

ارزشیابی برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش ایران و مشکلات آن

علیرضا محمدی*

چکیده

مسئله نیروی انسانی در سازمانی گسترده و بزرگ همچون آموزش و پرورش در حکم اصلی‌ترین مسئله مطرح است. رشد سریع جمعیت و به تبع آن رشد سریع تعداد دانش‌آموزان طی سالهای ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۸ سبب افزایش تقاضای نیروی انسانی شده است. بدیهی است که نظام برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی در آموزش و پرورش باید متناسب با تحولات جمعیت و شمار دانش‌آموزان، تمهیدات لازم را در زمینه تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش پیش‌بینی نماید.

در حال حاضر آموزش و پرورش در پاره‌ای از مناطق کشور به شدت دچار کمبود نیروی انسانی واجد شرایط است، به گونه‌ای که برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز در این مناطق به جذب نیروهای حق‌التدریسی و سرباز معلم بدون امکان تطبیق مدرک و رشته تحصیلی این افراد با نیازهای موجود مبادرت ورزیده است. این در حالی است که در برخی دیگر از مناطق آموزش و پرورش با مازاد نیرو و عدم امکان بهره‌گیری از نیروهای موجود رو به روست. این عدم توازن در توزیع نیروی انسانی، توجه به فرآیند برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی را ضرورت می‌بخشد.

در این مقاله سعی شده است که ضرورت برنامه‌ریزی نیروی انسانی، روشهای برنامه‌ریزی، وضع موجود نیروی انسانی در کشور، عوامل عدم توازن نیروی انسانی و راهکارهایی برای بهبود فرآیند برنامه‌ریزی ارائه گردد. بر اساس این مطالعه در کشور ما الگوی تقاضای اجتماعی که از جمله الگوهای عقلایی به حساب می‌آید، مبنای اصلی برای تصمیم‌گیری در زمینه تأمین نیروی انسانی است. با توجه به برخی کاستیهای این

الگو در پیش‌بینی دقیق نیروی انسانی در نتیجه عدم ثبات شرایط، توجه به تحولات سیاسی و حساسیت به اوضاع اجتماعی متفاوت در کنار جنبه‌های فنی این الگو و همچنین ایجاد انگیزه برای حفظ و جذب نیروی انسانی در مناطق مورد نیاز ضرورت دارد و به نظر می‌رسد که در بلند مدت در صورت تأمین شرایط لازم برای مشارکت گروه‌های مرتبط، الگوهای تعاملی مفید باشند.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی؛ نیروی انسانی؛ آموزش و پرورش



مقدمه

در جوامع امروزی نظام آموزش و پرورش به مثابه عامل اصلی و مؤثر در تحولات اقتصادی و اجتماعی، وظیفه اساسی خود را بر آموزش و پرورش همه‌جانبه فرد و شکوفایی و رشد استعداد‌های افراد جامعه و تربیت نیروی انسانی ماهر، متخصص و کاردان و انتقال ارزشهای فرهنگی و علمی و فنی متمرکز نموده است.

نظام آموزش و پرورش که خود تولیدکننده نیروی انسانی پرورش یافته، ماهر، توانمند و لایق در عرصه‌های گوناگون اجتماعی است، خود به بخشی قابل ملاحظه از همین نیروی انسانی متخصص و ماهر برای بقا و تداوم حرکت تکاملی خود نیازمند است (گلایی، ۱۳۷۰).

آموزش و پرورش کشورمان، طی سالهای اخیر برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز خود ناگزیر از به کارگیری نیروهای حق‌التدریسی و سرباز معلم بوده است. به کارگیری این نیروها و همچنین به کارگیری نیروهای رسمی و پیمانی در رشته‌های غیرمرتبط، هرچند در اغلب سطوح و مناطق آموزش و پرورش متداول است، اما در مناطق روستایی و محروم بیشتر نمایان است که این امر از نظر آموزشی موجب مشکلات بسیار است. در حالی که در برخی دیگر از مناطق آموزش و پرورش با مازاد نیرو مواجه است. وجود این تناقض، توجه بیشتر به برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی را ضرورت می‌بخشد.

برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش، برای به اجرا درآوردن اهداف برنامه‌ریزی آموزشی، تهیه و تنظیم می‌شود و به مثابه یک سیستم عمل می‌کند. از این رو از یک سلسله عوامل بیرونی متأثر می‌شود. این عوامل در گسترده‌ای وسیع از جامعه بر نظام برنامه‌ریزی آموزشی اثر می‌گذارند و محتوا، مضمون و کیفیت آن را از یک سو و محدوده عملکرد و کمیت آن را از سوی دیگر معین می‌کنند. برخی از عوامل بیرونی مؤثر در برنامه‌ریزی نیروی انسانی عبارتند از: شاخصهای جمعیتی، ساختار اقتصادی، امکانات مالی، بافت درونی نظام اداری و اجرایی، ارزشهای اجتماعی، فرهنگی و مذهبی ... علاوه بر عوامل بیرونی، برنامه‌ریزی نیروی انسانی از عناصر و فرآیندهای درونی نظام آموزش و پرورش هر کشور نشأت می‌گیرد. مثلاً ویژگیهای نظام رسمی آموزش و پرورش از قبیل آموزشهای کودکانی، دبستانی، متوسطه و عالی و سایر

آموزشها و نظامهای فرعی مانند آموزش بزرگسالان، آموزشهای فنی و حرفه‌ای و غیر آن که بر کمیت و کیفیت برنامه‌ریزی نیروی انسانی اثر تعیین‌کننده دارند (گلابی، ۱۳۷۰).

در ادامه ضرورت برنامه‌ریزی نیروی انسانی آموزش و پرورش، تصویر تحول نیروی انسانی آموزش و پرورش کشور و تحلیل نارسایی و مشکلات آن، بررسی رویکردهای مناسب برنامه‌ریزی به عنوان زمینه‌ای برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی، بررسی و تحلیل تجربه ایران در زمینه برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش و در پایان یافته‌ها و پیشنهادها ارائه می‌گردد.

• ضرورت برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش و محدودیتهای موجود

اگر برنامه‌ریزی منابع انسانی هماهنگ و همسو با اهداف و خط مشی کلی آموزش و پرورش صورت پذیرد، ورود افراد به نظام آموزش و پرورش کشور، حرکت و گردش آنها در داخل آموزش و پرورش و خروج از آن بر مبنای پیش‌بینی و برنامه‌ریزی منابع انسانی صورت می‌پذیرد. در نتیجه اجرای این فرآیند، مدیران آموزش و پرورش در مقابل پستهای خالی یا مازاد نیرو غافلگیر نخواهند شد و همیشه منابع انسانی شایسته و متناسب برای تصدی پستهای سازمانی در اختیار خواهند داشت (عباس‌پور، ۱۳۷۹).

بنابراین ضرورت، بهره‌گیری از پیش‌بینی نیروی انسانی برای برنامه‌های بلند مدت و تصمیم‌گیری در داخل نظام آموزش و پرورش بدیهی می‌نماید. در این بخش اهمیت نیروی انسانی در موفقیت عملیات روزمره آموزشی، اهمیت اقتصادی برنامه‌ریزی آموزشی، الزامهای قانونی برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی و شرایط و موانع برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش ایران مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱. اهمیت و نقش کلیدی نیروی انسانی در موفقیت عملیات روزمره آموزشی

نیروی انسانی از مهمترین عوامل مورد توجه برنامه‌ریزی آموزشی است. از میان همه عواملی که در هر جامعه یا سازمان وجود دارند، انسان به منزله نیروی انسانی در درجه اول اهمیت قرار می‌گیرد. فقدان هر یک از اجزای سازمان مانند فناوری و منابع مالی قابل ترمیم و

جبران است، اما فقدان انسان جبران ناپذیر است یا حداقل در کوتاه مدت جبران‌پذیر نیست. (میرکمالی، ۱۳۸۱).

نظام برنامه‌ریزی آموزشی که چون سایر دستاوردهای علمی و فنی، به شیوه‌های اصول و فنون و اسلوبهای علمی مجهز شده است، در دو عرصه به نیروی انسانی متخصص، ماهر و کاردان نیاز دارد. در عرصه طراحی، تدوین و تنظیم چارچوبهای برنامه‌های آموزشی با بهره‌گیری از اسلوبها و تکنیکهای علمی به نیروی انسانی ماهر، مطلع و کاردان و متخصص و کارشناسان متعهد نیاز اساسی وجود دارد. در عرصه اجرای برنامه‌های آموزشی نیز نیروی انسانی مورد نیاز نظام برنامه‌ریزی از اهمیت برخوردار است. اگر در عمل و تحقق بخشیدن به مراحل پیوسته برنامه‌ریزی آموزشی، نیروی انسانی کاردان، لایق، متخصص تدارک، هماهنگ و به کار گمارده نشوند، برنامه‌ریزی در عرصه نظری متوقف می‌شود و اهداف آن محقق نمی‌شود یا نتایجی نامطلوب و متضاد حاصل می‌شود (گلابی، ۱۳۷۰).

۲. هزینه نیروی انسانی در آموزش و پرورش و اهمیت اقتصادی مدیریت آن

به دست آوردن منابع مالی برای آموزش و پرورش یکی از دشوارترین و مورد نزاع‌ترین مسائلی است که کشورهای در حال توسعه با آن دست به گریبانند. در بسیاری از کشورها حقوق و دستمزد معلمان بیشترین بودجه آموزش و پرورش را به خود اختصاص می‌دهد و معلمان بزرگترین گروه کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند. بررسی وضعیت آموزش و پرورش کشور ما نیز در سالهای اخیر، مؤید حاکم بودن چنین شرایطی است. جدول زیر سهم اعتبارات کارکنان را از اعتبارات جاری آموزش و پرورش طی سالهای ۸۴-۱۳۷۶ نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱. هزینه‌های کارکنان از کل اعتبارات جاری (میلیارد ریال)

سال	کل اعتبارات جاری	هزینه‌های غیر پرسنلی	سهم هزینه‌های کارکنان
۱۳۷۶	۹/۹۷۱۲	۱۱۳۷/۵	۸۸/۳
۱۳۷۷	۱۱۴۲۶/۵	۸۹۴/۶	۹۲/۲
۱۳۷۸	۱۳۶۰۴/۷	۸۸۶/۸	۹۳/۵
۱۳۷۹	۱۷۴۴۹/۳	۱۴۰۴/۳	۹۳/۵
۱۳۸۰	۲۱۶۶۰/۹	۱۷۹۲/۸	۹۱/۷
۱۳۸۱	۳۰۰۷۴/۲	۲۶۰/۸	۹۱/۳
۱۳۸۲	۳۶۷۶۹/۲	۲۵۸۸/۱	۹۳/۰
۱۳۸۳	۴۶۷۸۳/۴	۳۲۲۸/۵	۹۳/۱
۱۳۸۴	۵۷۱۷۹/۴	۳۷۱۶/۶	۹۳/۵

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

نیروی انسانی آموزش و پرورش با جمعیتی بالغ بر یک میلیون نفر در حدود نیمی از کارکنان دولت را تشکیل می‌دهد. این عده از نیروی انسانی بیش از ۹۰ درصد از اعتبارات جاری وزارت آموزش و پرورش را که این اعتبارات در حدود ۹۰ درصد از کل اعتبارات آموزش و پرورش را تشکیل می‌دهد، به خود اختصاص می‌دهند. لذا هرگونه بازتوزیع منابع در آموزش و پرورش، با نحوه توزیع و بهره‌گیری از نیروی انسانی ارتباطی نزدیک دارد و لزوم برنامه‌ریزی و ساماندهی منابع را بیش از پیش مشخص می‌سازد. با توجه به این امر مدیریت منابع مالی و مدیریت منابع انسانی لازم و ملزوم یکدیگر هستند.

۳. الزامهای قانونی برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی: اشاره به احکام برنامه‌های توسعه

تأمین و تربیت نیروی انسانی در برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش قبل از انقلاب اسلامی از اهداف اصلی برنامه‌ها بوده و برای تحقق بخشیدن به آن خط مشی‌هایی نیز تدوین شده، اما در برنامه‌های توسعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تأمین و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز تنها در بخش سیاستها و خط مشی‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. بدون اینکه سیاستها ملهم از اهداف برنامه باشند.^۱

در خط مشی‌های مورد اشاره در قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به منظور گسترش کمی و ارتقای کیفی تعلیم و تربیت، بر تربیت نیروی انسانی کافی برای همه مقاطع تحصیلی به ویژه کودکان لازم‌التعلیم با اولویت روستاها تأکید شده است. در تبصره ۶ بند (و) ماده واحده این برنامه بر اتخاذ روشهای مناسب برای تأمین و جذب و نگهداری نیروی انسانی مورد نیاز بخشهای محروم جامعه تأکید شده است. در این قانون سیاست محوری استخدام نیروی انسانی برای بخش دولتی، ادامه سیاست انقباضی شدیدی بود که از سالهای ۶۴ و ۶۵ آغاز شده بود. بر پایه این سیاست و برای سامان‌بخشی به چگونگی گسترش فعالیتهای دولتی، قانون تعدیل نیروی انسانی با مساعی سازمان امور اداری و استخدامی کشور در مجلس به تصویب رسید. به موجب این قانون، به ازای هر ۲۰ دانش‌آموزان در شهر یا ۱۵ دانش‌آموز در روستا فقط یک کارمند در اختیار آموزش و پرورش قرار می‌گرفت

۱. این مطلب برگرفته از مقاله «بررسی و تحلیل تحولات، هدفها، سیاستها و ...» دکتر حسین عبداللهی است که تا برنامه دوم توسعه پس از انقلاب اسلامی را دارد در بر می‌گیرد. نشانی دقیق این مقاله در منابع آمده است.

که با برنامه توسعه آموزش و پرورش سازگار نبود و به سبب غیرواقعی بودن آن و وضعیت نامناسب تخصیص ردیفهای استخدامی برای توسعه آموزش و پرورش طی سالهای قبل، در نهایت منجر به تصویب تبصره ۳۷ در قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه شد (نفیسی، ۱۳۷۵). در قانون برنامه دوم بهره‌گیری از ظرفیتهای و امکانات موجود نیروی انسانی و توزیع آنان در سطوح جغرافیایی جزء سیاستهای کارکنان بخش دولتی در اولویت قرار گرفت. در تبصره ۳۶ قانون مذکور دولت موظف به تدوین برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی برای یک دوره ده ساله به منظور برنامه‌ریزی برای تأمین و تربیت نیروی انسانی میان بخشهای کشور با اولویت نیاز آموزش و پرورش شده بود. در تبصره ۳۷ همین قانون وزارت آموزش و پرورش و سازمان امور اداری و استخدامی موظف شدند شاخصهای آموزشی و نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش را تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسانند و سازمان امور استخدامی موظف به صدور مجوز نیروی انسانی آموزش و پرورش بر اساس شاخصهای مذکور گردید.

تنظیم و اصلاح ساختار نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش و به کارگیری نیروی انسانی در مناطق نیازمند و به ویژه مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته در قانون برنامه سوم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفت. بر اساس ماده ۱۴۳ این قانون به دولت اجازه داده شد که برای نیل به این اهداف مقررات لازم را برای ایجاد انگیزه در زمینه نقل و انتقال، بازخرید، کاهش ساعات کار در مناطق توسعه نیافته یا کمتر توسعه یافته، پرداخت پاداش، اضافه کار و سایر موارد لازم، وضع و اجرا کند. علی‌رغم صراحت ماده ۱۴۳ قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر رفع عدم تعادل نیروی انسانی، متأسفانه تمهیدات مناسب و بایسته در هنگام تنظیم آیین‌نامه اجرایی این ماده پیش‌بینی نگردید و اندک پرداختها و تسهیلاتی که برای ایجاد انگیزه و نگهداشت نیرو در مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته پیش‌بینی شده بود نیز به سبب منابع مالی مورد نیاز عملاً متوقف و بلا اقدام مانده است (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۸۱).

از سیاستها و راهکارهای اجرایی مربوط به تربیت و تأمین معلم در برنامه سوم توسعه چنین بر می‌آید که بهره‌گیری از معلمان هر رشته در دروس مرتبط، بهره‌مندی از معلمان با تجربه در امر مشاوره، ارتقای معلمان دیپلم به فوق دیپلم، فوق دیپلم به لیسانس، لیسانس به فوق لیسانس، ایجاد دوره تربیت معلم چند رشته‌ای و استفاده از روشهای مناسب برای افزایش میزان

بهره‌وری نیروی انسانی ایجاب می‌کند که به انتخاب، تربیت و به کارگیری معلمان و ارتقای علمی آنان در طول برنامه توجه شود (صافی، ۱۳۸۲).

ساماندهی نیروی انسانی در قانون برنامه چهارم نیز مورد توجه واقع شد. بر اساس ماده ۵۲ قانون برنامه چهارم، دولت موظف است به منظور تضمین دسترسی به فرصتهای برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته، گسترش دانش، مهارت و ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی به ویژه برای دختران و توسعه کمی و کیفی آموزش عمومی اقدامات زیر را در مورد جذب و سازماندهی نیروی انسانی اعمال نماید:

بند ز: در صورتی که خروجی نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش در طول سالهای برنامه چهارم توسعه، بیش از میزان پیش‌بینی شده در این قانون برای دستگاه فوق باشد، آموزش و پرورش مجاز است پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به بکارگیری حداکثر نیمی از میزان مازاد بر سهمیه خروجی پیش‌بینی شده، با اولویت در مناطق کمتر توسعه یافته و منحصرأً برای امر آموزش اقدام نماید.

بند ن: وضع و اجرای مقررات لازم برای تأمین، جذب و نگهداشت نیروی انسانی مورد نیاز مناطق کمتر توسعه یافته کشور از قبیل صدور مجوزهای استخدامی، خرید خدمات آموزشی و اقدامهای رفاهی.

بر اساس این قانون مقرر گردید که آیین‌نامه اجرایی بند (ن) این ماده به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران برسد. علی‌رغم تصریح این بند بر ایجاد انگیزه برای جذب و نگهداشت کارکنان در مناطق محروم، در سال ۱۳۸۵ بر اساس ضوابط بودجه، پاداش مناطق محروم معلمان حذف شد.

از زمان تدوین اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۲۷ تاکنون کمبود انگیزه کارکنان و فقدان جاذبه کافی برای به کارگیری نیروهای مستعد در آموزش و پرورش جزء مسائل و مشکلات این نهاد بوده است. معضلی که در قریب به شصت سال برنامه‌ریزی همچنان به عنوان مسأله اصلی در آموزش و پرورش مطرح است (عبداللهی، ۱۳۷۹).

علاوه بر الزامهای قانونی برنامه‌های توسعه در زمینه ساماندهی نیروی انسانی در آموزش و پرورش، مصوبات سایر مراجع ذیصلاح نیز در ترکیب و ساماندهی نیروی انسانی دخیل هستند. از جمله سازمانها و نهادهایی که تصمیم‌گیری آنان بر ترکیب و توزیع نیروی انسانی در آموزش

و پرورش موثرند، می‌توان از شورای عالی آموزش و پرورش و مجلس شورای اسلامی نام برد. در مصوبه شماره ۲۱۵۳ شورای عالی آموزش و پرورش نحوه محاسبه نیروی انسانی مورد نیاز مقاطع تحصیلی به تفکیک دوره‌های تحصیلی اعلام شده است. مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۸۳، با مکلف کردن آموزش و پرورش به جذب ۴۰۰۰۰ نیروی حق‌التدریسی و آموزشیار نهضت سوادآموزی تأثیری قابل توجه در نحوه به کارگیری و جذب نیروی انسانی در آموزش و پرورش بر جای گذاشت. ۲۰۰۰ نفر از افراد مذکور از آموزشیاران نهضت سوادآموزی بوده‌اند. آخرین مصوبه مجلس در این زمینه، طرح تعیین تکلیف نیروهای حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی طی مدت سه سال آتی بر حسب اولویت استخدامی است که یک فوریت این طرح در آبان ۱۳۸۶ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

۴. شرایط و موانع برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش ایران

اندازه، پراکندگی، وسعت حوزه عمل، تفاوت‌های جنسیتی، تخصصی بودن فعالیتهای آموزش و پرورش، تأثیرپذیری از عوامل و پدیده‌های خارج از سازمان، پدیده مهاجرت و فعل و انفعالات جمعیت دانش‌آموزی می‌توانند موازنه نیروی انسانی را در آموزش و پرورش مختل نمایند. از اهم عوامل مؤثر بر عدم تعادل نیروی انسانی در آموزش و پرورش کشور در سالهای اخیر می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) محدودیت در تخصیص ردیف استخدامی برای تأمین و تربیت نیروی انسانی

مورد نیاز

با استناد به کاهش جمعیت دانش‌آموزان در سالهای اخیر، مراجع سیاست‌گذاری درباره تخصیص مجوزهای استخدامی، نیاز آموزش و پرورش به نیروی انسانی جدید را نادیده گرفته‌اند. در حالی که کاهش دانش‌آموزان لزوماً به کاهش تعداد واحدهای آموزشی و تعداد کلاسها منجر نمی‌شود (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۸۱). آموزش و پرورش بر حسب تکالیف مقرر در قانون اساسی و برنامه‌های توسعه، ناگزیر به گسترش آموزش در همه مناطق کشور است. همچنین پدیده مهاجرت از روستا به شهر، نیاز مضاعفی را بر مراکز شهری مهاجرپذیر تحمیل کرده است. در تأیید این موارد می‌توان به افزایش ۲۶/۲ درصدی تعداد آموزشگاهها طی سالهای ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۵ با وجود کاهش ۱۷/۸ درصدی عدده دانش‌آموزان اشاره

کرد. البته ممکن است بخشی از این امر، از اقدامات برنامه‌ریزی نشده آموزش و پرورش حاصل شده باشد و با اعمال پاره‌ای از سیاستها بتوان از تشدید نیاز به نیروی انسانی کاست.

ب) عدم وجود نظام انگیزشی در حفظ و نگهداری نیروهای موجود

بر اساس نظریه برابری آدامز، انگیزش افراد، تابعی از برداشت از میزان عدالتی است که در سازمان اعمال می‌شود. بر اساس این نظریه چنانچه فرد، مجموعه دانش، انرژی، تجارب و کوششهایی را که برای سازمان صرف می‌کند با میزان حقوق و مزایا و همچنین موقعیت اجتماعی و احترامی که سازمان به او می‌دهد، مقایسه کند به نوعی احساس عدالت و برابری یا بی‌عدالتی و نابرابری می‌رسد که این احساس تعیین‌کننده انگیزه و علاقه برای انجام دادن کار خواهد بود (میرکمالی، ۱۳۸۱).

در زیر به مواردی از ناکارآمدی نظام انگیزشی و نحوه پرداختها در آموزش و پرورش اشاره می‌شود:

۱) میان احکام استخدامی بدو ورود به خدمت یک دیپلم در مقطع ابتدایی با یک فوق لیسانس در مقطع متوسطه، ۴ هزار تومان اختلاف وجود دارد و هر دو مشمول حداقل دریافتی می‌شوند.

۲) حقوق و فوق‌العاده شغل یک فوق لیسانس در مقطع متوسطه طی ۲۵ سال خدمت، به طور متوسط سالانه ۳۵۰۰ تومان معادل ۲/۷ درصد در هر سال افزایش می‌یابد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲).

مواردی از این قبیل سالهاست در آموزش و پرورش مورد اعتراض فرهنگیان است و اکنون نیز به چشم می‌خورد، به گونه‌ای که مشکلاتی از این دست در استیضاح وزیر محترم آموزش و پرورش در اردیبهشت ۱۳۸۶ عنوان شده است. این گونه نابرابریها موجب کاهش انگیزه کارکنان، عدم تمایل کارکنان به ارتقای سطح دانش و خروج نیروهای با کیفیت از آموزش و پرورش می‌گردد. بر اساس این شواهد، در نظام برنامه‌ریزی نیروی انسانی نه تنها به موارد کیفی توجه چندانی نمی‌شود، بلکه شاخصهای کمی نیز برای ایجاد انگیزه و جذب و نگهداشت نیروی انسانی لحاظ نمی‌شود.

عدم انگیزه ماندگاری نیروی انسانی در مناطق روستایی و محروم، نظام برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش کشور را به طور مضاعف دچار مشکل می‌کند. بومی نبودن افراد

شاغل در این مناطق و کمبود امکانات زیستی و نبود تسهیلات لازم، تمایل به مهاجرت به مناطق شهری را موجب می‌شود. الزام و اجبار نیروی فاقد انگیزه به ماندن نیز جز افت کیفیت آموزش حاصلی ندارد. این رویداد مهم که زمینه‌ساز بروز پدیده مازاد در مناطق برخوردار و خلأ مزمن در مناطق نیازمند شده است، مسئولان مناطق آموزشی را با دشواریهایی در سازماندهی مناسب نیروها مواجه می‌کند و توجه بیش از پیش آنان را به برنامه‌ریزی نیروی انسانی الزامی می‌سازد.

ج) عدم امکان برآورد دقیق نیروهای موجود

به دلیل زیاد بودن شمار نیروی انسانی در آموزش و پرورش، دور ماندن درصدی اندک از نیروها از سیستم، خلا بزرگی را در فرآیند سازماندهی مناسب نیروها به وجود می‌آورد که به سهولت قابل جبران نیست. همان طور که در جدول شماره ۲ مشهود است بیش از ۸۰۰۰۰ نفر نیروی تمام وقت از نیروهای موجود در آموزش و پرورش به دلایل موجه و قانونی از قبیل مأموریت به تحصیل، مرخصی بدون حقوق و ... در خدمت آموزش و پرورش قرار ندارند. این امر تعادل در برنامه‌ریزی نیروی انسانی و تأمین نیروی مورد نیاز را در مناطق گوناگون کشور به هم می‌زند. جدول شماره ۲ وضعیت مازاد و کمبود نیروی انسانی در کشور و میزان عدم امکان بهره‌گیری از تمام ظرفیت نیروی انسانی آموزش و پرورش را به تفکیک عامل جدایی نیروها از آموزش و پرورش در سال ۸۳-۱۳۸۲ نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲. میزان عدم امکان به کارگیری تمام ظرفیت نیروی انسانی آموزش و پرورش در سال تحصیلی ۸۳-۱۳۸۲

عده افراد مشمول	معادل نفر تمام وقت	سهم از نیروهای غیرفعال	سهم از کل نیروها
۲۰۰۱	۱۰۰۱	۱/۲۲٪	۰/۰۹٪
۱۷۹۲۸	۱۷۹۲۸	۲۱/۷۷٪	۱/۶۱٪
۱۰۸۸۲۸	۱۸۱۳۸	۲۲/۰۲٪	۱/۶۳٪
۶۴۱۴	۶۴۱۴	۷/۷۹٪	۰/۵۸٪
۲۷۲۲	۲۷۲۲	۳/۳۰٪	۰/۲۴٪
۱۰۹	۱۰۹	۰/۱۳٪	۰/۰۱٪
۴۶۸۰۹	۱۸۳۴۵	۲۲/۲۷٪	۱/۶۵٪
۸۲۴۳	۸۲۴۳	۱۰/۰۱٪	۰/۷۴٪
۵۳۴۱	۱۱۶۰	۱/۴۱٪	۰/۱۰٪
۸۲۰	۸۲۰	۱/۰۰٪	۰/۰۷٪
۳۶۵۳	۱۸۲۷	۲/۲۲٪	۰/۱۶٪
۵۶۵۶	۵۶۵۶	۶/۸۷٪	۰/۵۱٪
۲۰۸۵۲۴	۸۲۳۶۲	۱۰۰/۰۰٪	۷/۴۰٪

وزارت آموزش و پرورش. (۱۳۸۳) دوره هفت ساله: ۸۳-۱۳۷۶، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت

د) وجود تهدیدهای فراسازمانی در امر برنامه‌ریزی نیروی انسانی.

مکلف کردن آموزش و پرورش به جذب نیروهای حق‌التدریسی، بدون در نظر گرفتن سیاست اصولی بومی‌پذیری و تصویب انتقال به تبعیت از همسر از سوی مراجع تصمیم‌گیری، بدون توجه به نیازهای منطقه‌ای، جنسیتی و آموزشی، دیگر عامل عدم توازن نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش است.

در حالی که آموزش و پرورش در نظر دارد معلمان مقطع ابتدایی خود را از میان دارندگان مدرک کارشناسی‌گزینش نماید و همه نیروهای موجود خود را در این مقطع تا چند سال آینده با برگزاری دوره‌های ضمن خدمت حداقل به پایه کاردانی برساند، مجلس شورای اسلامی، آموزش و پرورش را مکلف به جذب بیش از ۴۰۰۰۰ نیروی حق‌التدریسی کرده است. بخش اعظم این افراد به اجبار برای خالی نماندن کلاس درس و اغلب بدون ملاحظه تطابق مدرک و رشته تحصیلی با نیازهای موجود، به کار گرفته شده است. با توجه به به کارگیری این نیروها در مناطق روستایی و محروم، این گروه پس از استخدام، آموزش و پرورش را با میزان زیادی از تقاضا برای جا به جایی محل جغرافیایی خدمت مواجه می‌سازند. این امر فرآیند آموزش را هم از لحاظ کمی و هم از لحاظ کیفی دچار مشکل می‌سازد.

هـ) تأکید بر برنامه‌ریزی در سطوح کلان و عدم توجه به برنامه‌ریزی در سطوح استانی

و منطقه‌ای

یکی از نارساییهای اساسی برنامه‌ریزی توسعه در ایران تمرکز اداری و تصمیم‌گیری در سطوح کلان است. به گونه‌ای که به قابلیت‌ها و استعدادها و امکانات محلی توجه کافی نمی‌شود. هر چند این ویژگی بیشتر به برنامه‌های عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی مرتبط است و در تجربه برنامه‌ریزی پس از پیروزی انقلاب این امر کم و بیش مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته است، اما در تدوین هدفها باید به گونه‌ای عمل کرد که بتوان اهداف، سیاستها و خط مشی‌های کلان برنامه را به سطح کوششها و فعالیتهای روزمره ادارات آموزش و پرورش و مدارس انتقال داد (عبداللهی، ۱۳۷۹).

و) عدم انعطاف مقررات استخدامی و پرداخت حقوق بر اساس میزان حضور

مادام که قانون استخدام کشوری فعلی و استخدام به صورت متمرکز و رسمی پابرجاست، نباید انتظار و امید چندانی به توفیق در روشهای تأمین نیرو به صورت غیر استخدامی داشت. واقعیت این است که تا زمانی که حاشیه امنیتی و دژ محکمی به نام استخدام رسمی وجود دارد، همه جویندگان کار در پی استخدام رسمی خواهند بود. مثلاً نهضت سوادآموزی برای ایجاد انگیزه در آموزشیاران به آنان، وعده استخدام رسمی در آموزش و پرورش را می‌دهد و مربیان مهدکودکها که از طریق انجمن اولیا و مربیان مدارس به صورت غیردولتی در جوار مدارس به کارگرفته شده‌اند، هرچند وقت یک بار در مقابل مجلس شورای اسلامی، آموزش و پرورش و استانداریها، خواستار استخدام رسمی می‌شوند (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۸۱).

از سویی هم برقراری حداقل دریافتی، موجب شده است که حقوق معلمان فاقد برخی مهارتها و مدارج علمی پایینتر با افراد واجد شرایط و تحصیلات بیشتر به یکدیگر نزدیک شود و دیگر تلاش برای کسب مهارت و تحصیل جاذبه خود را از دست بدهد. از نظر برابری این فشردگی ممکن است مطلوب باشد، اما در مقابل جذابیت حرفه معلمی را کم می‌کند و تنزل کیفیت معلمان را به دنبال دارد. وضع مناطق روستایی که در آنها جذب و نگهداری معلمان صاحب صلاحیت دشوارتر است و خیمتر می‌باشد. مانع موجود در اتخاذ راه حل برای این معضل این است که سیاستهای حقوق و دستمزد معلمان یا ملی است یا منطقه‌ای و معمولاً به قانون استخدام کشوری وابسته است. بنابراین هرگونه تغییر در معیارهای پرداخت، عمیقاً بر بودجه‌های آموزش تأثیر می‌گذارد.

ز) رویکرد موجود در بودجه‌ریزی

با درنظر گرفتن این موضوع که بخشی قابل توجه از هزینه‌های جاری آموزش و پرورش (بیش از ۹۰ درصد) صرف هزینه‌های کارکنان می‌شود، ساماندهی نیروی انسانی از راههای مؤثر صرفه‌جویی منابع مالی در آموزش و پرورش است. استفاده از رویکردهای متنوع بودجه‌ریزی می‌تواند در ساماندهی نیروی انسانی اثرگذار باشد. در حال حاضر بودجه‌ریزی در دولت به طور کلی و در آموزش و پرورش به طور خاص بر اساس تثبیت وضع موجود و چانه‌زنی صورت می‌پذیرد و مانع ایجاد نوآوری، انعطاف و افزایش بهره‌وری در آموزش و

پرورش می‌شود و انگیزه‌ای برای تقویت و سازماندهی نیروی انسانی در آموزش و پرورش به وجود نمی‌آورد.

از آنجا که بودجه سالانه بر اساس قیمت تمام شده مأموریتها و فعالیتهای آموزش و پرورش صورت نمی‌گیرد و متأسفانه هر سال فقط درصدی به ارقام مصوب (و حتی نه عملکرد) که کسری در آن نهفته است؛ می‌افزایند، دور باطلی برای این دستگاه به وجود آمده است که حتی هدف ایجابی آن یعنی دستگاهی مولد و انسان‌ساز که نیروهای شاغل در آن رسالت انبیاپی یعنی تربیت نیروی انسانی و مورد نیاز کشور را به عهده دارند، نیز به فراموشی سپرده می‌شود (برزویان، ۱۳۸۴). تداوم کسری بودجه طی سالهای گذشته، از مشکلات جدی آموزش و پرورش بوده و شاهدی بر ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی در کشور است. سازماندهی بهینه نیروی انسانی در کنار کاهش هزینه‌ها موجب افزایش کارایی نیروی انسانی می‌شود که این امر از جمله اهداف برنامه چهارم توسعه و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور است.

ح) نابرابری حاکم بر توسعه یافتگی مناطق آموزش و پرورش و انتقال نیروها به مناطق

مرفه و سایر نهادها

نابرابری حاکم بر توسعه یافتگی مناطق آموزش و پرورش در سراسر کشور و عقب‌ماندگی مفرط و نبود امکانات مناطق در روستاها، موجب جا به جایی‌ها و انتقال نیروی انسانی از مناطق روستایی و کمتر توسعه یافته به مناطق توسعه یافته می‌شود. گرچه در سالهای اخیر شاخصهای کیفی، همچون میانگین سطح تحصیلات و ارتقای سطح تحصیلات نیروها بهبود یافته و رشد محسوس و چشمگیری داشته است، لکن هنوز در بعضی از مناطق آموزشی کشور به سبب محرومیت و توسعه نیافتگی شدید، نیروی انسانی با کیفیت در سطح مطلوب وجود ندارد و نیروهای موجود از وضعیت مناسب و مطلوبی برخوردار نیستند. وضعیت فعلی آموزش و پرورش نه تنها شرایط لازم را برای جذب نیروهای باکیفیت مهیا نمی‌سازد، بلکه موجب انتقال نیروهای با کیفیت از آموزش و پرورش به آموزش عالی و سایر دستگاهها می‌شود. دلیل اصلی این امر نابرابری فاحش حقوق و مزایای افراد دارای مدارک تحصیلی یکسان در آموزش و پرورش با سایر دستگاههاست. بر اساس مطالعات انجام شده حقوق و مزایای دریافتی فرهنگیان کمتر از ۵۰ درصد افراد هم‌تراز آنها در دانشگاهها و سایر نهادهاست. (محمدی، ۱۳۸۶)

ط) تغییرات وسیع در جمعیت لازم‌التعلیم و توزیع آنها

تغییرات وسیع در جمعیت دانش‌آموزی و توزیع آنها آموزش و پرورش را در مناطقی با کمبود و در مناطقی دیگر با مازاد نیروی انسانی مواجه ساخته است. تغییرات جمعیت دانش‌آموزی در مناطق گوناگون از دو پدیده تغییرات مولید و مهاجرت تأثیر می‌پذیرد که اولی شمار دانش‌آموزان و دومی توزیع جمعیت دانش‌آموزی را متأثر می‌سازد. طی ۱۴ سال، جمعیت دانش‌آموزی کشور بیش از ۱۰۰٪ رشد داشته است (طی سالهای ۱۳۶۳ تا ۱۳۷۸) و سپس روندی نزولی را در پیش گرفته است که این روند نزولی تا سال ۱۳۹۰ ادامه خواهد داشت.^۱ در این مدت مهاجرت موجب کاهش دانش‌آموزان روستاها و مناطق محروم و افزایش تراکم جمعیت در شهرها و مناطق برخوردار گردیده است. بررسیهای صورت گرفته در زمینه اثرات کاهش مولید روی نیاز نیروی انسانی آموزش و پرورش حکایت از آن دارد که فقط ۲۵ درصد از کاهش دانش‌آموزان در مناطق آموزشی منجر به کاهش تعداد کلاسها و در نتیجه کاهش نیاز آموزش و پرورش به نیروی انسانی می‌شود و ۷۵ درصد باقیمانده موجب کاهش تراکم دانش‌آموز در کلاسهای درس می‌گردد (وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۸۱). مهاجرت روستاییان به شهرها، نه تنها سبب کاهش نیاز به نیروی انسانی نمی‌شود، زیرا کلاسهای دایر در مناطق روستایی را نمی‌توان به دلیل خلوت شدن تعطیل کرد، بلکه با متراکم شدن جمعیت در شهرها آموزش و پرورش ناگزیر به دایر کردن کلاسهای جدید در شهرها می‌شود و این امر نیاز به نیروی انسانی را شدت می‌بخشد.

با وجود مشکلات مذکور در برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش، برخی از عوامل موجود به عنوان فرصت و نقاط قوت در خدمت برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. وجود سیستم نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و اطلاعات نسبتاً جامع درباره نیروی انسانی موجود در آموزش و پرورش و تجهیزات و امکانات آموزشی از جمله این موارد است. همچنین خیل عظیم تحصیل‌کرده‌های جویای کار، فرصتی مغتنم برای برنامه‌ریزان به منظور رفع معضلات نیروی انسانی و جبران کمبود نیروی انسانی در مناطق غیربرخوردار است.

۱. نفیسی، عبدالحسین، نرم‌افزار پیش‌بینی دانش‌آموزان بر حسب استانها، متوسطه در دوره ده ساله، پژوهشکده تعلیم و تربیت،

• تصویر تحولات نیروی انسانی در آموزش و پرورش و تحلیل نارساییها و مشکلات آن

رشد سریع جمعیت و به تبع آن رشد سریع شمار دانش‌آموزان در دو دهه اخیر، سبب افزایش تقاضای نیروی انسانی شده است. بدیهی است که نظام برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش باید متناسب با تحولات جمعیت و شمار دانش‌آموزان تمهیدات لازم را در زمینه تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش پیش‌بینی نماید.

طی دو دهه اخیر شمار دانش‌آموزان از ۸۳۳۳۹۸۲ نفر در سال ۱۳۶۳ با روندی صعودی به بیش از ۱۸۰۰۰۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۸ افزایش یافت و پس از آن رو به کاهش نهاد. روند نزولی شمار دانش‌آموزان در مقطع ابتدایی بعد از سال ۱۳۷۱ آغاز شد و طی ۱۴ سال اخیر بیش از ۴۰۷۰۰۰۰ نفر از شمار دانش‌آموزان این دوره تحصیلی کاسته شد. روند نزولی شمار دانش‌آموزان در دوره راهنمایی بعد از سال ۱۳۷۷ آغاز شد و تا سال ۱۳۸۵ بیش از ۱۳۳۲۰۰۰ نفر از عدده آنان کاهش یافت. در مقطع متوسطه نیز بعد از سال ۱۳۷۹ روند نزولی شمار دانش‌آموزان شروع شد و طی شش سال اخیر بیش از ۳۶۷۰۰۰ نفر کاهش یافت. جدول شماره (۳) تحولات جمعیت دانش‌آموزی را به تفکیک مقاطع مختلف تحصیلی، طی سالهای ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد:

جدول شماره ۳. دانش‌آموزان دوره‌های مختلف تحصیلی

سال	آبادگی	دبستان	راهنمایی	متوسطه	بیش‌دانشگاهی	جمع
۱۳۷۸	۲۵۱,۵۵۶	۸,۲۸۷,۵۳۷	۵,۱۷۲,۵۱۶	۴,۰۰۸,۵۷۶	۳۹۶,۲۰۲	۱۸,۱۱۶,۳۸۷
۱۳۷۹	۲۸۶,۹۰۳	۷,۹۶۸,۴۳۷	۵,۰۲۷,۲۲۴	۴,۰۶۳,۷۱۴	۴۱۳,۶۱۰	۱۷,۷۵۹,۸۸۸
۱۳۸۰	۲۲۹,۰۶۲	۷,۵۱۳,۰۱۵	۴,۹۵۳,۸۹۴	۳,۹۸۵,۱۵۰	۴۷۷,۲۲۸	۱۷,۲۵۸,۳۴۹
۱۳۸۱	۴۰۳,۶۵۴	۷,۰۲۸,۹۲۴	۴,۸۶۵,۶۰۳	۳,۸۲۸,۵۲۴	۴۵۴,۷۹۱	۱۶,۵۸۱,۴۹۶
۱۳۸۲	۴۳۸,۷۷۹	۶,۶۴۷,۹۱۷	۴,۶۷۸,۵۶۴	۳,۸۱۷,۷۷۱	۴۳۵,۷۹۱	۱۶,۰۱۸,۹۶۷
۱۳۸۳	۴۹۲,۴۲۲	۶,۲۰۶,۷۱۸	۴,۳۷۱,۰۹۴	۳,۷۷۲,۵۵۵	۴۱۴,۷۲۷	۱۵,۲۵۵,۵۴۶
۱۳۸۴	۵۴۰,۳۹۳	۶,۰۰۵,۵۵۳	۴,۱۴۶,۱۱۳	۳,۷۶۳,۰۳۷	۴۱۸,۹۳۹	۱۴,۸۷۵,۰۳۵
۱۳۸۵	۵۵۲,۹۳۲	۵,۸۲۷,۸۵۱	۳,۹۳۸,۶۶۱	۳,۶۹۵,۹۴۷	۴۲۱,۱۵۸	۱۴,۴۳۶,۵۴۹

ماخذ: آمار آموزش و پرورش، سالهای مختلف.

علاوه بر شمار دانش‌آموزان، نحوه توزیع دانش‌آموزان نیز بر میزان نیروی انسانی مورد نیاز مؤثر است. به منظور بررسی نحوه توزیع دانش‌آموزان، تعداد آموزشگاهها و مدارس دایر در سطح کشور مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس ماده ۱۴۳ قانون برنامه سوم توسعه، آموزش و پرورش مکلف به افزایش تعداد کلاسهای روستایی (با حداقل ۷ دانش‌آموز در هر کلاس)، افزایش پوشش تحصیلی، توسعه مقطع متوسطه، فنی حرفه‌ای، کار و دانش و پیش‌دانشگاهی شده است. با توجه به رسالت آموزش و پرورش در بسط و توسعه آموزش و پرورش در همه نقاط کشور و ایجاد فرصت برابر برای همه در دسترسی به آموزش، وزارت

آموزش و پرورش اقدام به تأسیس و گسترش آموزشگاهها در مناطق گوناگون به ویژه در مناطق روستایی و محروم کشور کرده است. روند تحولات کمی آموزشگاهها و کلاسها طی سالهای اخیر مؤید این امر است.

جدول شماره ۴. تعداد آموزشگاهها و کلاسهای دایر در کشور به تفکیک دوره‌های مختلف تحصیلی

جمع	پیش‌دانشگاهی	متوسطه	راهنمائی	دیستان	آمدگی	آموزشگاه	
۱۱۵,۰۰۵	۲,۶۳۴	۱۴,۸۶۰	۲۸,۰۷۶	۶۳,۶۲۷	۵,۸۰۸	آموزشگاه	۱۳۷۸
۶۳۸,۷۸۹	۱۳,۶۷۴	۱۲۹,۳۷۷	۱۶۹,۸۲۷	۳۱۴,۲۷۴	۱۱,۶۳۷	کلاس	
۱۲۴,۶۵۲	۳,۱۸۸	۱۶,۰۹۵	۲۸,۸۳۸	۶۹,۱۴۹	۷,۳۸۲	آموزشگاه	۱۳۷۹
۶۵۰,۹۲۶	۱۴,۸۴۴	۱۳۴,۱۵۶	۱۷۰,۶۸۶	۳۱۷,۵۷۷	۱۳,۶۶۳	کلاس	
۱۲۹,۰۲۶	۳,۷۳۷	۱۷,۲۰۰	۲۹,۶۷۲	۶۸,۸۳۶	۹,۵۸۱	آموزشگاه	۱۳۸۰
۶۶۷,۶۶۶	۱۶,۹۰۲	۱۴۸,۳۴۰	۱۷۲,۷۷۶	۳۱۳,۵۲۹	۱۶,۱۱۹	کلاس	
۱۳۴,۶۱۷	۴,۵۲۶	۱۸,۳۷۸	۳۰,۶۳۰	۶۸,۶۲۷	۱۲,۴۵۶	آموزشگاه	۱۳۸۱
۶۶۰,۶۸۳	۱۸,۵۸۳	۱۴۶,۷۷۰	۱۷۵,۳۹۰	۲۹۹,۱۸۷	۲۰,۷۵۳	کلاس	
۱۳۷,۵۱۳	۵,۱۲۰	۱۹,۶۱۱	۳۱,۴۸۶	۶۷,۷۹۹	۱۳,۴۹۷	آموزشگاه	۱۳۸۲
۶۶۶,۴۰۴	۱۸,۰۰۷	۱۴۴,۰۵۳	۱۷۵,۴۹۱	۳۰۹,۱۴۸	۱۹,۷۰۵	کلاس	
۵۸۱۱۴۰	۴۰۰۵	۲۰,۳۸۸	۳۱,۵۳۰	۶۶,۲۰۶	۱۷,۲۹۱	آموزشگاه	۱۳۸۳
۶۵۰,۵۰۰	۱۸,۵۴۵	۱۴۸,۷۷۴	۱۷۰,۴۹۰	۲۸۹,۶۸۳	۲۳,۰۰۸	کلاس	
۱۴۴,۷۱۷	۵,۹۱۵	۲۱,۴۷۵	۳۱,۹۰۸	۶۵,۵۰۷	۱۹,۹۱۲	آموزشگاه	۱۳۸۴
۶۵۱,۳۶۷	۱۹,۴۷۲	۱۵۲,۹۹۵	۱۶۸,۲۶۳	۲۸۴,۷۱۵	۲۵,۹۲۲	کلاس	
۱۴۵,۱۶۴	۶,۲۸۰	۲۲,۰۴۴	۳۱,۶۵۱	۶۴,۶۴۶	۲۰,۵۳۳	آموزشگاه	۱۳۸۵
۶۴۵,۱۹۲	۲۰,۲۱۳	۱۵۵,۲۷۴	۱۶۴,۷۸۱	۲۷۸,۳۳۵	۲۶,۵۸۹	کلاس	

ماخذ: آمار آموزش و پرورش، سالهای مختلف.

حال با توجه به تحولات جمعیت دانش‌آموزان و کلاسهای دایر در کشور، نیاز به نیروی انسانی قابل بررسی و تفسیر است. جدول شماره (۵) نمایی کلی از عده نیروی انسانی حاضر در آموزش و پرورش را به تفکیک رده‌های شغلی ارائه می‌دهد.

جدول شماره ۵. آمار کارکنان آموزش و پرورش

جمع	سایر	نیروی خدماتی	نیروهای حق‌التدریسی***	کارکنان دوره‌های مختلف تحصیلی		کارکنان اداری، مناطق، سازمانها و ستاد	
				کادر آموزشی مدارس**	کادر اداری مدارس**		
۱,۰۶۲,۴۶۶	۱,۶۵۳	۶۹,۴۹۷	۱,۷۴۰	۶۵۸,۵۵۱	۲۷۱,۳۸۰	۵۹,۶۴۵	۱۳۷۸
۱,۰۶۸,۲۶۵	۱,۱۵۸	۷۰,۰۹۲	۱,۷۴۸	۶۵۴,۲۳۴	۲۸۲,۶۱۹	۵۸,۴۱۴	۱۳۷۹
۱,۰۶۵,۰۷۸	۸۵۶	۶۷,۶۷۴	۲,۳۰۱	۶۵۲,۶۴۹	۲۸۷,۰۶۳	۵۴,۵۳۵	۱۳۸۰
۱,۰۵۹,۱۶۲	۶۰۰	۶۲,۹۷۷	۴,۴۳۱	۶۵۵,۶۷۰	۲۷۹,۳۳۳	۵۶,۱۴۱	۱۳۸۱
۱,۱۲۷,۷۳۴	۴۸۱	۵۸,۸۱۲	۸۴,۰۹۱	۶۶۳,۰۵۵	۲۶۵,۰۹۵	۵۶,۲۰۰	۱۳۸۲
۱,۱۰۲,۸۷۷	۵۶	۵۵,۹۷۹	۸۱,۱۹۱	۶۵۹,۲۱۶	۲۵۲,۸۳۲	۵۳,۶۰۳	۱۳۸۳
۱,۰۷۱,۷۴۹	۷۳	۵۱,۵۵۵	۴۷,۰۷۸	۶۶۶,۴۸۷	۲۵۵,۵۴۶	۵۱,۰۱۰	۱۳۸۴
۱,۰۵۰,۸۴۸	۶۶	۴۷,۹۷۱	۴۸,۹۰۵	۶۵۴,۵۹۷	۲۴۹,۵۲۵	۴۹,۷۸۴	۱۳۸۵

* شامل مدیر، معاون یا ناظم، مشاور یا سرپرست، متصدی آزمایشگاه یا کارگاه، دفتردار، کتابدار، مراقب بهداشت و مربی پرورشی

** شامل معلم، مدیر- معلم و معلم ورزش

*** دلیل افزایش ناگهانی شمار نیروی حق‌التدریسی پس از سال ۱۳۸۱، در نظر گرفتن همه نیروهای حق‌التدریسی اعم از پاره وقت و تمام وقت

ماخذ: آمار آموزش و پرورش، سالهای مختلف.

جدول فوق نمایی کلی از وضعیت نیروی انسانی را نشان می‌دهد. در نگاهی کلی به ساختار نیروی انسانی آموزش و پرورش مشخص می‌شود که در حدود ۶۷ درصد از کل نیروی انسانی را کادر آموزشی ۳۳ درصد دیگر را مدیریت و پشتیبانی تشکیل می‌دهند. با بررسی بیشتر و محاسبه ساعات کار آموزشی در مقابل ساعات کار غیر آموزشی، قطعاً این ساختار به زیان آموزش و به نفع سایر فعالیتها تغییر می‌کند. نحوه توزیع نیروی انسانی در مدارس کشور در سالهای مورد بررسی به تفکیک مقاطع تحصیلی در جدول شماره (۶) ارائه شده است:

جدول شماره ۶. آمار کارکنان رسمی و پیمانی مدارس کشور به تفکیک دوره‌های تحصیلی

تعداد کادر آموزشی	آمادگی*	دبستان	راهنمایی	متوسطه و پیش‌دانشگاهی	جمع
تعداد کادر آموزشی	۴,۴۹۳	۳۱۶,۹۳۹	۱۸۵,۹۶۵	۱۵۰,۱۵۱	۶۵۷,۵۴۸
تعداد کادر اداری مدارس	۶,۵۸۱	۸۹,۳۲۲	۸۳,۹۶۹	۸۹,۸۸۰	۲۶۹,۷۵۲
تعداد کادر آموزشی	۵۵۱	۳۱۴,۶۵۴	۱۸۴,۹۲۷	۱۵۲,۹۸۰	۶۵۳,۱۱۲
تعداد کادر اداری مدارس	۱۱,۷۸۹	۸۵,۱۹۴	۸۳,۶۰۱	۱۰۰,۲۴۰	۲۸۰,۸۲۴
تعداد کادر آموزشی	۱۱۰	۳۰۸,۱۰۵	۱۸۲,۳۸۰	۱۶۰,۸۷۸	۶۵۱,۴۷۳
تعداد کادر اداری مدارس	۱۳,۶۷۸	۸۳,۱۷۰	۸۲,۸۳۰	۱۰۵,۳۳۳	۲۸۵,۰۱۱
تعداد کادر آموزشی	۴,۴۷۱	۲۹۷,۷۱۱	۱۸۴,۹۴۸	۱۶۷,۵۷۰	۶۵۴,۷۰۰
تعداد کادر اداری مدارس	۱۱,۱۶۳	۷۷,۵۷۸	۸۲,۷۴۱	۱۰۵,۹۶۲	۲۷۷,۴۴۴
تعداد کادر آموزشی	۱۲,۸۴۰	۲۹۴,۰۹۸	۱۸۳,۳۱۵	۱۷۱,۷۵۹	۶۶۲,۰۱۲
تعداد کادر اداری مدارس	۱,۲۰۴	۷۴,۲۳۴	۸۱,۲۳۳	۱۰۶,۵۰۷	۲۶۳,۱۷۸
تعداد کادر آموزشی	۱۴,۲۵۳	۲۸۵,۴۶۰	۱۸۱,۶۰۴	۱۷۶,۸۱۰	۶۵۸,۱۲۷
تعداد کادر اداری مدارس	۱,۲۱۱	۶۹,۸۴۳	۷۷,۴۸۲	۱۰۲,۵۱۳	۲۵۱,۰۴۹
تعداد کادر آموزشی	۱۶,۰۴۷	۲۷۴,۹۲۲	۱۸۵,۷۵۸	۱۸۸,۷۷۷	۶۶۵,۵۰۴
تعداد کادر اداری مدارس	۱,۲۲۲	۶۷,۴۵۹	۷۶,۸۱۴	۱۰۸,۳۰۲	۲۵۳,۷۹۷
تعداد کادر آموزشی	۱۴,۵۲۳	۱۴,۵۲۳	۱۸۱,۰۴۵	۱۹۰,۴۴۲	۶۵۳,۵۲۶
تعداد کادر اداری مدارس	۱,۲۶۰	۱,۲۶۰	۷۳,۷۱۴	۱۰۷,۴۴۸	۲۴۷,۷۳۷

* دلیل نوسان کادر آموزشی مقطع آمادگی، نحوه تعریف معلم در این دوره بوده است. در برخی از سالهای گذشته معلمان این دوره در ردیف کارکنان اداری و دفتری محسوب می‌شدند که این روند از سال ۱۳۸۰ اصلاح شده است.

ماخذ: آمار آموزش و پرورش، سالهای مختلف.

با توجه به آمارهای مذکور برخی شاخصهای مرتبط با نیروی انسانی آموزش و پرورش قابل محاسبه است. در جدول شماره (۷) برخی از این شاخصها ارایه شده است:

جدول شماره ۷. برخی از شاخصهای مرتبط با نیروی انسانی

سال	نسبت دانش‌آموز به معلم	نسبت دانش‌آموز به کادر اداری مدارس	تراکم دانش‌آموز در کلاس	تعداد معلمان از کارکنان مدارس (درصد)	تعداد معلمان از کارمندان آپ (درصد)	نسبت معلم به کلاس
۱۳۷۸	۲۷,۵	۶۶,۸	۲۸,۴	۷۱	۶۷	۱,۰۳
۱۳۷۹	۲۷,۱	۶۲,۸	۲۷,۳	۷۰	۶۶	۱,۰۱
۱۳۸۰	۲۶,۴	۶۰,۱	۲۵,۸	۶۹	۶۶	۰,۹۸
۱۳۸۱	۲۵,۳	۵۹,۴	۲۵,۱	۷۰	۶۶	۰,۹۹
۱۳۸۲	۲۴,۲	۶۰,۴	۲۴,۰	۷۱	۶۷	۰,۹
۱۳۸۳	۲۳,۱	۶۰,۳	۲۳,۵	۷۲	۶۸	۱,۰۱
۱۳۸۴	۲۲,۳	۵۸,۲	۲۲,۸	۷۲	۶۸	۱,۰۲
۱۳۸۲	۲۲,۱	۵۷,۹	۲۲,۴	۷۲	۶۹	۱,۰۱

ماخذ: محاسبات انجام شده

همان طور که در جداول فوق مشاهده می‌شود با وجود کاهش شمار دانش‌آموزان، با توجه به توسعه مناطق آموزشی و افزایش تعداد کلاسها، میزان نیاز به نیروی انسانی در آموزش و پرورش کاهش چندانی نداشته است. کاهش تراکم دانش‌آموزان در کلاس نیز بخشی متأثر از کاهش جمعیت دانش‌آموزی و بخشی دیگر به افزایش تعداد کلاسها مربوط می‌شود.

جداول فوق متضمن وضعیت نیروی انسانی در کل کشورند و به نحوه توزیع این نیروها در مناطق مختلف جغرافیایی اشاره‌ای نشده است. ابعاد کمی نیروی انسانی در آموزش و پرورش به هیچ وجه خوشایند نیست و از این نظر آموزش و پرورش با وضعیتی ناگوار مواجه است. بررسی استانی وضعیت نیروی انسانی آموزشی تصویری روشن‌تر از وضعیت نابسامان توزیع نیروی انسانی در آموزش و پرورش را نمایان می‌سازد. برای نمونه جدول (۸) وضعیت نیروی انسانی آموزشی دوره ابتدایی را در سال تحصیلی ۸۱-۱۳۸۰ نشان می‌دهد.

جدول شماره ۸

نام استان	تعداد مازاد	درصد مازاد	تعداد کمبود	درصد کمبود	بیشترین تعداد مازاد	بیشترین تعداد کمبود	بیشترین درصد مازاد	بیشترین درصد کمبود
آذربایجان شرقی	۱۳۳۰	۷,۱۵	۸۶۶	۴,۶۵	شهر تهران	زاهدان	شهر تهران	زاهدان
آذربایجان غربی	۶۴۵	۴,۲۹	۷۱۷	۴,۷۷	خراسان	خوزستان	هرمزگان	هرمزگان
اردبیل	۱۸۲	۲,۲۲	۶۵۵	۷,۹۹	اصفهان	هرمزگان	اصفهان	خوزستان
اصفهان	۳۶۸۲	۲۰,۱۳	۴۰	۰,۲۲	فارس	کرمان	چهارمحال بختیاری	چهارمحال بختیاری
ایلام	۳۲۹	۹,۲۴	۱۹۳	۵,۴۲	گیلان	خراسان	گیلان	زنجان
بوشهر	۲۹۵	۵,۹۹	۳۵۱	۷,۱۲	مازندران	لرستان	مازندران	کرمان
چهارمحال بختیاری	۴۶۷	۷,۷۱	۷۳۷	۱۲,۱۷	کرمان	آذربایجان شرقی	کرمان	لرستان
خراسان	۴۰۹۲	۹,۷۱	۱۲۵۶	۲,۹۸	آذربایجان شرقی	شهرستانهای تهران	شهرستانهای تهران	کهرکلیو به و بویراحمد
خوزستان	۱۶۱	۰,۶۵	۳۲۳۸	۱۴,۳۶	شهرستانهای تهران	کردستان	شهرستانهای تهران	کردستان
زنجان	۲۶۰	۴,۲۵	۶۶۳	۱۰,۴۸	گلستان	چهارمحال بختیاری	خراسان	اردبیل
سمنان	۵۲۲	۱۹,۵۵	۱۵۲	۵,۵۹	یزد	آذربایجان غربی	ایلام	بوشهر
زاهدان	۷۵۹	۵,۴۶	۴۰۹۶	۲۹,۴۵	زاهدان	زنجان	قم	سمنان
شهر تهران	۵۳۷۷	۲۷,۵	۰	۰	آذربایجان غربی	اردبیل	چهارمحال بختیاری	کرمانشاه
شهرستانهای تهران	۱۰۹۱	۵,۴۶	۸۶۰	۴,۳۱	سمنان	کرمانشاه	آذربایجان شرقی	ایلام
فارس	۲۵۹۴	۱۰,۷۳	۱۸۰	۰,۷۴	همدان	کهرکلیو به و بویراحمد	بوشهر	آذربایجان غربی
قزوین	۳۱۱	۵,۷۵	۲۳۶	۴,۲۳	چهارمحال بختیاری	بوشهر	قزوین	آذربایجان شرقی
قم	۳۶۰	۸,۵۴	۱۳	۰,۳۱	کرمانشاه	قزوین	زاهدان	شهرستانهای تهران
کردستان	۱۸۷	۱,۹۳	۸۲۳	۸,۵	لرستان	ایلام	شهرستانهای تهران	قزوین
کرمان	۱۷۵۵	۱۱,۰۵	۱۶۴۳	۱۰,۳۴	قم	فارس	خراسان	خراسان
کرمانشاه	۴۳۴	۴,۰۶	۵۹۱	۵,۵۳	مرکزی	مرکزی	همدان	مرکزی
کهرکلیو به و بویراحمد	۱۷۰	۳,۱۲	۴۷۸	۸,۷۷	ایلام	سمنان	آذربایجان غربی	همدان
گلستان	۹۷۴	۱۰,۴۶	۹۴	۱,۰۱	قزوین	همدان	زنجان	گلستان
گیلان	۱۸۱۱	۱۲,۸۹	۸۴	۰,۶	بوشهر	گلستان	کرمانشاه	فارس
لرستان	۴۱۸	۳,۸۵	۱۰۶۱	۹,۷۷	زنجان	گیلان	لرستان	گیلان
مازندران	۱۷۵۹	۱۱,۸	۳۹	۰,۲۶	کردستان	اصفهان	کهرکلیو به و بویراحمد	قم
مرکزی	۳۴۵	۵,۱	۱۶۵	۲,۴۴	اردبیل	مازندران	اردبیل	مازندران
هرمزگان	۱۸	۰,۲۲	۱۸۸۲	۲۲,۵۴	کهرکلیو به و بویراحمد	قم	کردستان	اصفهان
همدان	۴۷۹	۴,۷۹	۱۳۱	۱,۳۱	خوزستان	خوزستان	خوزستان	اصفهان
یزد	۸۶۴	۱۸,۵۶	۰	۰	هرمزگان	هرمزگان	هرمزگان	هرمزگان

مآخذ: وزارت آموزش و پرورش، ۱۳۸۱. نیروی انسانی آموزش و پرورش، معاونت برنامه‌ریزی و منابع انسانی.

لازم به ذکر است که چنانچه نیازها بر مبنای پوشش کامل تحصیلی محاسبه شوند، کمبودها افزایش بیشتری خواهند یافت، اما مازاد نیروی انسانی کاهش نمی‌یابد؛ زیرا نیروی انسانی مازاد، معمولاً در مناطقی موضوعیت پیدا می‌کند که پوشش تحصیلی به حد مطلوب خود رسیده است. چنین وضعیتی کم و بیش در سایر دوره‌های تحصیلی نیز به چشم می‌خورد. به طور خلاصه در سال تحصیلی ۱۳۸۰/۸۱ در حالی که در ۳۸۳ منطقه آموزشی کشور بیش از ۴۲۰۰۰ نیروی مازاد وجود داشته، در ۳۱۳ منطقه آموزشی دیگر ۱۵۱۲۲۱ نفر کمبود نیرو وجود داشته است.^۱ این امر منجر به به کارگیری در حدود ۱۰۰۰۰۰ نیروی حق‌التدریسی پاره‌وقت و سرباز معلم بدون توجه به استانداردهای لازم شده است. عدم امکان بهره‌گیری از تمام ظرفیت نیروی انسانی نیز بر وضعیت نابسامان سازماندهی نیروی انسانی در مناطق آموزشی دامن می‌زند. برای نمونه می‌توان به خارج بودن بیش از ۸۰۰۰۰ نیروی رسمی و پیمانی از این مجموعه در سال ۱۳۸۲ اشاره کرد.^۲ بررسی توزیع نیروی انسانی به تفکیک مناطق در استانهای کشور و در مقاطع مختلف تحصیلی تصویری روشنتر از عدم توازن در توزیع نیروی انسانی را در کشور آشکار می‌سازد.

• بررسی رویکرد مناسب برنامه‌ریزی در زمینه برنامه‌ریزی نیروی انسانی

دو الگوی اصلی برنامه‌ریزی که هر یک شامل تعدادی الگوی برنامه‌ریزی هستند عبارتند از: برنامه‌ریزی تعاملی و برنامه‌ریزی عقلایی. الگوهای عقلایی برنامه‌ریزی را یک سلسله ابزارهای تحلیلی برای تحقق بخشیدن به اهداف معین یا قابل استنتاج تلقی می‌کنند. فروض کلیدی این الگوها به شرح زیر است:

۱. دانش مورد نیاز برای برنامه‌ریزی، عینی و افزایش‌پذیر است و در قالب عباراتی چکیده و محدود قابل بیان است.
۲. برنامه‌ریزی همراه با نمودارهای گردش عملیات، جداول نیروی کار و فرمولهای هزینه - فایده حاکی از آن است که در این میان فرآیندی علمی و از لحاظ ارزشی بی‌تفاوت در دسترس است که می‌تواند الگوریتمی را که پاسخگوی تغییرات کارآمد باشد در اختیار قرار دهد.

۱. وزارت آموزش و پرورش. (۱۳۸۱) نیروی انسانی آموزش و پرورش، معاونت برنامه‌ریزی و منابع انسانی.

۲. همان.

۳. الگوها و روشهای برنامه‌ریزی کاربرد جهانی دارند و تطبیق آنها با شرایط متفاوت نیاز به تغییراتی ناچیز دارد.

این نوع از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز را خارج از واقعیتی که هدف برنامه‌ریزی است، مستقر می‌کند و شیوه‌های علوم عینی را برای پیروزی بر مسائل مربوط به ذهنیت به کار می‌گیرد (آدامز، ۱۳۸۲). این الگو را اغلب نظامهای آموزشی متمرکز که الگوی تغییر آنها از بالا به پایین^۱ است به کار می‌گیرند. تأکید بر کنترل اداری متمرکز و مبتنی بر سلسله مراتب از ویژگیهای این الگوست. تخصیص فضا، ساختن بناهای آموزشی، تحلیل هزینه - فایده، پیش‌بینی نام‌نویسی و عرضه و تقاضای معلم از جمله مسائلی هستند که با قبول اندکی ساده‌سازی این الگو و با توجه به محدودیتها و بهینه‌سازی فنی مورد بررسی قرار می‌گیرند. در این الگو، در تحقق بخشیدن به اهداف برنامه به عوامل بیرونی و ناخواسته چندان توجهی نمی‌شود (آدامز، ۱۳۸۲).

الگوهایی تحت عنوان الگوهای خطی، جامع، تک موسسه‌ای، تقاضای اجتماعی، برنامه‌ریزی نیروی انسانی، هزینه - فایده و الگوی ریاضی در زمره الگوی عقلایی به حساب می‌آیند. الگوهای برنامه‌ریزی تعاملی به خلاف الگوهای عقلایی کمتر روشمند هستند و بیشتر دارای جنبه مشارکتی هستند و نیاز فراوانی به تطابق با محیط دارند. از آنجا که برنامه‌ریزی تلاشی است برای شکل دادن آینده آموزش و پرورش، بنابراین موضوعی سیاسی تلقی می‌شود. از این دیدگاه برنامه‌ریزان موفق آموزشی باید در سطح بالایی از درک سیاسی قرار داشته و از نظر فنی نیز دارای مهارت باشند. فرآیند برنامه‌ریزی باید گروههای گوناگون ذینفع را در برگرد و آنها را به مشارکت دعوت کند (فارل، ۱۳۸۲).

رویکردهایی که در ادبیات برنامه‌ریزی به نامهای سیاسی، مبادله‌ای، حمایتی و یادگیری سازشی معروف‌اند و به مبادله نظارت و اطلاعات بهای بیشتری می‌دهند در این گروه از برنامه‌ریزها قرار دارند. در این الگو انتخاب و تصمیم‌هایی که تحولات آموزشی را شکل می‌دهند، بر تحولات مورد قبول کسانی که به طور مستقیم دست‌اندرکار تحول یا تفکر در

۱. Top-down planning منظور الگویی است که در آن کارگزاران سطوح پایینتر نظام آموزشی مانند مدیران، معلمان و دانش‌آموزان در شکل‌گیری، تعریف مسئله و فرآیند تدوین سیاستها دخالت داده نمی‌شود درست خواهد بود..

آموزش و پرورش هستند، استوار می‌گردند. تبادل اطلاعات، تعامل جمعی و آگاهی متخصصان کلید اصلی تحرک این نوع از برنامه‌ریزی به شمار می‌روند.

الگوهای تعاملی با شیوه‌ای که کمتر قالبی و از پیش تعیین شده است، فرآیند برنامه‌ریزی را ترسیم می‌کنند. این الگوها بر اهمیت تفسیر کارهای انجام شده، تبیین و مبادله اطلاعات و ماهیت پویای تعامل افراد و نظامها با محیط تأکید می‌ورزند. در این نوع از برنامه‌ریزی راه حل عملیاتی شدن برنامه، افزایش مشارکت در فرآیند برنامه‌ریزی و کوچک کردن واحدی است که برنامه‌ریزی در آن صورت می‌پذیرد. تفاوت عمده برنامه‌ریزی عقلایی و برنامه‌ریزی تعاملی میزان عقلایی بودن یا به کارگیری نظام‌مند اطلاعات برای گزینش از میان گزینه‌های بدیل برای اقدامات آتی نیست، بلکه فروض آنها در مورد گستره اطلاعات لازمی است که پیش از شروع فرآیند برنامه‌ریزی موجود است (مک جین، ۱۳۸۲).

• بررسی و تحلیل تجربه ایران در زمینه برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش

۱. کارهای انجام شده مبتنی بر برنامه‌های توسعه و غیر آن

بررسی برنامه‌های توسعه در طول سالهای ۱۳۸۵-۱۳۲۷ در زمینه تأمین و تربیت نیروی انسانی نشان می‌دهد که به جز در برنامه هفت ساله اول (۱۳۳۳-۱۳۲۷) در هیچ برنامه‌ای هرگز انگیزه خدمت در معلم جزئی از اهداف برنامه نبوده است یا اگر در قسمت خط مشی‌های برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) درباره رفاه نیروی انسانی مسائلی مطرح می‌شود، هرگز عملیاتی نشده است (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳). در برنامه چهارم توسعه نیز تنها در ماده ۵۵ و ارائه خط‌مشی‌ها بر جذب، انگیزش، ارتقای شغلی، آموزش، بهسازی و نگهداشت نیروی انسانی اشاره شده است که امید می‌رود طی مدت باقیمانده از این برنامه زمینه عملیاتی شدن آن مهیا گردد.

از معدود مطالعات صورت گرفته در این زمینه می‌توان به مقاله نفیسی و عبداللهی اشاره کرد. این مقاله تحت عنوان «بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش در ایران» به بررسی شیوه‌ها و فنون به کارگرفته شده در تدوین ۹ برنامه توسعه آموزش و پرورش در ایران در فاصله سالهای ۱۳۲۷ تا ۱۳۷۸ و نارساییهای آن پرداخته است. در این مقاله ضمن تأکید بر

تمیز مفهوم نظام برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش و فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه آموزش و پرورش، شیوه‌های فنون برنامه‌ریزی در هر یک از برنامه‌ها مورد بحث قرار گرفته است. بر این اساس شیوه به کار گرفته شده در برنامه هفت ساله اول برنامه‌ریزی اقتضایی و در برنامه هفت ساله دوم برنامه‌ریزی مبتنی بر طرحهای آموزشی است. از برنامه سوم عمرانی تاکنون گرایش اصلی برنامه‌ریزی، شیوه متداول برنامه‌ریزی بر اساس تقاضای اجتماعی بوده است. اما الگویی که در برنامه‌های پیش از انقلاب و پس از استقرار جمهوری اسلامی به کار گرفته شده عبارت است از تعیین هدفهای کمی و منابع مادی و مالی مورد نیاز آن بر اساس برنامه‌ریزی کلان و خطی آموزش و پرورش و تدوین هدفهای کیفی و سیاستهای کلی به صورت تفاهم کارشناسی - سیاسی و کنار هم قرار دادن نتایج حاصل از این دو روش به عنوان متن برنامه؛ بر مبنای این مطالعه اهم نارساییهای برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش عبارتند از:

الف) در بررسی وضعیت موجود بیشتر بر جنبه‌های کمی توجه شده تا جنبه‌های کیفی.

ب) عدم توجه به نقش و جایگاه آموزش و پرورش در توسعه کشور

ج) فقدان یک دیدگاه نظری و فلسفی تعلیم و تربیت.

د) بی‌توجهی به ماهیت سیاسی آموزش و پرورش.

ه) بی‌ارتباط بودن الگوی محاسبات کمی با هدفهای کیفی، راهبردها و سیاستهای برنامه و

عملیاتی شدن چگونگی دستیابی به اهداف کمی.

دشمن زیاری نیز در مقاله‌ای تحت عنوان «تأمین نیروی انسانی شایسته برای آموزش و پرورش» با ارائه تعریفی از سازمان با بهره‌گیری از روش سیستمی، الگویی برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی در آموزش و پرورش ارائه می‌دهد. در این الگو عواملی از قبیل درون داد، فراگرد و برون داد مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در سازمانهایی که به سرعت توسعه و تحول می‌یابند و در معرض تغییرات فراوان قرار می‌گیرند، استفاده از الگوی وتر برای برنامه‌ریزی نیروی انسانی مورد پذیرش متخصصان است. مراحل کلی این الگو عبارتند از: ۱. تجزیه و تحلیل وضع موجود و پیش‌بینی نیازهای آینده ۲. تعیین هدفها و خط مشی‌ها ۳. تنظیم برنامه‌های اجرایی ۴. برنامه‌ریزی برای کنترل و ارزشیابی. موضوعات دیگری از قبیل شرایط احراز شغل معلمی، آموزش و مهارت‌دهی، به کارگماری، تأمین و نگهداری ... مورد بحث قرار گرفته‌اند (دشمن زیاری، ۱۳۷۳).

۲. مقایسه تجارب برنامه‌ریزی در ایران با الگوهای موجود

در کشور ما برنامه‌ریزی برای تأمین منابع انسانی با بهره‌گیری از الگوی تقاضای اجتماعی صورت می‌پذیرد. این شیوه برنامه‌ریزی از این باور نشأت گرفته است که آموزش و پرورش عمومی حقی از حقوق اساسی انسانهاست و در برخورداری همه افراد یک کشور از آن، هیچ شرط و محدودیتی نمی‌توان قائل شد. در این روش هدفهای کمی آموزش و پرورش، به منظور فراهم ساختن وسیله دستیابی کلیه افراد لازم‌التعلیم به آموزش عمومی، با توجه به ساختار سنی جمعیت و استقبال مردم از آموزش یا الزامهای قانونی برای گسترش آموزش تنظیم می‌شود. با پیش‌بینی جمعیت در گروه سنی لازم‌التعلیم و تعیین جریان گذار از پایه‌ای به پایه‌ای دیگر، جمعیت دانش‌آموزی محاسبه می‌شود. سپس منابع انسانی مورد نیاز و سایر نیازهای آموزشی با انتخاب ضوابط و معیارهایی به تناسب عده دانش‌آموزان تعیین می‌شوند.

این شیوه برنامه‌ریزی کلان در سطح کشور، استانها و مناطق آموزشی قابل اجراست و به دلیل سادگی و انعطاف روش، با هر اندازه از اطلاعات آموزشی و جمعیتی و به کمک سیاستهای مشخص می‌توان داده‌های مورد نیاز برای تدوین برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش را از آن به دست آورد (ورسپور، ۱۳۸۲).

مزیت این الگو تأکید بر ارزش انسانها و حقوق آنها در کسب مهارتهای آموزشی و ارتقای سطح آگاهی اجتماعی افراد است، اما معایب این الگو عبارتند از:

۱. اندازه‌گیری دقیق میزان تقاضای اجتماعی تقریباً همیشه مشکل است.
۲. در این روش به مسئله مهم تخصیص منابع در سطح مصالح کشور چندان اعتنا نمی‌شود.
۳. از آنجا که پیش‌بینی نیازها بر اساس گذشته شکل می‌گیرد، با توجه به تغییرات جامعه آینده معمولاً پیش‌بینی‌ها غلط از کار در می‌آید.
۴. نقل و انتقالات بی‌رویه جمعیت و نیروی انسانی بر عرضه و تقاضای نیروی انسانی اثرگذار است.

۵. فشارهای سیاسی و تقاضای اجتماعی موجب تربیت نیروی انسانی مازاد و برهم خوردن تعادل نیروی انسانی می‌شود (نیستانی، ۱۳۸۳).

در این رویکرد برنامه ریز فنی فرض می‌کند که اطلاعات مورد نیاز در دسترس‌اند و برنامه‌ریزان می‌توانند آنها را مورد استفاده قرار دهند. مقاصد نیز شناخته و تثبیت شده هستند و

سیاست‌های بدیل از قبل شناسایی شده‌اند و شرایط محیطی ثابت و اساساً ماندگار است، اما در عمل آشکار شده است که چنین شرایطی به ندرت فراهم می‌آید. آمارها اغلب یا وجود ندارند یا صحت آنها مورد تردید است، مقاصد و یافته‌های پژوهشی معمولاً مبهم و در حال تغییر و تحول و اغلب با یکدیگر متناقض‌اند. شرایط محیطی به ندرت ثابت‌اند و اغلب به شکل غیرقابل پیش‌بینی تغییر می‌کنند. این شرایط نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی آموزشی که تلاشی برای شکل دادن به آینده آموزش و پرورش کشور است، موضوعی به شدت سیاسی است، هرچند با تحلیلهای فنی متنوعی سر و کار دارد.

اکنون اعتقاد بر این است که برنامه‌ریزان باید ضمن برخورداری از درک سیاسی بالا از نظر فنی نیز مهارتها و صلاحیتهای لازم را داشته باشند. فرآیند برنامه‌ریزی نیز باید گروههای گوناگون ذینفع را در بر گیرد و آنها را به مشارکت دعوت نماید (هینچلف، ۱۳۸۲).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مطابق قانون اساسی آموزش و پرورش عمومی از حقوق اساسی هر شهروند شناخته شده و دولت موظف است آن را به رایگان ارائه نماید. بر این اساس الگوی تقاضای اجتماعی که از جمله الگوهای عقلایی است و اثربخشی لازم برای تعیین اهداف کمی آموزش همچون میزان منابع انسانی مورد نیاز به تفکیک مناطق، جنس و رشته را داراست، در برآورد منابع انسانی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

با بررسی توزیع نیروی انسانی در آموزش و پرورش کشور مشاهده می‌شود که با وجود مازاد نیرو در پاره‌ای از مناطق آموزشی، برخی دیگر از مناطق از کمبود شدید نیروی انسانی واجد شرایط رنج می‌برند. بخشی از این عدم توازن را می‌توان ناشی از خصوصیات ذاتی الگوی تقاضای اجتماعی و پاره‌ای دیگر را نیز می‌توان به عدم تعهد در به کارگیری اصول این الگو دانست. هرچند این الگو بر ارزش انسانها و تأمین حقوق آنها تأکید دارد، اما از نظر عدم توجه به تحولات سیاسی و اجتماعی در برآورد نیروی انسانی مورد نیاز، موجب عدم تعادل نیروی انسانی می‌شود. ایجاد انگیزه برای حفظ و جذب نیروی انسانی شایسته، شناخت موانع سیاسی و حساسیت نسبت به اوضاع اجتماعی و محیطهای آموزشی متفاوت از جمله لوازم اساسی است که توجه به آنها در کنار توجه به جنبه فنی الگوی تقاضای اجتماعی ضرورت دارد.

نظر به اینکه در کشور ما بیش از ۹۰ درصد هزینه جاری آموزش و پرورش صرف هزینه‌های کارکنان می‌شود، هرگونه صرفه‌جویی و تخصیص بهینه منابع در آموزش و پرورش با استفاده بهینه از نیروی انسانی عجین شده است. بهره‌گیری از رویکردهای بودجه‌ریزی نیز می‌تواند در امر ساماندهی نیروی انسانی مؤثر باشد. در حال حاضر بودجه‌ریزی در دولت به طور کلی و در آموزش و پرورش به طور خاص بر اساس تثبیت وضع موجود و چانه‌زنی صورت می‌پذیرد و مانع ایجاد نوآوری، انعطاف و افزایش بهره‌وری در آموزش و پرورش می‌شود و انگیزه‌ای برای تقویت و سازماندهی نیروی انسانی در آموزش و پرورش به وجود نمی‌آورد. با توجه به تراکم پایین کلاس در برخی مناطق و به ویژه مناطق روستایی، هزینه سرانه هر دانش‌آموز در این مناطق، از میانگین کشور بالاتر است. با تعیین سقف هزینه به ازای هر دانش‌آموز می‌توان سازمانها و مناطق آموزش و پرورش را ملزم به رعایت شاخصهای تشکیل کلاس نمود. در این راستا اجرا طرحهایی همانند طرح تجمیع مدارس به صورت روستا مرکزی، ایجاد خوابگاههای مرکزی، خرید خدمت آموزشی، طرح یک نوبته کردن مدارس، طرح ایاب و ذهاب معلمان، طرح ایجاد مجتمعهای آموزشی مرکزی با سرویس رفت و برگشت، توسعه آموزش مبتنی بر فناوریهای نوین و آموزش از راه دور نه تنها به کاهش نیاز به نیروی انسانی و کاهش هزینه‌ها منجر می‌شود، بلکه به واسطه به کارگیری معلمان رسمی و آموزش دیده می‌تواند کیفیت آموزشهای ارائه شده را ارتقا بخشد.

علاوه بر عوامل داخلی، عوامل متعدد دیگری نیز در عدم توزیع متوازن نیروی انسانی در آموزش و پرورش دخیل هستند. از جمله این عوامل می‌توان به محدودیت در تخصیص ردیف استخدامی برای تأمین و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز، عدم وجود نظام انگیزشی در حفظ و نگهداری نیروهای موجود، عدم امکان برآورد دقیق نیروهای موجود، وجود تهدیدهای فراسازمانی در امر برنامه‌ریزی نیروی انسانی، تأکید بر برنامه‌ریزی در سطوح کلان و عدم توجه به برنامه‌ریزی در سطوح استانی و منطقه‌ای، عدم انعطاف مقررات استخدامی و پرداخت حقوق بر اساس میزان حضور، رویکرد موجود بودجه‌ریزی، نابرابری حاکم بر توسعه یافتگی مناطق آموزش و پرورش و انتقال نیروها به مناطق مرفه و سایر نهادها، تغییرات وسیع در شمار جمعیت لازم‌التعلیم و توزیع آنها اشاره کرد. با وجود آنکه برخی از موانع فوق خارج از کنترل برنامه‌ریزان است، اما برخی از آنها را می‌توان با اعطای اختیارات متناسب و واگذاری

تصمیم‌گیری به آموزش و پرورش سازمانها، مناطق و حتی مدارس برطرف کرد. در کنار کمبود منابع، ناکافی بودن اختیارات متناسب با گستردگی وظایف، آموزش و پرورش را رنج می‌دهد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق)، با اتکا به اختیارات قانونی و تفسیری که از آن به عمل می‌آورد و ضوابطی که خود وضع کرده است، در بسیاری از فعالیتهای جزئی نیز اختیارات آموزش و پرورش را سلب کرده است. از جمله این موارد می‌توان به دخالت آن سازمان پس از اعطای ردیف استخدامی در تمام جزئیات کار از قبیل شرایط، سن، روش آگهی، سؤالهای آزمون استخدامی، نحوه اعلام نتایج و ... اشاره کرد. این دخالت حتی تا سازماندهی در درون مدارس از نظر شمار معاون، دفتردار، خدمتگذار و ... تعمیم یافته است. این محدودیت گاهی فلج‌کننده است و توان زیادی از مدیران مدارس می‌گیرد و بهره‌گیری از منابع موجود را نیز مشکل یا غیرممکن می‌سازد.

نگاه متمرکز و کلی سازمانها و مراجع نظارتی و متولیان توزیع و تخصیص منابع و مجوزها به نیروی انسانی آموزش و پرورش و تحلیل وضعیت آن در سرجمع کشوری بدون در نظر گرفتن واقعیتهای متعدد در سطوح عملیاتی و نحوه سازماندهی نیروها در مناطق آموزشی، ایراد اساسی و بزرگی است که مسؤولان و مراجع تصمیم‌گیری را از دستیابی به عمق واقعیتهای موجود دور می‌سازد. فرآیند برنامه‌ریزی باید گروههای گوناگون ذینفع مانند اولیا دانش‌آموزان، بدنه کارشناسی ادارات و مدیریت آموزش و پرورش را در مناطق مختلف آموزشی در بر گیرد و آنها را به مشارکت دعوت نماید. در برنامه‌ریزی برای تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش، توانمندی و مقتضیات منطقه‌ای باید مورد توجه قرار گیرد و به جوامع محلی امکان داده شود تا در مورد تأمین نیرو و تغییر در عده کارکنان با حفظ اصول و استانداردهای آموزشی تصمیمات خود را اتخاذ نمایند.

مشارکت گروههای ذینفع و تمرکززدایی موجب انتقال کانون تسلط و نظارت آموزش و پرورش از واحدهای مدنی بزرگتر به واحدهای کوچکتر می‌شود، بدین ترتیب افزایش فعالیتهای برنامه‌ریزی را لازم می‌سازد. تمرکززدایی ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزی در مناطق محلی و از سوی افراد ساکن در آن محل انجام می‌گیرد. با افزایش تعداد واحدهای برنامه‌ریزی و رقابت آنها بر سر منابع، برنامه‌ریزی عقلایی کمتر معنا خواهد داشت و به نظر می‌رسد نوعی از برنامه‌ریزی تعاملی مورد نیاز باشد.

منابع

- آدامز، د. (۱۳۸۲) برنامه‌ریزی آموزشی: الگوهای متفاوت؛ ترجمه عبدالحسین نفیسی، در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- برزوئیان، صمد (۱۳۸۴). درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور: بازنگری در بودجه آموزش و پرورش با هدف عادلانه کردن فرصتهای آموزشی، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- بین، شیفل (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی آموزشی: مسائل اجرایی، ترجمه حمید سهرابی، در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- جرالد. د. ای. و. ج. هوسر (۱۳۸۲). پیش‌بینی آمار آموزش و پرورش؛ ترجمه عبدالحسین نفیسی، در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- خوی، له تانک (۱۳۸۲). تاریخچه برنامه‌ریزی آموزشی؛ ترجمه مرتضی امین‌فر، در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- دشمن‌زبیری، اسفندیار (۱۳۷۳). تأمین نیروی انسانی شایسته برای آموزش و پرورش، مدیریت در آموزش و پرورش، دوره سوم، شماره ۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲). بررسی اجرای از برخی مسائل کلیدی بخش آموزش و پرورش دفتر آموزش و پرورش شهریور.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲). چشم‌انداز آینده آموزش و پرورش، معاونت امور فرهنگی، آموزش و پژوهشی.
- سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۹). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۷۹.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۳.
- صافی، احمد (۱۳۸۳) تربیت و تأمین معلم در ایران؛ گذشته، حال و آینده، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۱.
- طائی، حسن (۱۳۷۲). چارچوب نظری در خصوص برآورد نیروی انسانی، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش و پرورش، ۴، شماره ۱.
- عباس‌پور، عباس (۱۳۷۹). تفکر نظام‌مند در برنامه‌ریزی منابع انسانی؛ فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۴، زمستان.
- عبداللهی، حسین. (۱۳۷۹) بررسی و تحلیل تحولات، هدفها، سیاستها و مسائل و مشکلات برنامه‌های توسعه آموزش و پرورش، فصلنامه تعلیم و تربیت، زمستان.
- فارل، جی. پ. (۱۳۸۲) برنامه‌ریزی آموزش و پرورش: برداشت کلی؛ ترجمه حسین عبداللهی و عبدالحسین نفیسی، *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- گلایی، سیاوش. (۱۳۷۰) پژوهش در برنامه‌ریزی آموزشی، انتشارات فردوسی.

- محمدی، علیرضا. (۱۳۸۶) بررسی وضعیت حقوق و مزایای فرهنگیان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳) پیش‌نویس گزارش لایحه خدمات نیروی انسانی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۴) درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، نشانگرهای بخش مالی آموزش و پرورش.
- مک جین، ن. ف. (۱۳۸۲) جنبه‌های سیاسی برنامه‌ریزی آموزشی، ترجمه عبدالحسین نفیسی، در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- میرسپاسی، ناصر. (۱۳۶۹) پاره‌ای از نظریه‌ها و فنون برنامه‌ریزی منابع انسانی، *مجله اقتصاد در مدیریت*، شماره ۴.
- میرکمالی، سید محمد. (۱۳۸۱) رهبری و مدیریت آموزشی، تهران: نشر یسپرون.
- نادری، ابوالقاسم. (۱۳۸۳) *اقتصاد آموزش*، تهران: نشر یسپرون.
- نفیسی، عبدالحسین. (۱۳۷۵) هشت سال تلاش، وزارت آموزش و پرورش.
- نفیسی، عبدالحسین و حسین عبدالهی. (۱۳۷۹) بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه و پرورش در ایران، فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی (بخش اول)، *فصلنامه تعلیم و تربیت*، شماره ۶۴.
- نفیسی، عبدالحسین. (۱۳۷۹) بازنگری تجربه بازنگری تجربه برنامه‌ریزی توسعه و پرورش در ایران، فنون و شیوه‌های برنامه‌ریزی (بخش دوم)، *فصلنامه تعلیم و تربیت*، شماره ۶۴.
- نیستانی، رضا. الگوهای برنامه‌ریزی در آموزش عالی، اینترنت.
- ورسپور، ا. م. (۱۳۸۲) برنامه‌ریزی اصلاحات آموزش و پرورش: کاربرد رویکرد اقتضایی، ترجمه عبدالحسین نفیسی، *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.
- وزارت آموزش و پرورش (۱۳۸۱). نیروی انسانی آموزش و پرورش، معاونت برنامه‌ریزی و منابع انسانی.
- وزارت آموزش و پرورش. *آمار آموزش و پرورش*، دفتر آمار، برنامه‌ریزی و بودجه، سالهای مختلف.
- وزارت آموزش و پرورش. (۱۳۸۳) دوره هفت ساله: ۸۳-۱۳۷۶، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت.
- وزارت آموزش و پرورش. (۱۳۸۳) *سند ملی توسعه آموزش و پرورش در برنامه پنج ساله چهارم*، آبان.
- هلک، ژاک، (۱۳۷۱) سرمایه‌گذاری برآینه. آموزش و پرورش، ترجمه عبدالحسین نفیسی، تهران انتشارات مدرسه.
- هینچلف، ک. (۱۳۸۲) پیش‌بینی نیروی انسانی و برنامه‌ریزی نیروی انسانی؛ ترجمه مرتضی امین‌فر در *دانشنامه اقتصاد آموزش و پرورش*، جلد دوم.