

# تقویت نظام آموزشی و پرورشی (۲): ضرورت ایجاد «پایگاه اطلاعات جامع مدارس»





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۰۸۵  
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۰۷/۱۴

عنوان گزارش:  
تقویت نظام آموزش و پرورش (۲): ضرورت ایجاد «پایگاه اطلاعات جامع مدارس»

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:  
مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

تهیه و تدوین کنندگان:  
محمدصادق عبداللهی، امیرمحمد اصفهانی

ناظر علمی:  
موسی بیات

گرافیک و صفحه آرایی:  
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:  
زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۳/۴/۱

واژه‌های کلیدی:  
۱. رتبه‌بندی مدارس  
۲. آموزش و پرورش  
۳. نظام سنجش آموزش



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. «رتبه‌بندی مدارس» در اسناد بالادستی
۱۰	۳. نتایج حاصل از ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس کشور و رتبه‌بندی مدارس براساس آن
۱۰	۳-۱. شکل‌گیری پایه‌ای اطلاعاتی برای تحقق عدالت آموزشی و توزیع عادلانه امکانات
۱۰	۳-۲. بسترسازی برای اجرای سیاست مدرسه‌محوری
۱۱	۳-۳. شناسایی دقیق مدارس لازم‌التوجه و پرهیز از حمایت‌های سلیقه‌ای
۱۱	۳-۴. ایجاد واحدی اطلاعاتی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و توزیع سرانه مدارس
۱۱	۳-۵. ایجاد بستری برای سنجش کارکنان مدرسه (اجرایی و آموزشی)
۱۱	۳-۶. ایجاد رقابت منطقی و عالمانه بین مدارس در مسیر پیشرفت
۱۲	۳-۷. فراهم کردن امکان نسبت‌سنجی وضعیت مدارس با اهداف ترسیم شده در سند تحول و زیرنظام‌های آن
۱۲	۳-۸. شفاف‌سازی عملکرد مدارس و ایجاد امکان مطالبه‌گری و مشارکت ازسوی والدین
۱۲	۳-۹. ایجاد بستری برای تدقیق کمک‌های خیرین و نهادهای خیریه در ساخت، بازسازی و تجهیز مدارس
۱۲	۴. ابهامات پایگاه اطلاعات جامع مدارس و رتبه‌بندی مدارس براساس آن
۱۲	۴-۱. رتبه‌بندی عامل تنوع مدارس
۱۳	۴-۲. رتبه‌بندی عامل رقابت‌های مخرب و نابجا
۱۳	۴-۳. رتبه‌بندی بستر تعمیق ناعدالتی و بودجه‌ریزی ناعادلانه
۱۳	۴-۴. شکلی (صوری) شدن عملکرد مدیران و کارکنان مدارس
۱۳	۵. الزامات و ضروریات سیاستی «رتبه‌بندی مدارس»
۱۳	۵-۱. تعیین مؤلفه‌های رتبه‌بندی مدارس ازسوی شورای عالی آموزش و پرورش با رویکرد عدالت آموزشی و توجه به ویژگی‌های مدرسه مورد انتظار سند تحول بنیادین
۱۴	۵-۲. در نظر گرفتن وجوه مختلف کارکردی مدرسه (از سطح فضای فیزیکی تا کیفیت معلم و دانش‌آموز) برای سنجش وضعیت مدارس
۱۴	۵-۳. لزوم سنجش سامانه‌ای و برخط اطلاعات برای کاهش نفوذ شخص‌محور
۱۴	۵-۴. مراقبت از تعارض منافع در رتبه‌بندی مدارس
۱۵	۶. جمع‌بندی و ارائه پیش‌نویس طرح تقنینی
۱۵	منابع و مأخذ

## فهرست جداول

۹	جدول ۱. تأکيدات اسناد بالادستی بر رتبه‌بندی مدارس
---	---



## تقویت نظام آموزش و پرورش (۲): ضرورت ایجاد «پایگاه اطلاعات جامع مدارس»

### چکیده



برقراری عدالت آموزشی و کیفیت بخشی به مدارس نیازمند پیش‌نیازهایی است که اصلی‌ترین آنها را می‌توان ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس به‌منظور اطلاع آماري دقیق از وضعیت و سپس رتبه‌بندی مدارس براساس شاخصه‌های عدالت و کیفیت آموزشی دانست. این پایگاه جامع باید همچون نظام دهک‌بندی خانوارها در حوزه اقتصادی، منجر به ایجاد پایگاه اطلاعاتی جامعی شود که با اتصال به دیگر پایگاه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی مرتبط با وجوه مختلف مدرسه، اطلاعات جامعی را از وضعیت مدارس کشور فراهم سازد. این امر باعث ایجاد پایه‌ای اطلاعاتی، تحلیلی و محاسباتی خواهد شد که تمام سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های آموزش و پرورش در راستای گسترش عدالت، مبتنی بر آن قرار خواهد گرفت. محوری‌ترین کارکرد این پایگاه، یعنی رتبه‌بندی مدارس، بارها به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در اسناد بالادستی آموزش و پرورش مورد توجه و تأکید قرار گرفته است؛ به‌عنوان مثال، راهکار ۱۹-۳ سند تحول بنیادین به‌صراحت بر «ایجاد نظام رتبه‌بندی مدارس و مؤسسات آموزش و پرورش» تکلیف کرده است. در اسناد مذکور، اهداف متعددی برای این مهم بیان شده که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: «شفاف‌سازی عملکرد»، «ارتقای کیفیت» و «تقویت انگیزه‌های رقابت منطقی و علمی بین مدارس» است. در مجموع می‌توان بیان داشت که تحقق نظام رتبه‌بندی دارای مزایای زیادی از جمله موارد ذیل می‌باشد: «تحقق عدالت آموزشی»، «ایجاد زمینه ارتقای مدارس به سطح مدرسه مطلوب سند تحول بنیادین»، «بسترسازی برای تحقق سیاست مدرسه‌محوری»، «ایجاد امکان سنجش مدیریت مدارس و کارکنان»، «ایجاد زمینه رقابت منطقی و علمی بین مدارس»، «ساماندهی کمک‌های خیریه»، «شفاف‌سازی عملکرد» و «ایجاد امکان مشارکت و مطالبه‌گری والدین». همچنین قابل توجه است که ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس دارای لوازمی همچون «تعیین مؤلفه‌های رتبه‌بندی»، «در نظر گرفتن وجوه مختلف کارکردی مدرسه» و «سنجش سامانه‌ای و برخط» می‌باشد. در گزارش حاضر، ضمن بررسی ضرورت ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس و رتبه‌بندی مدارس به اتکا آن، به الزامات و همچنین ابهامات و انتقاداتی که در خصوص این پایگاه و رتبه‌بندی مدارس مطرح است، پرداخته خواهد شد.

### شرح / بیان مسئله

برقراری عدالت در حوزه آموزش و پرورش، نیازمند بسترها و زیرساخت‌هایی است که مهم‌ترین آن گردآوری متمرکز و جامع اطلاعات وضعیت مدارس کشور است. بر پایه این اطلاعات می‌توان به رتبه‌بندی مدارس پرداخت و به این طریق پایه‌ای اطلاعاتی در نظام آموزش و پرورش ایجاد کرد که مبنای توزیع امکانات و منابع آموزشی با رویکرد تثبیت و ارتقای مدارس با کیفیت و شناسایی مدارس لازم‌التوجه به منظور سوق‌دهی دقیق منابع با رویکرد عادلانه خواهد شد. نظام رتبه‌بندی مدارس که از اصلی‌ترین کارکردهای پایگاه اطلاعات جامع مدارس خواهد بود، در صورت استقرار می‌تواند همچون نظام دهک‌بندی اقتصادی خانوارها که اکنون پایه اطلاعاتی اغلب سیاست‌های اقتصادی - حمایتی است، پایه تحلیلی مهمی در آموزش و پرورش قرار گیرد. این مهم در راهکار ۱۹-۳ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نیز به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. در این راهکارها آموزش و پرورش مکلف شده است به: «ایجاد نظام رتبه‌بندی مدارس و مؤسسات آموزش و پرورش به منظور شفاف‌سازی عملکرد و ارتقای کیفیت و تقویت انگیزه‌های رقابت منطقی و علمی بین آنان».

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس و به تبع آن نظام رتبه‌بندی مدارس نتایج ارزشمندی به شرح ذیل خواهد داشت:

۱. شکل‌گیری پایه‌ای اطلاعاتی برای تحقق و تحلیل وضعیت عدالت آموزشی و توزیع عادلانه امکانات و منابع،
۲. بسترسازی برای اجرای سیاست مدرسه‌محوری،
۳. شناسایی دقیق مدارس لازم‌التوجه و پرهیز از حمایت‌های سلیقه‌ای،
۴. ایجاد واحدهای اطلاعاتی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و توزیع سرانه مدارس،
۵. ایجاد بستری برای سنجش کادر مدرسه (اجرایی و آموزشی)،
۶. ایجاد رقابت منطقی، سازنده و عالمانه بین مدارس در مسیر پیشرفت،
۷. فراهم کردن امکان نسبت‌سنجی وضعیت مدارس با اهداف ترسیم شده در سند تحول و زیرنظام‌های آن،
۸. شفاف‌سازی عملکرد مدارس و ایجاد امکان مطالبه‌گری و مشارکت از سوی والدین،
۹. ایجاد بستری برای تدقیق کمک‌های خیرین و نهادهای خیریه در ساخت، بازسازی و تجهیز مدارس.

علاوه بر تأثیرات مثبت ذکر شده، نظام رتبه‌بندی مدارس به دلیل برخی از ابهامات، مخالفانی دارد که نظام رتبه‌بندی را موجب افزایش تنوع مدارس و همچنین رقابت‌هایی می‌دانند که به بازاری شدن آموزش و پرورش می‌انجامد. در حالی که باید توجه داشت که نظام رتبه‌بندی نه ایجاد نوع جدیدی از مدرسه، بلکه حاصل سنجش عملکرد و پایش مدارس است که نتیجه نهایی آن شناسایی مدارس لازم‌التوجه و تلاش برای کاهش فاصله کیفی مدارس از طریق جهت‌دهی منابع و ایجاد تبعیض‌های مثبت خواهد بود.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالب پیش گفته پیشنهاد می‌شود وزارت آموزش و پرورش به منظور ایجاد سکوی برای ارزیابی، شفاف‌سازی و پایش عملکرد مدارس و همچنین توزیع متعادل و عادلانه یارانه‌ها، خدمات و امکانات آموزشی و مالی براساس واحد عملیاتی مدرسه، با تجمیع تمامی اطلاعات و آمارهای مربوط به مدارس سراسر کشور، پایگاه جامع اطلاعات مدرسه را ایجاد کند و سپس مبتنی بر آن، رتبه‌بندی مدارس را با لحاظ شاخص‌های آموزشی و پرورشی (از جمله سرانه فضای آموزشی، سرانه فضای پرورشی، وضعیت کمی و کیفی نیروی انسانی، تجهیزات آموزشی و پرورشی و ورزشی، خروجی فرایندهای یاددهی - یادگیری، وضعیت و ظرفیت‌های درآمد اختصاصی و وضعیت فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دانش‌آموزان و اولیا آنان) اعمال کند. در این مسیر ضروری است به موارد ذیل دقت شود:



۱. تعیین مؤلفه‌های رتبه‌بندی مدارس از سوی شورای عالی آموزش و پرورش با رویکرد عدالت آموزشی و توجه به ویژگی‌های مدرسه مورد انتظار سند تحول بنیادین،
  ۲. در نظر گرفتن وجوه مختلف کارکردی مدرسه (از سطح فضای فیزیکی تا کیفیت معلم و دانش آموز) برای سنجش وضعیت مدارس،
  ۳. لزوم سنجش سامانه‌ای و برخط اطلاعات برای کاهش نفوذ شخص محور،
  ۴. مراقبت از تعارض منافع در رتبه‌بندی مدارس.
- با این تفاسیر پیشنهاد می‌شود که مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی ماده‌واحدی را با لحاظ تمامی نگرانی‌های فوق به تصویب رساند.

## ۱. مقدمه

تحقق عدالت آموزشی که یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های نظام حکمرانی آموزش و پرورش می‌باشد، نیازمند ملزوماتی است که یکی از مهم‌ترین آنها ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس است که در آن با گردآوری تمامی آمارها و اطلاعات مرتبط با مدارس (اعم از اطلاعات سازه و ساختمان، معلمان، دانش آموزان، امکانات آموزشی و پرورشی و ورزشی، کیفیت خروجی مدارس و ...) بر مبنای شاخص‌های مستنبط از دو کلان شاخص عدالت و کیفیت آموزشی، وضعیت مدارس رصد و از این حیث نسبت به یکدیگر سنجیده شوند. ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس با هدف «رتبه‌بندی مدارس» سبب شناخت دقیقی از مدارس سراسر کشور از نظر ضعف‌ها و قوت‌ها در دسترسی به امکانات آموزشی (اعم از منابع مالی و ساختار و تجهیزات) می‌شود. در پرتوی ایجاد چنین نظامی، سیاستگذار پایه‌ای اطلاعاتی در اختیار خواهد داشت که می‌تواند مبتنی بر آن تمام تصمیم‌گیری‌های خود را جهت‌دهی کند. به عنوان مشابه‌ای از این امر، می‌توان به نظام دهک‌بندی اقتصادی خانوارها اشاره کرد. دهک‌بندی در نظام حکمرانی با در نظر گرفتن جمیع درآمدها و هزینه‌ها و سایر اطلاعات اقتصادی یک خانوار، واحدی اطلاعاتی ایجاد کرده است که سیاستگذاران آن را پایه‌ای برای اغلب تصمیمات حمایتی و نظام توزیع منابع و امکانات قرار داده‌اند و براساس آن به سنجش وضعیت اقتصادی خانواده‌ها و اثرگذاری تصمیمات حمایتی می‌پردازند و شاخص‌های حاصل از آن، راهنمای سیاست‌های حمایتی و عدالتی است. به همین طریق، ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس و به تبع رتبه‌بندی مدارس ذیل آن را می‌توان مهم‌ترین بستر اجرای عدالت در آموزش و پرورش بیان کرد. در گزارش حاضر ضمن بررسی ضرورت ایجاد چنین پایگاهی به ضرورت‌ها و الزامات آن و همچنین ابهاماتی که موجب انحراف کارکردی این پایگاه خواهد شد، اشاره می‌شود. همچنین با مرور بر تأکیدهای اسناد بالادستی بر «رتبه‌بندی مدارس» اهدافی را که در این اسناد برای این مهم بر شمرده شده است، مرور می‌شود تا از دریچه آن بتوان مهم‌ترین اهداف ایجاد پایگاه جامع اطلاعات مدارس را شناسایی کرد.



## ۲. «رتبه‌بندی مدارس» در اسناد بالادستی



رتبه‌بندی مدارس که از اصلی‌ترین کارکردهای ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس است، یکی از راهکارهای مندرج در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش می‌باشد که در زیرنظام‌های این سند نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این موارد اهدافی برای رتبه‌بندی مدارس ذکر شده که توجه به آنها روشن‌کننده راه‌اجرایی این امر و رویکردهای عملیاتی رتبه‌بندی مدارس است. در جدول ذیل موارد مذکور برشمرده شده و سپس به بررسی هر یک پرداخته شده است:

جدول ۱. تأکیدات اسناد بالادستی بر رتبه‌بندی مدارس

سند	محل ذکر	متن سند
سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	راهکار ۱۹-۳	ایجاد نظام رتبه‌بندی مدارس و مؤسسات آموزش و پرورش به‌منظور شفاف‌سازی عملکرد و ارتقای کیفیت و تقویت انگیزه‌های رقابت منطقی و علمی بین آنان.
زیرنظام «راهبری و مدیریت»	برنامه‌های ذیل راهکار ۱۹-۳	۱. طراحی نظام ارزشیابی عملکرد مدارس و مؤسسات آموزشی و تأثیر یافته‌های آن در ارزشیابی عملکرد مدیران و معلمان براساس استانداردهای آموزشی. ۲. تدوین برنامه حمایتی و تأمین اعتبارات ویژه برای ارتقا و تضمین کیفیت مدارس مناطق محروم و لازم‌التوجه. ۳. تدوین و اجرای نظام رتبه‌بندی مدارس و ارتقای مستمر کیفیت در راستای رقابت‌پذیر کردن مدارس تا پایان برنامه ششم توسعه.
	سیاست‌های اجرایی	پیش‌بینی و توزیع منابع براساس واحد عملیاتی (مدرسه) برای تأمین بیشترین کارایی و کیفیت.
	اقدامات اساسی (بند اول)	الگوی توزیع و تخصیص منابع مالی و انسانی و نقشه استقرار واحدهای آموزشی را به‌گونه‌ای طراحی و تدوین کند که ضمن توزیع متعادل و متوازن منابع موجود، زمینه برای ارتقای وضعیت آموزشی و تربیتی تمام مدارس، با اولویت مناطق محروم و مرزی، از طریق بسیج امکانات و اخذ مشارکت‌های سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، فراهم آید.
زیرنظام «تأمین و تخصیص منابع مالی»	اقدامات اساسی (بند چهارم بخش ۵)	طراحی و استقرار نظام مالی با رویکرد مدرسه‌محوری
	برنامه‌های ذیل راهکار ۱-۲۰	۱. پایش مستمر عملکرد مدارس دولتی و غیردولتی از جنبه‌های آموزشی و مالی و رتبه‌بندی آنها. ۲. پیاده‌سازی سازوکار اختصاص منابع دولتی براساس ستانده و نتیجه‌محوری (بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد). ۳. طراحی سازوکارهای رقابتی کردن مدارس با استفاده از روش‌های تأمین مالی طرف تقاضا. ۴. ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولید، طبقه‌بندی و ذخیره‌سازی داده‌های مورد نیاز سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مالی در سطح کشور، منطقه و مدرسه.



در مجموع اسناد بالادستی اهداف ذیل را برای رتبه‌بندی مدارس در نظر گرفته‌اند:

- شفاف‌سازی عملکرد مدارس،
  - ارتقای کیفیت مدارس،
  - ارزشیابی و پایش مستمر عملکرد مدارس، مدیران و معلمان براساس استانداردهای آموزشی،
  - تقویت انگیزه‌های رقابت منطقی و علمی بین مدارس،
  - بستری برای پیش‌بینی و توزیع عادلانه و متوازن منابع و امکانات،
  - بستری برای استقرار نظام مالی و بودجه‌ریزی عملیاتی و نتیجه‌محور براساس واحد عملیاتی مدرسه،
  - بستری برای شناسایی و برنامه‌ریزی حمایتی از مدارس مناطق محروم و لازم‌التوجه.
- علاوه بر اهداف فوق که در اسناد بالادستی تصریح شده است، رتبه‌بندی مدارس می‌تواند ساختار و بستری مناسب برای تحقق بسیاری از اهداف اسناد بالادستی و راهکارهای مندرج در سند تحول بنیادین قرار گیرد که در ادامه به توضیح این موارد پرداخته خواهد شد.

### ۳. نتایج حاصل از ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس کشور و رتبه‌بندی مدارس براساس آن



رتبه‌بندی مدارس مبتنی بر پایگاه اطلاعات جامع مدارس کشور می‌تواند در مجموع نتایج مهمی همچون آنچه که در ادامه شمرده شده است، در پی داشته باشد:

#### ۳-۱. شکل‌گیری پایه‌ای اطلاعاتی برای تحقق عدالت آموزشی و توزیع عادلانه امکانات

تحقق آرمان عدالت آموزشی و توزیع عادلانه امکانات در مدارس سراسر کشور پیش‌نیازهایی دارد که از مهم‌ترین آنها گردآوری جامع اطلاعات و سپس رتبه‌بندی مدارس براساس شاخص‌هایی است که به صورت نظام‌مند میزان دسترسی یا عدم دسترسی مدارس را به امکانات و کیفیت آموزشی مناسب، مشخص می‌کند. در این صورت است که سیاستگذار و برنامه‌ریز آموزشی با در اختیار داشتن پایه‌ای از اطلاعات و آمار، می‌تواند سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های خود را در راستای کاهش شکاف‌ها و بی‌عدالتی‌ها جهت‌دهی کند تا با توزیع متوازن و عادلانه امکانات مدارس به سطح مطلوبی از کیفیت و عدالت دست یابد.

#### ۳-۲. بسترسازی برای اجرای سیاست مدرسه‌محوری

الگوی «مدرسه‌محوری»، الگویی است که از سال‌های پیش مورد توجه کارشناسان حوزه آموزش و پرورش بوده و در سند تحول و زیرنظام‌های آن نیز مستقیم و غیرمستقیم بر ضرورت تحقق آن، تأکید شده است. تحقق این هدف مستلزم زیرساخت‌هایی است که از مهم‌ترین آنها امکان رصد جامع و دقیق مدارس سطح کشور است که ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس این مهم را محقق خواهد کرد. ایده اصلی الگوی مدرسه‌محوری نیز در راستای سیاست کاهش تمرکزگرایی در ستاد آموزش و پرورش، مبتنی بر کاهش مسئولیت‌های ستاد و سپردن آنها به صف (مدرسه) است؛ اگر مدارس صرفاً اجراکننده قوانین و بخشنامه‌های ستادی باشند و در یک رویکرد تمرکزگرا نتوانند هیچ اعمال نظر یا خلاقیتی از خود داشته باشند، ارزیابی و رتبه‌بندی آنها بی‌فایده و اساساً بی‌معناست. هنگامی رتبه‌بندی و رقابت حاصل از آن منجر به تحرک و پیشرفت می‌شود که سطحی از اختیار به مدارس داده شود تا در چارچوب قوانین و ضوابط و در راستای تحقق اهداف آنها از خلاقیت‌های خود استفاده کنند.

### ۳-۳. شناسایی دقیق مدارس لازم‌التوجه و پرهیز از حمایت‌های سلیقه‌ای

هنگامی که سیاستگذاران آموزشی و تخصیص‌دهندگان بودجه آموزش و پرورش تصویر واضح و متقنی از مدارس نقاط مختلف کشور و کاستی‌های آنها نداشته باشند؛ اساساً نمی‌توانند نظام سیاست‌ها و تخصیص بودجه خود را در راستای توجه بیشتر به مدارس لازم‌التوجه ساماندهی کنند و شرایطی به‌وجود خواهد آمد که بودجه تخصیص‌یافته در حالتی غیربهبوده و گاهی با تصمیمات سلیقه‌ای ناشی از عدم اشراف دقیق به وضعیت موجود به‌گونه‌ای توزیع می‌شود که نه تنها منجر به بهبود وضعیت مدارس محروم و لازم‌التوجه نمی‌شود؛ بلکه باعث بغرنج‌تر شدن وضع مدارس محروم و لازم‌التوجه و تعمیق شکاف بی‌عدالتی خواهد شد. تحقق پایگاه اطلاعات جامع مدارس و رتبه‌بندی مدارس بر مبنای شاخص‌های کیفیت و عدالت آموزشی، منجر به شناسایی دقیق مدارس محرومی که نیازمند حمایت‌ها و توجهات بیشتری هستند، می‌شود و از حمایت‌های سلیقه‌ای جلوگیری می‌کند.

### ۳-۴. ایجاد واحدی اطلاعاتی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و توزیع سرانه مدارس

بودجه‌ریزی عملیاتی یک فرایند مدیریتی است که در آن هزینه‌های مربوط به فعالیت‌های عملیاتی یک سازمان برای یک دوره زمانی مشخص - معمولاً یک ساله - برنامه‌ریزی، تعیین و کنترل می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی با مجهز کردن تصمیم‌گیران به اطلاعات بهتر درباره نتایج هر برنامه و کل برنامه‌هایی که برای نیل به اهداف مشترکی به کار می‌روند، توانایی تصمیم‌گیران را در ارزیابی درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی افزایش می‌دهد [۴]. هدف اصلی این نوع بودجه‌ریزی، بهبود مدیریت مالی و اقتصادی سازمان است تا از منابع مالی خود بهینه‌تر استفاده کند و به بهره‌وری بیشتری دست یابد. در این شیوه، عملیات روزمره سازمان از جمله هزینه‌های نیروی انسانی، مواد و تجهیزات، اجاره و اجناس، اداره کلی، تولید و توزیع و... بررسی می‌شود و هدف آن نوعی تخصیص بودجه است که بیشترین کارایی را در سازمان مدنظر ایجاد کند. از بسترهای اولیه و مهم امکان تحقق چنین فرایند بودجه‌ریزی، وجود نظام اطلاعاتی جامعی از واحدهای سازمانی است که بناست به آنها بودجه تخصیص یابد. پایگاه اطلاعات جامع مدارس، با ایجاد چنین نظام اطلاعاتی از مدارس تحت مدیریت وزارت آموزش و پرورش، بستر اولیه مورد نیاز را برای بودجه‌ریزی عملیاتی محقق می‌سازد.

### ۳-۵. ایجاد بستری برای سنجش کارکنان مدرسه (اجرایی و آموزشی)

در ماده (۳) آیین‌نامه انتخاب و انتصاب مدیران مدارس مصوب شورای عالی آموزش و پرورش [۵]، شرایط و صلاحیت‌های مدیر مدرسه درج شده است. طبیعتاً مجموع این شایستگی‌ها،<sup>۱</sup> باید خود را در واحد تحت مدیریت، که همان مدرسه است، نشان دهد. از این رو گردآوری اطلاعات جامع مدرسه و رتبه‌بندی مدارس بر اساس آنها در واقع به‌نوعی کیفیت‌سنجی و رتبه‌بندی مدیریت و کادر اجرایی و آموزشی مدارس بر اساس واقعیات و امکانات مدارس نیز است. مدیر، معلمان و معاونانی که از شایستگی‌ها و توانایی‌های بالاتری برخوردار باشند، تبعاً مدرسه‌شان نیز در جایگاه بهتری قرار خواهد گرفت. لذا می‌توان رتبه مدرسه را به‌عنوان معیاری مهم برای سنجش کیفیت مدیریت مدرسه و کارکنان و کارمندان آموزشی و اجرایی آن نیز قرار داد. به‌ویژه از آنجا که تمامی امکانات مدارس نیز در این پایگاه موجود است، مدیریت مدرسه به شکل عادلانه و با توجه به جوانب مختلف امکانات و شرایط دانش‌آموزی آن، سنجیده خواهد شد.

### ۳-۶. ایجاد رقابت منطقی و عالمانه بین مدارس در مسیر پیشرفت

رتبه‌بندی مدارس بر اساس شاخص‌های دقیق و قابل اندازه‌گیری انجام می‌شود و معیاری برای تمام تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه تخصیص بودجه در جهت تحقق عدالت آموزشی و نظام پاداش در قبال پیشرفت مدرسه به‌عنوان محرک انگیزه کادر مدرسه، در آموزش و پرورش است. مدارس مختلف تلاش می‌کنند تا با نزدیک کردن خود به شاخص‌های رتبه‌بندی مدارس در جایگاه بهتری در این نظام رتبه‌بندی قرار بگیرند تا بتوانند از مشوق‌ها و امتیازاتی که برای مدارس پیشرو در نظر گرفته شده، استفاده کنند. به این ترتیب نوعی رقابت منطقی و عالمانه بین

۱. این شایستگی‌ها بر اساس سند مذکور عبارتند از: توانایی انجام و پیشبرد کارهای گروهی و تیمی، توانایی ارتقای مستمر خود و کارکنان، توانایی خلق فرصت‌های آموزشی تربیتی، توانایی به‌کارگیری و توسعه فناوری‌های نوین، تقویت انگیزه برای یادگیری مداوم، توانایی جلب مشارکت عوامل سهیم و مؤثر در تربیت دانش‌آموزان، معلمان، خانواده، رسانه‌ها و نهادهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی.



مدارس به وجود می‌آید که در یک فرایند خودتنظیمی مثبت، لحظه‌به‌لحظه در جهت ارتقای خود و پیشی گرفتن از دیگر مدارس تلاش کنند.

### ۳-۷. فراهم کردن امکان نسبت‌سنجی وضعیت مدارس با اهداف ترسیم شده در سند تحول و زیرنظام‌های آن

تحقق اهداف نظام آموزش و پرورش نیازمند تعریف شاخص‌های عملیاتی در ذیل اهداف ترسیم شده و پایش مستمر مدارس از جهت میزان تحقق این شاخص‌هاست. پایگاه اطلاعات جامع مدارس و سپس رتبه‌بندی مدارس براساس شاخص‌های مستخرج از سند تحول و زیرنظام‌های آن، می‌تواند در یک فرایند سنجش مستمر و منظم، مدارس را در نسبت با اهداف مذکور رتبه‌بندی کرده و امکان نظارت و ارزیابی را برای مسئولان فراهم سازد.

### ۳-۸. شفاف‌سازی عملکرد مدارس و ایجاد امکان مطالبه‌گری و مشارکت از سوی والدین

ایجاد امکان دسترسی عمومی همه ذی‌نفعان مدرسه - والدین، کادر آموزشی و اداری و ...، به پایگاهی که در آن همه مدارس براساس شاخص‌های کمی و کیفی مبتنی بر سند تحول، رتبه‌بندی شده‌اند می‌تواند منجر به این امر شود که مختصات و اطلاعات مدارس (به‌جزء اطلاعات محرمانه و آنچه که حریم شخصی معلمان و مدیران به حساب می‌آید) در یک فرایند شفاف و بدون ابهام، در دسترس عموم قرار گیرد. در این صورت است که والدین و دانش‌آموزان نیز می‌توانند تصویر دقیق و واضحی از وضعیت آموزشی و پرورشی مدارس داشته باشند تا براساس آن بتوانند ضمن نظارت مردمی بر عملکرد مدرسه و مطالبه ارتقای آن از مسئولان و کادر مدیریتی آن، بتوانند مدرسه مطلوب فرزند خود را انتخاب کنند و مدرسه را در جهت نزدیک‌تر شدن به شاخص‌ها و ارتقا در نظام رتبه‌بندی یاری دهند.

### ۳-۹. ایجاد بستری برای تدقیق کمک‌های خیرین و نهادهای خیریه در ساخت، بازسازی و تجهیز مدارس

استفاده درست و هدفمند از کمک‌های خیرین در ساخت، بازسازی و تجهیز مدارس، نیازمند داشتن اطلاعاتی دقیق و منسجم از امکانات و تجهیزات مدارس مختلف است که در پایگاه اطلاعات جامع مدارس جلوه خواهد کرد. از سویی با رتبه‌بندی مدارس می‌توان به‌صورت دقیق، مدارسی را که نیاز بیشتری به کمک‌های خیریه دارند، مشخص کرد و با ساماندهی این کمک‌ها از اتلاف و استفاده بدون اولویت از منابع مالی موجود که منجر به توسعه نامتوازن و وجود بیش از حد امکانات آموزشی در مناطقی خاص در عین کمبود شدید این امکانات در مناطقی دیگر می‌شود، جلوگیری کرد

## ۴. ابهامات پایگاه اطلاعات جامع مدارس و

### رتبه‌بندی مدارس براساس آن



منتقدان رتبه‌بندی مدارس که از اصلی‌ترین کارکردهای ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس می‌باشد، دلایلی را برای مخالفت خود با این طرح بیان می‌کنند که به‌نظر می‌رسد بیشتر ناشی از کژفهمی مسئله یا نگاه از دریچه‌ای خاص به آن است. در عین حال، برخی انتقادات مطرح شده، نگرانی‌هایی به‌جا بوده که نیازمند ایجاد ساز و کارهایی برای جلوگیری از آسیب‌های مطروحه است. در ادامه تلاش می‌شود برخی از ابهامات مذکور شفاف گردد و جدی‌ترین انتقادات در این خصوص مرور شود تا از گذرگاه آن ضروریات اجرای طرح عیان شود.

### ۴-۱. رتبه‌بندی عامل تنوع مدارس

برخی از منتقدان بر این باور هستند که رتبه‌بندی مدارس در نهایت به ایجاد تنوع بیشتر در مدل‌های مدارس، براساس رتبه‌ای که هر مدرسه در آن قرار می‌گیرد، می‌شود. در حالی که در رتبه‌بندی، قرار به ایجاد گونه جدیدی از مدارس نیست؛ بلکه ناظر به سنجش وضع فعلی کیفیت مدارس و میزان دسترسی آنان به ملزومات آموزش با کیفیت است و حاصل نهایی آن نیز افزایش کیفیت، ارتقای سطح و کاهش فاصله مدارس

می‌باشد. با منطبق این منتقدان اساساً هرگونه سنجش و پایش از آنجا که موجب تمایز مدارس از حیث کیفی و عملکردی می‌شود، باید منتفی شود که عملاً پذیرفته نیست.

#### ۲-۴. رتبه‌بندی عامل رقابت‌های مخرب و نابجا

نگاهی دیگر به رتبه‌بندی، آن را عاملی می‌داند که موجب رقابت‌های مخرب و نابجا در آموزش و پرورش خواهد شد و به بازاری شدن بیش از پیش آموزش و پرورش بینجامد. این نگاه، نگاهی بدبینانه به اساس رقابت است. در حالی که رقابت می‌تواند سازنده و پیش‌برنده باشد و انگیزه‌های لازم در مدارس و مدیران و کارکنان آن را فراهم کند و از این حیث بستری برای سرعت بخشیدن به شاخص‌های عملکردی باشد. به‌ویژه آنکه رتبه‌بندی با معین کردن امکانات هر مدرسه، بستری برای رقابت عادلانه نیز مهیا خواهد کرد.

#### ۳-۴. رتبه‌بندی بستر تعمیق ناعدالتی و بودجه‌ریزی ناعادلانه

گروهی از منتقدان مدعی آن هستند که رتبه‌بندی مدارس اگر مبنای توزیع منابع قرار گیرد، مدارس دارای رتبه‌های بالا به واسطه عملکرد بهتر در شاخص‌های مدنظر سیاستگذار، منابع بیشتری را هم جذب می‌کنند، که این منجر به افزایش ناعدالتی و توزیع ناعادلانه‌تر منابع خواهد شد. این نگرانی از جمله ضروریات و الزاماتی است که باید مدنظر مجریان طرح و سیاستگذاران قرار گیرد. به عبارت دیگر، رتبه‌بندی مدارس دو رو دارد که یک روی آن می‌تواند موجب کاهش بی‌عدالتی و روی دیگر آن می‌تواند موجب افزایش بی‌عدالتی شود و این نیازمند مراقبت ویژه است. بر این اساس سیاستگذار، ناظر و مجری باید در خط‌مشی‌گذاری، اجرا و سپس نظارت به گونه‌ای عمل کنند که پایگاه اطلاعات جامع مدارس و نظام رتبه‌بندی، عاملی برای دقت در جهت‌دهی منابع و امکانات به سمت مدارس لازم‌التوجه قرار گیرد و از اتلاف منابع در مدارس و اعمال سلیقه در سرانه‌های آموزشی جلوگیری شود. از سوی دیگر باید امتیازات ویژه و تبعیض‌های مثبتی به نفع مدارس سطح پایین‌تر در نظر گرفت که این مدارس بتوانند خود را از تمامی وجوه ارتقا دهند تا به تدریج شکاف بین مدارس با رتبه بالا و رتبه پایین کاهش یابد.

#### ۴-۴. شکلی (صوری) شدن عملکرد مدیران و کارکنان مدارس

از دیگر نگرانی‌های به‌جا در نظام رتبه‌بندی که باید مدنظر سیاستگذاران قرار گیرد، شکلی شدن عملکرد مدیران بر اساس شاخص‌های نظام رتبه‌بندی مدارس است. گروهی بر این باورند که ایجاد رقابت بر سر شاخص‌های کلی موجب آن خواهد شد که مدیرانی صرفاً به فکر تأمین شاخص‌ها از طریق کارهای شکلی و نمایشی برای اخذ امتیاز بالاتر شوند و از کیفیت‌بخشی‌های عمیق به فرایندهای یاددهی-یادگیری غفلت کنند. این نگرانی، نگرانی مهمی است که باید در حین شاخص‌گذاری‌های سنجش عملکرد مدنظر قرار گیرد.

### ۵. الزامات و ضروریات سیاستی «رتبه‌بندی مدارس»

ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدرسه با هدف تحقق نظام رتبه‌بندی مدارس، دارای لوازمی است که بدون در نظر گرفتن و تأمین آنها، تحقق مطلوب، ممکن نخواهد بود و چه‌بسا اثراتی سوء در راستای تعمیق نابرابری‌های آموزشی به همراه داشته باشد. به این جهت در ادامه به ذکر مهم‌ترین الزامات این مسئله پرداخته می‌شود:

#### ۱-۵. تعیین مؤلفه‌های رتبه‌بندی مدارس از سوی شورای عالی آموزش و پرورش با رویکرد عدالت آموزشی و توجه به ویژگی‌های مدرسه مورد انتظار سند تحول بنیادین

رتبه‌بندی مدارس در مرحله نخست نیازمند تعریف شاخص‌هایی برای سنجش وضعیت مدارس است. این شاخص‌ها باید به گونه‌ای تنظیم شود که گویا و بیانگر میزان عدالت آموزشی و دسترسی به امکانات آموزشی با کیفیت باشد. همچنین این شاخص‌ها باید کاملاً کمی، قابل



سنجش به‌شکلی ملموس و همراه با تعیین استانداردهای دقیق باشد تا امکان هر گونه تفسیر شخصی در آنها و مداخله سلیقه‌ای و همچنین سندسازی برای کار نمایشی مسدود شود.

از سوی دیگر، از آنجاکه این شاخص‌ها ملاک ارزیابی مدیران و مدارس خواهد بود و به‌صورت ناخودآگاه تمامی برنامه‌ریزی‌های یک مدرسه را جهت‌دهی می‌کند، باید همسو و هم‌جهت با ویژگی‌های مدرسه مورد انتظار سند تحول بنیادین تعریف شود تا در بلندمدت تمامی برنامه‌های مدیران و مدارس در مسیر تحقق سند تحول بنیادین قرار گیرد.

## ۲-۵. در نظر گرفتن وجوه مختلف کارکردی مدرسه (از سطح فضای فیزیکی تا کیفیت معلم و دانش آموز) برای سنجش وضعیت مدارس

شاخص‌های تعریف شده باید وجوه مختلف کارکردی مدرسه را دربرگیرد. به‌عنوان نمونه انتظار می‌رود شاخص‌های تعریف شده وجوه ذیل را شامل شود:

- امکانات فیزیکی و تجهیزات مدارس (عرصه و اعیان مدارس، سرانه آموزشی، پرورشی و ورزشی مدرسه، امکانات و تجهیزات آموزشی و کمک آموزشی، میزان دسترسی مدرسه به اینترنت و سایر فناوری‌ها و تکنولوژی‌های آموزشی، تجهیزات سرمایشی و گرمایشی، تجهیزات آزمایشگاهی لازم، وضعیت کتابخانه مدرسه، وضعیت سرویس‌های بهداشتی و ...)

- کمیت و کیفیت نیروی انسانی (نسبت تعداد دانش آموز به معلم در مدرسه، تعداد کادر اجرایی مدرسه، نسبت تعداد دانش آموز به مربی پرورشی، نسبت تعداد دانش آموز به مربی تربیت بدنی، نسبت تعداد دانش آموز به مراقب بهداشت، میانگین سنی معلمان، نحوه و قالب استخدامی معلمان، میانگین رتبه معلمان و ...)

- تحقق فرایند یاددهی- یادگیری (میانگین نمرات دانش آموزان مدرسه، میزان قبولی‌ها و مردودی‌ها در هر پایه، میانگین گذر تحصیلی، میزان قبولی دانش آموزان در مدارس خاص همچون سمپاد و نمونه دولتی، میزان تحقق ساعات آموزشی و اهداف برنامه درسی مصوب در سند برنامه ملی درسی و ...)

- شرایط فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی دانش آموزان و خانواده‌ها (دهک‌های اقتصادی خانواده‌های دانش آموزان، میزان شاخص‌های سلامت دانش آموزان، میزان تحصیلات اولیای دانش آموزان، میزان دسترسی دانش آموزان به منابع یادگیری در منزل، میزان احساس گرسنگی و خستگی دانش آموزان در بدو ورود به مدرسه، انگیزه دانش آموزان و ...).

## ۳-۵. لزوم سنجش سامانه‌ای و برخط اطلاعات برای کاهش نفوذ شخص محور

هر آنچه که بتوان با سامانه‌ای کردن فرایندهای رتبه‌بندی مدارس از مداخله‌های انسانی که شائبه برانگیز خواهد بود، کاست، می‌توان مدعی بود که رتبه‌بندی مدارس به واقعیت میدان نزدیک‌تر است. همچنین لازم است که سامانه در نظر گرفته شده برای این امر به‌صورت برخط و متصل به سایر سامانه‌های داده‌ای آموزش و پرورش باشد تا به‌محض تغییر در معلمان، دانش آموزان یا امکانات یک مدرسه، وضعیت رتبه مدرسه را به‌روزرسانی و رصد لحظه‌ای کرد.

## ۴-۵. مراقبت از تعارض منافع در رتبه‌بندی مدارس

از آنجاکه رتبه‌بندی مدارس در نهایت موجب ارزیابی عملکرد مدیران در سطوح مختلف آموزش و پرورش خواهد شد، به‌منظور جلوگیری از تعارض منافع و کاهش تمرکزگرایی در وزارت آموزش و پرورش، توصیه می‌شود این وظیفه به نهادی خارج از آموزش و پرورش یا ذیل شورای عالی آموزش و پرورش سپرده شود و امکان دسترسی دستگاه‌های ناظر بیرونی همچون کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی به سطوح مختلف این سامانه فراهم آید.

## ۶. جمع‌بندی و ارائه پیش‌نویس طرح تقنینی



نظر به تأکید اسناد بالادستی نظام آموزش و پرورش و فواید متعدد مترتب بر تحقق نظام «رتبه‌بندی مدارس»، پیشنهاد می‌شود ماده‌واحد به ذیل به تصویب مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی برسد:

ماده‌واحد- در راستای راهکار ۱۹-۳ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، آموزش و پرورش موظف است به‌منظور ایجاد سکویی برای ارزیابی، شفاف‌سازی و پایش عملکرد مدارس و همچنین توزیع متعادل و عادلانه یارانه‌ها، خدمات و امکانات آموزشی و مالی براساس واحد عملیاتی مدرسه با رویکرد ارتقای مدارس مناطق محروم و کاهش شکاف‌های عدالتی، با تجمیع تمامی اطلاعات و آمارهای مربوط به مدارس سراسر کشور، پایگاه جامع اطلاعات مدرسه را با نظارت شورای عالی آموزش و پرورش ایجاد کند و سپس مبتنی بر آن، رتبه‌بندی مدارس را با لحاظ شاخص‌های آموزشی و پرورشی (از جمله سرانه فضای آموزشی، سرانه فضای پرورشی، وضعیت کمی و کیفی نیروی انسانی، تجهیزات آموزشی و پرورشی و ورزشی، خروجی فرایندهای یاددهی-یادگیری، وضعیت و ظرفیت‌های درآمد اختصاصی و وضعیت فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دانش‌آموزان و اولیای آنان) اعمال کند. وزارت متبوع مکلف است، آیین‌نامه رتبه‌بندی مدارس را سه ماه پس از تصویب این قانون تدوین و در مراجع ذی‌صلاح به تصویب رساند.

تبصره «۱»- پایگاه اطلاعات جامع مدارس که مبنای رتبه‌بندی مدارس است، در ابتدای تابستان هر سال و پیش از آغاز ثبت نام مدارس به‌روزرسانی می‌شود و تنها رتبه احراز شده هر مدرسه به اطلاع عموم می‌رسد.

تبصره «۲»- به‌منظور نظارت‌های پسینی و مقابله با تعارض منافع پس از استقرار پایگاه اطلاعات جامع مدارس و نظام رتبه‌بندی مدارس، آموزش و پرورش مکلف است دسترسی کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی را به سطوح مختلف این پایگاه فراهم آورد.

## منابع و مأخذ



۱. سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۰۶، شماره ابلاغیه: ۱۴۲۷۵/۹۰/دش.
۲. برنامه زیرنظام راهبری و مدیریت نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران، مصوب نهمصد و چهل و هشتمین (۹۴۸) جلسه شورای عالی آموزش و پرورش در تاریخ ۱۳۹۶/۰۷/۲۴.
۳. برنامه زیرنظام تأمین و تخصیص منابع مالی نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی جمهوری اسلامی ایران، مصوب نهمصد و پنجاه و هشتمین (۹۵۶) جلسه شورای عالی آموزش و پرورش در تاریخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۲.
۴. بودجه‌ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش: ۷۰۶۹.
۵. آیین‌نامه انتخاب و انتصاب مدیران مدارس مصوب نهمصد و نود و هفتمین (۹۹۷) جلسه شورای عالی آموزش و پرورش در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۸.

#### گزیده سیاستی

«پایگاه اطلاعاتی جامع مدرسه» که بتوان در آن رتبه‌بندی مدارس را بر اساس اطلاعات گردآوری شده محقق کرد، از پیش‌نیازهای اصلی دستیابی به عدالت آموزشی است. این پایگاه و شاخص‌های آن بستری خواهد شد که تمام سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در جهت کاهش ناعدالتی و ارتقای مدارس به سطح سند تحول بنیادین قرار گیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

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