف نرخ پوشش پیش دبستانی میان مناطق شهری و روستایی، از دهه ۸۰ تا ۹۰ در ایران تغییری نداشته و ۱۵ تا ۲۰ درصد فاصله میان این دو منطقه همواره برقرار بوده است. در همین گزارش، نرخ ثبت نام خالص ارائه نشده است، اما نرخ ثبت نام ناخالص در سال ۱۳۷۸، ۱۵ درصد و نرخ ثبت نام ناخالص در سال ۱۳۹۱، ۳۵ درصد اعلام شده است. این درصد نسبت به دیگر کشورهای منطقه و کشورهای عرب درصد پایین تری است. با این حال به نظر می‌رسد در دهه ۹۰ و با تصویب دستورالعمل پیش دبستانی رایگان در مناطق دوزبانه، این شکاف در این مناطق کمی جبران خواهد شد.

نکته نگران کننده اما درباره آموزش پیش دبستانی در ایران آن است که دولت تقریباً هیچ مشارکتی در ارائه این آموزش‌ها ندارد. در گزارش نگارش شده سال ۱۳۹۲ مرکز پژوهش‌های مجلس، سهم دولت از آموزش دوره پیش دبستان صفر اعلام شده است؛ البته این بدان معناست که دولت برخی سیاست‌ها را برای ارائه آموزش رایگان در این مقطع از طریق خرید خدمت از بخش خصوصی انجام می‌دهد.

### شاخص پوشش واقعی مقطع ابتدایی و کل

شاخص پوشش مقطع ابتدایی از شاخص‌های گویا برای بررسی وضعیت عدالت آموزشی در ایران است. مقاطع ابتدایی و دوره اول متوسطه در ایران مانند بسیاری از کشورهای جهان به‌عنوان دوره لازم‌التعلیم محسوب می‌شوند. به همین دلیل پوشش این مقاطع از اولویت‌های آموزش ایران بوده است. همچنین اهمیت پوشش ابتدایی در شاخص دیگر که نیز سواد کل جمعیت کشور است اثر مستقیم دارد، اما برای محاسبه پوشش تحصیلی در هر دوره‌ای دو شاخص وجود دارد:

پوشش تحصیلی ظاهری: این شاخص برای دوره تحصیلی معین، از تقسیم تعداد دانش‌آموزان یک دوره تحصیلی که در آن دوره تحصیلی ثبت‌نام کرده‌اند و در سن متعارف و خاص همان دوره تحصیلی قرار دارند بر تعداد جمعیت در سن متعارف همان دوره، ضربدر ۱۰۰ به دست می‌آید که به دلیل وجود تکرار پایه و وقفه تحصیلی ممکن است از عدد ۱۰۰ نیز تجاوز کند.

پوشش تحصیلی واقعی: این شاخص برای دوره تحصیلی معین از تقسیم تعداد دانش‌آموزانی که در آن دوره تحصیلی ثبت‌نام کرده‌اند و در سن متعارف همان دوره تحصیلی قرار دارند بر تعداد جمعیت لازم‌التعلیم یا در سن متعارف همان دوره تحصیلی، منهای مردودان مشغول به تحصیل در آن ضربدر ۱۰۰ به دست می‌آید. درصد اشتغال به تحصیل واقعی همواره عددی کمتری مساوی ۱۰۰ خواهد بود. تفاضل درصد اشتغال به تحصیل واقعی از ۱۰۰ نشان می‌دهد چه درصدی از جمعیت در سن متعارف یک دوره تحصیلی از تحصیل در مدارس محروم‌اند یا به دلیل داشتن سابقه تکرار پایه، وقفه تحصیلی یا جهش تحصیلی در دوره دیگری تحصیل می‌کنند. براساس آمار نرخ پوشش تحصیلی کل در سال ۱۳۹۵، معادل ۹۲٫۱۱ درصد است که در مقایسه با سال ۱۳۶۵ رشدی ۲۵ درصدی را نشان می‌دهد.

جدول ۶: مقایسه نرخ پوشش تحصیلی خالص (به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷)<sup>۷</sup>

سال	جمعیت لازم‌التعلیم	جمعیت دانش‌آموزان	درصد پوشش تحصیلی خالص*
۱۳۴۵	۷,۱۸۲,۰۲۸	۲,۹۹۶,۹۲۸	۴۱/۷۲
۱۳۶۵	۱۵,۰۱۷,۹۳۸	۹,۹۴۴,۹۸۵	۶۶/۲۲
۱۳۹۵	۱۲,۹۲۹,۲۱۷	۱۱,۹۰۹,۴۷۸	۹۲/۱۱

\*تعداد دانش‌آموزان یک دوره تحصیلی که در آن دوره تحصیلی ثبت‌نام کرده‌اند و در سن متعارف و خاص همان دوره تحصیلی قرار دارند(عابدینی، ۱۳۹۳، ص ۲۰۳).

مقاطع ابتدایی و راهنمایی در ایران، مانند بسیاری از کشورهای جهان به‌عنوان دوره لازم‌التعلیم محسوب می‌شوند و به همین دلیل شاخص پوشش تحصیلی ظاهری مقطع ابتدایی یکی از شاخص‌ها برای بررسی وضعیت نابرابری آموزشی در ایران است. درباره این شاخص اگرچه میانگین کلی از سال ۱۳۵۰ که ۵۱ درصد بوده تقریباً به ۱۰۰ نزدیک شده است، اما همچنان شکاف استانی در نرخ پوشش مقطع دبستان بارز است و مناطق محروم، مرزنشین و دوزبانه مانند سیستان و بلوچستان، کردستان و آذربایجان غربی در سال‌های اخیر با حدود ۹۰ درصد پوشش تقریبی، کمترین نرخ ثبت‌نام دبستان را دارند. بر

۷- «بررسی مسئله «بازماندگی از تحصیل» و «بی‌سوادی» در نظام آموزش و پرورش ایران»، ۱۳۹۷.



اساس داده‌های مرکز آمار ایران، نرخ پوشش دوره ابتدایی در ایران ۹۸٫۷۱ درصد است. این رقم در مناطق شهری ۹۸٫۸۰ درصد و در مناطق روستایی ۹۸٫۴۹ درصد است که نشان دهنده نبود شکاف میان شهر و روستا در این زمینه است. در جدول زیر، نرخ پوشش دوره ابتدایی در استان‌های کشور نشان داده شده است. این جدول نشان دهنده شکاف معنادار وضعیت استان سیستان و بلوچستان با دیگر استان‌های کشور در این زمینه است.

جدول ۷: نرخ پوشش تحصیلی ظاهری دوره ابتدایی استانی در سال ۱۳۹۷ (داده‌های خام هزینه و درآمد سال ۱۳۹۷-مرکز آمار ایران)

استان	نرخ پوشش ابتدایی	استان	نرخ پوشش ابتدایی
مرکزی	٪۹۷٫۸۲	ایلام	٪۹۸٫۸۲
گیلان	٪۹۹٫۱۷	کهگیلویه و بویراحمد	٪۹۹٫۷۴
مازندران	٪۹۹٫۲۳	بوشهر	٪۹۷٫۰۵
آذربایجان شرقی	٪۹۹٫۸۰	زنجان	٪۹۹٫۶۹
آذربایجان غربی	۹۹٫۴۰	سمنان	٪۹۶٫۸۹
کرمانشاه	٪۹۹٫۷۶	یزد	٪۹۷٫۴۴
خوزستان	٪۹۹٫۵	هرمزگان	٪۹۸٫۱۸
فارس	٪۹۸٫۴۹	تهران	٪۹۹٫۰۸
کرمان	٪۹۹٫۲۵	اردبیل	٪۹۹٫۴۹
خراسان رضوی	٪۹۸٫۵۷	قم	٪۹۹٫۳۷
اصفهان	٪۹۹٫۹۳	قزوین	٪۹۸٫۰۵
سیستان و بلوچستان	٪۹۳٫۱۲	گلستان	٪۹۸٫۵۸
کردستان	٪۹۸٫۹۲	خراسان شمالی	٪۹۸٫۷۲
همدان	٪۹۹٫۹۵	خراسان جنوبی	٪۹۹٫۸۱
چهارمحال و بختیاری	٪۹۸٫۲۴	البرز	٪۹۹٫۶
لرستان	٪۹۹٫۲۵		

با این حال، نرخ پوشش تحصیلی واقعی (با حذف مردودان) درصد پایین تری از پوشش ابتدایی و راهنمایی را نشان می‌دهد.

جدول ۸: نرخ پوشش تحصیلی واقعی در سه مقطع در سال ۱۳۸۵ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰:۱)

مقطع تحصیلی	نرخ پوشش واقعی تحصیلی
مقطع ابتدایی	۸۸٫۵
مقطع راهنمایی	۷۲٫۷
مقطع دبیرستان	۴۸٫۵

### شاخص بازماندگی تحصیلی

دو مرکز بین‌المللی، شاخص‌های مرتبط با بازماندگی تحصیلی را در دو مقطع دهه ۷۰ و دهه ۸۰ در ایران بررسی کردند: «مرکز بین‌المللی میکس»؛ و «مرکز بین‌المللی داده و سیاست آموزش»<sup>۸</sup>. مرکز داده و سیاست آموزش در سال ۱۳۸۶ گزارشی با عنوان «بازماندگی تحصیلی در ایران» ارائه کرد و در آن تعریف زیر را برای کودکان بازمانده از تحصیل معیار قرار داد: «کودکانی که در بازه سنی هفت تا چهارده سال در حال تحصیل در مدرسه نبودند یا به جای تحصیل در مدرسه در مهدکودک مشغول تحصیل بودند. شیوه سنجش براساس مقایسه یافته‌های جمعیت کودکان در سرشماری خانوار با جمعیت کودکان بازه سنی هفت تا چهارده سال (بر اساس ماه تولد در ثبت احوال) است».

در زمینه نابرابری و فقر استانی مربوط به این شاخص، محاسبات پژوهشی در وزارت رفاه که یک دهه بعد (سال ۱۳۹۵-۱۳۹۶) انجام گرفته است نیز همچنان گویای شکاف استانی است و نشان می‌دهد بیشترین نرخ بازماندگی از تحصیل در دوره دبستان با فاصله بسیار نسبت به دیگر استان‌ها به سیستان و بلوچستان تعلق دارد. بازماندگی از تحصیل در این استان نزدیک به ۹ درصد بوده، در حالی که این نرخ در دیگر استان‌های کشور کمتر از ۲٫۶ درصد است. استان‌های لرستان، خوزستان و آذربایجان غربی نیز بیشترین درصد بازماندگی از تحصیل را پس از سیستان و بلوچستان دارند.

مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارشی مدعی است با وجود میانگین حدوداً ۸۰ درصدی پوشش تحصیلی واقعی جمعیت سنی شش تا هفده ساله می‌توان گفت بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵، بالغ بر ۳ میلیون نفر از افراد گروه سنی مشمول تحصیل در بیرون مدرسه قرار دارند و به آموزش دسترسی ندارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰: ۲۵). با این حال در گزارش متأخرتر مرکز پژوهش‌ها، بر اساس آمار سال ۱۳۹۵-۱۳۹۶ تعداد کودکان بازمانده از تحصیل به طور کلی ۷۴۷ هزار و ۹۱۱ نفر است که بخشی از آن‌ها اصلاً وارد مدرسه نشده‌اند و برخی دیگر ترک تحصیل کرده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۹۷).

### شاخص برابری فرصت

نظریه برابری فرصت ایده اصلی رومر است. او در کتاب برابری فرصت اساس این ایده را مطرح می‌کند که نتایج نابرابری به دو مؤلفه تقسیم می‌شود: ۱. نابرابری ناشی از شرایط فرد که وی هیچ‌گونه کنترلی بر آن‌ها ندارد، مانند جنسیت، نژاد و محل تولد تحصیلات؛ و ۲. نابرابری ناشی از تلاش فرد که نتایج آن متأثر از انتخاب فرد است. در این چارچوب نابرابری ناشی از شرایط، ناعادلانه و نابرابری ناشی از تلاش عادلانه تلقی می‌شود. نابرابری فرصت در آموزش، موجب اتلاف استعداد افراد و کاهش امید به شکوفایی فراگیر می‌شود. با کاهش نابرابری فرصت آموزشی می‌توان علاوه بر بهبود توزیع آموزش، ابعاد دیگری مانند رفاه، درآمد، مشارکت عمومی و بهداشت را نیز بهبود بخشید. در اینجا، مقصود از برابری فرصت آموزشی، بی‌تأثیری شرایطی همچون جنسیت، نژاد، محل تولد یا پیشینه خانوادگی است که همگی خارج از کنترل کودک هستند و بر شانس دسترسی او تأثیر دارند. مزیت به‌کارگیری این روش نسبت به دیگر روش‌ها این است که این شاخص‌ها به‌طور مستقیم سیاست‌گذاران را از مقدار ضروری انتقال فرصت‌های آموزشی از گروه‌های برخوردار به گروه‌های محروم برای توزیع منصفانه فرصت‌ها آگاه می‌سازد؛ بنابراین

شاخص برابری فرصت آموزش، نشان دهنده ناکارآمدی شرایطی همچون جنسیت، نژاد، محل تولد یا پیشینه خانوادگی بر شانس دسترسی به آموزش است. این شاخص در ایران تنها برای یک پایه محاسبه شده است و نشان می‌دهد در پایه پنجم ابتدایی، ۲۲ درصد از کودکان در کشور فرصت نابرابری در دسترسی به آموزش داشته‌اند (این شاخص نسبت به سال ۱۳۸۳، ۱۰ درصد بهبود داشته است). در این مطالعه نشان داده شده است افزایش میانگین تحصیلات والدین و سرانه درآمد خانوار، احتمال حضور به موقع کودکان را افزایش داده است (ابونوری و محمدی، ۱۳۹۶).

### ضریب جینی پوشش تحصیلی

استفاده از ضریب جینی پوشش تحصیلی برای نشان دادن میزان نابرابری پوشش تحصیلی در مجموع آموزش‌های عمومی و متوسطه در استان‌هاست. ضریب جینی از مقایسه نسبت تجمعی تعداد دانش‌آموزان هر استان به مجموع دانش‌آموزان کشور برای آموزش مورد نظر با نسبت تجمعی تعداد افراد لازم‌التعلیم گروه سنی مربوطه در هر استان به جمعیت گروه سنی ذی‌ربط در کل کشور به دست می‌آید. مقدار این ضریب بین «صفر و یک» متغیر است و هرچه مقدار آن کوچک‌تر باشد، توزیع دانش‌آموزان بین استان‌ها با توجه به افراد لازم‌التعلیم استان متناسب‌تر صورت گرفته است. در پژوهشی که نفیسی در سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۶ انجام داده نشان داده است: «اولاً، مقدار این ضرایب خیلی کوچک است و این خود نشانه توزیع نسبتاً برابر آموزش در استان‌هاست؛ و ثانیاً، ضریب جینی به جز آموزش ابتدایی برای کلیه سطوح آموزش‌های عمومی و متوسطه کاهش یافته است که نمایانگر کاهش نابرابری در پوشش تحصیلی بین استان‌های کشور است». در مجموع برای سه مقطع ضریب جینی در سال ۱۳۷۲ برابر با ۰٫۴۸۸ است و در سال ۱۳۷۸ به ۰٫۴۹۱ رسیده است.

### دسترسی به آموزش‌های آنلاین

شیوع ویروس کرونا باعث شروع تغییری مهم در ابزارها و شیوه‌های آموزش و حرکت به سمت پارادایم آموزش آنلاین شده است. ابعاد تغییرات ناشی از این رخداد تاریخی هنوز ناشناخته است، ولی از همین ابتدا اهمیت دسترسی به آموزش‌های از راه دور در مرکز توجه قرار گرفته است. این دسترسی شامل مؤلفه‌هایی از جمله دسترسی به وسیله دیجیتال متناسب، دسترسی به اینترنت پرسرعت، دسترسی به کلاس‌های آنلاین و سواد دیجیتال است. تعریف شاخص‌ها در این حوزه هنوز به نقطه وفاق نرسیده است و بحث‌ها درباره آن ادامه دارد، لیکن علی‌الحساب می‌توان به دسترسی آسان به وسایل دیجیتال متصل به اینترنت به عنوان شرط اولیه این نوع از آموزش تأکید کرد. در ایران این عدد هنوز به طور دقیق اعلام نشده است. در این باره، برآوردها و آمار مختلفی تاکنون اعلام شده است که از ۶۰ تا ۸۵ درصد در نوسان است. در آخرین اظهار نظر مسئولان آموزش و پرورش، ۷۸ درصد دانش‌آموزان توانسته‌اند به سامانه شاد آموزش و پرورش وارد شوند و از آن استفاده کنند.<sup>۹</sup> با این حال چنین آمارهایی نشان نمی‌دهند به چه میزان دسترسی به این آموزش‌ها برای دانش‌آموزان آسان و مؤثر بوده است. آنچه مسلم است دسترسی نداشتن بسیاری از دانش‌آموزان در مناطق کمتر برخوردار کشور به حداقل امکانات است.

## ۴.۱.۲. شاخص‌های نابرابری در ماندگاری یا ادامه تحصیل

### شاخص ترک تحصیل

نرخ ترک تحصیل نشان‌دهنده توانایی سیستم آموزش کشور در نگهداری دانش‌آموزان است. میزان ترک تحصیل نشان‌دهنده میزان ائتلافی است که نظام آموزشی به دلیل بی‌کفایتی متحمل آن می‌شود. براساس برخی از تحقیقات، ترک تحصیل حتی در برخی از پایه‌های ابتدایی سبب می‌شود که فرد آموزش‌های پیشین را نیز فراموش کند و دچار بی‌سوادی شود. یافته‌های پژوهش وزارت رفاه (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷) نشان می‌دهد با وجود افزایش نرخ ماندگاری (این نرخ معکوس نرخ ترک تحصیل است) تا ۹۸٫۹ درصد در ابتدایی و ۹۶٫۶ درصد در متوسطه اول، شکاف استانی در این مقاطع همچنان بالاست و سه استان سیستان و بلوچستان (۵٫۳)، لرستان (۳٫۵) و کهگیلویه و بویراحمد (۳٫۳) در ابتدایی و سیستان و بلوچستان (۹٫۷)، آذربایجان غربی (۵٫۰۸) و خراسان شمالی (۵٫۰۷) به ترتیب بالاترین نرخ‌ها را در ترک تحصیل دارند. نکته مهم دیگر در این رابطه موضوع کودکان فاقد مدرک هویتی در مناطق مختلف کشور است. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۷ برآورد می‌شود کودکان ایرانی فاقد شناسنامه ۴۰۰ هزار تا یک میلیون نفرند که باید آن‌ها را به آمار رسمی بازماندگی از تحصیل اضافه کنیم. علاوه بر این در همین گزارش تأکید می‌شود آمار بازماندگی از تحصیل در ایران آن‌چنان مغشوش است که نباید تنها به گزارش‌های رسمی در این باره اکتفا کرد.<sup>۱۰</sup>

### شاخص ضریب جینی تعداد سال‌های تحصیل

از این شاخص عمدتاً دو نهاد بین‌المللی «بانک جهانی» و «برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد یا برنامه عمران ملل متحد»<sup>۱۱</sup> استفاده می‌کنند. برنامه عمران ملل متحد در گزارش توسعه انسانی، شاخصی با عنوان «نابرابری آموزش اتکینسون» ارائه می‌کند که در آن توزیع تعداد سال‌های تحصیل براساس سرشماری خانوار محاسبه می‌شود. ضریب جینی آموزش بانک جهانی نیز به همین شکل اختلاف تعداد سال‌های تحصیل گروه‌های سنی مختلف را برحسب توزیع منطقه‌ای محاسبه می‌کند. در گزارش توسعه انسانی وضعیت نابرابری آموزش در ایران در سال ۱۳۹۵-۱۳۹۶، ۰٫۳۷ اعلام شده است که در مقایسه با ضریب ۰٫۲۵ در میانگین جهانی، ۱٫۵ برابر بیشتر و در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته ۲ تا ۳ برابر بیشتر است. وضعیت این شاخص از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۷ به صورت ثابت گزارش شده است.

## ۵.۱.۲. شاخص‌های مرتبط با تکرار پایه

تکرار پایه یا ثبت نام دانش‌آموزان مردودی شاخصی است که نشان‌دهنده میزان ائتلاف نظام آموزشی است. عدم کارایی درونی سبب افزایش هزینه‌های نظام آموزشی می‌شود و یکی از نتایج آن دانش‌آموزان تکرار پایه‌ای هستند. تغییرات این شاخص در مناطق مختلف و در مقاطع تحصیلی گوناگون و مقایسه آن‌ها با یکدیگر نشان‌دهنده شکاف کیفیت تحصیلی است

۱۰- یکی از ساختارهای قانونی مرتبط با این مسئله، اجباری نبودن دوره دوم متوسطه در ایران است.

و توجه به آن سبب می‌شود سیاست‌گذار برای افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه به افزایش کیفیت آموزش نظر داشته باشد. شاخص‌های مرتبط با این موضوع به طور خاص کمک خواهند کرد تا وضعیت آموزشی حاد در نقاط خاص شناسایی شوند.

### شاخص نرخ ارتقای دانش‌آموزان به تفکیک مقاطع و پایه‌های تحصیلی (شکاف منطقه‌ای در سال ۱۳۹۵-۱۳۹۶)

این شاخص از کسر دانش‌آموزان تکرار پایه ثبت‌نام شده از تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نام شده در پایه مورد نظر به دست می‌آید. محاسبه مقدرسی و همکاران نشان می‌دهد در سال تحصیلی ۱۳۹۵-۱۳۹۶، بالاترین نرخ ارتقا در مقطع ابتدایی در میان استان‌ها به سه استان، تهران، البرز و مازندران تعلق دارد و پایین‌ترین نرخ ارتقا به استان‌های سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان شمالی تعلق دارد. استان تهران با نرخ ارتقای ۱۰۲ درصد و سیستان و بلوچستان با نرخ ارتقای ۹۰ درصد بیش از ۱۰ درصد اختلاف دارند. در حوزه شکاف جنسیتی نیز دو استان دارای بیشترین شکاف عبارت‌اند از کهگیلویه و بویراحمد و هرمزگان. در استان کهگیلویه و بویراحمد پسران ۲ درصد بیش از دختران ارتقای آموزشی در مقطع ابتدایی دارند و نسبت ۹۶ درصد به ۹۴ درصد است و در استان هرمزگان با اختلاف ۲ درصد، نرخ ارتقای دختران بیش از پسران است (۹۶ به ۹۸ درصد). در حوزه متوسطه اول نیز بالاترین نرخ ارتقای استان‌ها به ترتیب تعلق دارد به استان‌های تهران (۱۰۰ درصد)، البرز (۹۹ درصد) و مازندران (۹۸٫۶ درصد) و پایین‌ترین نرخ ارتقا به استان‌های سیستان و بلوچستان (۸۸ درصد)، خراسان شمالی (۹۳٫۶ درصد)، آذربایجان غربی (۹۳٫۸ درصد) تعلق دارد. شکاف جنسیتی در مقطع متوسطه اول نیز در استان سیستان و بلوچستان (۲٫۸ درصد)، در استان کردستان (۲٫۶ درصد) و نرخ ارتقای تحصیلی پسران بیش از دختران بوده است.

### شاخص میانگین طول دوره تحصیل

این شاخص نیز از جمله مهم‌ترین شاخص‌هایی است که میزان اتلاف رانشان می‌دهد. در این شاخص تمام مواردی که اتلاف هزینه نیز به شکل مستتر لحاظ می‌شود. در واقع ملاک ایده‌آل فراغت از تحصیل در هر دوره تعداد سال‌های آن مقطع است. این شاخص تعیین می‌کند محاسبه اینکه به شکل میانگین با توجه به نرخ تکرار پایه و ترک تحصیل میزان تخطی از ایده‌آل چقدر است. برای محاسبه آن باید از فرمول زیر اقدام کرد:

$$\text{میانگین طول تحصیل هر فارغ‌التحصیل} = \frac{\text{تعداد کل فارغ‌التحصیلان}}{۵ + \dots + \text{تعداد فارغ‌التحصیلان هفت ساله} \times ۷ + \text{تعداد فارغ‌التحصیلان شش ساله} \times ۶ + \text{تعداد فارغ‌التحصیلان پنج ساله}}$$

در این زمینه، محاسبه آماری مربوط به سال‌های اخیر انجام نشده است، ولیکن تعداد فارغ‌التحصیلان شش ساله گزارش ملی ارزیابی و تحلیل عملکرد دوره آموزش و پرورش عمومی در دهه ۱۳۸۰ (مؤسسه فرهنگی منادی تربیت معاونت آموزش عمومی و امور تربیتی، ۱۳۸۲) نشان‌دهنده کاهش سالانه مدت تحصیل فارغ‌التحصیلان در دوره ابتدایی است؛ به گونه‌ای که از ۵٫۳۹ در سال تحصیلی ۱۳۷۰-۱۳۷۱ به ۵٫۱۹ در سال تحصیلی ۱۳۷۹-۱۳۸۰ رسیده است

### شاخص ضریب کارآیی و نسبت اتلاف

ضریب کارآیی هر پایه تحصیلی عبارت است از: تعداد سال هایی که هر دانش آموز باید طی کند تا به آن پایه برسد ضربدر تعداد افرادی که از پایه قبل فارغ التحصیل شده اند تقسیم بر مجموع تعداد دانش آموز واقعی تا پایه مورد نظر. شاخص ضریب کارآیی همواره کمتر از یک است و هر چقدر به عدد یک نزدیک تر باشد سیستم آموزشی کارآتر خواهد بود. شاخص نسبت اتلاف دقیقاً نقطه مقابل شاخص ضریب کارآیی است. نسبت ایده آل وقتی حاصل است که تمام دانش آموزان یک دوره تحصیلی خاص بدون هیچ گونه تکرار یا وفاتی دوره را به پایان برسانند. بدیهی است هرگونه افزایشی در نسبت مزبور به معنی افزایش هزینه های آموزشی است که در اثر عملکرد ضعیف نظام آموزشی حاصل می شود؛ بنابراین میزان این شاخص هرچه بیشتر از یک باشد نشانه ناکارآمدی سیستم است. بر اساس گزارش سیمای توسعه آموزشی استان ها در دهه ۷۰، «در سال ۱۳۷۰ دوره آموزش ابتدایی در کل کشور حدود ۸۰ درصد کارآیی داشته است». در این سال استان هایی که کمترین کارآیی را داشتند به ترتیب سیستان و بلوچستان (۶۶٫۵٪)، آذربایجان غربی (۷۰٫۲٪) و هرمزگان (۷۰٫۴٪) هستند. بر همین اساس «در سال ۱۳۷۸ کارآیی سیستم آموزشی در سطح کشور افزایش یافته و این ضریب بیش از ۹۰ درصد است. سه استان آخر در این سال به ترتیب سیستان و بلوچستان (۷۴٪)، اردبیل (۸۴٫۳٪) و آذربایجان شرقی (۸۴٫۳٪) هستند» (دفتر همکاری های علمی بین المللی آموزش و پرورش و یونسف، ۱۳۸۱).

### شاخص افت تحصیلی

کاربرد اصطلاح افت تحصیلی یا اتلاف در آموزش و پرورش از زبان اقتصاددانان گرفته شده است و آموزش و پرورش را به صنعتی تشبیه می کند که بخشی از سرمایه و مواد اولیه را که باید به محصول نهایی تبدیل می شد تلف کرده و نتیجه مطلوب را به بار نیاورده است؛ البته کاربرد اصطلاح قصور و واماندگی در تحصیل مطلوب تر است. وقتی صحبت از افت تحصیلی می شود منظور تکرار پایه تحصیلی در یک دوره و ترک تحصیل پیش از پایان دوره است (سهرابی، ۱۳۷۳)؛ به عبارت دیگر افت تحصیلی شامل جنبه های مختلف شکست تحصیلی، چون غیبت مطلق از مدرسه، ترک تحصیل پیش از موعد مقرر، تکرار پایه تحصیلی، نسبت میان سنوات تحصیلی دانش آموز و سال های مقرر آموزش و کیفیت نازل تحصیلات می شود. منظور از افت تحصیلی کاهش عملکرد تحصیلی و درسی دانش آموز از سطح رضایت بخش به سطح نامطلوب است.

### ۶٫۱٫۲. شاخص های نابرابری در خروجی های یادگیری (قبولی و کیفیت)

#### نمرات آزمون تیمز و پرلز؛ شکاف منطقه ای، طبقاتی و جنسیتی

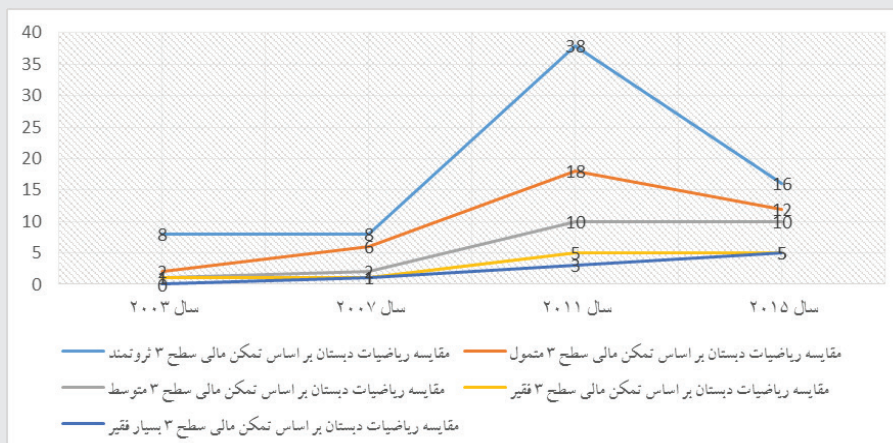
مطالعه بین المللی روند آموزش ریاضیات و علوم (تیمز) و مطالعه بین المللی پیشرفت سواد خواندن (پرلز)، از مهم ترین و وسیع ترین مطالعات تطبیقی در قلمرو ارزشیابی پیشرفت تحصیلی است که عملکرد تحصیلی دانش آموزان بیش از ۶۰ کشور جهان را در دروس ریاضیات، علوم و سواد خواندن می سنجد. کشور جمهوری اسلامی ایران نیز از سال ۱۳۷۰ شمسی برابر با ۱۹۹۱ میلادی رسماً همکاری خود را با این انجمن آغاز کرد و تاکنون در شش مطالعه تیمز در فاصله سال های ۱۹۹۵، ۱۹۹۹، ۲۰۰۳، ۲۰۰۷، ۲۰۱۱، ۲۰۱۵ و پیشرفته تیمز ۲۰۰۸ و نیز در سه مطالعه پرلز در فاصله سال های ۲۰۰۱، ۲۰۰۶، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۶ شرکت کرده است.



این آزمون‌ها علاوه بر سنجش سطح یادگیری، اطلاعاتی را درباره محل سکونت، سطح سواد والدین، وضعیت مالی خانواده، میزان مکالمه به زبان فارسی و جنسیت از سه دسته دانش آموزان، معلمان و والدین استخراج می‌کنند و عملکرد دانش آموزان را در چهار سطح، یک (آسان‌ترین سطح)، دو (نسبتاً آسان)، سه (نسبتاً سخت)، چهار (سخت‌ترین سطح) می‌سنجند. به دلیل اهمیت مسئله، بخشی از یافته‌های پژوهشی وزارت رفاه (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷) در این باره در کادر زیر آورده شده است:

مطالعه مقایسه‌ای ما از نمرات دانش آموزان ایرانی در آزمون‌های تیمز و پرلز در سال‌های ۲۰۰۳، ۲۰۰۷، ۲۰۱۱، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶، نابرابری میان شهر و روستا و همچنین فقیر و غنی را به وضوح نشان داده است. برای مثال، نمودار زیر نمرات فرزندان خانواده‌های گروه‌های مختلف درآمدی در بخش ریاضی آزمون تیمز نشان داده شده است. این جدول نشان دهنده رابطه مستقیم میان سطوح درآمدی و دستیابی به آموزش با کیفیت است و گویای آن است که ثروتمندان بیش از ۲ برابر فقرا به آموزش با کیفیت می‌رسند. همچنین نتیجه دیگری که می‌توان از این آمار گرفت فاصله گرفتن هرچه بیشتر ثروتمندان از فقرا در سطوح بالای یادگیری است. این بدان معنی است که یک دانش آموز دبستانی ثروتمند ۳ تا ۴ برابر شانس بیشتری برای موفقیت در آزمون‌های دشوار دارد. از این‌گونه می‌توان حدس زد که در مقاطع بالاتر تحصیل نیز این شکاف وجود دارد و حتی تعمیق می‌یابد و توان دانش آموزان کم‌بضاعت برای رقابت در آزمون‌های مانند کنکور را چندین برابر کمتر از اقشار مرفه خواهد کرد.

نمودار ۳: مقایسه نتایج درس ریاضی دانش آموزان ایرانی طی چهار دوره آزمون تیمز به تفکیک طبقه درآمدی (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷).



در بعد تأثیر شکاف شهری-روستایی بر میزان یادگیری، یافته‌های این آزمون‌ها نیز وضعیتی مشابه را نشان می‌دهند. بررسی نتایج آزمون پرلز نیز نشان می‌دهد شکاف شهری-روستایی نیز در سطوح مختلف دشواری آزمون، بسیار زیاد است. برای نمونه، معدل نمرات دانش آموزان دبستانی شهرنشین در سطوح ۱، ۲ و ۳ دشواری، ۲ تا ۳ برابر معدل دانش آموزان روستایی است. این آمار حکایت از آن دارد که کیفیت یادگیری در مناطق شهری بیش از ۲ برابر مناطق روستایی است. به معنای دیگر دانش آموزی که در یک شهر معمولی زندگی کرده و دوران دبستان را به پایان رسانده است، در حالت عادی ۲ برابر یک دانش آموز روستایی مهارت‌های مربوط به خواندن را دارد.

جدول ۹: مقایسهٔ آزمون پرلز از مهارت‌های خواندن مقطع دبستان (سطح ۱ و ۲)، مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷

سطح ۲		سطح ۱		سطح
نمرهٔ روستایی	نمرهٔ شهری	نمرهٔ روستایی	نمرهٔ شهری	شهری یا روستایی / سال
۲۱	۴۵	۵۲	۷۸	سال ۲۰۰۱
۲۳	۴۲	۵۲	۷۴	سال ۲۰۰۶
۲۹	۵۵	۶۵	۸۳	سال ۲۰۱۱

الگوی جداول و نمودارهای بالا در مورد شکاف شهر و روستا، در آزمون تیمز نیز با مشابهت ۹۰ درصد تکرار شده است. این بدین معناست که سطح کیفیت یادگیری ریاضیات و علوم در مناطق شهری به طور متوسط بیش از ۲ برابر مناطق روستایی در کشور است. علاوه بر این، مقایسهٔ این شکاف بین سال‌های ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد علی‌رغم بهبود نسبی وضعیت نمرات دانش‌آموزان روستایی، فاصلهٔ میان شهر و روستا در کیفیت یادگیری طی این پانزده سال تغییر چندانی نکرده است.

### شاخص‌های منتزع از نتایج امتحانات نهایی: شکاف نمرات

امتحانات نهایی و مقایسهٔ نتایج آن میان شهر و روستا، استان‌های برخوردار و نابرخوردار و مدارس دولتی و غیردولتی ابزار مناسبی برای ارزیابی نابرابری کیفیت آموزش عمومی است. با این حال این آمار جزو اطلاعات طبقه‌بندی شدهٔ آموزش و پرورش است و به آن دسترسی وجود ندارد.

### ۷٫۱٫۲. دربارهٔ نحوهٔ به‌کارگیری شاخص‌ها

در مروری که بر شاخص‌های مختلف در حوزهٔ نابرابری آموزشی داشتیم مسیرهای گوناگونی برای سنجش ابعاد مختلف نابرابری آموزشی معرفی شده است. در حوزهٔ سیاست‌گذاری به‌کارگیری این شاخص‌ها باید بر اساس اولویت‌ها و برآمده از واقعیات آموزش و پرورش کشور باشد. در بخش جمع‌بندی پژوهش، در جدولی این اولویت‌ها به‌عنوان توصیه‌ای سیاستی ارائه شده است.

### ۲٫۲. کاستی‌های آماری و داده‌ای

علی‌رغم ارائهٔ سالنامهٔ آماری، گزارش‌های مجلس و پژوهش‌های گوناگون درون و بیرون از نهاد آموزش و پرورش، آمار و اطلاعات مرتبط با نابرابری آموزشی در ایران کاستی‌هایی دارد که در زیر به آن خواهیم پرداخت. مسئولیت تولید داده‌ها دربارهٔ آموزش و پرورش بر عهدهٔ ادارهٔ آمار این وزارتخانه است و سالانه داده‌های گوناگونی دربارهٔ



تعداد و عملکرد دانش‌آموزان، مشخصات معلمان و کارمندان و فضاهای آموزشی به تفکیک استانی، شهری و روستایی در آن منتشر می‌شود. با وجود این، آمار و اطلاعاتی وجود دارد که علی‌رغم اهمیت آن‌ها یا محاسبه نمی‌شوند یا آنکه علی‌رغم محاسبه منتشر نمی‌شوند و محرمانه می‌مانند. در ذیل، به طور خلاصه به برخی نقصان‌ها در حوزه آمار خواهیم پرداخت. همچنین در بخش پایانی پژوهش، بر اساس یافته‌های این بخش جدولی پیشنهادی برای پایش مهم‌ترین داده‌ها و آمارهای مرتبط با فقر آموزشی ارائه شده است.

**۱- عدم محاسبه مخارج کل آموزش عمومی:** یکی از مهم‌ترین مقیاس‌ها برای سنجش عملکرد رفاهی دولت‌ها و فهم گستره کالایی شدن آموزش، داشتن برآوردی معتبر از کل مخارج آموزش عمومی است. این محاسبه به پژوهشگران و سیاست‌گذاران اجازه می‌دهد از میزان مشارکت دولت و مردم در هزینه‌های آموزش درکی جامع داشته باشند و برای بهبود آن به نفع مردم خط‌مشی‌هایی تنظیم کنند. هم‌اکنون در حوزه بهداشت و درمان در کشور، مخارج کل محاسبه می‌شود و مبنای تصمیم‌گیری‌ها قرار می‌گیرد و لازم است برای شفاف شدن اقتصاد حوزه آموزش عمومی این اتفاق درباره هزینه‌های مردم در آموزش و پرورش نیز رخ دهد.

**۲. تعارض داده‌ها و آمارها:** همان‌طور که اشاره شد در حوزه آموزش و پرورش، گاه داده‌های غیررسمی وجود دارد که یافته‌های آماری رسمی را زیر سؤال می‌برد. برای نمونه یکی از آمار مهم در این حوزه، مربوط به کودکان بازمانده از تحصیل است. آمار وزارت آموزش و پرورش در این باره حدود ۸۰۰ هزار کودک را بازمانده از تحصیل می‌داند، در حالی که با انجام محاسبات ساده آماری این تعداد تا ۳ میلیون نفر شمرده می‌شود (رجوع شود به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷).

**۳. منتشر نکردن گزارش دوره‌ای توسط دولت یا مجلس درباره نابرابری‌ها:** تهیه گزارش‌های اختصاصی در زمینه فقر و نابرابری اولین اقدام ضروری برای فراهم کردن امکان مطالبه‌گری و سیاست‌گذاری در این حوزه است.

**۴. برآورد نکردن مخارج ملی آموزش:** مهم‌ترین غفلت آماری درباره سیاست‌گذاری اجتماعی آموزش و پرورش عدم محاسبه مخارج ملی آموزش است. فقدان این آمار باعث می‌شود مهم‌ترین بنیان‌های اقتصادی آموزش نادیده گرفته شود و نظام برنامه‌ریزی مختل شود. برآورد مخارج ملی آموزش کمک می‌کند تا هزینه‌های دولت در آموزش عمومی را با هزینه‌های بخش خصوصی مقایسه کنیم و در محاسبه نابرابری‌ها به کار ببندیم.

### ۳- تعارض منافع و فقر و نابرابری

فقر و نابرابری در آموزش و پرورش، برآمده از زمینه‌ها و وقایع گوناگون است،<sup>۱۲</sup> اما یکی از دلایل مهمی که برای آن برشمرده می‌شود وجود ساختارهای مولد تعارض منافع است. تعارض منافع پدیده‌ای است که در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و اجرای وظایف یک سازمان موجب انحراف عملکردها به سمت تأمین منافع فردی و گروهی نامشروع می‌شود. در برخی موارد و زمانی که قوانین و اقدامات کافی وجود نداشته باشند، مکانیسم‌های مولد تعارض منافع می‌توانند چنان قدرتمند شوند که یک سیستم را به بیراهه بکشانند. در کشور ما به دلیل ساختارهای قانونی متداخل و نبود مکانیسم‌های نظارتی مؤثر، امکان رخداد تعارض منافع در بخش‌های مختلف وجود دارد و در حوزه آموزش نیز به دلیل گسترش کالایی شدن خدمات آموزشی تعارض منافع وسعت بیشتری پیدا کرده است. بدین ترتیب تعارض منافع و کالایی شدن آموزش به عنوان دو مؤلفه هم‌افزا در نظام آموزش عمومی کشور باعث شده‌اند هدف اساسی برابری و عدالت آموزش روزبه‌روز به نفع منافع ریز و درشت ذی‌نفعان بازار آموزش به حاشیه رود.

#### ۱.۳. تعارض منافع در آموزش و پرورش<sup>۱۳</sup>

تعارض منافع عبارتی تخصصی است که برای نشان دادن تعارض میان وظایف و دیگر تمایلات یک فرد یا سازمان به کار می‌رود. این مفهوم عبارت از موقعیت‌هایی است که شخص یا سازمان در آن، میان دو تمایلی قرار می‌گیرد که یکی مربوط به منافع سازمان مورد نظر و دیگری تأمین‌کننده منافع نامشروع و متضاد با اهداف سازمان مرجع است. در دهه‌های اخیر، موضوع تعارض منافع به عنوان مقوله‌ای مهم در حکمرانی شناخته شده است و دولت‌ها برای افزایش کیفیت حکمرانی سعی کرده‌اند با ایجاد شفافیت و وضع قوانین ریسک موقعیت‌های تعارض منافع را کاهش دهند و از این طریق فساد و ناکارآمدی دولت را کاهش دهند.

علائقی که به تعارض منافع منجر می‌شوند متفاوت است؛ به عبارت دیگر تعارض منافع علل مختلفی دارد. این علل درون‌زا و برون‌زا هستند. در علل درون‌زا، افراد، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی یا خصوصی به دلایل شخصی خارج از وظایف و مقررات کاری خویش درگیر تعارض منافع می‌شوند: ۱. ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری؛ ۲. اشتغال هم‌زمان در دو بخش خصوصی و دولتی؛ ۳. ارتباطات خویشاوندی؛ ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و مسئله‌درب‌گردان؛ و ۵. انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای و اقتصادی (برای مثال دریافت هدیه و رشوه).

در علل برون‌زا یا نهادی، اشخاص یا سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و خصوصی به چهار دلیل عمده درگیر تعارض منافع می‌شوند: ۱. اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد؛ ۲. اتحاد ناظر و منظور؛ ۳. تعارض درآمدها و وظایف یک شخص یا سازمان (برای

۱۲- در بخش مرور سیاست‌ها و جمع‌بندی به این عوامل خواهیم پرداخت.

۱۳- در بخش تعارض منافع از داده‌های مقاله «گلوگاه‌های تعارض منافع در نظام آموزش و پرورش ایران» به قلم فاطمه مقدسی و جلال کریمیان استفاده شده است که در شماره ۸۱ فصلنامه فرهنگی-اجتماعی گفت‌وگو به چاپ رسیده است

مثال اگر درآمد نیروی انتظامی از کشف قاچاق تأمین شود، می‌تواند زمینه‌ای برای تعارض منافع شود؛ و ۴. تعارض وظایف (برای نمونه تعارض میان وظایف ملی و استانی نمایندگان مجلس).<sup>۱۴</sup>

همچنین تعارض منافع در جایگاه‌های مختلفی می‌تواند رخ بدهد:

- جایگاه اختیار قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تعیین استانداردها؛
- جایگاه اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحت‌گذاری؛
- جایگاه اختیار ارائه مشورت؛
- جایگاه اختیار انتخاب نیروی انسانی؛
- جایگاه اختیار انجام معاملات و خرید و فروش اموال؛
- جایگاه اختیار ارائه مجوزها.

### ۱.۱.۳. تعارض منافع و نابرابری و فقر آموزشی

از آنجا که مطالعات مربوط به تعارض منافع بیشتر در حوزه‌های مربوط به شفافیت حکمرانی انجام شده است، موضوعی نیست که به طور مستقیم در ارتباط با فقر و نابرابری به آن توجه شود. با این حال با توجه اینکه کاهش نابرابری‌های اجتماعی یکی از اهداف هر نوع حکمرانی خوب است، می‌توان پیشگیری از مداخله تعارض منافع را عاملی دانست که به طور کلی می‌تواند مانعی در برابر گسترش نابرابری و ابزاری برای رسیدن به برابری بیشتر باشد. همچنین به طور مشخص رصد تعارض منافع در سازمان‌های دولتی خود باعث می‌شود ناشایستگان نتوانند رشد کنند و حق افراد شایسته را پایمال کنند. در همین زمینه، فهم و شناسایی تعارض منافع در آموزش و پرورش باید با توجه به اهداف عالی آموزش و پرورش بررسی شود تا بتوان گستره وسیع تعارض‌ها در این باره را شناسایی کرد. پیش از برشمردن تعارض منافی که به نابرابری در آموزش و پرورش دامن می‌زند به یک تقسیم‌بندی اولیه درباره تعارض منافع نیاز داریم. تعارض منافع در این باره ابتدا به دو بخش بیرون و درون حوزه اختیارات وزارت آموزش و پرورش تقسیم می‌شود. منظور از تعارض‌های بیرونی، عملکردهایی در بیرون از ساختار وزارت آموزش و پرورش است که منافع عالی آموزش و پرورش را برای نیل به اهداف دانی تریبه خطر می‌اندازد. این تعارض‌ها ممکن است گسترده باشند، ولی در حیطه مطالعه ما قرار نمی‌گیرند. در مقابل، عمده تعارض منافع در درون نظام آموزش و پرورش شکل می‌گیرد. این تعارض‌ها ممکن است با شفافیت بخشی و نظارت تا حدی کاهش یابند، اما مهم‌تر آن است که در ساختارهای بررسی شده راه‌های پیشگیرانه درباره آن‌ها ارائه شود.

۱۴- مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۹۶، تعارض منافع: ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌سازی؛ ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت.

شکل ۱: تعارض منافع در ارتباط با نظام آموزش و پرورش ایران



بیشتر تعارض‌ها در این حوزه مربوط به درون نظام آموزش و پرورش است. در شکل زیر عمده گلوگاه‌های تعارض در آموزش و پرورش نشان داده شده است. در ادامه به مواردی از این تعارض منافع خواهیم پرداخت که تأثیر قابل توجهی بر نابرابری در این حوزه دارند.

شکل ۲: تعارض منافع درون نظام آموزش و پرورش



## ۲,۳. انواع تعارض منافع در آموزش و پرورش

### ۱,۲,۳. گروه‌های فشار در حوزه سیاست‌گذاری

گروه‌های مختلفی در سیاست‌های آموزش و پرورش اثرگذارند و می‌توانند سیاست‌های آموزشی کشور را به سمت و سوی افزایش نابرابری سوق دهند. عمده این گروه‌ها عبارت‌اند از: نمایندگان مجلس و احزاب سیاسی؛ بخش خصوصی آموزش؛ و برخی تصمیم‌سازان در دولت.

یکی از مهم‌ترین جایگاه‌های تعارض، منافع جایگاه قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تعیین استانداردهاست. سیاست‌گذاران و مدیران آموزش و پرورش همواره در معرض فشارهای بازیگران قدرتمند عرصه سیاست و اقتصادند و می‌توانند کانون کشاکش تمایلات سیاسی و اقتصادی مختلف قرار گیرند؛ لذا همانند بسیاری از عرصه‌های تصمیم‌گیری، گروه‌های فشار می‌توانند منافع خود را در رده‌های بالای تصمیم‌گیری به آموزش و پرورش تحمیل کنند. گاه قدرت و لابی این گروه‌ها مشروع است؛ مثلاً حزب یا احزاب حاکم معمولاً تمایل دارند افرادی نزدیک به جبهه فکری خود را در جایگاه وزیر، معاون وزیر یا مدیرکل بنشانند یا اینکه به نوعی بر قانون‌گذاری‌ها در مجلس تأثیر بگذارند. در بسیاری از موارد خواسته‌های این گروه‌ها با منافع اساسی نظام آموزش و پرورش در تعارض قرار می‌گیرد. گروه‌های فشار معمولاً در پی منافع سیاسی (شخصی-سازمانی) یا اقتصادی‌اند، اما گاه در خود دولت نیز برخی سیاست‌ها را به آموزش و پرورش تحمیل می‌شود؛ لذا در این سطح، عمدتاً در دو جایگاه تعارض منافع وجود دارد: ۱. قانون‌گذاری؛ و ۲. انتخاب نیروی انسانی. در این میان، دو جایگاه تعارض منافی که نابرابری در آموزش و پرورش را تشدید می‌کنند عبارت‌اند از:

### تعارض منافع بخش خصوصی آ و پ با منافع آ و پ در تنظیم قوانین

مؤسسان مدارس غیردولتی بزرگ، ناشران بزرگ کمک‌آموزشی و کسب‌وکارهای مرتبط با کنکور ممکن است به طور جداگانه یا ائتلافی به افراد یا بخش‌های سیاست‌گذار آموزش و پرورش نزدیک شوند. معمولاً ورود آن‌ها به این حوزه برای تأثیرگذاری بر تصویب یا رد قانون‌ها و آیین‌نامه‌های مهم آموزش و پرورش است.

یکی از تعارض منافع آشکار در این عرصه، مالکیت مدیران رده بالای آموزش و پرورش در مدارس غیردولتی است. برخی معتقدند طرح‌هایی همچون «قانون تأسیس مدارس و آموزشگاه‌های غیردولتی»،<sup>۱۵</sup> «صندوق حمایت از مدارس غیردولتی»، «طرح خرید خدمات از مدارس غیردولتی»، «طرح حذف مدارس تیزهوشان و نمونه مردمی»، «طرح فروش صندلی» و «آیین‌نامه‌های مربوط به فروش املاک آموزش و پرورش به مؤسسان مدارس غیردولتی» به دلیل درآمیخته بودن منافع اکثر مدیران با منافع مدارس غیردولتی است؛ لذا برخی متخصصان پیشنهاد می‌کنند شرط انتخاب مدیران آموزش و پرورش، ذی‌نفع نبودن آن‌ها از مدارس غیردولتی باشد.

یکی از اعضای شورای عالی آموزش و پرورش از لابی سندیکای مدارس غیردولتی با وزیر آموزش و پرورش برای حذف مدارس تیزهوشان و نمونه مردمی می‌گوید:

«در شرایطی که در یک دوره هم وزیر و هم خانواده وی مدرسه غیرانتفاعی دارند، بخش اعظمی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی مستقیم یا با واسطه مدیر یکی از مجموعه‌های بزرگ مدارس غیردولتی هستند، چطور می‌توان از استقلال آموزش و پرورش سخن گفت؟ مثلاً یکی از نمونه‌ها را ببینید. داستانی این اواخر راه افتاد، بحث حذف مدارس تیزهوشان و نمونه دولتی. گفتند ما اینا رو باید جمع کنیم. چرا؟ چون بچه‌ها درگیر استرس می‌شن، استدلال دوم این بود که وجود این مدارس باعث شده بازاری برای مؤسسات کنکور درست بشه. طرح را بردند در شورای عالی آموزش و پرورش تصویب کردند. خود وزیر پشت این قضیه بود. اتفاقی که در عمل افتاد این بود که با این کار تقاضا برای مدارس غیرانتفاعی را برد بالا. من یادم هست زمان وزیر قبلی، در جلسه‌ای با حضور سندیکا غیردولتی‌ها، رئیس صنفشان برگشت به من گفت آقای وزیر به ما قول داده که من مدارس سمپاد و نمونه دولتی رو جمع می‌کنم، آن‌ها می‌گفتند این‌ها مشتریان ما هستند که آموزش و پرورش آمده آن‌ها را گرفته، وزیر به ما قول داده است که این‌ها را جمع می‌کند.»<sup>۱۶</sup>

وی در نمونه‌ای دیگر دلیل راه‌اندازی صندوق حمایت از مدارس غیردولتی (مصوب سال ۱۳۹۶) را نفوذ مدارس غیردولتی می‌داند که براساس آن دولت موظف است سالانه بین ۱۰ درصد تا ۵۰ درصد هزینه سرانه دانش‌آموزی را در قالب کمک به این صندوق تزریق کند:

«این عامل خود می‌تواند به منبع رانت و فساد بدل شود، در غیر این صورت این حمایت به جای داده شدن به مدارس غیردولتی که بدون ضابطه قیمت‌گذاری می‌کنند باید به والدینی داده می‌شد که فرزندانشان را در مدارس غیردولتی می‌گذارند، چون آن‌ها عملاً هم برای آموزش و پرورش مالیات پرداخت می‌کنند و هم مجبورند برای دریافت آموزش با کیفیت هزینه بیشتری داشته باشند.»<sup>۱۷</sup>

در گفت‌وگو با یکی از وزرای پیشین وزارت آموزش و پرورش درباره طرح فروش صندلی مدارس غیردولتی به آموزش و پرورش، وی اشاره می‌کند با اجرای طرح فروش صندلی از انحلال مدرسه غیرانتفاعی به دلیل ناتوانی مالی برای اداره مدرسه جلوگیری کردیم.<sup>۱۸</sup> این شواهد درباره مدارس غیردولتی ممکن است به‌گونه‌ای دیگر درباره دیگر بخش‌های خصوصی آموزش مانند مؤسسات کنکور و ناشران کمک آموزشی مصداق داشته باشد. برای نمونه احمد میدری، معاون اجتماعی وزیر رفاه، معتقد است سیاست تغییرات مدام در کتب درسی در جهت منافع ناشران کتب کمک آموزشی تنظیم شده است.<sup>۱۹</sup> در این میان، قوانین و آیین‌نامه‌های مهمی در آموزش و پرورش وجود دارند که رد پایی از نفوذ منافع بخش خصوصی در آن‌ها به چشم می‌خورد.

۱۶- گفت‌وگو با یکی از اعضای شورای عالی آموزش و پرورش تابستان، ۱۳۹۷.

۱۷- همان.

۱۸- گفت‌وگو با یکی از وزرای سابق آموزش و پرورش، پاییز ۱۳۹۷.

### شکل ۳: قوانین و آیین‌نامه‌های حامی خصوصی‌سازی آموزش



با این حال برای شناسایی لابی و جنب‌وجوش‌های بخش خصوصی برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها رجوع به تصمیمات و قوانین کافی نیست، بلکه باید ناسیاست‌های مهم این عرصه را نیز موشکافی کرد. شناخته‌شده‌ترین و شاید مؤثرترین این ناسیاست‌ها تلاش نکردن برای حل معضل کنکور است. مسلماً بخش مهمی از این بی‌تصمیمی به لابی‌ها و قدرت بازیگران بازار بزرگ کنکور بازمی‌گردد.

موضوع دخالت بخش خصوصی آموزش از طرق مختلفی در آموزش و پرورش رخ می‌دهد. این مسئله یکی از مهم‌ترین عرصه‌های فساد و گشاینده نابرابری‌ها در آموزش و پرورش است و فهم این تأثیرکارچندان دشواری نیست. در موضوع مدارس خصوصی یکی از نابرابری‌های برآمده از این تعارض، کم‌توجهی به مدارس دولتی برتر و تلاش برای حذف آن‌هاست. در شرایطی که مدارس دولتی ما عمدتاً از کیفیت خوبی برای حمایت از استعدادها برخوردار نیستند، مدارس نمونه و استعدادهای درخشان تنها مرجع خانواده‌هایی هستند که با وسع مالی کم بتوانند آموزشی نسبتاً باکیفیت را برای فرزندانشان فراهم کنند. این تعارض اخیراً به وضوح خود را در نزاع‌های سیاست‌گذاری آموزش و پرورش کشور نشان داده است. از سوی دیگر نیز حضور



دیگر بخش‌های خصوصی آموزش در تصمیم‌ها به‌ویژه در بازار کنکور باعث شده است به‌مرور کنکور به رقابتی نابرابر تبدیل شود که دسترسی به رتبه‌های برتر کنکور بیشتر در اختیار کسانی باشد که به کلاس‌های خاص آموزش کنکور دسترسی داشته باشند. این بدین معناست که رتبه‌های زیر ۱۰۰۰ کشور عمدتاً به چند مدرسه خاص در کشور اختصاص خواهد داشت.

### تعارض بخش‌های سیاست‌گذار اقتصادی در دولت با اوپ در تخصیص اعتبارات کافی:

بودجه آموزش و پرورش تأثیر مستقیمی بر کیفیت نیروی انسانی و امکانات آموزش دولتی دارد. با توجه به آنکه فراهم کردن آموزش عمومی رایگان در ایران و بسیاری از کشورهای جهان وظیفه دولت محسوب می‌شود، تغییرات بودجه آموزش و پرورش بر کیفیت آموزش تأثیر مستقیم دارد. اگر مدارس دولتی از کیفیت کافی برخوردار نباشند، در مقایسه با بخش خصوصی آموزش ضعیف و ضعیف‌تر می‌شوند. این رخداد نیز باعث خواهد شد کسانی بتوانند از امتیازات آموزش عمومی بیشترین بهره را ببرند که توان مالی برای استفاده از خدمات بخش خصوصی را داشته باشند.

در همین رابطه گرایش اقتصادی دولت‌ها، کاهش هرچه بیشتر هزینه‌های آموزش عمومی است و به همین دلیل مهم‌ترین تعارض آموزش و پرورش با دولت بر سر بودجه آموزش و پرورش است. آموزش و پرورش به‌عنوان یکی از پرخرج‌ترین نهادهای عمومی کشور معمولاً در معرض کم‌لطفی تصمیم‌گیران اصلی کشور قرار دارد، چراکه از نظر این نهادها هزینه‌کرد در آموزش و پرورش سرمایه‌گذاری به حساب نمی‌آید و لذا باید در آن نهایت صرفه‌جویی شود. به همین علت می‌توانیم منافع عمده نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی دولت را در تعارض با آموزش و پرورش بدانیم. در همین باره برخی اوقات این نهادها با نفوذ در انتخاب وزیر و معاونان وزیر، دیدگاه‌های اقتصادی معطوف به کاهش بار مالی دولت و خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش را به این سازمان تحمیل می‌کنند. مشخص‌ترین این بخش‌ها معاونت برنامه‌ریزی و پشتیبانی و همچنین سازمان حمایت از مدارس غیردولتی است. در حال حاضر انتخاب معاونان وزیر در بخش‌های مذکور و حتی شخص وزیر به شدت به نظر مدیران اقتصادی وابسته است. در حال حاضر یکی از عجیب‌ترین انتصابات آموزش و پرورش مربوط به معاونت برنامه‌ریزی و پشتیبانی آموزش و پرورش است که مسئولیت چانه‌زنی با دولت برای بودجه آموزش و پرورش را بر عهده دارد. معاون فعلی مدیر سابق بخش آموزش و پرورش در سازمان برنامه و بودجه است و چه تعارض منافی آشکارتر از حضور چنین گزینه‌ای برای دفاع از حق آموزش و پرورش. این تعارض منافع را رهبران اقتصادی دولت‌ها در بدنه آموزش و پرورش ایجاد کرده‌اند و کم‌کم در این وزارتخانه نهادینه می‌شود. نتیجه این‌گونه فشارها را در مقایسه وضعیت بودجه‌ریزی بخش‌های بهداشت و آموزش عالی با آموزش و پرورش می‌توانیم مشاهده کنیم. این دو بخش در دولت به دلیل استقلال و قدرت چانه‌زنی بیشتر، بودجه و امکانات به مراتب بهتری را به سمت خود روانه می‌کنند.

### ۲.۲.۳. تعارض منافع در تعامل نظام اداری آموزش و پرورش با بخش خصوصی

رابطه آموزش و پرورش با ذی‌نفعان بخش خصوصی آموزش از نوع قاعده‌گذاری، اعطای مجوز، نظارت و گاه رقابت است. در بخش قبلی اقسام کلان این تعارض منافع در حوزه سیاست‌گذاری و قوانین بررسی شد. به همین دلیل بسته به نوع ارتباط



هریک از انواع ذی نفعان بخش خصوصی با بدنه آموزش و پرورش، شکل تعارض متفاوت است.

### تعارض منافع در ارتباط با مدارس غیردولتی

مدارس غیردولتی به عنوان یکی از قدیمی ترین بخش های خصوصی آموزش و پرورش، خود انواع متفاوتی دارند. به نظر می رسد سه نوع مدرسه غیردولتی وجود دارد: ۱. مدارس غیردولتی بزرگ وابسته به اشخاص حکومتی پیشین یا فعلی؛ ۲. مدارس غیردولتی بزرگ وابسته به دستگاه های دولتی یا حکومتی؛ و ۳. مدارس غیردولتی کوچک وابسته به اشخاص. قدرت و نفوذ هر یک از این سه دسته متفاوت است. در اینجا با تمرکز بر سه حوزه صدور یا لغو مجوز، اعطای تسهیلات و نظارت، بر شرایط امکان ایجاد تعارض نگاهی خواهیم انداخت.

#### صدور یا لغو مجوز

صدور مجوز مدارس غیردولتی تنها با عضویت بدنه آموزش و پرورش در مؤسسان امکان پذیر است و همین امر از یک سو موجب فساد گسترده مدیران آموزش و پرورش و از دیگر سو افزایش دامنه نفوذ بخش خصوصی بر آموزش و پرورش شده است تا بدان جا که بعضاً یک مدیر بازنشسته ده ها مجوز مدرسه غیردولتی دریافت می کند و به افراد می فروشد و این یکی از بارزترین نمونه های پدیده درب گردان در نظام آموزشی است. مدیر سه مدرسه غیردولتی ورشکسته در تهران در گفت و گو عنوان کرد: «در قوانین مدارس غیرانتفاعی این موضوع وجود دارد که باید حتماً مجوز را به یک نفر آموزش و پرورش بدهند، این نوع برخورد باعث می شود که بخش خصوصی در حیطه آموزش و پرورش، خودش را به بدنه وزارت آموزش و پرورش بچسباند و از اینجا ردوبدل شدن پول و فساد هم شروع می شود. ما در سال ۱۳۵۸ دو مدرسه در خیابان نفت و جردن تأسیس کردیم. مجوز فعالیت ما را در آخرین روزهای شروع سال؛ یعنی ۳۰ شهریور دادند که البته این کار را با قصد قبلی انجام دادند. پس از اعطای مجوز در تاریخ یکم مهر، برای بازدید به مدرسه آمدند و دوم مهر مسئولان را صدا کردند و گفتند چرا تعداد شاگردان مدرسه شما این قدر زیاد است؟ شما چطور توانسته اید از سی ام تا دوم این قدر شاگرد جمع کنید؟ به همین دلیل هم روز هفتم، مجوز مدرسه را تعلیق کردند. من به آموزش و پرورش رفتم و دعوا کردم و فهمیدم که در مدارس دیگر هر کدام به یک نفر در آموزش و پرورش وصل شده اند و ما موازنه را به هم زده بودیم و در این پنج سالی که ما در آن منطقه بودیم، بارها مجوز ما را به همین دلیل تعلیق کردند».<sup>۲۰</sup>

#### اعطای تسهیلات به مؤسسان «دولتی» مدارس غیردولتی

توسعه مدارس غیردولتی و کاستن از حجم مدارس دولتی یکی از سیاست های کلان آموزش و پرورش پیش از انقلاب بوده است، اما این امر در دوره هایی با شتاب بیشتری صورت گرفته است. دولت در دهه ۷۰ با رسمیت بخشی قانونی به این گونه مدارس و اعطای تسهیلات، معافیت های مالیاتی و واگذاری زمین کوشید فرصت را برای سرمایه گذاری بخش خصوصی در

۲۰- مدیر اسبق سه مدرسه غیردولتی و یک مؤسسه آموزش های آزاد و مدیر فعلی یکی از انتشارات معروف ناشران آموزشی، تابستان ۱۳۹۷.

آموزش گسترش دهد و در طول سه دهه، سهم آن‌ها را از ۵ درصد به نزدیک ۱۴ درصد از مدارس افزایش دهد،<sup>۲۱</sup> آماري که بیش از میانگین جهانی و همپای خصوصی‌ترین کشور دنیا در زمینه آموزش است.

یکی از اعضای هیئت علمی پژوهشکده تعلیم و تربیت در گفت‌وگویی عنوان می‌دارد این‌گونه حمایت‌ها چگونه به رشد بخش خصوصی غیررقابتی و رانتی با سرمایه و ثروت زیاد منجر شده است:

«مدارس غیردولتی در پنج سال اول معاف از مالیات هستند. خیلی از مدارس غیردولتی در این سه دهه زمین و وام‌های کم بهره دریافت کردند و خیلی از خود آموزش و پرورشی‌های ستادی و دستگاه‌ها مثلاً وزارت صنعت و معدن (مدارس توسعه و تجارت) جزئی از آن‌ها بودند. این قسم حمایت‌ها به ویژه در تهران موجب شکل‌گیری گروهی از مدارس غیردولتی بسیار قدرتمند شده است که انحصاری می‌توانند قیمت‌گذاری کنند تا بدان حد که دیگر حتی شخص وزیر هم نمی‌تواند آن‌ها را مهار کند».

بر اساس ماده ۱۰ قانون مدارس غیردولتی مصوب مجلس در ۱۳۹۵، کارکنان آموزش و پرورش می‌توانند از تسهیلات کم بهره‌ای در زمینه خرید زمین، ساختمان، احداث بنا، تجهیزات و تعمیرات مدارس غیردولتی استفاده کنند:

«بانک‌های کشور موظف‌اند طبق قانون عملیات بانکی بدون ربا با معرفی وزارت آموزش و پرورش از ۳۵ درصد تا ۵۰ درصد نیاز مالی مؤسسان مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی را که از کارکنان دولت و دارای سابقه آموزشی هستند برای تهیه یا توسعه فضای آموزشی و پرورشی و تأمین تجهیزات و امکانات مورد نیاز به صورت قرض الحسنه و برای سایر اشخاص از دیگر منابع اعتبارات بانکی تأمین کنند».

در همین عرصه، کارکنان مأمور به صدور مجوز، نظارت و عقد قراردادها نیز در معرض تعارض منافع قرار دارند و لذا باید تمهیداتی برای شفاف‌سازی عملکرد ایشان در نظر گرفته شود. یکی از اقدامات شایع در این بخش که به فساد دامن زده است و بنا بر گزارش‌ها دامنه شیوع آن بسیار وسیع است اعطای هدیه به کارکنان و مسئولان بخش نظارت و اعطای مجوز به مدارس غیردولتی است. این هدایا معمولاً برای نادیده‌گرفتن تخلفات، عدم مانع‌تراشی یا حذف رقبا توسط مدارس غیردولتی به مسئولان و کارکنان بخش‌های مشارکت مردمی پرداخت می‌شود.

### گردش مالی غیرشفاف و عدم نظارت مالی

طبق قانون مدارس غیردولتی، این مدارس موظف‌اند شهریه را مطابق نرخ‌های مصوب وزارت آموزش و پرورش تعیین کنند، اما آموزش و پرورش عملاً برای نظارت در این زمینه قدرتی ندارد:

«مهم‌ترین بحث مقررات‌گذاری بر مدارس غیردولتی، تعیین شهریه است. آموزش و پرورش نظارت را سپرده است به مناطق و مسئولش هم کارشناس مالی مسئول منطقه است، اما معمولاً این کارشناسان خریداری می‌شوند. در قانون مدارس غیردولتی هست که آموزش پرورش باید حساب تمام مدارس غیردولتی را داشته باشد و نظارت کند. از سالی که این قانون تصویب شده یک بار هم اتفاق نیفتاده و اصلاً آن‌ها بیلان مالی نمی‌دهند».<sup>۲۲</sup>

۲۱- سالنامه آماری آموزش و پرورش.

۲۲- گفت‌وگو با یکی از اعضای شورای عالی آموزش و پرورش، تابستان، ۱۳۹۷.

«در مدارس غیردولتی تهران تقریباً کمترین میزان شهریه ۱۷ الی ۱۸ میلیون تومان است که در بالاترین مقادیر به ۳۰ الی ۴۰ میلیون هم می‌رسد. این‌ها جدا از این است که دانش‌آموز بعد از ظهر هم بماند یا نه، برای بعد از ظهر یا پانسیون مطالعاتی یا کتاب و اردوی عید باید به صورت جداگانه پول پرداخت کنند».<sup>۲۳</sup>

### تعارض منافع در ارتباط با ناشران آموزشی

دیگر نقطه تعارض منافع در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی و بخش تألیف آن رخ می‌دهد. نکته‌ای که به کرات، هم در گفت‌وگو با اعضای سازمان پژوهش و هم در گفت‌وگو با اعضای بخش خصوصی نشر یادآوری می‌شد، خریداری شدن نیروها از تایپیست و چاپخانه گرفته تا مؤلف کتاب بود:

«ناشران آموزشی به صورت مستقیم با دفتر تألیف کتب درسی ارتباط ندارند. این‌ها کتاب‌ها را از کارمندان رده پایین می‌گیرند مثلاً تایپیست یا اگر خیلی دیر بخواهند بگیرند از چاپخانه؛ یعنی چاپخانه‌ای که کتاب‌های درسی را چاپ می‌کند، کتاب‌های گاج و قلمچی را هم چاپ می‌کند. مسئول چاپی که به چاپخانه می‌رود تا سی‌دی کتاب فیزیک را برای چاپ تحویل دهد، یک نسخه را به ناشران می‌فروشد. تایپیست‌های دفتر تألیف هم مبالغ زیادی دریافت می‌کنند. مثلاً فصلی ۵۰ میلیون تومان پول می‌گیرند. چون نسخه کتاب‌ها، حتی قبل از اینکه روی سایت بیاید، اول به دست تایپیست‌ها می‌رسد و مثلاً گاج احتمالاً کتاب‌ها را از تایپیست‌ها می‌گیرد. چون رقابت است، مثلاً گاج و خیلی سبز، هر دو خواهان فصل یک فیزیک هستند، تایپیست نگاه می‌کند ببیند هر یک از این‌ها حاضر است چقدر پول بدهد. به علاوه تایپیست‌ها، مؤلفان کتب درسی هم پول دریافت می‌کنند. مثلاً در حال حاضر در مؤسسه گاج مؤلف کتاب درسی هفته‌ای یک جلسه یک ساعت و نیمه به مؤسسه می‌آید و کتاب درسی فیزیک دوازدهم را به صورت فصلی می‌آورد و بابت هر جلسه ۲ میلیون تومان پول دریافت می‌کند. دریافت این مبالغ به خاطر این است که وقتی کتاب درسی به بازار می‌آید، یک هفته پس از آن کتاب کمک‌درسی هم در بازار باشد. در حال حاضر گاج کتاب‌های کمک‌درسی مقطع دوازدهم را به صورت چاپ‌کرده و آماده دارد، در حالی که کتاب درسی‌اش هنوز وارد بازار نشده است و همین مسئله یک بار باعث شد که گاج بسیار به دردمسریفتد و آن هم زمانی بود که یکی از کتاب‌هایش زودتر از کتاب درسی در بازار بود».<sup>۲۴</sup>

یکی دیگر از حوزه‌های تعارض، دفتر تألیف کتب درسی را به صورت سالانه تغییر می‌دهد. اگرچه این عامل می‌تواند موجب به‌روزرسانی کتب شود، عملاً هزینه زیادی را به دولت تحمیل می‌کند و در مقابل ناشران آموزشی بزرگ از این موضوع منتفع می‌شوند. معاون وزیر رفاه در گفت‌وگویی تلویزیونی اعلام می‌کند:

«در ایران ما هر سال کتب درسی را تغییر می‌دهیم. چاپ کتاب درسی هر ساله ۱۳۰۰ میلیارد تومان هزینه به دولت

۲۳- گفت‌وگو با مؤلف و طراح سؤال مؤسسات «گاج»، «خیلی سبز» و «گزینه دو»، تابستان ۱۳۹۷.

۲۴- همان.

تحمیل می‌کند، در حالی که بخش خصوصی از قبل این تغییر کتب منتفع می‌شود. از یک سو امکان آموزش در خانواده از بین می‌رود، معلم نمی‌تواند بر کتاب تسلط یابد، کتب درسی و کمک‌درسی هر سال غیرقابل استفاده می‌شوند و امکان انتقال از افراد به یکدیگر وجود ندارد و از طرف دیگر نیاز به کتاب‌های جدید کمک‌آموزشی و معلم‌های خصوصی که به کتاب‌های جدید مسلط‌اند بیشتر می‌شود».

تغییر کتاب هزینه زیادی برای ناشران آموزشی کوچک دارد و عمدتاً ناچارند سالانه ضرر مالی زیادی برای نفروختن کتب پرداخت کنند، اما ناشران آموزشی بزرگ به دلیل در کنترل بودن کامل چرخه تولیدشان، از چاپ تا پخش، از این موضوع برای فروش بیشتر آثار استفاده می‌کنند:

«این تغییرات کوچک سالانه به این دلیل است که دفتر تألیف می‌خواهد کتابش را بهبود بخشد، اما مؤسساتی مثل گاج و قلمچی و خیلی سبز می‌خواهند به بهانه این تغییر فروششان را بیشتر کنند. آن‌ها مهر سال جدید را روی کتاب‌هایشان می‌زنند؛ یعنی اگر فقط یک واو هم در آخر کتاب تغییر کرده باشد، با چاپ آن مهر روی کتاب‌ها کارشان را پیش می‌برند.

ضرری که شما می‌بینید صرفاً با در نظر گرفتن هزینه چاپ کتاب است. در صورتی که چاپ کتاب برای انتشارات بزرگ آن قدرها هزینه ندارد، چون کتابی را که باقی مانده و فروش نرفته است آتش که نمی‌زنند. از آن به نوعی دیگر پول درمی‌آورند. کتاب‌ها را خمیر می‌کنند و به دستمال کاغذی تبدیل می‌کنند و در زمینه فروش کتب مرجوعی به خریداران هم در بازار قدرت فروش زیادی دارند».<sup>۲۵</sup>

### تعارض منافع در ارتباط با مؤسسات آزمون‌های آزمایشی

در حوزه مؤسسات آزمون، آموزش و پرورش برای رقابت با این مؤسسات برای بهره‌مندی از منافع بازار آموزش به‌طور رسمی وارد این بازار شده یا از آن سهم خواهی می‌کند و به‌طور رسمی ۵ درصد از درآمدهای مؤسسات آزمون‌های آموزشی کنکور سراسری را دریافت می‌کند. این حضور باعث می‌شود سازمان دچار تعارضی در منافع شود، به نحوی که منافع اقتصادی حاصل از بازار آزاد آموزش در تضاد با وظیفه آموزش و پرورش برای بسط عدالت آموزشی و عدم کالایی شدن آموزش قرار گیرد. همچنین آموزش و پرورش با تأسیس مؤسسات کمک‌آموزشی، همچون «مرآت»، هم در تعارض با وظایف سازمان قرار گرفته است و هم بستری برای استفاده از رانت برای گردانندگان آن ایجاد کرده است:

«چرا دیگر آموزش و پرورش به مؤسسات آزمون‌های آزمایشی گیر نمی‌دهد؟ شما یک وزیر یا معاون وزیر در آموزش و پرورش پیدا نمی‌کنید که به آزمون گیر بدهد، چون پول می‌گیرند و خودشان سهم می‌برند».<sup>۲۶</sup>

۲۵- همان.

۲۶- مدیر اسبق سه مدرسه غیردولتی و یک مؤسسه آموزش‌های آزاد و مدیر فعلی یکی از انتشارات معروف ناشران آموزشی، تابستان ۱۳۹۷.

## تعارض منافع در ارتباط با آموزشگاه‌ها

آموزشگاه‌ها به‌ویژه در شهرهای کوچک که هزینه مدارس غیردولتی برای خانواده‌ها زیاد است، رونق زیادی همچنان دارد و خانواده‌ها ترجیح می‌دهند به صورت گزینش شده بچه‌ها را بر سر کلاس‌های آموزشی خصوصی بفرستند. از دو جنبه می‌توان به مسئله تعارض منافع آموزشگاه‌ها پرداخت: نخست، درصدی است که خود آموزش و پرورش از آموزشگاه‌ها می‌گیرد و عملاً خود را به ذی‌نفع بخش خصوصی تبدیل می‌کند؛ و دوم عدم نظارت بر قیمت‌گذاری آموزشگاه‌ها و پذیرفتن پدیده دو دفتری است. «در زمانی که من آموزشگاه آزاد داشتم، آموزش و پرورش نرخ‌های مصوب پایینی برای ما مشخص می‌کرد. ما به آموزش و پرورش می‌گفتیم که ما مبالغ بیشتری دریافت کنیم، آموزش و پرورش هم درصد خودش را بگیرد. می‌گفت نه این کار خارج از قانون است. به خاطر همین، اوایل همه ترجیح می‌دادند که زیرزمینی کلاس برگزار کنند، اما مجوز آموزش و پرورش را دریافت نکنند، چون در دسرش بیشتر بود. اتفاقی که بعدها افتاد این بود که دیگر گیر نمی‌دادند. می‌دانستند که همه دو دفتر دارند، یک دفتر آموزش و پرورشی دارند که در آن قیمت‌های آموزش و پرورش را ردیف می‌کنند و براساس آن به آموزش و پرورش هم درصد می‌دهند و یک دفتر شخصی هم دارند که در آن قیمت‌های خودش را قرار دارد».<sup>۲۷</sup>

مرور موارد بالا به ما نشان می‌دهد چگونه آموزش و پرورش می‌تواند در ارتباط با بخش خصوصی از وظایف اصلی خود فاصله بگیرد. به‌طور کلی آموزش و پرورش به نوعی بخش خصوصی را شریک خود به حساب می‌آورد و این به دلایل پیوندهای فردی و نهادی میان آن‌هاست. بدیهی است وجود منافع و چنین روابط تنگاتنگی میان این دو بخش باعث می‌شود خواسته‌های بخش خصوصی برای گسترش فعالیت‌ها فراهم شود. بخش خصوصی وقتی رقیب یک بخش دولتی ضعیف قرار گیرد شرایطی فراهم می‌آید که بتواند هرچه بیشتر به جلب مشتری برای کالای خود بپردازد. بدین ترتیب منافع آموزش و پرورش در ارتباط با گسترش بخش خصوصی در کنار کیفیت آموزش دولتی باعث ایجاد شکاف غنی و فقیر در این حوزه می‌شود؛ شکافی که از هر طرف عمق آن بیشتر می‌شود.

## تعارض منافع در ارتباط با برون‌سپاری‌ها و واگذاری‌ها

یکی دیگر از حوزه‌های ایجاد تعارض منافع مربوط به جایگاه‌هایی است که آموزش و پرورش معاملات قانونی با بخش خصوصی دارد. هر کجا پولی میان این دو بخش ردوبدل شود جایگاه وقوع تعارض منافع است.

### خرید خدمات آموزشی

خرید خدمات آموزشی از سال ۱۳۹۳ در آموزش و پرورش آغاز شده است و با مخالفت‌های بسیاری در زمینه عدالت آموزشی روبه‌رو شده است. جدا از سیاست‌گذاری‌هایی که به چنین تصمیم‌گیری منجر شده است (و به آن پرداخته شد)، در اجرا نیز تعارض‌ها منافی را ایجاد می‌کند. برای نمونه در این رویه جدید، موقعیتی برای مؤسسان مدارس غیردولتی به وجود آمده است که در رقابت و لابی‌گری با بخش اداری آموزش و پرورش منافع مالی این طرح را به سوی خود هدایت کنند. در این وضعیت مسلماً کارمندان و مدیران اداری در موقعیت‌های تعارض منافع قرار می‌گیرند. هرچند این رویه در ابتدای خود قرار دارد گسترش آن در آینده موجب ایجاد حوزه بزرگی از تعارض منافع خواهد شد.

۲۷- گفت‌وگو با مشاور وزیر آموزش و پرورش در دولت ششم، زمستان ۱۳۹۷.

### واگذاری املاک آموزش و پرورش

این اقدام که در سال‌های اخیر در آموزش و پرورش اوج گرفته است قرار است شکل جدیدی به خود بگیرد. وزارت آموزش و پرورش و مجلس مدعی‌اند که به دنبال استفاده بهینه از املاک آموزش و پرورش از طریق فروش یا اجاره اموال مازاد آموزش و پرورش هستند. سوا از درستی یا نادرستی اصل این اقدام، گسترش فعالیت‌های اقتصادی ادارات و مناطق آموزش و پرورش در این جهت، بستر بسیار حاصلخیزی برای فساد فراهم خواهد آورد که لازم است به آن توجه شود و ذی‌نفع بودن آموزش و پرورش به اجاره و فروش بی‌رویه و بی‌ضابطه منجر خواهد شد و عملاً منافع بلندمدت آموزش و پرورش به محاق می‌رود. یکی از اعضای کانون صنفی معلمان در گفت‌وگویی به موارد زیادی از اجاره‌دهی مدارس و اماکن ورزشی آموزشی در شهر تهران اشاره کرد. در همین باره یکی از موارد تعجب‌برانگیز آن بود که آموزش و پرورش تعداد زیادی استخر در اختیار دارد که بیشتر آن‌ها در اجاره بخش خصوصی است و معلمان نمی‌توانند از آن‌ها استفاده کنند:

«در دولت یازدهم علناً این موضوع اجاره‌داری و فروش شروع شد. در حال حاضر گزارشی که ما داریم این است که عملاً در همه شهرستان‌های استان تهران این اجاره‌داری انجام می‌شود. در پاکدشت، فضای مدرسه را به بازار روز اجاره داده بودند و با فشار معلم‌ها مجبور به اجاره دادن به کتاب‌فروشی شدند. حیاط تنها فضای ورزشی بچه‌هاست. تقریباً صد درصد فضاهای ورزشی مدارس را اجاره سالانه داده‌اند، من اطلاع کامل دارم که در منطقه ۱۲ تمام استخرها و سالن‌های ورزشی اجاره شده است. دو مدرسه در اکباتان هست که سالن ورزشی، سالن کنفرانس و سالن غذاخوری دارد. این سالن‌ها در طول دو سالی که من آنجا بودم اجاره شده بود و بالکل امکان استفاده وجود نداشت. آموزش و پرورش در ایران هفتصد استخر دارد که اصلاً ما تا زمان دولت دهم نمی‌دانستیم وجود دارد، نه دانش‌آموزان آن استفاده می‌کند و نه معلم. سایر اردوگاه‌های آموزش و پرورش هم به همین شکل، بخش کمی برای دانش‌آموزان استفاده می‌شود و الباقی یا اجاره یا واگذار می‌شوند».<sup>۲۸</sup>

یکی دیگر از فعالان صنفی معتقد است انحلال مدارس دولتی به دلیل تعداد دانش‌آموز نیست، بلکه به دلیل ذی‌نفع بودن تمایل به اجاره دادن مدارس خوش‌دسترسی است:

«در منطقه سه تهران سالانه دو الی سه مدرسه دولتی به بهانه اینکه دانش‌آموز ندارند منحل می‌شوند. طرح فروش مدارس، به نظر من بیشتر یک بهانه است و اصرار هم بر این است که این کار باید با توافق رئیس اداره انجام شود. رئیس اداره مدارس را به چه کسانی می‌دهد؟ مثلاً مدیر مدرسه نوآور چه کسی می‌تواند باشد؟ کسی که در مدرسه «فرزانگان ۶» بوده است؛ یعنی مدیر فرزنانگان ۶ را زودتر از موعد بازنشست می‌کند. مدرسه نوآور منطقه سه را به او می‌دهد و یک جای کوچک را در جردن اجاره می‌کند، بعد مدرسه مبین کنار متروی شریعتی با مساحت بیش از هزار متر را با چنان موقعیت خوبی به او کرایه می‌دهند».<sup>۲۹</sup>

۲۸- گفت‌وگو با دو عضو رسمی کانون صنفی معلمان، زمستان ۱۳۹۷.

۲۹- گفت‌وگو با دو عضو رسمی کانون صنفی معلمان، زمستان ۱۳۹۷.



## آموزش‌های از راه دور دیجیتال

آموزش‌های از راه دور پس از دوره همه‌گیری ویروس کرونا در سرتاسر جهان فصل جدیدی را آغاز کرده است. بسیاری از مدارس، معلمان و دانش‌آموزان برای اولین بار با مزیت‌های این پارادایم جدید آموزشی آشنا شده‌اند و بخش‌های دولتی و خصوصی آموزش هر دو به دنبال توسعه زیرساخت‌ها و محتواهای مناسب برای این فضای جدید هستند. در حال حاضر به سرعت در آموزش و پرورش تغییراتی در حال انجام است که به نظر می‌رسد در چند سال آینده ابعاد گوناگون آموزش و پرورش عمومی را متحول خواهد کرد. به دنبال این تغییرات حیطة‌های جدیدی از تعارض منافع در محیط جدید آموزشی ایران و جهان به وجود خواهد آمد. در حال حاضر نشانه‌هایی از این تغییر ظاهر شده است که توجه به آن‌ها به ویژه در ابتدای ایجاد ساختارها و رویه‌های آموزش از راه دور می‌تواند از ایجاد دره‌های عمیق فساد و نابرابری در آینده جلوگیری کند.

در حال حاضر در ایران سامانه دولتی شاد در کنار چند سامانه خصوصی بسترهای دیجیتال آموزش از راه دور را فراهم کرده‌اند. این بسترها هرکدام بر روی امکان‌های خاصی از راه دور متمرکزند. برگزاری کلاس‌های برخط، تولید محتواهای دیجیتال آموزشی، تبادل داده‌ها و ارزشیابی برخط برخی از این امکان‌ها هستند. آنچه در آینده در زمینه تعارض منافع و نابرابری اهمیت خواهد یافت، در وهله اول شیوه مشارکت بخش خصوصی در این آموزش‌هاست. پرواضح است این بخش به زودی با قدرت هرچه تمام‌تر وارد عرصه تولید محتواها و نرم‌افزارهای آموزشی خواهد شد و بدین ترتیب با توجه به کالایی شدن آموزش در سال‌های گذشته، بستر جدیدی برای نابرابری‌های آموزشی منفعته بخش خصوصی ایجاد خواهد شد.<sup>۳۰</sup> همان‌طور که در بخش‌های قبلی توضیح داده شد منافع بخش خصوصی به راحتی می‌تواند موجب انحراف در سیاست‌گذاری‌های عمومی شود.

در همین زمینه، وزارت آموزش و پرورش در همین ابتدای ایجاد شبکه شاد مجبور شده است برای تأمین هزینه‌های طراحی نرم‌افزاری و تأمین سخت‌افزار با یکی از اپراتورهای تلفن همراه کشور قرارداد امضا کند. هرچند به ظاهر این قرارداد تأمین‌کننده منافع دو طرف است، لیکن از همین ابتدا شبکه شاد را به بستری تجاری تبدیل کرده است. بی‌شک شرکت طرف قرارداد آموزش و پرورش امتیازهایی را در این زمینه دریافت کرده است که باعث خواهد شد نقشی محوری در سیاست‌گذاری‌های مربوط به شبکه شاد پیدا کند. علاوه بر این، طبق گفته‌های وزیر آموزش و پرورش شبکه شاد قرار است با حضور بخش خصوصی آموزش به حیات خود ادامه دهد و لذا می‌توان تصور کرد در سال‌های آینده این بستر شامل مجموعه امکانات متنوع آموزشی باشد که با پول قابل خریداری است و هر امکان منافع اقتصادی یک یا چند شرکت خصوصی را تأمین خواهد کرد.

باز هم لازم است تأکید شود این سخنان صرفاً تبیین برخی وقایع آینده با توجه وضعیت حال است و اصل مشارکت بخش خصوصی را زیر سؤال نمی‌برد. مقصود اصلی این پیش‌بینی جلب توجه تصمیم‌گیران به شیوه مشارکت دادن بخش خصوصی در این فضای جدید است. به طور خاص درباره شبکه شاد، آموزش و پرورش می‌تواند با واسطه شدن میان بخش خصوصی ذی‌نفع و کاربران شاد، از پولی شدن خدمات در این سامانه جلوگیری کند.

<sup>۳۰</sup> بدون تردید آموزش‌های از راه دور دیجیتال امکان‌هایی را برای کاهش قیمت کالاهای آموزشی نیز فراهم خواهد کرد، ولی در نهایت باید به طور دقیق بررسی شود چه گروه‌هایی توانسته‌اند از این امکان‌های جدید بیشتر بهره‌مند شوند.

### منتشر نکردن اطلاعات مربوط به نابرابری

آمارهای اعلام شده وزارت آموزش و پرورش در زمینه ترک تحصیل، بازماندگی از تحصیل، محرومیت از تحصیل و همین طور آسیب‌های فردی و اجتماعی درون مدارس، عموماً فاصله زیادی با برآوردهای غیررسمی این حوزه‌ها دارد و آموزش و پرورش هیچ‌گاه خود را به شفاف‌سازی و ارائه آمار دقیق در این حوزه‌ها موظف نمی‌داند. برای نمونه در گزارش اسفندماه مرکز پژوهش‌های مجلس، نرخ بازماندگی از تحصیل از شش سالگی تا هجده سالگی، ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر اعلام شد، در حالی که آموزش و پرورش این نرخ را ۷۰۰ هزار نفر اعلام کرده بود<sup>۳۱</sup> و آمارهای غیررسمی تا ۳ میلیون نفر نیز برآورد شده‌اند.

تنها آماري که وزارت آموزش و پرورش، از پیش از انقلاب تاکنون موظف به تولید سالانه آن بوده است، سالنامه آماری آموزش و پرورش در سطح ملی و استانی است که در آن داده‌های خام تعداد دانش‌آموزان، معلمان و کارکنان به تفکیک پایه‌ها، مدارس و مناطق اعلام می‌شود. علاوه بر مسئله منتشر نکردن آزاد این سالنامه‌های آماری، مسائلی درباره احتمال مخدوش بودن برخی داده‌های این سالنامه‌ها نیز مطرح است:

«ما برای محاسبه شاخص نرخ ترک تحصیل از دبستان تا متوسطه به صورت تاریخی از داده‌های سالنامه‌ها استفاده کردیم، به صورت عجیبی نرخ این شاخص برخلاف سایر پایه‌ها در برخی پایه‌ها منفی درمی‌آمد. وقتی با مدیران یکی از مناطق تماس گرفتیم به ما گفتند که بعضاً در استان‌ها برای مورد مؤاخذه قرار نگرفتن، نرخ نهضت سوادآموزی را هم با نرخ مشغولان به تحصیل یکی می‌کنند و همین آمار را مخدوش می‌کند. یکی دیگر از موارد امکان ناپذیری محاسبه نرخ ترک تحصیل در مقطع متوسطه دوم بود. در شرایطی که گفته می‌شود بیشترین میزان ترک تحصیل در مقطع متوسطه دوم است، به دلیل اعلام نشدن یکی از شاخص‌ها در سالنامه، عملاً امکان محاسبه این نرخ وجود ندارد»<sup>۳۲</sup>.

یکی از اعضای پژوهشکده تعلیم و تربیت می‌گوید:

«در دوره اخیر به این نتیجه رسیدند که چرا آمار را رایگان در اختیار بگذاریم و دیگران پژوهش کنند، آمارها را نگه می‌داریم و می‌فروشیم. به همین خاطر، الآن دسترسی ما هم به آمار عملاً سخت شده است چه برسد به فرد بیرونی».

به نظر می‌رسد ذی‌نفعان اصلی در حوزه منتشر نکردن آمار، مدیران رده‌های میانی و کلان وزارتخانه باشند که در هر دوره بنا بر منافع سیاسی، از انتشار آمار می‌گریزند. با این حال مسئله انتشار آمار به حساسیت مردم و نهادهای بین‌المللی بروضعیت آموزش و پرورش نیز گره می‌خورد و عملاً شفاف‌سازی را غیرممکن می‌کند. بخش عمده‌ای از این آمار نشان‌دهنده عملکرد وزارت آموزش و پرورش در برابرسازی فرصت‌ها و کیفیت آموزش است و عدم دسترسی به آن‌ها باعث ایجاد نشدن دغدغه در میان مردم و سیاست‌گذاران برای رفع نابرابری آموزشی خواهد شد.

۳۱- مرکز پژوهش‌های مجلس، «گزارش بررسی مسائل بازماندگی تحصیل و بی‌سوادی در نظام آموزش و پرورش ایران»، ۱۳۹۷.

۳۲- مقدسی، فاطمه، کریمیان، جلال: «پژوهش تحلیل کنشگران سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در ایران از منظر عدالت آموزشی»، پژوهشکده تأمین اجتماعی، ۱۳۹۷.



### ۳،۲،۳. تعارض منافع در مدرسه

تعارض منافع در خردترین سطح نظام آموزش و پرورش؛ یعنی درون مدارس نیز اهمیت بسیاری دارد. در سطح مدارس دولتی به دو دسته تعارض می‌توان اشاره کرد: نخست، جلب مشارکت‌های مردمی تحت عنوان کمک به مدرسه؛ و در درجه بعد، تعارض منافع مدیران، کادر آموزشی و معلمان با منافع عمومی آموزش و پرورش.

#### کمک به مدرسه

در سال‌های اخیر و با روند رو به رشد اجباری سازی کمک‌های مردمی به مدارس و فعالیت‌های فوق برنامه مدارس دولتی، حساب‌های بانکی مدارس را به منبع غیررسمی بودجه آموزش و پرورش بدل کرده است. در شرایطی که به لحاظ قانونی مدارس دولتی حق دریافت شهریه از خانواده‌ها را ندارند، اما بنا بر اظهار مشاور وزیر، مدارس دولتی در سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد ریال شهریه دریافت کرده‌اند<sup>۳۳</sup> که تقریباً معادل ۳۰ درصد بودجه آموزش و پرورش در همان سال است. این پرداخت‌ها در ظاهر با نام مشارکت داوطلبانه انجام می‌شود، اما در واقع خانواده‌ها مجبور به پرداخت‌اند، زیرا در غیر این صورت، مدارس از ثبت نام فرزندشان ممانعت می‌کنند، علاوه بر این، نرخ قانونی برای کمک به مدرسه وجود ندارد و مدیران به صورت سلیقه‌ای در این زمینه اعمال نظر می‌کنند:

«کمک به مدرسه یک اجبار است. من ده سال پیش در مدرسه دولتی در تهران از دانش‌آموزانم پرسیدم چقدر هزینه می‌دهید. همه گفتند ۱۰۰ هزار تومان، ولی یکی گفت ۷۰۰ هزار تومان. بعد یکی از بچه‌ها گفت آقا این پول شیطنت‌هایش را می‌دهد؛ یعنی پدر بچه باید پول بیشتری بده تا بچه‌اش در مدرسه دولتی تحمل بشه، اما بچه‌هایی داشتیم که نداشتند بلافاصله اخراج می‌شدند، به‌ویژه بچه‌های افغانستانی».<sup>۳۴</sup>

آموزش و پرورش اگرچه هیچ‌گاه با دریافت کمک‌های مردمی مخالف علنی نداشته و عمدتاً با استناد به قانون شوراها مغایرت این کمک‌ها با اصل ۳۰ قانون اساسی را نفی کرده است، با این حال تلاش‌هایی برای مدیریت دریافت‌های مالی داشته است که همگی دچار مسئله تعارض منافع مدیران شده‌اند. کارشناسان مالی مناطق که مسئولیت نظارت را بر عهده دارند، عمدتاً خریداری می‌شوند.

«مدارس دولتی هم اغلب دو دفتره‌اند. مدارس به حسابدار مالی مناطق پولی میدن و اونا میان دفترهای اینا رو می‌نویسند. هر منطقه چند تا کارشناس دارن که با مدارس می‌بندن. اصلاً همین مجاوری، دو سال پیش گفته بود که یه مدیری رو گرفتیم که دو تا دستگاه پوز گذاشته بود، یکی برای خودش می‌کشید و یکی برای مدرسه».<sup>۳۵</sup>

طرح حساب یکپارچه مدارس نیز که چند سالی است به دلیل حساسی بر دریافتی‌های مدارس دولتی وضع شده است

عملاً به دلیل سرپیچی مدیران دولتی از اعلام آمار منتهی به شکست است:

«آموزش و پرورش حساب یکپارچه مدارس را ایجاد کرد و گفت که مدارس ثبت می‌کنند و ما به روز مبالغ را داریم، اما ما در شورا یک بار از مدیران دعوت کردیم، ببینیم واقعاً در عمل چه می‌کنند. مدیر یک مدرسه تیزهوشان را هم دعوت بود، توضیح داد که الان در حساب ما چند میلیارد پول هست و آموزش و پرورش اصلاً خبر ندارد، مدیر اطلاعات غلط وارد می‌کند یا اصلاً وارد نمی‌کند. آموزش و پرورش هم تشکیلاتی ندارد که بتواند کنترل کند، بخواهد هم بازرسینش را می‌خرند».<sup>۳۶</sup>

نظارت انجمن‌های اولیا و مربیان هم در این زمینه کارساز نبوده است:

آموزش و پرورش اعلام کرد انجمن اولیا یک ناظر برای حسابرسی گردش مالی مدارس دولتی انتخاب کنند، اما در عمل چه اتفاقی افتاد؟ عموماً یک نفر به تقلب انتخاب می‌شود که مثلاً بچه‌اش مشکل آموزش دارد و دوباره سیستم به هم می‌ریزد.

### مدیران-معلمان و مشاوران دولتی- خصوصی

فعالیت خصوصی در کنار فعالیت دولتی، برای معلمان و مدیران موجب تعارض منافع شخصی و دولتی آن‌ها می‌شود. مدیری که هم‌زمان در مدرسه خصوصی امتیازی دارد با عملکردش در سمت دولتی تعارض منافع دارد. در این موارد حتی به عبارتی «سرقت دانش‌آموز» یا «فروش دانش‌آموز» که پیش‌بینی می‌شود مدال المپیاد یا رتبه کنکور خوبی بیاورد هم اتفاق می‌افتد و بدین صورت است که مدیران مدارس دولتی، سالانه فهرستی از دانش‌آموزان مستعد خود را به مدارس غیردولتی طرف قراردادشان اعلام می‌کنند.<sup>۳۷</sup> علاوه بر این، مدیران مدارس دولتی برخی از ساعات مدرسه به‌ویژه پایه پیش‌دانشگاهی را به مشاوران آموزشی، مؤسسات کمک‌آموزشی و ناشران کتب کمک‌درسی اجاره می‌دهند:

مدارس دولتی هم مشاور آموزشی استخدام می‌کنند و مشاور یا کلاس کنکور بعد از ظهر یا کلاس کنکور صبح را برایشان می‌چیند. مشاورهای آموزشی در حال حاضر شبیه سلبریتی‌های سینما هستند؛ یعنی یک سری آدم‌های خوش تیپ و مدل و خوش‌بیانی هستند که بچه‌ها را به خودشان جذب می‌کنند. این اتفاق بیشتر هم در مدارس دخترانه روی می‌دهد. هفت هشت سال است که در خردادماه کلاسی به اسم کلاس جذب به وجود آمده است. فرآیند جذب بچه‌ها برای ثبت‌نام در آموزشگاه‌های آزاد و حتی مدارس غیرانتفاعی با امتحانات نهایی خرداد و با استفاده از مشاورها صورت می‌گیرد.

علاوه بر مدیران، معلمان نیز درگیر پروسه تعارض منافع‌اند. بخشی از معلمان رسمی آموزش و پرورش به دلیل پایین بودن

۳۶- همان.

۳۷- مستند «مدارس غیردولتی»، منتشرشده از گروه اجتماعی شبکه افق، سال ۱۳۹۶.

پایه حقوق معلمی، سرکلاس درس درسی را کامل و جامع تدریس نمی‌کند تا دانش‌آموزان انگیزه و دلیل کافی برای رجوع به تدریس خصوصی همین معلم داشته باشند. علاوه بر این بعضاً معلمان بخشی از شبکه فروش کتاب‌های کمک‌آموزشی و مراکز کنکورند:

معلم‌ها کتاب‌های ناشران آموزشی را در مدارس دولتی معرفی می‌کند. گاج در حال حاضر یک سیستم ایجاد کرده است که اگر معلمی به مؤسسه مراجعه کند و بگوید من این تعداد کتاب برای دانش‌آموزانم می‌خواهم، درصدی هم به معلم داده می‌شود؛ یعنی یک معلم مدرسه دولتی که مثلاً دویست دانش‌آموز دارد، اگر دویست تا کتاب ۵۰ هزار تومانی بفروشد ۱۰ میلیون تومان می‌شود، درصدی از این مبلغ؛ یعنی مثلاً یک میلیون تومان را معلم دریافت می‌کند، حتی کارت‌هایی درست کرده‌اند و به معلم‌ها کدهایی داده‌اند که دانش‌آموزان می‌توانند با استفاده از آن کد از سایت خرید کنند و تخفیف بیشتری بگیرند. در این صورت، هم دانش‌آموز تخفیف بیشتری می‌گیرد و هم معلم درصد دریافت می‌کند.

تعارض منافع در درون مدرسه نیز همچون دیگر بخش‌ها، در وهله اول در ارتباط با منافع بخش خصوصی شکل می‌گیرد؛ البته اهالی مدرسه نیز ممکن است منافع شخصی خود را بر منافع آموزش و پرورش ترجیح دهند. در هر صورت آنچه دوباره در این میان رخ می‌دهد در نهایت تضعیف بخش دولتی آموزش در برابر بخش خصوصی آموزش و به دنبال آن گسترش نابرابری آموزشی است. در این میان، به وضوح این موضوع توجیه‌پذیر است که چگونه درآمد بسیار کم معلمان در مقایسه با دیگر کارمندان دولت و با توجه به سختی کارشان و همچنین نبود نظام تشویقی مناسب برای معلمان، آن‌ها را به سویی سوق می‌دهد که به ناچار منافع شخصی را به منفعت عمومی ترجیح دهند.

### ۴،۲،۳. سازمان‌های اقتصادی آموزش و پرورش

هرچند آموزش و پرورش یک نهاد غیراقتصادی است و وظیفه آن آموزش عمومی است، به دلیل مقتضیات مختلف مستقیم و غیرمستقیم در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی شرکت دارد. دو نهاد بزرگ زیرمجموعه آموزش و پرورش که قراردادهای فعالیت‌های بزرگ اقتصادی در آن‌ها در حجم بالا در حال انجام است و لذا محمل تعارض منافع‌اند: یکی صندوق ذخیره فرهنگیان؛ و دیگری سازمان توسعه و نوسازی مدارس است.

#### صندوق ذخیره فرهنگیان

حجم سرمایه‌های دفتری صندوق ذخیره فرهنگیان حدود ۵ هزار میلیارد تومان است و سهامداری چندین شرکت بزرگ در این مجموعه آن را به یکی از نهاد‌های بزرگ اقتصادی کشور تبدیل کرده است. به همین دلیل این صندوق همواره بستر ایجاد منفعت برای تبهکاران سیاسی و اقتصادی بوده است. بسیاری از تخلفات صورت‌گرفته در این مجموعه حاصل مجموع تعارض منافی است که از شخص وزیر گرفته تا نمایندگان مجلس و مدیران این صندوق را آلوده کرده است. برای نمونه یکی از

درخواست‌های برخی نمایندگان مجلس و گروه‌های حامی وزیر، اعطای امتیاز عضویت هیئت‌مدیره یا مدیرعاملی به آن‌هاست.

### سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور

این سازمان نیز همانند صندوق ذخیره فرهنگیان با دریافت سالانه حدود ۲ هزار میلیارد تومان بودجه (مطابق بودجه ۱۳۹۸) و معادل ۵ درصد بودجه وزارت آموزش و پرورش یک نهاد اقتصادی بزرگ به حساب می‌آید. این نهاد به دلیل جذب بودجه‌های ملی عمرانی و منابع مالی خیرین، سازمانی است که در معرض فسادهای گوناگون قرار دارد. گاه و بیگاه تخلفات پیمانکاران یا کارکنان این نهاد در رسانه‌ها بازتاب داده می‌شود. علاوه بر بودجه دولتی، این سازمان سالانه حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان از کمک خیرین مدرسه‌ساز بهره‌مند می‌شود. به همین ترتیب این سازمان همچون صندوق ذخیره فرهنگیان یک نهاد مستعد برای سوءاستفاده منفعت‌طلبان است و احتمال تعارض منافع در برخی جایگاه‌های مربوط به آن بسیار بالاست. به همین خاطر معمولاً گروه‌ها و افراد سیاسی پر قدرت به دنبال داشتن سهم در انتصابات این مجموعه هستند. به علاوه این سازمان به دلیل ارتباط با خیرین مدرسه‌ساز به طور مضاعف در معرض سوءاستفاده‌های شخصی است. معافیت مالیاتی خیرین مدرسه‌ساز در صورت عدم نظارت به فرارهای کلان مالیاتی و تطمیع و پرداخت مبالغ نامشروع تحت عنوان کار خیر منجر می‌شود یا چنان‌که در دولت دهم رخ داد قاعده‌ای وضع شد که اگر خیرین نیمی از هزینه ساخت یک مدرسه را بدهند، دولت هزینه ساخت نیمه دیگر را تأمین می‌کند و کار را به دست پیمانکاران می‌سپارد و همین عامل موجب شکل‌گیری گروهی از پیمانکاران مرتبط با بدنه سازمان شد و بخش عظیمی از پروژه‌ها نیمه‌تمام رها شد.<sup>۳۸</sup>

اعلام تعارض منافع احتمالی مدیران این دو نهاد اقتصادی وزارتخانه، تعیین سازوکار شفاف برای انتخاب مدیران غیردو نفع و مستقل، تعیین سازوکارهای نظارت و شفافیت در دریافت کمک از خیرین امکان‌هایی برای پیشگیری از تعارض منافع هستند.

### ۳.۳. تعارض منافع و فقر

تعارض‌هایی که در این مجال بدان‌ها پرداخته شد، هر یک بر موضوع فقر و نابرابری تأثیر مستقیمی داشته‌اند. در جدول زیر به صورت خلاصه به دسته‌بندی انواع این تعارض‌ها، ارتباطشان با فقر و راهکارهای پیشگیری از آن پرداخته‌ایم.

جدول ۱۰: انواع تعارض منافع مؤثر بر فقر و نابرابری آموزشی

نوع تعارض منافع	مصادیق تعارض منافع	جایگاه	ارتباط با فقر و نابرابری در بخش	راهکار
ارتباط سهامداری یا مالکیت با موضوعات تصمیم‌گیری	برخی اهالی مدرسه به جذب مشتری و شاگردان برتر برای مدارس غیردولتی رو می‌آورند. در جریان واگذاری یا خرید خدمت آموزشی برخی از کارمندان خود صاحب مدرسه غیردولتی هستند و ممکن است ذی نفع باشند. یک مدرسه دولتی با مبلغی کمتر از ارزش واقعی می‌تواند در اختیار صاحبان مدارس غیردولتی قرار گیرد. عمده مسئولان رده بالای آموزش و پرورش سهامدار یا ذی نفع در مدارس غیردولتی و یا دیگر بخش‌های خصوصی آموزش و پرورش هستند.	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری. اختیار انجام معاملات و خریدوفروش اموال. اختیار قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تعیین استانداردها	تفکیک محیطی میان دانش آموز قوی و ضعیف و کاستن از کیفیت مدارس دولتی و ادار کردن دانش‌آموزان نمونه به شرکت در رقابت بازار کنکور. ساختمان مدرسه دولتی در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته و از ظرفیت مدارس دولتی به نفع مدارس غیردولتی کاسته می‌شود. گرایش به گسترش سیاست‌های خصوصی‌سازی در میان سیاست‌گذاران	تدوین منشور پیشگیری از تعارض منافع در مدارس و ابلاغ آن (همچون برخی مدارس در جهان) سخت‌گیرانه کردن قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با واگذاری مدارس غیردولتی و نظارت جدی تر بر آن‌ها. واگذاری هرگونه فروش اموال آموزش و پرورش به وزارت اقتصاد تدوین قانون برای عدم سهامداری وزیر، معاونان، مدیران کل در بخش‌های سیاست‌گذار و ناظر آموزش و پرورش در مدارس خصوصی
اشتغال هم‌زمان خصوصی-عمومی	برخی معلمان برای منفعت اقتصادی یا جذب شاگرد خصوصی در کلاس کم‌کاری می‌کنند یا نمره‌فروشی می‌کنند. برخی اهالی مدرسه به جذب مشتری و شاگردان برتر برای مدارس غیردولتی رو می‌آورند.	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری و معاملات و خریدوفروش اموال؛ اختیار انجام معاملات و خریدوفروش اموال؛ اختیار ارائه مجوزها. اختیار قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تعیین استانداردها.	تبعیض به ضرر دانش‌آموزان کم‌بضاعت. کاهش کیفیت مدارس دولتی به دلیل خروج دانش‌آموزان مستعد.	تدوین منشور پیشگیری از تعارض منافع در مدارس و ابلاغ آن (همچون برخی مدارس در جهان) جلوگیری از حضور ذی نفعان بخش خصوصی در مدرسه با توجه به درآمدهای پایین معلمان توصیه نمی‌شود.
رابطه مالی فردی	در نظارت بر مدارس غیردولتی با اعطای هدایا تخلفات زیادی رخ می‌دهد. فساد مالی در میان اولیای مدرسه از جمله مدیر، معاونان، انجمن اولیا و مربیان؛ تبلیغ کتاب یا آموزشگاه در مدرسه؛ تباری پیمانکاران ساختمانی و فعالان اقتصادی (برای دریافت معافیت‌های اقتصادی) با کارمندان و مدیران. ممکن است تغییرات کتب آموزشی به خواست ناشران کمک آموزشی انجام شود. گاه رخ داده است برخی کارمندان به نفع منافع یک ناشر عملی غیرقانونی را مرتکب شده‌اند. تصمیم‌گیران آموزش و پرورش در زمینه خصوصی سازی اکثراً خود مؤسسه خصوصی آموزشی دارند. در سازمان نوسازی و تجهیز مدارس با توجه به بودجه ۳ هزار میلیاردی این سازمان (با احتساب مشارکت خیرین) امکان شکل‌گیری روابط مالی میان کارفرما و پیمانکار بسیار زیاد است.	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری و معاملات و خریدوفروش اموال؛ اختیار انجام معاملات و خریدوفروش اموال؛ اختیار ارائه مجوزها. اختیار قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تعیین استانداردها.	تخلفات عمدتاً درباره شکاف بین شهریه رسمی و واقعی این مدارس است. درآمدزایی از مدارس دولتی وقتی به رویه معمول تبدیل شود، موجب گسترش پولی شدن آموزش می‌شود. تشدید کالایی شدن و رقابت برای دسترسی به آموزش با کیفیت. تأمین منافع بازار کنکور به شکاف آموزشی دامن می‌زند. گرایش به گسترش سیاست‌های خصوصی‌سازی در میان سیاست‌گذاران بخش عمده‌ای از بودجه اختصاص داده شده برای تجهیز و نوسازی مدارس به‌ویژه در مناطق محروم می‌تواند به راحتی به جیب متخلفان اداری برود.	نظارت کارآتر درون سازمانی و برون سازمانی نظارت سیستماتیک بر درآمد مدارس و شفافیت بخشی به امور مالی مدرسه (این راهکار در حال انجام بوده است، لیکن با مشکلاتی مواجه شده است). نظارت بر ارکان تدوین کتب درسی و جلوگیری از فعالیت شاغلان دفتر تألیف در بخش خصوصی. تدوین قانون برای عدم سهامداری وزیر، معاونان، مدیران کل در بخش‌های سیاست‌گذار و ناظر آموزش و پرورش در مدارس خصوصی. ورود دقیق سازمان بازرسی و قوه قضائیه برای نظارت بر این سازمان مهم.

نوع تعارض منافع	مصادیق تعارض منافع	جایگاه	ارتباط با فقر و نابرابری در بخش	راهکار
فردی	ارتباط خویشاوندی	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری.	ارتباط غیرمستقیم با نابرابری (درگیر شدن وزارت آموزش و پرورش به فسادهای ناشی از این رخدادهای و احتمال هزینه‌کرد منابع آ و پ برای جبران ضرر فسادهای اقتصادی).	تدوین قاعده و نظارت از طرف سازمان بازرسی کل کشور.
	ارتباط پسا‌شغلی (درب گردان)	تأسیس مؤسسات کمک آموزشی و خصوصی توسط کارمندان آموزش و پرورش	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری	تدوین آیین‌نامه درون سازمانی و ایجاد مکانیسم نظارت در سازمان.
	انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای	لایه نمایندگان مجلس برای نصب مدیران	اختیار نظارت، ارزیابی، قضاوت و صحنه‌گذاری	اختلال در نظام تصمیم‌گیری و اداره آموزش و پرورش و کاهش کیفیت آموزش در مدارس
نهادهی	اتحاد قاعده‌گذار و مجری			
	اتحاد ناظر و نظارت‌شونده			
	تضاد درآمد و وظایف	مدرسه مجبور به تخلف قانونی می‌شود و از مردم پول دریافت می‌کند. در جریان فروش و اجاره اموال غیرمنتقول آموزش و پرورش بسیاری از امکانات خود را از دست خواهد داد، ولی به دلیل مشکلات مالی مجبور به فروش آن‌هاست. آموزش و پرورش به همکاری با مؤسسات آزمون‌های آزمایشی و کمک آموزشی می‌پردازد، چراکه از این راه درآمدزایی می‌کند. در زمینه آموزش‌های آنلاین آموزش و پرورش برای کاهش هزینه‌های وارد مشارکت با یکی از شرکت‌های بزرگ مخابراتی شده است. این مشارکت در آینده مسیر شکل‌گیری آموزش‌های از راه دور را به سوی منافع بخش خصوصی هدایت خواهد کرد.	گسترش بازار آموزش به نفع طبقات مرفه. کاهش امکانات دولتی در آموزش. گسترش بازار کمک‌آموزشی رقابت نابرابر میان دارا و ندار ایجاد می‌کند. گسترش بازار آموزش به نفع طبقات مرفه‌تر جامعه.	افزایش اعتبارات مدارس در بودجه. قانونمند کردن کمک‌های مدارس و جلوگیری از کمک‌های اجباری. افزایش منابع آموزش و پرورش. تصحیح قواعد مالیاتی در این زمینه آموزش و پرورش نباید در مسائل اساسی مربوط به آموزش‌های از راه دور، بخش‌های اقتصادی را به مشارکت گیرد، بلکه در عوض در ازای دریافت خدمات هزینه‌های آن را پرداخت کند.
تضاد وظایف	آموزش و پرورش بخشی از آمار مهم در ارزیابی عملکرد خود را منتشر نمی‌کند یا آمار مغشوش ارائه می‌دهد، از جمله نمرات امتحانات نهایی.	دسترسی نداشتن به اطلاعات درباره نابرابری کمی و کیفی در آموزش موجب تشدید نابرابری می‌شود.	الزام اداره آمار و روابط عمومی آموزش و پرورش به انتشار آمار و اطلاعات سالانه در این حوزه.	

### ۴,۳. مدیریت تعارض منافع یا جلوگیری از مکانیسم‌های تعارض آفرین

تعارض‌های مطرح‌شده در این مقاله، عمده تعارض‌هایی بودند که از گفت‌وگو با فعالان مدنی و مدیران استخراج شده‌اند. قطعاً مجلس و دولت در مقام قانون‌گذار، می‌توانند با مقررات‌گذاری سطحی این تعارض‌ها را مدیریت کنند. اگر از منظری کلان‌تر در تعریف تعارض به موضوع بنگریم، آموزش و پرورش همواره در جایگاه‌های مهم سیاست‌گذاری محل تعارض منافع است و اگر محدوده‌ی مشروع فعالیت گروه‌های ذی‌نفع از محدوده‌ی غیرمشروع آن به‌طور شفاف جدا نشود، هیچ‌گاه آموزش و پرورش نخواهد توانست مسیری راهبردی برای آینده خود ترسیم کند.

مطابق آنچه در جدول نیز به آن اشاره شده است، نکته‌ی ویژه‌تری که در این میان باید مدنظر داشت در بسیاری از عناوین مذکور مقررات‌گذاری با ناتوانی واقعی دولت در مقابل بخش خصوصی قدرتمند همراه بود و به این خاطر، مسئله‌ی مهم پرسش از زمینه‌های مولد تعارض است. چنان‌که گفتیم، دولت‌ها به مسئله‌ی مدیریت تعارض منافع در دنیا به دلیل گسترش تجاری‌سازی بخش عمومی در سال‌های اخیر، توجه کرده‌اند، اما حوزه‌ی آموزش از جمله حوزه‌هایی است که در لیبرال‌ترین کشورها نیز با حساسیت زیاد و با سرعتی بسیار کم به سمت خصوصی شدن<sup>۳۹</sup> حرکت می‌کند. حال پرسش اینجاست که اساساً چرا در ایران، وضعیت تجاری‌سازی و خصوصی‌سازی آموزش و پرورش چنین روند شتابنده‌ای داشته است. شیب کاهش بودجه‌ی بخش دولتی تا بدان حد بوده است که نسبت بودجه‌ی آموزش و پرورش از بودجه‌ی دولت در طول سه دهه از ۱۹ درصد به ۱۰ درصد کاهش یافته است (امیدی و دیگران، ۱۳۹۸) و در همان حال وزیر اسبق آموزش و پرورش، از برابری بودجه‌ی بازار کنکور و بودجه‌ی آموزش و پرورش سخن می‌گوید؛<sup>۴۰</sup> بنابراین اگر بخواهیم از منظری انتقادی و نه صرفاً تکنیکال به مسئله‌ی تعارض منافع بنگریم، اگرچه مقررات‌گذاری در پاره‌ای موارد مؤثر است، مکانیسم بازتولید تعارض منافع را باید از بنیاد بررسی کرد. مبارزه با تعارض منافع صرفاً با رویکرد مدیریت سازمان و با برقراری پاره‌ای تنظیمات امکان‌پذیر نیست، بلکه به شیوه‌ای رادیکال به اصلاح ساختارهای نابرابری‌ساز و مولد تعارض منافع از طریق کنترل روند خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش نیاز دارد.

۳۹- این خصوصی‌سازی نه در کاهش منابع، بلکه صرفاً در واگذاری تصدی مدارس دولتی به بخش خصوصی پیمانکار اتفاق می‌افتد.



## ۴- مرور تحولات سیاستی آموزش و پرورش از دریچه نابرابری آموزشی

### ۱.۴. مرور سیاست‌های آموزشی پیش از انقلاب در ارتباط با آموزش همگانی و برابری آموزشی

جدول ۱۱: سیاست‌های آموزشی مرتبط با نابرابری آموزشی پیش از انقلاب

شرح دوره	دوره تاریخی
<p>در این دوره، عمده مدارس خصوصی بودند و بخش اعظم آن‌ها را مدارس خارجی تشکیل می‌دادند و در آن‌ها همه چیز از تهیه و چاپ کتاب تا نحوه آموزش و زبان در کنترل مدرسه بود (قاجارگر، ۱۳۸۰: ۴۵).</p> <p>با تأسیس مجلس در ایران، آموزش عمومی شکل قانونی به خود گرفت و مدارس دولتی و خصوصی از یک نظام واحد تبعیت کردند. در این دوره، مدارس خصوصی با محدودیت‌های قانونی روبه‌رو شدند و رشد آن‌ها کاهش یافت و در مقابل، بخش دولتی آموزش توسعه پیدا کرد: -تصویب متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵): «تأسیس مدارس به مخارج دولتی و ملتی و تحصیل اجباری باید مطابق قانون وزارت علوم و معارف مقرر شود و تمام مدارس و مکاتب باید در تحت ریاست عالییه و مراقبت وزارت علوم و معارف باشد» (ماده ۱۹).</p> <p>-تأسیس وزارت معارف (۱۲۸۹) و تصویب قانون اساسی معارف (۱۲۹۰): مطابق این قانون: تحصیلات ابتدایی اجباری شد: «تعلیمات ابتداییه برای عموم ایرانیان اجباری است» (ماده ۳). «هر کس مکلف است اطفال خود را از سن هفت به تحصیل معلومات ابتداییه بفرستد» (ماده ۵).</p> <p>مدارس دولتی و غیردولتی به صورت رسمی از یکدیگر مستقل شدند و مدارس غیردولتی با عنوان مدارس غیررسمی به رسمیت شناخته شدند: «مکاتب و مدارس بر دو قسمت است: رسمی و غیررسمی: رسمی آن است که از طرف دولت دایر شده باشد، غیررسمی آن است که بانی مخصوص داشته باشد» (ماده ۸).</p> <p>مطابق این قانون مدارس غیردولتی مجاز به دریافت شهریه بوده و مدارس دولتی صرفاً برای فقرا هستند: «مخارج مدارس غیرمجانمی دولتی از محل حق التعلیمی است که از شاگردان اخذ می‌شود و چنانچه کسری داشته باشد، بر عهده دولت است» (ماده ۲۴) و «مکاتب و مدارس مجانی که به خرج دولت اداره می‌شود فقط برای تمتع اطفال فقرا و اشخاصی است که رسماً عدم بضاعت آن‌ها از طرف مأموران رسمی محلی تصدیق شده باشد» (ماده ۲۵).</p> <p>-تصویب قانون شورای عالی فرهنگ (اسفند ۱۳۰۰): بر اساس این قانون آیین‌نامه امتحانات، نحوه گردش کار مدارس و برنامه‌های آموزشی در تمام مدارس یکنواخت شد و تنوع فعالیت‌های مدارس ملی یا خصوصی به شدت محدود شد (قاجارگر، ۱۳۸۰: ۳۴).</p> <p>-افزایش بودجه آموزش و پرورش: در دوران حکومت رضاشاه، بودجه آموزش و پرورش ما بین سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰، ۱۲ برابر شد که به تأمین اعتبارات ساخت مدارس مدرن به همراه افزایش ۴ برابری تعداد دانش‌آموزان منجر شد (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۶).</p> <p>- در ابتدای این دوره، سهم مدارس خصوصی از کل آموزش کشور سهم چشمگیری بود. در سال ۱۳۰۳-۱۳۰۴، حدود ۳۶ درصد دانش‌آموزان مدارس ابتدایی و ۶۵ درصد دانش‌آموزان دبیرستانی در مدارس غیردولتی تحصیل می‌کردند و رفته‌رفته با افزایش سرمایه‌گذاری دولت و افزایش مدارس دولتی، نسبت مدارس تغییر کرد تا بدان جا که در سال ۱۳۳۲-۱۳۳۳ در مقطع ابتدایی به ۷ درصد از کل مدارس و در مقطع دبیرستان به ۱۷ تا ۱۸ درصد رسید (امیری، ۱۳۴۵: ۲).</p>	پیش از مشروطه تا ابتدای دهه ۳۰
<p>در اثر کاهش درآمدهای نفتی ناشی از ملی شدن صنعت نفت و اثرات جنگ جهانی دوم و جنگ‌های داخلی کشور، سرمایه‌گذاری دولت بر آموزش کاهش یافت و مقرراتی وضع شد که سهولت بیشتری برای تأسیس مدارس غیردولتی ایجاد کرد. طبق قانون خرداد ۱۳۳۵ تعیین صلاحیت مؤسسان مدارس غیردولتی به شورای فرهنگ محل واگذار شد و همین امر موجب رشد مدارس ملی یا خصوصی شد (قاجارگر، ۱۳۸۰: ۳۵).</p>	دهه ۳۰
<p>در برنامه سوم توسعه (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶) بودجه آموزش و پرورش ۹ درصد کل مخارج بود (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۱۴). با این حال بخشی از این بودجه صرف توسعه بخش خصوصی آموزش می‌شد، چراکه هدف‌گذاری امور فرهنگی به سمت تقویت بخش خصوصی آموزش هم‌زمان با بخش دولتی آن بود تا بدان جا که مطابق گزارش سازمان برنامه و بودجه، «دولت اندکی کمتر از نصف هزینه هر محصل در مدارس غیردولتی را در قالب حمایت از مدارس غیردولتی تأمین می‌کرد» و هدف‌گذاری بدان سمت بود که «مدارس غیردولتی آن چنان توسعه یابند که امکان تحصیل و تربیت فرزندان طبقات مرفه در آن‌ها فراهم شود» (امیری، ۱۳۴۵).</p> <p>در این دهه، یکی از مهم‌ترین سیاست‌ها در جهت تقویت برابری اجرای طرح سپاه دانش در سال ۱۳۴۱ بود که هدف آن جبران کمبود نیروی انسانی آموزشی در روستاها و مناطق دورافتاده روستایی بود. در سال ۱۳۴۱ شمار نوآموزان دبستان‌های روستایی، ۸۳ هزار نفر بود و در سال ۱۳۵۳ به ۵۹۸ هزار نفر رسید. آمار باسواد در میان گروه‌های سنی ۶ تا ۱۴ سال: در نخستین سرشماری سال ۱۳۳۵، ۹ درصد بود که در سال ۱۳۵۰ به بیش از ۳۵ درصد و در سال ۱۳۵۵ به ۴۴ درصد رسید (قائنی و محمدی، ۱۳۹۴: ۶۷).</p>	دهه ۴۰



شرح دوره	دوره تاریخی
<p>- افزایش میزان بودجه آموزش در برنامه چهارم و پنجم توسعه پیش از انقلاب: در برنامه چهارم توسعه (۱۳۴۷-۱۳۵۲) میزان بودجه آموزش و پرورش ۲ برابر شد و به ۳۵ میلیارد ریال؛ یعنی ۷ درصد از کل مخارج دولت رسید (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۱۵). میزان بودجه آموزش و پرورش در برنامه پنجم توسعه (۱۳۵۲-۱۳۵۷) با توجه به افزایش قیمت نفت تا ۱۵ الی ۲۰ برابر بودجه اختصاص یافته در برنامه قبلی افزایش یافت (همان: ۳۱۸).</p> <p>در دهه ۵۰ و هم‌زمان با رشد اقتصادی و افزایش قیمت نفت، حکومت دوباره تلاشی را برای گسترش آموزش عمومی رایگان آغاز کرد و مهم‌ترین ویژگی این دوره، دولتی کردن مدارس غیردولتی یا ملی بود:</p> <p>- فرمان اسفندماه ۱۳۵۲ محمدرضا شاه پهلوی درباره تحصیل رایگان کلیه کودکان و دانش‌آموزان کشور از کودکان به بالا که دو ویژگی بارز داشت:</p> <p>رایگان کردن آموزش عمومی تا مقطع راهنمایی: «دولت وسایل تحصیلی رایگان کلیه کودکان و دانش‌آموزان مملکت را از کودکان تا آخر دوره راهنمایی تحصیلی فراهم سازد».</p> <p>خرید مدارس غیردولتی ابتدایی و راهنمایی و دولتی کردن آن‌ها: «برای اجرای این امر دولت می‌تواند از طریق خرید مدارس ابتدایی و راهنمایی غیردولتی یا با پرداخت حق تحصیل دانش‌آموزان طبق برنامه مصوب وزارت آموزش و پرورش به مدارس غیردولتی برابر مقررات خاصی اقدام نماید» ۳۰.</p> <p>فرمان رایگان کردن آموزش عمومی دو سال بعد تا مقطع دبیرستان و دانشگاه به شرط سپردن تعهد خدمت در قالب اصل پانزدهم انقلاب شاه و ملت تکمیل شد: «اکنون که دولت موفق به اجرای فرمان مورخ اول اسفندماه ۱۳۵۲ شده است و وسایل تحصیل رایگان برای همه نوباوگان و نوجوانان، از سطح کودکان تا پایان دوره راهنمایی فراهم شده و ادامه تحصیلات دوره دبیرستان و دانشگاه نیز به شرط سپردن تعهد خدمت پس از فراغت از تحصیل رایگان است، لذا اصل تحصیلات رایگان به شرط سپردن تعهد خدمت را بر اساس مقررات و ضوابطی که تصویب شده به‌عنوان اصل پانزدهم انقلاب شاه و ملت اعلام می‌داریم» ۴۰.</p>	<p>دهه ۵۰</p>

## ۲٫۴. مرور سیاست‌های آموزشی پس از انقلاب

### جدول ۱۲: سیاست‌های آموزشی مرتبط با نابرابری آموزشی پس از انقلاب اسلامی

شرح دوره	دوره تاریخی
<p>- انحلال مدارس ملی (۱۳۵۸): پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب به‌منظور «توزیع عادلانه امکانات آموزشی» و از بین بردن تبعیض، لایحه‌ای قانونی راجع به اداره واحدهای آموزشی غیردولتی به‌صورت دولتی تصویب کرد و تمام مدارس خصوصی (ملی) منحل گردید (حاضری و آریان‌راد، ۱۳۹۶: ۱۵۶).</p> <p>- تصویب اصل ۳۰ قانون اساسی (۱۳۵۸): دوره رایگان تحصیل که در سال ۱۳۵۲ تا پایان دوره راهنمایی بود و در مقاطع بالاتر تحصیل رایگان به شرط تعهد خدمت منوط شده بود، پس از تصویب اصل ۳۰، تحصیل رایگان بدون هیچ‌گونه شرطی تا پایان دوره متوسطه برای همگان افزایش یافت: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد».</p> <p>- مصوبه هیئت دولت مبنی بر فعالیت مدارس غیرانتفاعی اسلامی (۱۳۵۹): در سال ۱۳۵۹ بر اساس پیشنهاد شورای نظام آموزش و پرورش عمومی، ستاد انقلاب فرهنگی تنها به مدارس خصوصی اسلامی با شروط خاص اجازه فعالیت داد (قاجارگر، ۱۳۸۰).</p> <p>- اجرای طرح کاد (۱۳۶۱): اشتغال دانش‌آموزان در واحدهای تولیدی و خدماتی طبق قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار (قاراخانی، ۱۳۹۰: ۷۱).</p> <p>- اعلام عدم مغایرت فعالیت مدارس و دانشگاه‌های غیردولتی (ملی) با اصل ۳۰ قانون اساسی توسط شورای نگهبان در سال ۱۳۶۵: «با توجه به اینکه از اصل سی‌ام قانون اساسی دولتی بودن آموزش و پرورش و ممنوعیت تأسیس مدارس و دانشگاه‌های ملی استفاده نمی‌شود، چنانچه تأسیس مدارس و آموزشگاه‌های ملی در کشور آزاد اعلام شود، اضطراب دولت به دریافت شهریه مرتفع می‌گردد و چنانچه با تأسیس مدارس ملی رفع اضطراب نشود، تفسیر قانون اساسی قابل بررسی خواهد بود» ۵.</p> <p>- تصویب قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی در سال ۱۳۶۷: قانون مدارس غیرانتفاعی علی‌رغم تعارض‌های بسیار در مجلس به سه دلیل عمده تصویب شد: حمایت امام خمینی از مشارکت مردم در آموزش؛ افزایش جمعیت دانش‌آموزی؛ و مشکلات مالی دولت. اگرچه در اولین قانون مدارس غیرانتفاعی برای راه یافتن کودکان مستمند و محروم به مدارس غیرانتفاعی توجهاتی شد، اما هیچ ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشد (صورت مذاکرات مجلس به نقل از حاضری و آریان‌راد، ۱۳۹۶: ۱۶۲-۱۶۳) و در نهایت بعدها «طرح رافع» که مطابق آن مدارس غیردولتی الزاماً سهمیه‌ای برای کودکان محروم باید در نظر می‌گرفتند به راتی برای نزدیکان مسئولان دولتی تبدیل شد.</p>	<p>دهه ۶۰</p>

د دهه ۷۰

- تصویب قانون شوراهای آموزش و پرورش و ظهور پدیده کسب درآمد مدارس دولتی از طریق کمک مردم و فروش املاک: تصویب قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در سال ۱۳۷۲ اجازه تفسیری جدید از اصل ۳۰ قانون اساسی فراهم کرد و شرایط قانونی ظهور دو پدیده «کمک به مدرسه» و «فروش املاک و اراضی آموزش و پرورش» را به وجود آورد. مطابق این قانون مدارس دولتی اختیار پیدا کردند در صورت نیاز برای تأمین منابع مالی آموزش و پرورش از والدین البته به صورت داوطلبانه جذب منابع مالی کند: «دریافت کمک‌ها و خودیاری از اولیای دانش‌آموزان و مردم در صورتی مجاز است که داوطلبانه پرداخت نمایند». علاوه بر این «وجوه حاصل از ارائه خدمات آموزشی و پرورشی فوق برنامه» به عنوان یکی از منابع درآمد مدارس دولتی به رسمیت شناخته شد. ۶

- تأسیس مدارس، نمونه دولتی؛

د دهه ۸۰

- اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷ در سال ۱۳۸۷: بر اساس این اصلاحیه چند رویداد مهم رخ داد: ۱. تغییر نام مدارس غیرانتفاعی به مدارس غیردولتی؛ ۲. «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی» وابسته به وزارت آموزش و پرورش تأسیس می‌گردد (ماده ۲) و سالانه معادل ۵ درصد تا ۱۵ درصد از شهریه دریافتی از مراکز آموزشی غیردولتی را دریافت می‌شود و در اختیار «سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی» قرار می‌گیرد (ماده ۲۸)؛ ۳. علاوه بر این، با تأسیس صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی، حمایت دولت از بخش خصوصی آموزش را به یک وظیفه تبدیل کرد: «به منظور حمایت از مؤسسان مدارس غیردولتی با اولویت مناطق محروم، وزارت آموزش و پرورش موظف است با مشارکت مؤسسان و بخش غیردولتی، «صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی» را به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی ایجاد کند. دولت موظف است هرساله و تا سقف ۵ درصد از قیمت تمام شده سرانه سالانه دانش‌آموزی در بخش دولتی را به‌زای کل دانش‌آموزان شاغل به تحصیل در مدارس غیردولتی در قالب کمک در لایحه بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی کند» (ماده ۱۳). ۷

- تأسیس مدارس هیئت امنایی؛

- شهریه‌ای کردن مدارس خاص دولتی نظیر نمونه مردمی، تیزهوشان و هیئت امنایی؛

- تصویب اصول و چارچوب برنامه و فعالیت‌های آموزشی و پرورشی دوره پیش‌دبستانی: مطابق این قانون «دوره آموزش پیش از دبستان به عنوان آموزش غیررسمی، با مشارکت مردم و نهادهای غیردولتی اجرا می‌شود» و بنابراین دوره پیش‌دبستانی قانوناً دوره‌ای غیررایگان است.

د دهه ۹۰

- ابلاغ طرح بسته حمایتی از مدارس غیردولتی در تیرماه ۱۳۹۳ و در سال‌های ابتدایی دولت یازدهم طرح بسته حمایتی آموزش و پرورش از مدارس غیردولتی با محوریت حمایت از مدارس غیردولتی و خرید خدمات آموزشی از مدارس غیرانتفاعی به ادارات مناطق آموزش و پرورش ابلاغ می‌شود. دو مورد از اقدامات اصلی این طرح تکمیل ظرفیت مدارس غیردولتی با خرید خدمات آموزشی و مشارکت با بخش غیردولتی در اداره مدارس دولتی است و به صراحت اعلام می‌شود هدف مهم اجرای آن کاستن بار مالی آموزش و پرورش و تأمین نیروی انسانی غیراستخدامی در مناطق محروم است (سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی، ۱۳۹۶).

بنا بر این دو سیاست گفته شده در بالا که به اختصار آن‌ها را «خرید صندلی» و «خرید خدمت» می‌نامند، به طور جدی و با ابلاغ بسته حمایتی مدارس غیردولتی توسط وزیر آموزش و پرورش از سال تحصیلی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ آغاز شد. آموزش و پرورش از طریق اجرای این دو طرح و با حمایت از مدارس غیردولتی قصد داشت در منابع خود صرفه جویی کند.

- ابلاغ طرح فرمان رهبری و آغاز به پذیرش کودکان مهاجر غیرقانونی در مدارس دولتی (۱۳۹۲):

- افزایش اجاره‌داری و فروش املاک آموزش و پرورش از سال ۱۳۹۲؛

- آغاز اجرای طرح خرید خدمات در سال ۱۳۹۳-۱۳۹۴؛ ۸

- تصویب قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی (۱۳۹۵): قانون جدید مدارس غیردولتی، به دولت اختیار بیشتری در زمینه واگذاری و فروش املاک آموزش و پرورش به مدارس غیردولتی داد: «به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود مطابق قوانین و مقررات، زمین و ساختمان‌های مازاد بر نیاز خود را به صورت اجاره یا فروش به مؤسسان مدارس غیردولتی واگذار کند... واگذاری‌ها در هر محل مشروط بر آن است که دسترسی مردم به مدارس دولتی در آن محل دچار خلل نشود» (ماده ۱۲). ۹. علاوه بر این، این قانون تأکید دوباره‌ای بر رانندازی صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی کرد.

- اجرای طرح آموزش پیش‌دبستانی رایگان برای مناطق دوزبانه و عشایری (قانون بودجه ۱۳۹۵): مطابق این ابلاغیه، دوره پیش‌دبستانی در مناطق دارای ضریب محرومیت ۹ و مناطق عشایری در سراسر کشور رایگان بوده و دریافت وجه تحت عنوان شهریه یا وجه ثبت نام ممنوع است و دوره پیش‌دبستانی در این مناطق به صورت دوساله اجباری است.

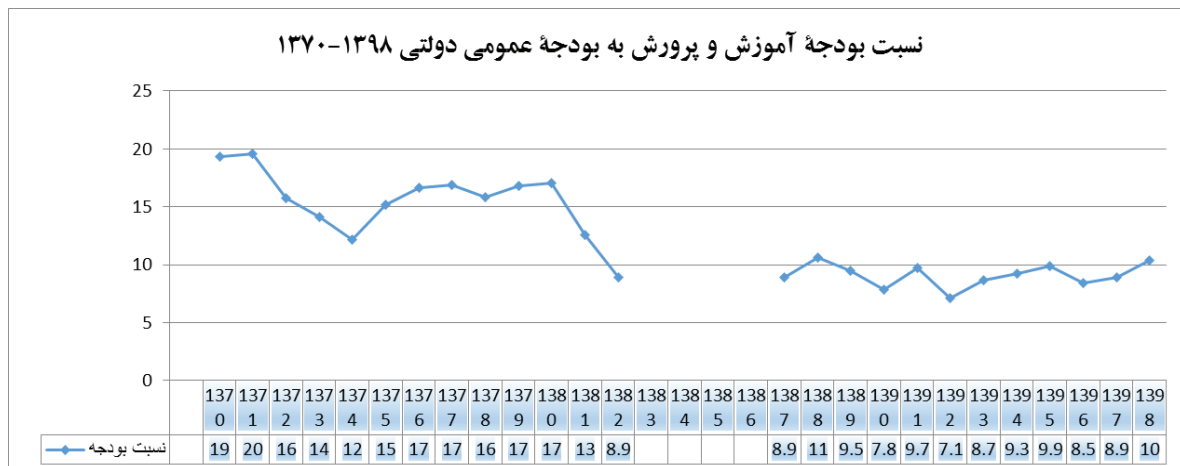
- اقدام به حذف مدارس تیزهوشان و نمونه دولتی (۱۳۹۶): دولت در سال ۱۳۹۶ اعلام کرد در راستای حذف رقابت و افزایش کیفیت آموزش به‌ویژه در دوران ابتدایی، مدارس دوره راهنمایی تیزهوشان و نمونه مردمی‌ها به مرور منحل می‌شوند و به مدارس دولتی تبدیل خواهند شد. قرار بود در سال ۱۳۹۷ پذیرش پایه هفتم تیزهوشان صورت نگیرد که با دخالت شورای عالی انقلاب فرهنگی این طرح متوقف شد و علی‌رغم تلاش دوباره مجلس برای اجرای این طرح، در آبان ۱۳۹۸ با مخالفت شورای نگهبان، عملاً این طرح ملغی شد.

### ۳,۴. برخی آمارهای مرتبط با سیاست‌گذاری

#### ۱,۳,۴. روند تغییرات بودجه آموزش و پرورش و مقایسه با وضعیت جهانی

در نظام سیاست‌گذاری آموزش و پرورش، مهم‌ترین نشانگر توجه دولت به رفع نابرابری‌های آموزشی، میزان سرمایه‌گذاری در آن است. از این جهت نسبت بودجه آموزش و پرورش به بودجه کل مهم‌ترین شاخص برای ارزیابی عملکرد دولت در رفع فقر و نابرابری است. بودجه مکفی آموزش و پرورش لازمه بهبود کیفیت آموزشی در مدارس دولتی است و می‌تواند باعث محدودتر شدن بازار آزاد آموزش و فعالیت بخش خصوصی و در نتیجه کاهش شکاف آموزش خواهد شد. متأسفانه پیگیری روند بودجه ریزی کشور درسی سال گذشته نشان دهنده زوال جایگاه آموزش و پرورش در نظام حکمرانی است که نسبت بودجه آموزش و پرورش به بودجه عمومی از ۲۰ درصد در اوایل دهه ۷۰ به ۱۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است.

نمودار ۴: نسبت بودجه آموزش و پرورش به بودجه عمومی دولت در سه دهه اخیر



(مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷)

عقب‌نشینی دولت‌ها در تأمین هزینه‌های آموزش، در اغلب کشورهای جهان یکی از شاخص‌های گویای حرکت به سمت خصوصی‌سازی است. از میان شاخص‌های بودجه‌ای، در تعاریف جهانی، دو شاخص اهمیت بسیاری دارند: ۱. نسبت بودجه آموزش و پرورش به بودجه عمومی دولت، دوم، نسبت بودجه آموزش و پرورش به تولید ناخالص داخلی.<sup>۴۱</sup> با توجه به تغییرات ارزش ارز، تحلیل تاریخی نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی عملاً بسیار دشوار است، اما تغییرات سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت بر اساس قوانین بودجه امکان‌پذیر است. تغییرات نسبت بودجه نشان می‌دهد به‌طور کلی، سهم بودجه آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت در طول سه دهه اخیر تقریباً به نصف و در برخی سال‌ها به کمتر از نصف رسیده است. این شاخص در طول یک دهه اخیر کمتر از ۱۰ درصد بوده است و در نسبت با میانگین جهانی ده سال اخیر که بالای ۱۴ درصد بوده است (سایت بانک جهانی)<sup>۴۲</sup> رقم پایینی است.

41 - GDP (Gross Domestic Product - GDP)

42 - <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>

جدول ۱۳: برخی آمار درباره هزینه‌های آموزشی دولت‌ها

**TABLE 19.1:**  
Public education expenditure by country income group and region, 2017 or most recent year

	As share of GDP (%)	As share of total public expenditure (%)	Per student (constant 2015 PPP US\$)		
			Primary education	Number of illiterate (millions)	Tertiary education
<b>World</b>	<b>4.4</b>	<b>14.1</b>	<b>2,028</b>	<b>2,716</b>	<b>4,322</b>
Sub-Saharan Africa	4.1	16.5	268	476	2,485
Western Asia and Northern Africa	3.8	12.3	4,392	4,911	5,150
Central and Southern Asia	3.9	15.7	764	1,048	1,951
Eastern and South-eastern Asia	3.4	13.5	2,645	7,700	6,165
Latin America and the Caribbean	5.1	18.0	1,800	2,287	2,517
Oceania	4.7	14.1	...	...	...
Europe and Northern America	4.8	11.6	7,416	7,890	8,621
Low income	4.0	16.1	194	276	1,675
Lower middle income	4.4	16.4	985	1,104	2,029
Upper middle income	4.1	13.9	2,155	2,498	3,185
High income	4.9	12.9	7,990	8,955	10,801

Notes: PPP = purchasing power parity. Estimates are medians, reported if at least 50% of countries in a group have data.  
Source: GEM Report team calculations based on UIS data.

(گزارش پایش جهانی آموزش، یونسکو، ۲۰۱۹، ص ۲۳۶)

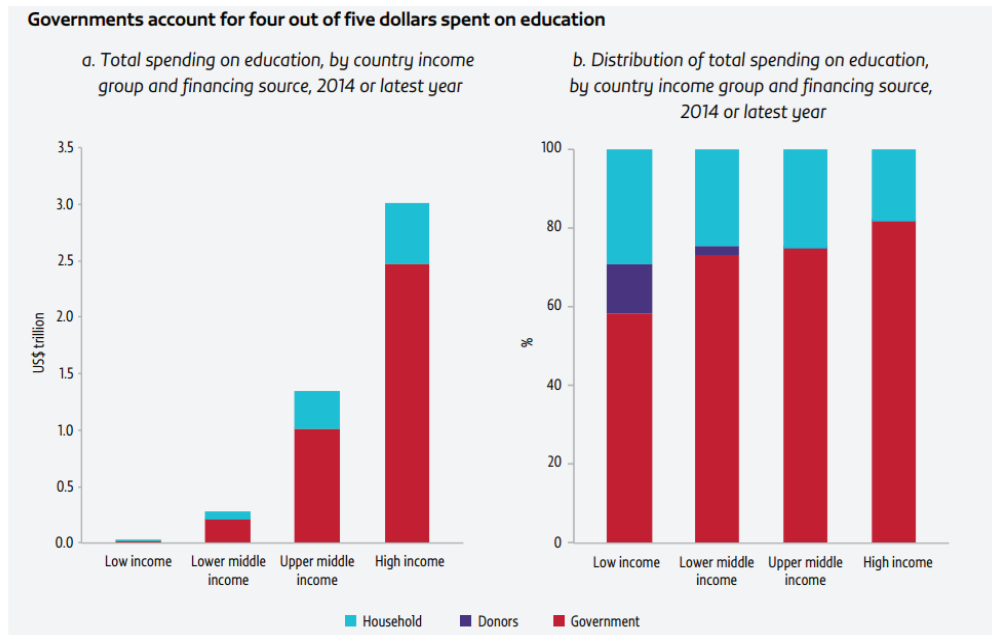
### ۲.۳.۴. مقایسه بودجه آموزش و پرورش و آموزش عالی

بر اساس آمار و ارقام موجود هم‌اکنون هزینه سرانه آموزش ابتدایی در کشور به طور متوسط ۷ درصد تولید ناخالص سرانه ملی است و این رقم برای آموزش متوسطه ۱۰ درصد و برای آموزش عالی ۶۳ درصد است. ارقام متناظر این آمار در کشورهای توسعه یافته، ۱۹ درصد، ۲۱ درصد و ۳۴ درصد است که واریانس کمتری را نشان می‌دهد. این آمار نشان می‌دهد برای یک دانشجو در آموزش عالی حدود ۷ برابر یک دانش آموز ابتدایی خرج می‌شود، درحالی‌که این نسبت در کشورهای توسعه یافته کمتر از ۲ برابر است (احمدی و همکاران، ۱۳۹۵).

### ۳.۳.۴. سهم دولت از مخارج آموزش عمومی

شاخص گویای دیگری درباره هزینه‌های دولت در آموزش عمومی و نسبت آن با فقر و نابرابری سهم دولت از کل هزینه‌های آموزش عمومی است. گزارش یونسکو در سال ۲۰۱۹ نشان می‌دهد دولت در کشورهای مرفه بیش از ۸۰ درصد هزینه‌های آموزش عمومی را متقبل می‌شود. این عدد در کشورهای با درآمد متوسط بالای ۷۰ درصد و در کشورهای فقیر حدود ۶۰ درصد است.

### نمودار ۵: درصد مشارکت دولت‌ها در هزینه‌های آموزش عمومی



(برگرفته از گزارش پایش جهانی آموزش، یونسکو، ۲۰۱۹، ص ۲۳۶)

در ایران تاکنون آمار و اطلاعاتی در این باره منتشر نشده است، چراکه حساب ملی آموزش در آمار رسمی کشور محاسبه نمی‌شود. به همین خاطر در جدول زیر سعی کرده‌ایم برآوردی مناسب از حساب ملی آموزش ارائه دهیم و در مقایسه آن با بودجه آموزش و پرورش سهم مشارکت دولت را در هزینه‌های آموزش عمومی تعیین کنیم. عمده هزینه‌های مردم در این زمینه را می‌توان از جمع هزینه‌هایی نظیر کمک‌های مردمی به مدارس، مشارکت خیرین، شهریه مدارس غیردولتی، هزینه‌های خرید کتاب‌ها و محتواهای کمک آموزشی و همچنین درآمد آموزش‌های خصوصی فردی و آموزشگاهی محاسبه کرد. در این میان، به جز درآمد معلمان خصوصی، برآورد دیگر موارد با دقت نسبتاً بالایی قابل محاسبه است. در همین زمینه در جدول زیر برآوردی تقریبی از مخارج غیردولتی در حوزه آموزش را بر اساس اطلاعات غیررسمی موجود محاسبه کرده‌ایم.

جدول ۱۴: تخمین هزینه‌های ملی آموزش عمومی

عنوان	حداقل	واقع بینانه
کمک‌های مردمی به مدارس	۶۵۰۰ میلیارد تومان	۸۰۰۰ میلیارد تومان
مشارکت خیرین	۷۰۰ میلیارد تومان (سال ۱۳۹۲)	۱۰۰۰ میلیارد تومان (سال ۱۳۹۷) (غیررسمی)
شهریه مدارس غیردولتی	۷۰۰۰ میلیارد تومان	۱۱,۲۰۰ میلیارد تومان

عنوان	حداقل	واقع بینانه
هزینه‌های خرید کتاب‌ها و محتواهای کمک آموزشی	۱۰۰۰ میلیارد تومان (مقدسی و دیگران، ۲۰۱۹)	۱۳۰۰ میلیارد تومان
درآمد آموزش‌های خصوصی فردی و مشاوره کنکور و آموزشگاه‌های کنکور	۱۵۰۰۰ میلیارد تومان (مقدسی و دیگران، ۲۰۱۹)	۲۰۰۰۰ میلیارد تومان (مقدسی و دیگران، ۲۰۱۹)
آموزشگاه‌های زبان	۵۰۰ میلیارد تومان	۱۵۰۰ میلیارد تومان
مجموع	۳۰,۷۰۰ میلیارد تومان	۴۳ میلیارد تومان
نسبت هزینه به کل هزینه‌های آموزش عمومی در سال ۱۳۹۸۱۸	۳۸ درصد مردم ۶۲ درصد دولت	۴۶ درصد سهم مردم ۵۴ درصد سهم دولت

این برآوردها نشان می‌دهد در بهترین حالت سهم دولت از هزینه‌های آموزش ۶۲ درصد است. این عدد در کشورهای توسعه یافته نزدیک به ۸۵ درصد است. همچنین در کشورهای با درآمد متوسط (که مشابه با ایران هستند) حداقل ۷۰ درصد هزینه‌های آموزش عمومی را دولت‌ها تأمین می‌کنند (UNESCO, ۲۰۱۹: ۲۳۶).

#### ۴٫۴. تحلیل نهایی سیاست‌ها: از رفع بی‌سوادی تا خصوصی‌سازی-همنشینی تناقض آمیز مبارزه با فقر و گسترش نابرابری

دستاورد‌های آموزش و پرورش عمومی در مبارزه با فقر آموزشی در ایران پیش و پس از انقلاب این‌گونه خلاصه می‌شود:

- افزایش هزینه‌کرد دولت در امر آموزش در دوران پهلوی به‌ویژه در زمینه گسترش مدارس دولتی و اجرای طرح سپاه دانش تغییرات زیادی در سطح سواد کلی جامعه و رفع نابرابری آموزش ایجاد کرد (جدول پایین). در مناطق شهرنشین تا سال ۱۳۵۷، سطح سواد مردان به ۷۴ درصد و سطح سواد زنان به ۵۵ درصد رسید. با این حال همچنان نسبت سوادآموزی میان زنان و مردان و میان مناطق روستایی و شهری بسیار نابرابر بود تا بدان جا که در مناطق روستایی تنها ۴۳ درصد مردان و ۱۷ درصد برای زنان بودند و بیش از نیمی از مردان روستایی و نزدیک به ۸۰ درصد زنان روستایی همچون گذشته بی‌سواد بودند (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۱۹).
- در زمینه بهره‌مندی از آموزش رایگان نیز در سال‌های پایانی حکومت پهلوی و با دولتی کردن تمامی مدارس، در سال تحصیلی ۱۳۵۴-۱۳۵۳ از تعداد ۶ میلیون و ۹۰۰ نفر دانش‌آموز کشور در همه مقاطع، ۶ میلیون و ۴۰۰ نفر از مزایای آموزش رایگان بهره‌مند شدند و اکثریت قریب به اتفاق دانش‌آموزان دبیرستان‌های غیردولتی نیز مانند دانش‌آموزان دیگر با دادن تعهد خدمت از برنامه تحصیل رایگان برخوردار شدند (هشتمین کنفرانس ارزیابی انقلاب آموزشی رامسر، ۱۳۵۴، صص ۵۱-۵۳).

#### پس از انقلاب

۱. دو شاخص درصد پوشش تحصیلی و میزان باسوادی می‌توانند به‌طور کلی تصویری از تغییرات روند آموزش پیش و پس از

انقلاب ارائه کند. نرخ پوشش تحصیلی خالص شامل کلیه افرادی است که در سن متعارف و خاص یک دوره تحصیلی اند، از ۴۱ درصد در دهه ۴۰ به ۹۲ درصد در دهه ۹۰ رسیده است:

جدول ۱۵: مقایسه درصد پوشش تحصیلی ۱۳۴۵-۱۳۹۵ (مرکز آمار ایران، سرشماری های عمومی نفوس و مسکن)

درصد پوشش تحصیلی خالص	جمعیت دانش آموزان	جمعیت لازم‌التعلیم	
۴۱,۷۲	۲,۹۶۶,۹۲۸	۷,۱۸۲,۰۲۸	۱۳۴۵
۶۶,۲۲	۹,۹۴۴,۹۸۵	۱۵,۰۱۷,۹۳۸	۱۳۶۵
۹۲,۱۱	۱۱,۹۰۹,۴۷۸	۱۲,۹۲۹,۲۱۷	۱۳۹۵

۲. در شاخص نرخ بی‌سوادی نیز روند تغییرات گویای تغییر چشمگیر پیش و پس از انقلاب است و از ۱۵ درصد به ۸۷ درصد ارتقا یافته است:

جدول ۱۶: مقایسه درصد افراد باسواد در کشور ۱۳۳۵-۱۳۹۵ (مرکز آمار ایران، سرشماری های عمومی نفوس و مسکن)

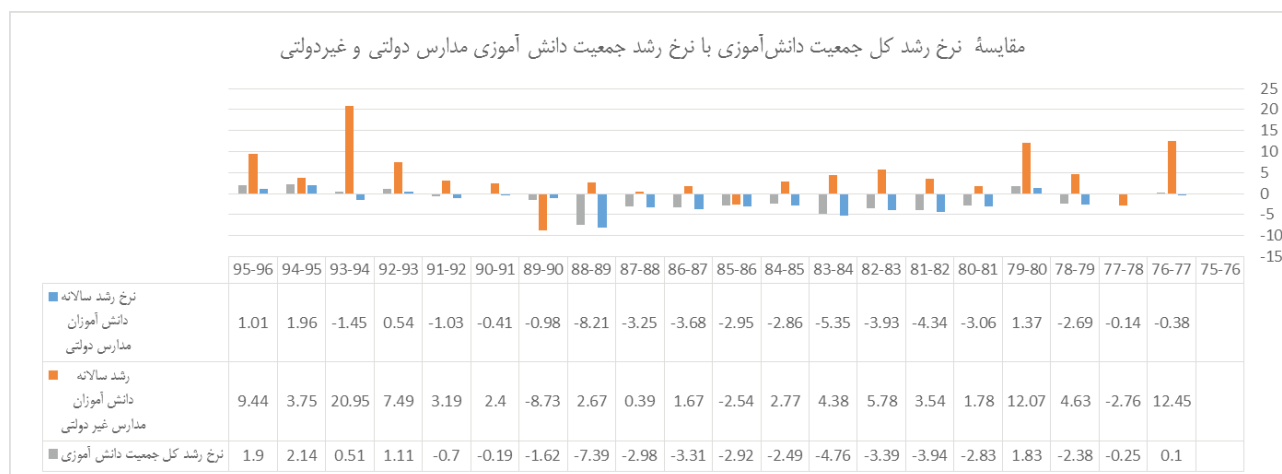
۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۷۰	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۴۵	۱۳۳۵	
۹۱	۸۸,۴	۸۸,۷	۸۴,۷	۸۰,۶	۷۱	۸۵,۹	۴۰,۱	۲۲,۴	مرد
۸۴,۲	۸۱,۱	۸۰,۳	۷۴,۲	۶۷,۱	۵۲,۱	۳۵,۵	۱۷,۹	۸	زن
۸۷,۶	۸۴,۷	۸۴,۶	۷۹,۵	۷۴,۱	۶۱,۸	۴۷,۵	۲۹,۴	۱۵,۱	کل

#### ۱,۴,۴. نقش تعارض منافع در گسترش بازار آموزش و جایگزینی نابرابری به جای فقر

دستاوردهای نظام آموزش و پرورش ایران در افزایش چشمگیر پوشش تحصیلی با توجه به وسعت جغرافیایی و نرخ رشد جمعیت در مقایسه با وضعیت منطقه خاورمیانه بسیار نمونه و تحسین برانگیز است و بی‌شک این جهش اجتماعی پیامد وجهه اجتماعی انقلاب اسلامی است. با وجود این سیاست‌های سی سال گذشته نشان می‌دهد که به موازات فقرزدایی از چهره آموزش عمومی، نابرابری در این حیطة به دلیل سیاست‌های خصوصی سازی گسترش یافته است. جدول زیر نشان می‌دهد نرخ رشد جمعیت مدارس دولتی در طول سه دهه عمدتاً منفی بوده و نرخ رشد این مدارس همواره از نرخ رشد کل جمعیت دانش‌آموزی کمتر بوده است.



نمودار ۶: مقایسه نرخ رشد کل جمعیت دانش‌آموزی با نرخ رشد جمعیت دانش‌آموزی مدارس دولتی و غیردولتی



(مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷)

کم بودن بودجه کیفیت بخشی در مدارس دولتی و به‌طور کلی روند کاهشی بودجه آموزش و پرورش پس از انقلاب قطعاً می‌تواند دلیلی برای این رشد نکردن باشد و گویای گرایش دولت به عقب‌نشینی از مسئولیت‌هایش در ارائه آموزش عمومی برای همگان است. در مقابل اما جمعیت مدارس غیردولتی در طول سه دهه (به جز معدود سال‌ها)، پیوسته رشد مثبتی داشته است، چندان‌که نسبت جمعیت مدارس غیردولتی به کل جمعیت در طول این سه دهه از ۳٫۷۲ درصد در سال ۱۳۷۵-۱۳۷۶ به ۱۱٫۴۶ درصد در سال ۱۳۹۵-۱۳۹۶ افزایش داشته است (مقدسی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۸). دلیل این رشد مثبت در طول سه دهه، این است که از اولین برنامه توسعه (۱۲۶۶-۱۳۶۲) تا امروزی از اهداف کمی توسعه بخش آموزش «نسبت دانش‌آموزان غیرانتفاعی به کل دانش‌آموزان» بوده است.

به موازات گسترش مدارس خصوصی و با آغاز روند کالایی شدن آموزش به مرور رخدادها و سیاست‌های دیگری به گسترش این فرآیند کالایی شدن دامن زدند.<sup>۴۳</sup> برای تحلیل تأثیر سیاست‌های آموزش و پرورش بر نابرابری لازم است به صورت توأمان به سیاست‌گذاری‌ها و ناسیاست‌گذاری‌ها (به عبارتی، حوزه‌هایی که سیاست‌گذاران را نادیده می‌گیرد) توجه کنیم. سیاست‌گذاری‌های رسمی آموزش و پرورش در دوره پس از انقلاب نشان می‌دهد به جز در دهه نخست انقلاب، در سه دهه بعدی جهت‌گیری سیاست‌گذاری‌ها به سمت تقلیل مسئولیت‌های دولت به عنوان متولی اصلی آموزش در کشور بوده است، روندی که به تعبیری می‌توان از آن به عنوان خصوصی‌سازی آموزش یاد کرد.<sup>۴۴</sup>

به‌طور کلی اقدامات آموزش و پرورش در سال‌های اخیر را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد: ۱. سیاست‌هایی که از جهت ایجاد گسترش نابرابری آموزشی، تضعیف مدارس دولتی و تقویت خصوصی شدن آموزش می‌شوند؛ و ۲. ناسیاست‌گذاری‌هایی

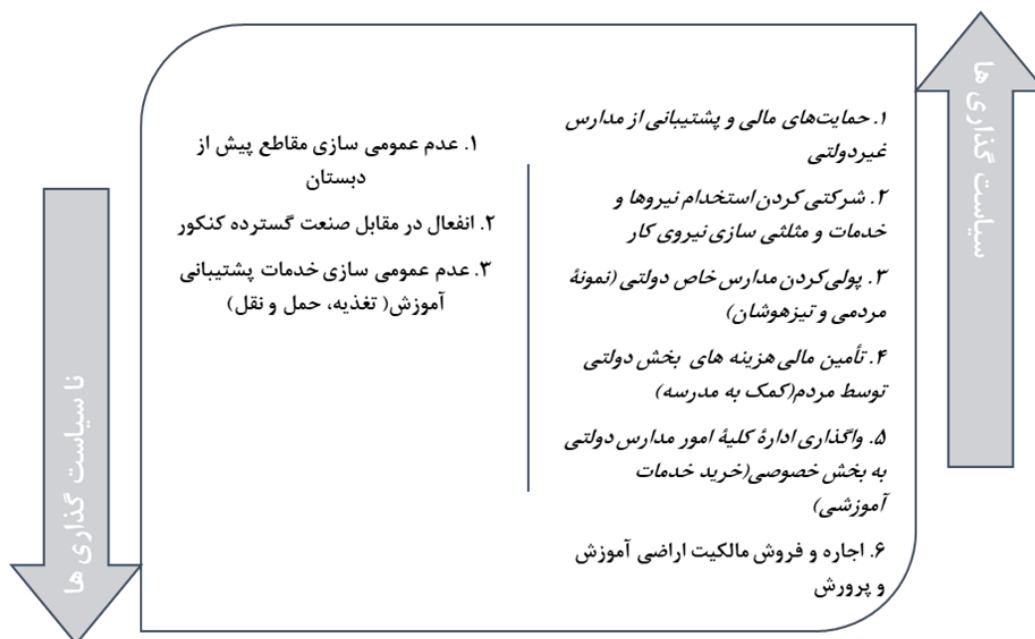
۴۳- در بخش قبلی نشان دادیم چگونه بخش خصوصی آموزش ۴۰ تا ۵۰ درصد هزینه‌های آموزش عمومی را به خود اختصاص داده‌اند.

۴۴- در آموزش و پرورش ایران، همچون بسیاری کشورهای تعبیر خصوصی‌سازی آشکارا اعلام و اجرا نمی‌شود، بلکه دولت‌ها تأکید دارند سیاست‌هایشان به هدف خصوصی کردن آموزش عمومی نیست.



که به وجهی سلبی، امکان برابری سازی آموزش را منحل می‌کنند و به تشدید روندهای خصوصی سازی و بازاری شدن آموزش عمومی دامن می‌زنند. در شکل زیر مروری بر این دو دسته مقولات داریم:

شکل ۴: سیاست‌ها و ناسیاست‌های مولد نابرابری آموزشی



مرور این سیاست‌ها، تأییدکننده رویکردی است که تعارض‌ها در نظام آموزش عمومی را از اساسی‌ترین دلایل گسترش نابرابری به حساب می‌آورد. آموزش و پرورش در درون نظام خویش، درگیر تعارض منافی است که بر تصویب و اجرای سیاست‌ها و ناسیاست‌های مولد نابرابری مؤثر است و برای فهم چیستی و چرایی سیاست‌ها، نمی‌توان نقش این تعارض‌ها را نادیده گرفت. نفوذ گسترده بخش خصوصی آموزش (اعم از مدیران مدارس غیردولتی، ناشران آموزشی، مدیران آموزشگاه‌های آزاد و مؤسسات کنکورهای آزمایشی و معلمان خصوصی) در حوزه‌های سیاست‌گذار، نظام اداری-بروکراتیک آموزش و پرورش، سازمان‌های اقتصادی آموزش و پرورش و حتی در زیرین‌ترین سطح؛ یعنی، مدارس منشأ شکل‌گیری این تعارض‌هاست؛ البته در معنایی وسیع‌تر از تعارض منافع، علاوه بر بخش خصوصی، بخش‌هایی از دولت نیز در تقابل با منافع آموزش عمل می‌کنند و این حقیقت در مقایسه بودجه آموزش و پرورش در ایران با دیگر کشورهای هم‌تراز خود را نشان می‌دهد.

## ۵- جمع بندی و توصیه های سیاستی

### ۱،۵. مرور یافته ها

برآیند آنچه تاکنون مرور کرده ایم در دو گزاره خلاصه می شود:

۱. ایران در رفع فقر آموزشی به ویژه پس از انقلاب رشد چشمگیری داشته است؛ به طوری که توانسته است سطح پوشش تحصیلی را در دوره دبستان به ۹۸ درصد برساند. با وجود این، هنوز برخی گروه های حاشیه ای و مناطق مرزنشین از میانگین کشوری فاصله زیادی دارند. این فقر پراکنده به برنامه های منطقه ای منعطف و تأثیرگذار نیاز دارد و لازم است آموزش و پرورش با توجه ویژه به این جزیره های فقر و پایش مداوم وضعیت آن ها پروژه هایی متمرکز برای ایجاد دسترسی های اولیه آموزشی در این بخش ها تعریف کند.<sup>۴۵</sup>

۲. علی رغم عملکرد مثبت کشور در رفع فقر، نابرابری آموزشی یا همان نابرابری در کیفیت آموزش روز به روز در حال گسترش است و این مسئله را می توانیم پیامد کلان سیاست های خصوصی سازی بدانیم. ریشه یابی گرایش به خصوصی سازی در آموزش و پرورش ایران ما را به این نتیجه می رساند که این پدیده حاصل اولویت داشتن منافع گروه ها و افراد در دولت و بیرون دولت بر منافع عالی آموزش و پرورش است. به واقع در تبیین ارتباط فقر و نابرابری با تعارض منافع در آموزش و پرورش به این جمع بندی رسیدیم که اگر از لایه اولیه تعارض منافع گذر کنیم و به سطوح کلان تر منافع نظر کنیم، با مهم ترین ریشه نابرابری در آموزش و پرورش روبه رو می شویم؛ اولویت داشتن منافع منتفعان خصوصی سازی (خزانه دولت و بخش خصوصی) بر منافع عالی آموزش و پرورش.

### ۲،۵. پیشنهادهایی در حوزه های گوناگون سیاستی

بدین ترتیب هرگونه سیاست گذاری در حوزه فقر و نابرابری به دو مجموعه سیاست ها نیاز دارد که بتواند هر دو دسته دغدغه را پوشش دهد. در پایان پژوهش پس از مروری بر چشم انداز تأمین مالی آموزش کشور در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به ارائه پیشنهادهایی برای مقابله با فقر و نابرابری در آموزش و پرورش بر مبنای تفکیک میان سیاست های رفع فقر و سیاست های مقابله با نابرابری خواهیم پرداخت.

### ۱،۲،۵. محقق ساختن اهداف سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در تأمین مالی: ضرورت تغییر در نگرش

#### حکمرانان

با توجه به مقایسه هایی که درباره سرمایه گذاری دولت در آموزش و پرورش عمومی انجام شد، می توان نتیجه گرفت علت العلل نابرابری ها در آموزش و پرورش کشور بی توجهی سیاست گزاران کشور به مسائل آموزش و پرورش است. آموزش

۴۵- در لوایح سالانه بودجه معمولاً سهمی برای بهبود خدمات آموزش عمومی در مناطق محروم اختصاص داده می شود، لیکن تعریف مشخصی از مسائل و نگاهی فراگیر به گروه ها و مناطق دچار محرومیت در برنامه های اجرایی وجود ندارد. برای نمونه آموزش و پرورش هیچگاه خود طرحی برای شناسایی کودکان بازمانده از تحصیل ندارد.

و پرورش در ایران در سال‌های اخیر وبال جان دولت محسوب می‌شود و دولت‌ها به بهانه کمبود بهره‌وری بخش دولتی و مشکلات اقتصادی، بودجه‌ای حداقلی برای آموزش و پرورش کشور تنظیم می‌کنند. بر اساس اهداف توسعه پایدار<sup>۴۶</sup> مهم‌ترین سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش را باید دولت‌ها انجام دهند و با توجه به شرایط متفاوت اقتصاد کشورها میزان هزینه‌کرد کشورها در آموزش و پرورش عمومی باید یکی از دو شاخص زیر را عملی کند (UNESCO, ۲۰۱۹: ۲۳۵):

۱. اختصاص ۴ تا ۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشور به آموزش و پرورش؛

۲. اختصاص ۱۵ تا ۲۰ درصد از بودجه عمومی دولت به آموزش و پرورش.

خوشبختانه به این هدف در زیرنظام تأمین مالی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نیز توجه شده است. بر اساس این سند، چشم‌انداز منابع مالی آموزش و پرورش اختصاص حداقل ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۲۰ درصد از بودجه عمومی کشور به آموزش و پرورش است. همچنین در اقدامات تعیین شده برای تحقق سند در ۱۴۰۴ دستورالعمل مشخصی در این زمینه ارائه شده است:

با همکاری سازمان برنامه و بودجه نسبت به افزایش سهم اعتبارات آموزش و پرورش از بودجه با استفاده از سازوکارهای مختلف (از جمله تعیین سهم از اعتبارات موضوع مالیات بر ارزش افزوده) به گونه‌ای اقدام نماید که سهم اعتبارات وزارت آموزش و پرورش علاوه بر برخورداری از ضرایب رشد ناشی از افزایش دانش‌آموزان و تعدیل نرخ تورم، سالانه به میزان حداقل یک درصد نسبت به سال پایه (۱۳۹۷) تا پایان برنامه هفتم افزایش یابد<sup>۴۷</sup> (شورای عالی آموزش و پرورش، ۱۳۹۷).

این بند مهم از سند تحول آموزش و پرورش نشان‌دهنده این موضوع است که سیاست‌گذار خواهان بازگشت به بودجه مکفی برای آموزش و پرورش است. با این محاسبه بودجه‌های سالانه فعلی آموزش و پرورش ۳۰ تا ۵۰ درصد از حد تعیین شده فاصله دارند و با ادامه این وضعیت نمی‌توان به رفع فقر و نابرابری آموزشی اندیشید.

## ۲,۲,۵. سیاست‌های رفع فقر آموزشی

### پیشگیری از بازماندگی از تحصیل و ترک تحصیل

هم‌اکنون در برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای کشور، بخشی از هزینه‌های دولت به گروه‌ها و مناطقی اختصاص داده شده است که از حداقل حمایت‌های آموزشی برخوردار نیستند. با این حال لازم است به این برنامه‌ها همدندتر توجه شود. در حال حاضر، آمارهای مختلفی درباره تعداد کودکان بازمانده از تحصیل ارائه می‌شود. اخیراً مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش مفصلی درباره این کودکان تهیه کرده است. بر اساس این گزارش، تعداد کودکان بیرون از مدرسه بر اساس سالنامه آماری آموزش و

پرورش یک میلیون و ۷۳۸ هزار و ۷۵۱ نفر است (بیات و حسام، ۱۳۹۷). برخی از این کودکان به مدرسه دسترسی ندارند و برخی دیگر به دلایل خانوادگی و اجتماعی مجبور به ترک مدرسه شده‌اند.

- تعیین نهادی غیر از آموزش و پرورش برای ارائه آمار درباره تعداد کودکان بازمانده از تحصیل: در گزارش ذکر شده در بالا، بر این حقیقت تأکید شده است که نخستین قدم برای حل مشکل بازماندگی از تحصیل، دسترسی به آمار دقیق و بدون سوگیری در این زمینه است. از آنجا که آموزش و پرورش علاقه به شناسایی کودکان بازمانده از تحصیل ندارد، برآورد آمار این کودکان را باید نهاد دیگری انجام دهد تا در آموزش و پرورش تعارض وظیفه در این باره به وجود نیاید.

- تدوین برنامه‌های بلندمدت برای بازگرداندن کودکان ترک تحصیل کرده به مدارس و حمایت از این کودکان: معضل کودکان بازمانده و ترک تحصیل کرده متولی مشخصی در کشور ندارد و معمولاً اقداماتی مقطعی در این باره انجام گرفته است. برای مثال در چند سال گذشته به در وزارت رفاه طرحی برای شناسایی و حمایت از کودکان بازمانده از تحصیل آغاز شد که تا حدی به کار آمد، لیکن پاسخگوی مسئله نبوده است. آمار یک میلیون و ۷۰۰ هزار نفری کودکان بیرون از مدرسه به معنای بیرون ماندن بیش از ۱۰ درصد کودکان و نوجوانان از مدرسه است که علاوه بر موضوعی تربیتی، معضلی اجتماعی نیز به حساب می‌آید؛ لذا در مرحله اول باید نهاد مسئول در این موضوع به صراحت تعیین شود و سپس برنامه‌ای ملی و بین بخشی برای پیشگیری از بازماندگی از تحصیل کودکان به ویژه تا دوره اول متوسطه تنظیم شود.

- اختصاص بخشی از بودجه عمومی و درآمدهای مالیاتی برای توسعه مدارس در مناطق کم برخوردار و تغییر رویه‌های بهره‌گیری از مدارس خرید خدمت: (شناسایی نقاط بسیار محروم و برنامه‌ریزی ویژه برای آن‌ها، ارائه آمار آموزشی این مناطق به طور جداگانه برای گرفتار نشدن در دام میانگین‌ها) آمار و اطلاعات نشان دهنده آن است که پوشش تحصیلی به ویژه در دوره متوسطه در برخی مناطق کشور مطلوب نیست. این مشکل در استان سیستان و بلوچستان که وسعت زیاد و پراکندگی جمعیتی دارد بیشتر از سایر نقاط کشور است و برخی دیگر از استان‌های کشور نیز در این زمینه به توجه بیشتری نیاز دارند. وزارت آموزش و پرورش با توجه به محدودیت‌های مالی خود، برای حل این مشکل در پنج سال اخیر اقدام به واگذاری مدارس دولتی به بخش خصوصی کرده است که تا حدودی توانسته است معضل کمبود معلم را در مناطق جنوب و جنوب شرقی کشور برطرف کند. با این حال شیوه انجام این طرح به گونه‌ای است که اولاً معلمان به کار گرفته شده در آن آموزش‌های کافی برای ورود به کلاس را ندیده‌اند و در ثانی با حقوق و مزایای حداقلی به کار گرفته می‌شوند. این رویه، تبعیض آشکار در حق معلمان و دانش‌آموزان این مناطق است و نیاز است وزارت آموزش و پرورش ضمن اصلاح این مشکلات، سیاست بلندمدتی را برای تأمین کسری نیروی انسانی خود در پیش گیرد.

جدول ۱۷: مقایسه نرخ بازماندگی از تحصیل در استان سمنان و سیستان و بلوچستان

سال تحصیلی	بیشترین میزان بازماندگی			کمترین میزان بازماندگی			استان تهران	
	استان	تعداد	درصد از کل بازماندگان	استان	تعداد	درصد از کل بازماندگان	تعداد	درصد
۱۳۹۶ - ۱۳۹۵	سیستان و بلوچستان	۱۱۵,۹۲۳	۱۵,۵	سمنان	۲۸۵۱	۰/۳۸	۶۲,۲۵۰	۸/۳
۱۳۹۵ - ۱۳۹۴	سیستان و بلوچستان	۱۱۷,۲۴۵	۱۵	سمنان	۲۸۰۹	۰/۳۶	۶۵,۳۲۶	۸/۴

منبع: سالنامه آماری آ و پ، به نقل از (بیات و دیگران، ۱۳۹۷)

### مبارزه با بی‌سوادی

علی‌رغم آنکه طبق برنامه سازمان نهضت سوادآموزی قرار بود تا پایان سال ۱۳۹۹<sup>۴۸</sup> بی‌سوادی در جمعیت ۱۰ الی ۴۹ ساله ریشه‌کن شده باشد، هم‌اکنون نزدیک به ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار بی‌سوادی در این دوره سنی در کشور وجود دارد (درگاه ملی آمار، سرشماری سال ۱۳۹۵). این رقم ناامیدکننده‌ای برای کشور محسوب می‌شود و لازم است به این موضوع جدی‌تر پرداخته شود. متأسفانه برخلاف سال‌های پس از انقلاب، بی‌سوادی موضوعی جدی برای سیاست‌گذاران محسوب نمی‌شود، غافل از آنکه در حوزه‌های دیگر از جمله خانواده و اشتغال تأثیرات جدی دارد؛<sup>۴۹</sup> لذا باید برنامه‌های ریشه‌کنی فقر در کشور رویکردی جدید تدوین و اجرا شود. از جمله مهم‌ترین راه‌حل‌ها در این زمینه، سیاست‌گذاری غیرمتمرکز و منطقه‌ای (حکیم‌زاده و دیگران، ۱۳۹۴) و همچنین تقویت مشارکت نهادهای مردمی در مقابله با بی‌سوادی است (غفاری و دارایی، ۱۳۹۷).

### ۳,۲,۵. سیاست‌های پیشگیری از گسترش نابرابری آموزشی

#### افزایش کیفیت مدارس دولتی

در مرور سیاست‌های مرتبط با فقر و نابرابری آموزشی در ایران، نشان داده شد که خصوصی سازی مدارس در ایران با هدف کاستن بار دولت در آموزش عمومی اجرا شده است و تقریباً این سیاست نیز به نتیجه رسیده است. با این حال از ابتدا قرار بود صرفه‌جویی حاصل از گسترش مدارس غیردولتی سهم مدارس دولتی باشد و افزایش کیفیت آن‌ها را در پی داشته باشد، اما این امر عملاً اتفاق نیفتاده، بلکه عکس آن رخ داده است. دو نمود بارز این رخداد نارضایتی معلمان از وضعیت شغلی‌شان و همچنین نارضایتی خانواده‌ها از مدارس دولتی است. زمانی که در حوزه آموزش عمومی به بخش خصوصی اجازه فعالیت داده می‌شود باید به موازات آن مدارس دولتی را توانمند کنند تا بتوانند کیفیت مناسبی را در مقایسه با مدارس غیردولتی ارائه دهند؛ در غیر این صورت، شکاف و نابرابری آموزشی به وجود می‌آید. در همین زمینه، نظام رتبه‌بندی مدارس و اختصاص بودجه‌های

۴۸- این هدف‌گذاری ابتدا مربوط به سال ۱۳۹۴ بوده است (سند ریشه‌کنی بی‌سوادی) و سپس به ۱۳۹۹ منتقل شده است.

۴۹- به خصوص آنکه با توجه به تعاریف چندبعدی از بی‌سوادی، بسیاری از باسوادان سنتی نیز از مهارت‌های اولیه برای زندگی برخوردار نیستند.

اضافه بر سازمان به مدارس برتریکی از راهکارهای ارتقای کیفیت مدارس است. علاوه بر این مهم‌ترین سیاست در این زمینه، تدوین برنامه‌های منسجم برای افزایش کیفیت نیروی انسانی در مدارس است. از جمله این سیاست‌ها می‌تواند اجرای صحیح طرح رتبه‌بندی معلمان از طریق تخصیص بودجه کافی به آن باشد.

### گسترش آموزش‌های پیش‌دبستانی

با توجه به اهمیت آموزش‌های پیش از دبستان در ارتقای بازدهی آموزشی دوران مدرسه نیاز است با اولویت مناطق دوزبانه و محروم، قوانینی برای اجباری و رایگان شدن آموزش پیش‌دبستانی (حداقل در دوره دوم) تدوین شود. این مهم از آن روست که کودکان این خانواده‌ها معمولاً آموزش‌های مقدماتی در رابطه با مهارت‌های اولیه زبان فارسی و سایر مهارت‌های مورد نیاز برای آموزش را فرامی‌گیرند و نتیجه این ناآمادگی افت تحصیلی و ترک تحصیلی در دوران تحصیل است. در همین زمینه بر اساس سالنامه آماری ۱۳۹۶-۱۳۹۷ وزارت آموزش و پرورش بیشترین آمار ترک تحصیل در دوره ابتدایی به استان‌هایی نظیر آذربایجان غربی، خراسان رضوی، هرمزگان، سیستان و بلوچستان و کرمان اختصاص دارد. در همین زمینه هرچند دولت در پنج سال اخیر تلاش‌هایی را برای گسترش پوشش پیش‌دبستان در مناطق دوزبانه انجام داده است، لازم است آمار دقیقی از وضعیت آموزش پیش از دبستان در مناطق مختلف کشور تهیه شود و بر اساس آن قوانین و مقرراتی تنظیم شود. در حال حاضر، آموزش و پرورش گسترش پیش‌دبستانی را از طریق گسترش خدمات بخش خصوصی انجام می‌دهد، ولی در بلندمدت لازم است همچون کشورهای پیشرو در آموزش، قانونی برای اجباری و رایگان شدن پیش‌دبستانی تنظیم شود. در کوتاه‌مدت نیز می‌توان در قوانین توسعه پنج‌ساله و بودجه کشور، بندهای ویژه‌ای برای گسترش آموزش‌های پیش‌دبستانی در مناطق محروم و دوزبانه تنظیم کرد.

### ساماندهی کنکور

آزمون سراسری ورود به دانشگاه و پدیده‌های وابسته به آن تأثیر بسزایی بر فرآیندها و نتایج معطوف به برابری در آموزش دارند. همان‌طور که قبلاً اشاره کردیم کنکور بازار بزرگ در حوزه آموزش ایجاد کرده است و سایر بازارهای آموزشی (از جمله مدارس غیردولتی و انواع دیگر آموزش‌های خصوصی) نیز متأثر از آن هستند. نگارنده قصد ندارد مانند بسیاری از اهالی آموزش و پرورش تمام کاستی‌های آموزش و پرورش را به کنکور گره بزند، لیکن تأثیر همه‌جانبه آن بر غایات آموزش عمومی کشور و در نهایت ایجاد رقابت نابرابر آموزشی میان دارا و ندار انکارناپذیر است. ساماندهی مسئله کنکور و تقاضای اجتماعی معطوف به رشته‌های خاص دانشگاهی و کاهش قدرت ذی‌نفعان اقتصاد کنکور در تصمیم‌گیری‌های مختلف اقدامی مهم در جهت کاهش نابرابری آموزشی خواهد بود. بدیهی است هرچقدر سیاست‌ها بتواند به کوچک‌تر شدن بازار کنکور منجر شود، نابرابری‌های ناشی از این رقابت سهمناک نیز کم‌تر و محدودتر خواهد بود. یکی از این سیاست‌ها می‌تواند گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اثرگذار کردن این آموزش‌ها بر بازار کار در کشور باشد تا تقاضا به سمت این آموزش‌ها هدایت شود.

## هدایت مسئولانه روند توسعه آموزش های از راه دور دیجیتال

آموزش های از راه دور، هم از منظر فقر و هم نابرابری عرصه جدیدی در آموزش عمومی به وجود آورده است؛ لذا سیاست گذاران باید به تعیین شاخص های دسترسی واقعی و بهبود آن ها توجه کنند، اما مهم تر از آمار مربوط به دسترسی به آموزش ها، توجه و مداخله منطقی در شیوه گسترش آموزش های از راه دور است. آموزش آنلاین تیغی دولبه است. از یک سو می تواند ابزار دسترس پذیر کردن آموزش های کیفی باشد و از سوی دیگر ممکن است مرزهای کالایی سازی آموزش را فرسنگ ها گسترش دهد.

### ۴,۲,۵. سیاست های جانبی

#### شفافیت آماری و تولید و پایش مستمر داده های مرتبط با فقر و نابرابری

در توضیحاتی که درباره تعارض منافع داده شد به اهمیت نقش آمار معتبر و شفاف، در روشن کردن فضای سیاست گذاری آموزشی پرداختیم. در همان راستا، در اختیار قرار گرفتن آمارهای سالانه وزارت آموزش و پرورش در اختیار عموم مردم باعث خواهد شد ابزار اولیه برای پایش وضعیت نابرابری در اختیار نهادها و افراد ذی نفع آموزش و پرورش قرار گیرد. همان طور که در ابتدای پژوهش شرح آن رفت در زمینه فقر و نابرابری لازم است شاخص ها و موضوعات فقر و نابرابری را برای حوزه سیاست گذاری تعریف و تفکیک کنیم. در جدول زیر بر همین اساس و با توجه به آنچه تاکنون مرور کرده ایم مجموعه ای از شاخص ها و موضوعات دارای اولویت در حوزه فقر و نابرابری آورده شده است. پیشنهاد سیاستی این پژوهش پایش مستمر این حوزه ها توسط یک نهاد سیاست گذار و ارائه آن به سیاست گذاران و مردم است. بر این اساس موضوعات مرتبط با فقر مواردی هستند که رسیدگی به آن ها ضرورت فوری دارد و نیاز به اختصاص پروژه های هدفمند در مناطق دچار فقر دارد. در مقابل مقولات مرتبط با نابرابری، مقوله ای عام تر از فقر به حساب می آید و به سیاست های کلان تر، فراگیرتر و بلندمدت تر نیاز دارد.

جدول ۱۸: مهم‌ترین داده‌ها و مقولات مرتبط با پایش فقر و نابرابری

نام شاخص یا موضوع	ضرورت	خلاصه وضعیت	نقاط یا گروه‌های محروم	مقایسه استانی	وضعیت ملی	مقایسه منطقه‌ای	مقایسه بین‌المللی
پوشش پیش دبستانی	فقر آموزش	نه‌چندان مناسب پوشش پیش دبستانی ۲ نزدیک به ۷۰ درصد	مناطق دوزبانه مناطق کم‌درآمد روستاها	✓	✓	✓	✓
پوشش مقاطع تحصیلی به تفکیک	فقر آموزش	مناسب در مقطع ابتدایی نسبتاً مناسب در متوسطه		✓			
پوشش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای	فقر آموزش	نه‌چندان مناسب پوشش فنی و حرفه‌ای در شهرها ۳ برابر روستاهاست.	مناطق کم‌درآمد روستاها		✓	✓	✓
دسترسی رایگان و آسان به آموزش‌های از راه دور دیجیتال	فقر آموزش	شکاف میان مناطق برخوردار و نابرخوردار	مناطق کم‌درآمد روستاها	✓	✓	✓	✓
بازماندگی از تحصیل	فقر آموزش	نیازمند توجه	کودکان فاقد هویت مناطق محروم و کم‌درآمد	✓	✓		
ترک تحصیل	فقر آموزش	نیازمند توجه	مناطق محروم و کم‌درآمد	✓	✓		
فقر آموزش (خانواده)	فقر آموزش (کمتر از ۵ سال)	نامطلوب	مناطق محروم و کم‌درآمد	✓	✓		✓
ضریب جینی آموزش	نابرابری	نامطلوب			✓		✓
تأثیر نابرابری درآمدی در یافته‌های تیمز و پرلز	نابرابری	نامطلوب			✓		
سهم دولت از هزینه‌های آموزش عمومی	نابرابری	بسیار نامطلوب			✓	✓	✓
سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی	نابرابری	بسیار نامطلوب			✓	✓	✓

### مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در تصمیم‌سازی‌ها

کارکرد ذاتی سازمان‌های مردم‌نهاد پوشش کاستی‌هایی است که نظام سیاسی به دلایل مختلف قادر به انجام آن نیست. این سازمان‌ها در کشور ما عمدتاً برای کاهش بار دولت‌ها در امور مالی و اجرایی به کار گرفته شده‌اند، درحالی‌که مشارکت این نهادها در نظارت و پایش باید جدی‌تر گرفته شود. هم‌اکنون در حوزه‌های مرتبط با کودک سمن‌های بسیاری فعالیت دارند. برخی از این سازمان‌ها به‌طور خاص بر مسائل کودکان بازمانده از تحصیل و کار تمرکز دارند و برای نمونه در شهر تهران بالغ بر ۱۰ هزار کودک کار و در معرض آسیب را حمایت می‌کنند. تجربه این سمن‌ها در آموزش و مددکاری کودکان در معرض آسیب موردی است که آموزش و پرورش فاقد آن بوده و برای کاستن از تعداد کودکان بازمانده از تحصیل و آمار ترک تحصیل دانش‌آموزان به



آن نیاز دارد. علی‌رغم این موضوع آموزش و پرورش تا به حال تلاشی جدی برای به کار گرفتن این ظرفیت مردمی نکرده است؛ لذا بهره‌مندی از تجارب سازمان‌های مردم‌نهادی که در حوزه‌های مرتبط با نابرابری آموزشی فعال‌اند یکی از راه‌های مؤثر برای پایش و تصمیم‌سازی در حوزه کاهش نابرابری است.

### حمایت‌های اجتماعی از خانواده‌های کمتربرخوردار

آموزش و پرورش به‌عنوان یک نهاد اجتماعی متأثر از دیگر بخش‌های جامعه است. پرداختن به این تأثیر و تأثر مجالی جداگانه می‌طلبد، لیکن در موضوع رفع بازماندگی و ترک تحصیل که شرط لازم هر تعریف از برابری است لازم است به‌طور ویژه توجه شود. در این باره آموزش و پرورش باید ارتباطی دائمی و همه‌جانبه‌تر با نهادهای حوزه رفاه و رفع محرومیت از جمله کمیته امداد و بهزیستی برقرار کند. این رابطه رفت و برگشتی از یک سو به شناسایی بهتر کودکان بازمانده از تحصیل می‌انجامد و از سوی دیگر می‌تواند بستری برای حمایت تحصیلی کودکان خانواده‌های محروم ایجاد کند. ناگفته نماند در سال‌های اخیر تلاش‌های پراکنده‌ای در این زمینه انجام شده است.

### گذر از قانون‌نویسی غیرمسئولانه به برنامه‌ریزی عملیاتی

کشور ما سال‌هاست دچار تعدد نهادهای قانون‌گذار و سندرم قانون‌نویسی است. این چالش همچون دیگر حوزه‌ها دامان آموزش و پرورش کشور را نیز گرفته است، با این تفاوت که با توجه به حساسیت‌های فرهنگی موجود در کشور بیش از هر حوزه دیگر نهادهای قانون‌گذار دارد. از جمله می‌توان به شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش و مجلس شورای اسلامی در این باره اشاره کرد. این سه نهاد بدون هیچ رده‌بندی سلسله‌مراتبی در حال تولید قانون برای آموزش و پرورش هستند که نه تنها با هم در هماهنگی نیستند، بلکه گاه کاملاً با یکدیگر در تعارض قرار می‌گیرند. در کنار این قوانین متکثر، بسیاری از سیاست‌های آموزش و پرورش عملاً از ید تصمیم‌گیری مدیران آن خارج است. سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری استخدامی کشور از طریق تدوین قوانین پنج‌ساله توسعه، قوانین سالانه بودجه و تعیین سیاست‌های استخدامی بسیاری از برنامه‌های آموزش و پرورش را از پیش معلوم کرده‌اند. بدین ترتیب در آموزش و پرورش با حجم زیادی از قوانین کمال‌طلبانه (و گاه متضاد) و بودجه و امکانات حداقلی مواجهیم که باعث می‌شود نارضایتی و ناکارآمدی‌ها افزایش پیدا کند. برای نمونه، مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۷ در گزارشی درباره بازماندگی از تحصیل و بی‌سوادی می‌نویسد:

تجربه‌ای که تا به امروز کسب شده نشان می‌دهد تدوین سیاست‌ها و قوانین در زمینه اجباری کردن آموزش امری لازم است، اما کافی نیست. تا زمانی که فرصت‌های تحصیلی و امکانات و زیرساخت‌های لازم توسط نهادهای آموزشی برای همگان و در همه نقاط کشور فراهم نباشد، اجباری کردن آموزش حکمی غیرقابل اجرا و تشریفاتی خواهد بود (بیات و دیگران، ۱۳۹۷).

در همین راستا، لازم است تا بخش‌های برنامه‌ریز آموزش و پرورش هر ساله در حوزه رفع نابرابری برنامه‌های مشخص و واقع‌بینانه‌ای با توجه به واقعیات میدانی و امکانات ارائه دهند.

### مشارکت دادن مردم در مطالبه‌گری از آموزش و پرورش

آموزش و پرورش در کشور ما از ضعف توجه سیاست‌گذاران و همچنین ضعف در برنامه‌ریزی و اجرانج می‌برد. در الگوی کلان سیاست‌گذاری، همواره از جامعه مدنی به عنوان یکی از سه ذی‌نفع اصلی (در کنار دولت و بخش خصوصی) برای تأثیرگذاری بر روندهای سیاستی نام برده می‌شود. ذی‌نفعان این بخش می‌توانند به تنهایی یا در ائتلاف با سایر ذی‌نفعان، شرایط محیطی سیاست‌گذاری‌ها را تغییر دهند و به‌ویژه با ایجاد تقاضا برای تغییر، نقش مهم خود را ایفا کنند. شرایط کشور ما علی‌رغم دوره‌ای از تأثیرگذاری انقلاب اسلامی، تحت تأثیر تمرکز بیش از حد دولت بر فرآیندها و تصمیم‌ها به شدت به سمت انفعال بخش عمومی حرکت کرده است. این موضوع باعث شده است که در بسیاری از حوزه‌ها از جمله حوزه رفاه عمومی شیوه‌ها و روندهای مطالبه‌گری و مشارکت مردم فاقد الگو و پراکنده باشد. همان‌طور که قبلاً اشاره شد بازیابی این مشارکت در سطح اجرایی با مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط با حوزه آموزش در تصمیم‌سازی‌ها مرتبط است، لیکن در زمینه ایجاد تقاضای عمومی نیاز است سیاست‌های دیگری نیز پیاده شود. ایجاد حساسیت از طریق اجباری شدن انتشار برخی آمارها یکی از راه‌های مشارکت دادن جدی مردم و جامعه مدنی در تغییر نگرش سیاست‌گذاران در حوزه آموزش است؛ لذا به نظر می‌رسد تولید و دسترسی به داده‌های آماری و خط‌مشی‌های مشخص رسانه‌ای در حوزه نابرابری و فقر آموزشی یکی از سیاست‌های ویژه برای ارتقای برابری در آموزش و پرورش است.

### رفع تعارض‌های نهادی در آموزش و پرورش

در متن گزارش به تفصیل به موارد تعارض منافع و راه‌های رفع آن در آموزش و پرورش پرداخته شد. در اینجا به طور خاص به نهادی‌ترین تعارض‌های مرتبط با نابرابری و فقر در آموزش اشاره‌ای دوباره لازم است. بی‌توجهی دولت به اهمیت ارائه آموزش با کیفیت برای آحاد مردم و به دنبال آن ترویج انواع شیوه‌های خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش زمینه اصلی نابرابری در آموزش است. این وضعیت خود برآمده از تعارضی نهادی میان وظایف مختلف دولت است که باید از طریق اجماعی حاکمیتی برطرف شود.

## شکل ۵: خلاصه راهکارهای رفع فقر و نابرابری آموزشی

<ul style="list-style-type: none"> <li>• باید با شواهد کافی و ارائه پژوهش‌ها مدیران آموزش و پرورش را به این باور رساند که اولاً حق آموزش عمومی از بودجه دولت سال‌ها مورد تعرض قرار گرفته است و در مرحله بعد آنان را متقاعد کرد که سیاست‌های خصوصی‌سازی هر چند در ظاهر بار مالی آموزش و پرورش را کم می‌کنند، در بلندمدت موجب نابرابری در کیفیت آموزش و از میان رفتن حداقل تعهد دولت در این زمینه خواهد شد.</li> </ul>	<p><b>۱. تغییر در نگاه حکمرانی به آموزش و پرورش</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعیین نهادی غیر از آموزش و پرورش برای ارائه آمار درباره تعداد کودکان بازمانده از تحصیل؛</li> <li>• تدوین برنامه‌های بلندمدت برای بازگرداندن کودکان ترک تحصیل کرده به مدارس و حمایت از این کودکان؛</li> <li>• اختصاص بخشی از بودجه عمومی و درآمدهای مالیاتی برای توسعه مدارس در مناطق کم‌برخوردار و تغییر رویه‌های بهره‌گیری از مدارس خرید خدمت؛</li> <li>• اختصاص منابع بیشتر و شیوه‌های بهتر برای مبارزه با بی‌سوادی.</li> </ul>	<p><b>۲. پیشگیری از افزایش شکاف و فقر آموزشی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• افزایش کیفیت مدارس دولتی از طریق اجرای طرح‌هایی مانند رتبه‌بندی فرهنگیان و جذب نیروهای نخبه در آموزش و پرورش؛</li> <li>• جلوگیری از تصویب گسترش خصوصی‌سازی در برنامه ششم توسعه؛</li> <li>• گسترش آموزش‌های پیش‌دبستانی به‌صورت دولتی در مناطق دوزیانه؛</li> <li>• سازماندهی کتک‌ور؛</li> <li>• هدایت مسئولانه روند توسعه آموزش‌های از راه دور دیجیتال.</li> </ul>	<p><b>۳. اقداماتی برای رفع کاستن از نابرابری در آموزش</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• شفافیت آماری و تولید و تسهیل دسترسی به آمار مربوط به نابرابری و کیفیت آموزشی؛</li> <li>• مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در تصمیم‌سازی‌ها و حمایت از آن‌ها برای مطالبه‌گری از حاکمیت؛</li> <li>• ارتباط پیگیرانه‌تر و ارگانیک با کمیته امداد و بهزیستی برای حمایت‌های اجتماعی-آموزشی از خانواده‌های کم‌برخوردار؛</li> <li>• گذر از قانون‌نویسی غیرمسئولانه به برنامه‌ریزی عملیاتی و تشکیل یک نهاد واحد قانون‌گذار و ناظر در حوزه سیاست‌های آموزش و پرورش؛</li> <li>• رفع تعارض‌های نهادی دولت با اهداف آموزش و پرورش از طریق فرادولتی کردن سیاست‌های اصلی آموزش و پرورش.</li> </ul>	<p><b>۴. اقدامات جانبی</b></p>

## منابع

- احمدی، غلامعلی، عباس زاده شهری، طاهره؛ درویشی، علی؛ میرجووانی زنگنه، کاترین (۱۳۹۵)، مروری بر نحوه تأمین منابع مالی در آموزش و پرورش، کنفرانس بین‌المللی نخبگان مدیریت.
- امید، رضا، مقدسی، فاطمه، کریمیان، جلال (۱۳۹۸)، خصوصی سازی آموزش در ایران؛ دوراهی کارایی و عدالت؟ در حال انتشار
- امیری، محمدعلی (۱۳۴۵)، مسئله واگذاری امور فرهنگی به مردم، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ابونوری، اسماعیل؛ محمدی، علیرضا (۱۳۹۶)، «بررسی اثر سیاست‌های اقتصادی بر نابرابری فرصت‌های آموزشی در ایران»، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۱۳۲.
- سهرابی، حمید (۱۳۷۳)، کارآیی داخلی و پیش‌بینی تقاضای آموزش و پرورش در ایران، ۱۳۷۳-۱۳۷۲ سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اجتماعی دفتر امور آموزش عمومی،
- بانک جهانی، (۱۳۹۱)، آموزش و پرورش از نگاه بانک جهانی (آموزش راهی برای کاهش فقر)، ترجمه علیرضا محمدی، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش ایران، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی.
- قاجارگر، مرتضی (۱۳۸۰): مقدمه‌ای بر خصوصی سازی نظام آموزش و پرورش در ایران، تهران: زهد.
- برزویان، صمد (۱۳۸۱)، سیمای توسعه آموزشی استان‌ها در دهه ۷۰، دفتر همکاری‌های بین‌المللی آموزش و پرورش با یونیسف.
- بیگتی، توماس (۱۳۹۶)، اقتصاد نابرابری، مترجمان علی صباغی و محمدرضا فرهادی پور، تهران: انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- مسکوب محمود (۱۳۹۱)، کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی، ویراستاری الکاک، پیت و مارگارت می و کارن راولینگستون، جلد دوم، چاپ اول، ترجمه علی اکبر تاج مزینانی، محسن قاسمی و مرتضی قلیچ، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- حسن‌زاده، نسرین و راغفر، حسین (۱۳۹۲)، اندازه‌گیری فقر چندبعدی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه الزهراء، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی.
- حکیم‌زاده، رضوان، قربانی، حسین و ملکی، عباس (۱۳۹۴)، «بررسی علل عدم استقبال بی‌سوادان از برنامه‌های سوادآموزی کشور»: یک پژوهش ملی، مهندسی فرهنگی، پیاپی ۸۴.
- حاضری، علی محمد و آریان‌راد، امین (۱۳۹۶)، مسئله عدالت آموزشی در دهه نخست دوره جمهوری اسلامی، تاریخنامه انقلاب، سال اول، دفتر اول.
- سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی (۱۳۹۶): کتابچه بسته حمایتی، تهران: انتشارات آموزش و پرورش
- شورای عالی آموزش و پرورش (۱۳۹۷)، «برنامه زیرنظام تأمین و تخصیص منابع مالی نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران».
- غفاری فارسانی، محمد مهدی، دارایی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «بررسی موانع و راهکارهای ریشه‌کن کردن بی‌سوادی در کشور (با تأکید بر کارکردهای شورای عالی انقلاب فرهنگی)»، پنجمین کنفرانس ملی پژوهش‌های کاربردی در مدیریت و حسابداری.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۶): گزارش هزینه درآمد خانوارهای کل کشور، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳)، بررسی شاخص‌های آموزش و پرورش به تفکیک استان‌های کشور (درباره بودجه ۷۴).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳)، ارزیابی دو شاخص از آموزش و پرورش در برنامه اول.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۴)، تجزیه و تحلیلی در بودجه‌های آ و پ.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵)، اعتبارات آموزش و پرورش در دو برنامه توسعه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۶)، کارنامه آموزش و پرورش و همسنگی آن با اهداف دو برنامه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، ارزیابی بخش آموزش و پرورش برنامه اول و دوم.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، راهکارهای عملی برای توسعه آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹)، تأثیر ارتباطات بر رشد و توسعه آموزش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱)، بررسی مشکلات و تنگناهای بودجه‌ای آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، نگاهی به مدارس خاص.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، آشنایی اجمالی با حوزه آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، مباحثی در اقتصاد آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، آموزش و پرورش و نقش دولت در تأمین آن.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، بررسی وضعیت پیش دبستان.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷)، بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۸ بخش آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷)، بحران منابع مالی آ و پ.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، وضعیت موجود آموزش‌های فنی و حرفه‌ای در ایران و برخی کشورهای توسعه یافته.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، نگاهی به ساماندهی زمان آموزش در دوره ابتدایی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، بررسی وضعیت پیش دبستانی (با تأکید بر اسناد قانونی و وظایف سازمان بهزیستی و وزارت آموزش و پرورش).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، جایگاه آموزش و پرورش در برنامه‌های توسعه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، با نمایندگان مردم در مجلس دهم (۱۹)، معرفی بخش آموزش و پرورش.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)، بررسی مسئله «بازماندگی از تحصیل» و «بی سوادی» در نظام آموزش و پرورش ایران.
- مقدسی، فاطمه، کریمیان، جلال، امتی، محمدباقر و فاطمی، شاهین (۱۳۹۷)، «پژوهش تحلیل کنشگران سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در ایران از منظر عدالت آموزشی، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی».
- Unicef (1998). The progress of provinces: mics of iran (multiple indicator cluster survey).
- Salehi-isfahani, d., hassine, n. B., & assaad, r. (2014). "Equality of opportunity in educational achievement in the middle east and north Africa". The journal of economic inequality, 12 (4), 489-515.
- UNDP (2017). Human development report.
- Vahidmanesh, a. (2017). Inequality of education opportunity: a preliminary analysis of its determinants. Thesis. Virginia tech.
- UNESCO (2018). Global Education Monitoring Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, not Walls. Paris, UNESCO.
- UNESCO Institute for Statistics (UIS) FHI 360 Education Policy and Data Centre; Oxford Policy Management; University of Cambridge. Research for Equitable Access and Learning (REAL) Centre. (2018). Handbook on measuring equity in education.





آموزش عمومی بر سرمایه اقتصادی و اجتماعی افراد و گروه‌ها در جامعه تأثیری مستقیم داشته است و نقشی ویژه در کاستن از شکاف‌های اجتماعی دارد. به همین دلیل در سیاست‌گذاری‌های عمومی به آموزش و پرورش توأمان به‌عنوان هدف و ابزار کاهش نابرابری توجه می‌شود. نابرابری آموزشی در دنیای امروز ابعاد گوناگونی پیدا کرده است؛ با وجود این، در کشور ما این بخش از نابرابری در ساده‌ترین معنای آن؛ یعنی «عدم دسترسی به آموزش» توجه سیاستمداران را به خود جلب کرده است. طی روندی سی‌ساله، ابعاد پنهان‌تر نابرابری آموزشی در سایه بی‌توجهی دولت‌ها و گسترش بازار خصوصی آموزش روزه‌روز کوه بیخ بی‌عدالتی را تنومندتر کرده است و تنها نوک قله این کوه بیخ برای جامعه دیدنی است.

به همین سبب نخستین گام برای پرداختن به نابرابری آموزشی، شفاف‌سازی و تنقیح ابعاد پنهان آن برای جامعه و سیاست‌گذاران است. امروز در پی بی‌توجهی دولت‌ها به مدارس دولتی، آموزش با کیفیت به کالایی کمیاب تبدیل شده که بیشتر با پول قابل خریداری است و بخش بزرگی از اقشار کم‌مرفه جامعه به آن دسترسی ندارند. در مقابل، این وضعیت منافع بسیاری را برای سرمایه‌گذاران در بخش خصوصی آموزش به وجود آورده است. در دو دهه اخیر فعالان بازار آموزش عمومی تبدیل به ذی‌نفعانی قدرتمند در عرصه آموزش و پرورش کشور شده‌اند و منافع خود را در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در آموزش و پرورش کشور پیگیری می‌کنند. به همین سبب امروز حل معضل نابرابری آموزشی بسیار پیچیده‌تر شده است و لذا علاوه بر لزوم تغییر نگرش سیاستمداران برای سرمایه‌گذاری بلندمدت در این حوزه نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی برای پیشگیری از تعارض منافع بخش خصوصی با اهداف عدالت‌جویانه نظام آموزش عمومی است.



### فقر و نابرابری در آموزش و پرورش

مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع - ۲

کد گزارش: ۱۴۷ - مسلسل: ۹۹۴۱

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)  
جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

