

İKTİSAT ve MALİYE

İNSAN GÜCÜ PLÂNLAMASI ÜZERİNDE İSTİHDAM HEDEFLERİ ve MESLEKİ EĞİTİM

Prof. Dr. Cahit TALAS

G İ R İ Ő

1. Şüphesiz uzun vâde içinde zarurî olan işgücü plânlamasının hesaplanması ve projeksiyonlarının yapılması, esasında teknik bir meseledir. Biz burada meselenin teknik yönü üzerinde durmak niyetinde değiliz. Fakat derhal Şunu ilâve edelim ki, bir bütün olarak alındığında, iktisadî ve içtimaî gelişme plânları içinde bu meselenin önemli bir yeri vardır. Binaenaleyh bahis konusu olan yalnız bir işgücü meselesi değildir. Buna bağı ve bununla birlikte genel ve meslekî eğitim ve iktisadî gelişmenin seyri birinci derecede önem kazanmaktadır. Bu meselenin manası yeni anlaşılmıştır. Hükûmetlerin takip eyledikleri iktisadî politika ve ortaya konulmuş bulunan iktisat nazariyeleri Őimdiye kadar daha ziyade sermaye, başka bir deyimle maddî kaynaklar üzerinde durmuşlardır. Bunun sebebi Şüphesiz özellikle gelişme halinde oldukları söylenen memleketlerde sermayenin kıt ve işgücünün bol olmasıdır. Fakat tecrübeler bu memleketlerde, Őu veya bu şekilde, kalkınma ve gelişmeğe imkân verecek maddî kaynaklar sağlandığı halde iktisadî ve sosyal kalkınma plânlarının özellikle, en geniş manasında alarak, her sahada yetişmiş, işinin erbabı bir işgücünün kifayetsizliği dolayısıyla başarısızlığa maruz kaldıklarını bize göstermiştir. Birçok gelişme halindeki memleketlerde halen bir kapasite altı çalışma vardır. Bunun başlıca sebebi istihlâk kifayetsizliği dışında, bu memleketlerin maruz buldukları kalifiye işgücü kıtlığıdır. Binaenaleyh kalkınma plânları içinde istihdâm hedeflerini tesbit ederken bu durumun, yâni lüzumlu niteliğe mâlik bir işgücünün bu hedefler içinde yer almasına özel bir önem atfetmek lâzımdır.

2. Bir memleketin millî eğitim sistemi, iktisadî sektörlerin en önemlilerinden birini teşkil etmektedir. Bu önem, bu sektörün millî harcama bütçelerinin birçok hallerde yüzde, 20-25 civarına çıkan bir kısmını kapsamakta olmasından değil, fakat aynı zamanda en fazla kalifiye bir işgücünü de istihdâm etmesinden doğmaktadır. Filhakika yetişmiş işgücünün büyük bir kısmı genel ve meslekî eğitimde öğretmen olarak çalıştırılmaktadır. Fakat bunun yanında şu hususa da işaret eylemek yerinde olur ki, mucip olduğu büyük masraflara rağmen eğitim, verim ve müessiriyet çalışmaları bakımından en zayıf kalan ve yeniliklere nisbeten mukavemet eden oldukça muhafazakâr bir sektördür. Binaenaleyh bu girişim kısmına herkes tarafından bilinen şu düşünce ile son verelim. Denilmektedir ki harp o derece ciddî bir meseledir ki, yalnız askerlere bırakılmaz. Bunun gibi eğitim meselesi de bir memleket için iktisadî kalkınma plânları bakımından o kadar önemlidir ki yalnız öğretmenlerin ve bir kısım uzmanların ellerine terk edilemez. Onunla herkes meşgul olmalıdır.

I — İşgücü Plânlaması

3. İşgücü plânlaması iktisadî kalkınma ve gelişme plânları içinde güç safhalardan birini teşkil etmektedir. Bir kısım kalkınma plânlarında işgücü plânlamasına nisbeten az yer verilmiş olmasının sebeplerinden birini de kanaatimizce bu teşkil etmektedir. Teknik ilerledikçe ve özellikle gelişme halindeki memleketlerde geleneksel sektörün yanında modern sektör gittikçe daha önem kazandıkça, sermaye ve istihdâm münasebetleri değişmekte ve hesaplamaların ve tahminlerin devamlı olarak gözden geçirilmesi ve yeniden ele alınması icap etmektedir. Fakat «genel kaide olarak daha kalabalık bir işgücü istihdâmının yekûn istihdâmı artıracağına ve eğer yatırımların seviyesini yükseltmek ve bünyesini islâm için munasip tedbirler alınmışsa, daha geniş bir istihdâmın böylece daha hızlı bir ekonomik büyümeğe müncer olabileceğine inanıyoruz. Şayet ulaşırsa, bu daha süratli büyüme hızı, arkasından daha yüksek bir verimlilik sayesinde daha bol bir işgücünün çalıştırılmasını kolaylaştıracaktır. Böylece istihdâmın genişlemesi yalnız ekonomik büyüme ile uygunluk halinde bulunmayıp aynı zamanda karşılıklı olarak biri diğerini takviye edebilir» (1). Bina

(1) İktisadî gelişme içinde istihdâm hedefleri, Milletlerarası Çalışma Bürosu, 1964, s. 1.

enaleyh böyle bir neticeye ulaşmak için müessir bir stratejinin ortaya konulması gerekmektedir. Birleşmiş Milletler böyle bir stratejinin aşağıdaki üç noktayı, özellikle kısa vâde içinde kavramasını kabul etmiştir:

— Daha yüksek seviyede müstahsil istihdam yaratılması sayesinde işgücünün daha iyi bir şekilde kullanılması;

— Meslekî eğitim ve yetiştirme sayesinde işgücünün niteliğinin islâh olunması;

— Millî gelişme işleri için halkın desteğinin kazanılması ve bu işlere geniş sosyal gurupların katılmaları (1).

4. Şüphesiz bu üç hedef birbirine sıkı bir şekilde bağlı bulunmaktadır. Gerçekten daha yüksek istihdâm seviyeleri gelişmenin hızlanmasına imkân verecek ve bu sayede bir kısım işçilerin gelirleri artacaktır. Eğer adaha yüksek istihdâm seviyesi sağlanamamış ise gene bir kısım işçiler işsiz kalmak suretiyle gelirlerinden mahrum kalacaklardır. Binaenaleyh daha yüksek bir istihdâm seviyesi sağlamak bir taraftan sosyal, bir taraftan da ekonomik bir hedef teşkil etmektedir. Zira işgücünün daha iyi ve daha müstahsil olarak çalıştırılması iktisadî büyümeyi hızlandırır.

5. İstihdâm mevzuunda iktisadî gelişme programları içinde arzuları ve hedefleri tesbit eylemek çok güç değildir. Fakat bu konuda vazih plânlar hazırlıyabilmek için birçok teknik meselelerin çözülmesi zarurîdir. Meselâ gelişme halindeki bir memleketi gözönünde bulundurduğumuz zaman şu hususların bilinmesi lâzımdır:

1) İstihdâm hedefleri nasıl tesbit olunmalıdır?

2) İstihdâm hacmini daha öncesine nazaran daha sür'atle artırmanın imkânları nelerdir?

6. Öyle görünüyor ki, gelişme halindeki memleketlerde yeni istihdâm yaratmanın başlıca vasıtaları ve imkânları ziraî sektörde mevcuttur. Gerçekten halkın büyük çoğunluğu ziraî sektörde yaşadığından bütün sektörü kapsayan ve iş yaratan küçük bir faaliyet ve bir istihsal artışı istihdâm seviyesi üzerine, sınaî sektörde önemli bir istihsal artışından daha çok müsbet bir tesir icra edebilir.

(1) Nations Unies, Departements des affaires économiques et sociales : décennies des Nations Unies pour le développement: Mesures proposées (New York, 1962). (document E/3613). s. 30

Bununla beraber, bu müşahade ve teşhis hiç bir zaman gelişme halindeki memleketlerin sanayileşme gayretlerine daha az önem vermeleri manasında değildir.

7. Her hal ve kârda iktisadî kalkınma plânları içinde işgücü plânlaması ve istihdâm meseleleri aşağıdaki üç açıdan ele alınmaktadır :

1) Öngörülen istihsal hedefleri, başka bir deyimle yatırımlar ve bunların lüzumlu kılacağı işgücü ihtiyaçları mevcut işgücünün tam istihdâmını sağlayabilecek nitelikte midir?

2) Yekûn ön tahminler kâfi olmadığından uzun vâdeler için hesaplamalar yapmak lâzımdır. Zira iş kolları içinde çeşitli teknik personel arasında adedi münasebetler teknik ilerlemeler dolayısıyla devamlı değişmeler arz etmektedir. Yüksek vasıfta işgücü yetiştirilmesi uzun zamana ihtiyaç gösterdiğinden tahmin ve hesaplamaların uzun devreleri kapsamı lâzımdır.

3) İşgücünün bölgesel gelişmelerini öngörmek ve iş piyasasının coğrafi bakımdan dengesizliklere maruz kalıp kalmayacağını bilmek gerekecektir.

Bu üç noktayı aşağıdaki şekilde de belirtmek mümkündür :

1) İlk iş, memleketin ekonomik ve sosyal gelişmesi ile ilgili olarak işgücünün halihazırda ortaya koyduğu başlıca meseleleri tayin etmektir.

2) İkinci iş, görülebilecek bir gelecekte işgücünün nasıl bir gelişme seyri göstereceğini tayin eylemek ve aralarında bir seçme yapabilecek realist ve bir seri hedefler tesbit eylemektir.

3) Üçüncü iş de, mümkün olduğu kadar, bu çeşitli hedeflere ulaşmak için zarurî vasıtaları kemmî bakımdan ölçmektir. Meselâ gerekli reel ve malî kaynaklar, mevzuat, idarî organlar ve saire gibi. Böyle bir tahlil büyük meslek kategorileri itibariyle kalifiye işgücünün kıtlığı ve bolluğu hususunu, mevcut eğitim ve yetiştirme vasıtalarını tasvir ve ölçüsünü; ve başlıca kifayetsizliklerin ortaya konulmasını; işgücü ile uğraşan müesseselerin tasvirini; kalifiye işgücünün bolluk ve kıtlığı ile eğitim ve yetiştirme sistemlerinden müşahade olunan kifayetsizliklerin derin sebeplerini ortaya koymaya imkân vermelidir. (1)

(1) Milletlerarası Çalışma Bürosu a. g. e.

II — Meslekî Eğitim

8. Genel eğitim ile meslekî eğitimi bir kül olarak kabul eylemek lâzımdır. İktisadî gelişme plânlarının tesbit olunan stratejilerinde beşerî unsuru, kalkınma içinde birinci derecede rol sahibi yapabilmek için meselenin yalnız meslekî eğitim cephesinden veya yalnız diğer bir cephesinden ele alınmasına imkân yoktur. Bilindiği üzere birçok memleketlerde hızlanan eğitim çabaları daha ziyade ilk öğretim üzerine tekâsüf eylemişti. Fakat kısa bir süre sonunda görüldü ki eğitimin bütün safhaları birbirine çok yakından bağlı bulunmaktadır. Zira eğer ilk eğitim ve öğretim alanında hızlı bir hamle yapılmak istenmekte ise, orta öğretimde de aynı hamlenin yapılması ilk öğretime öğretmen yetiştirmek bakımından zarurîdir, ve bu, diğer eğitim ve öğretim safhaları için de aynıdır. Binaenaleyh eğitim ve öğretim meselesinin bir kül olarak mütalâa olunması ve eğitim plânlaması yapılırken bu hususun gözönünde tutulması lâzımdır.

9. Bir memleketin esaslı serveti herşeyden önce onun halkının mâlik olduğu bilgi, maharet, kaabiliyet, bir kelime ile onun genel ve meslekî eğitim derecesi ile ölçülür. Bu bakımdan belki de şimdi bir memleketin gelişmiş veya az gelişmiş vasfının ölçüsü bundan böyle yekün millî gelir ve adam başına düşen millî gelir ile değil fakat halkının eğitim derecesi ile ve özellikle Prof. F. H. Harbison'un tâbiriyle mâlik olduğu stratejik beşerî sermaye olacaktır. Stratejik beşerî sermaye, memleketlerin yüksek seviyede malik oldukları insan gücüdür. Kamu sektöründe ve özel sektörde yüksek idareciler, mühendisler, ilim adamları, ziraatçılar, mimarlar, doktorlar, yüksek ve orta seviyede teknikçiler, ustabaşılar her kademe de öğretmenler ve sairedir. Binaenaleyh belki denebilir ki bir memleketin stratejik beşerî sermayesi o memlekette orta ve ortanın üstünde eğitim ve tahsil görmüş veya bu tahsile tekabül eden bir tecrübe elde eylemiş insanlarından terekküp edecektir.

10. Memleketlerin genel ve meslekî eğitim durumları ile işsizlik ve yarım aylaklık hacmi arasında çok yakın bir münasebetin mevcut olduğuda bilinmektedir. İşsiz ve yarım aylak durumda olan beşerî sermaye daha ziyade az, çok az meslekî bilgiye mâlik olan veya hiç malik bulunmayan kimselerden teşekkül etmektedir. Niteliği, kalifikasyonu yüksek işgücü gerek gelişmiş, gerekse gelişme halinde bulunan memleketlerde derece farkı bâki kalmak üzere daima kit bir unsur olarak kalmaktadır. Binaenaleyh umumî eğitimin yanında ve onunla birlikte meslekî eğitim de kalkınma plânla-

rı içinde özellikle üzerinde durulması gereken bir konu teşkil etmektedir. Şu halde kalkınma plânları içinde nitelik derecesi ve meslek itibariyle işgücü ihtiyaçlarının tahminlerinin yapılmasına ihtiyaç vardır. (1)

11. Bu konuda evvelâ şu hususu tesbit edelim: Nitelik seviyesi ve derecesi itibariyle istihdâmın tevzii teknik terakkilerin tesiri altında kalarak devamlı olarak değişmektedir. Denilebilir ki hemen her tarafta teknik ilerleme, işgücünden talep olunan ortalama vasıfta kalifikasyon seviyesini yükseltme gibi bir netice doğurmaktadır. Kabul eylemek lâzımdır ki, özellikle meslekî eğitim sistemimiz bu gelişmeyi yakından takip edememektedir. Öğretmenler, malzeme, sür'atle eskimekte-dirler. Yeni gelişmeler zamanında takip olunmamaktadır. Binaenaleyh bu konuda ekonominin ihtiyaçlarının uzun vâdeli olarak tahminî özel bir önem ve zaruret arzulemektedir.

Bu nevi tahminleri yapmak için genel olarak hangi usûller kullanılmaktadır?

1) Üzerinde düşünölebilecek birinci usûl, her faaliyet kolunda yakın yıllarda kalifikasyon seviyesi itibariyle istihdâmın tevziinin gelişmesini müşahade eylemektir. Böylece müşahade olunan temayülleri gelecek bakımından değerlendirmek mümkündür. Yalnız bu usûl iki bakımdan mahzurludur. Bunlardan biri, geçmiş bir devrede yapılmış olan bir müşahadenin ihtiyaçların gelişme seyri-ne tamamiyle tetabuk eylediğini iddia eylemek güçtür. Diğer ise, kalifikasyon seviyesi itibariyle, teknik ilerlemenin, istihdamın bünyesi üzerindeki tesir ve akislerinin aynı olacağını söylemek her zaman için mümkün değildir. Açık ve bariz bir misal olarak otomobil sanayiinin geçmiş olduğu gelişmeyi burada zikreylemek mümkündür. Gerçekten bu sanayi özellikle İkinci Dünya Harbini müteakip geniş ölçüde otomasyon hadisesine maruz kaldı. Bunun bir neticesi olarak ve o zaman işçilerin miktarlarında azalmalar, buna mukabil bakım, organizasyon vesair sahalarda kalifiye işçilerin artması göröldü.

2) Yapılan tahminler ve hesaplar da çok sağlam değildir. Bunları yapanlar da değerleri hakkında büyük hayallere kapılmış bulunmuyorlar. Bu sahada yapılması gereken ilerlemelere bir hayli ihtiyaç bulunmaktadır. Öyle görünüyor ki nihaî ilerlemeler ve gelişmeler ancak işletmelerin verimi ve meslek itibariyle bünyesi

(1) International Institute For Labour Studies; Lectures on the Labour force and its employment, Cenevre 1963

ile her işletmede çalıştırılan işgücünün kalifikasyon seviyesi arasında yapılacak yeni tip araştırma ve incelemelerden ortaya çıkabilir.

12. Yukarıdaki mülâhazalarda genel olarak kalkınma plânları içinde işgücünün plânlanması sırasında genel eğitim ile meslekî eğitimin bir bütün olarak gözönünde bulundurulması ve bütün öğretim kademeleri arasında bir gelişme müvazenesi tesisi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu arada meslekî eğitimin geliştirilmesi bakımından birkaç ana noktaya temas etmeği de faydalı saymaktayım.

Ekonomik gelişmenin ilk şartlarından biri her memleketin yeter miktarda ve nitelikte bir idareci ve kalifiye iş gücü kadrosuna sahip olmaktır. Birçok memleketlerin plânlarında olduğu gibi Türkiye'nin Beş Yıllık plânında da meselenin önemi gözönünde tutulmuştur. Gelişme halindeki memleketlerin karşılaştıkları en büyük güçlükler sermaye kıtlığından çok kalifiye idareci ve işçi kıfayetsizliğidir. Bunun içindir ki meslekî eğitim alanında orta ve uzun vâdeli ihtiyaçların esaslı bir şekilde hazırlanması ve bu ihtiyaçların tatmini için gerekli kaynakların araştırılmasına büyük çabalar sarf edilmesi lâzımdır. Bunlar yapılırken ve meslekî ve eğitim ve yetiştirme programları hazırlanıp yürürlüğe konulurken şu hususlara da dikkat eylemek lâzımdır. Bir kere meslekî yetiştirme programları, işçileri yalnız bir meslek icrasına hazırlamakla yetinmemelidirler. Bunu yapmakla beraber aynı zamanda onlara meslekleri içinde daha yüksek kademelere çıkmak için ve teknik ve ekonomik değişmelere intibak etmeleri için yardımlarda bulunmalıdır. Bunun ifade ettiği mâna işgücünün dikey hareket kaabiliyetini artırmak, yâni meslek içinde ilerlemesini, daha yüksek kademelere ulaşabilmesini sağlamaktadır. Bunun için özellikle meslek - içi eğitimi ve daha yüksek kademelere hazırlamak maksadiyle yapılacak meslekî eğitim çalışmalarını organize eylemek gerekmektedir. (1)

13. Zaman bakımından meslekî eğitimi iki safhada mülâhaza eylemek lâzımdır. İşgücünü ve beşerî kaynakları seferber etmeği düşünen her strateji, tesbit eylemiş olduğu zaman süresine göre başka başka şekillerde hareket eylemek ve tedbirler almak durumundadır. Öğretim sisteminin gelişmesini ve bir reforma tâbi tutulmasını isteyen bir strateji (meselâ özellikle fen ve matematik sahasında orta öğretimin teknik enstitülerin ve fen ve mühendislik fakültelerinin gelişmesini talep eden) belki 10 - 15 yıl ekonominin geliş-

(1) Milletlerarası Çalışma Bürosu : a. g. e., s. 111 ve devamı

mesi üzerine tam bir tesir icra edemeyecektir. Buna mukabil hızlı bir yetiştirme programı ve sistemi ve halen bir işte ve meslekte çalışmakta olan kimselerin daha yüksek seviyede iş görmeğe müteveccih yetiştirilmeleri kısa devrelerde istihsalin ve istihdâmın artmasına imkân verebilir. Fakat her hâlikârda bu ikinci yolun seçilmesi hiç bir suretle birinci yolun, yâni uzun vâdeli çalışmaların ihmâl edilmesine yol açmamalıdır. Zira bir memleketin ekonomik büyümesinde ve modernleştirilmesinde devamlılığı sağlamak ancak birinci yolda sağlam temellerin atılmasıyla mümkün olabilir. (1)

14. Bu gerçeği daima hatırdâ tutarak şunu söyleyebiliriz. Gelişme halindeki memleketler kalifiye işgücü kıtlığının vücut verdiği dar boğazları bertaraf eylemek için kısa ve orta vâde içinde etkili olabilecek ve semerelerini verebilecek metodlara önem vermek mecburiyetinde kalacaklardır. Çünkü bu memleketlerde çalışan nüfusun büyük bir kısmı meslekî eğitimi olmayan insanlardan mürekkeptir. Fakat bu memleketlerin kalkınmalarında işgücünün iktisadî kalkınmaya katılmasını sağlamakta âcil ve birinci derecede önemi haizdir. Hal böyle olmakla beraber meslekî eğitime tahsis olunan kaynaklar kifayetsizdir. (Arttırılmış olsalar bile millî gelirin küçük bir kısmı bu işe tahsis olunabilecektir).

15. Hülâsa, gelişme halindeki memleketlerde bütün derecelerinde meslekî bir eğitim talep olunmaktadır. Fakat gerekli eğitim ve yetiştirme programlarının hazırlanması, bunların, ekonomilerinin ihtiyaçlarına göre ayarlanması ve hazırlanması ve uygulanması güç ve komplike bir iş olarak ortaya çıkmaktadır ve birçok az gelişmiş memleketlerde bu programların icrası için girişilen faaliyetler esas itibariyle aşağıdaki sıraya göre organize olunmaktadır.

a) Yeni müesseselerin kurulması, yüksek ve orta derecede teknik eğitim için mevcut müesseselerin geliştirilmesi ve islâhı,

b) Sanayide idareci kadroları ve ustabaşılara mâtuf mükemmelleştirme kurslarının ihdası ve geliştirilmesi,

c) Sanayide çalışan işçilerin teknik kalifikasyonlarını islâh eylemek için işletmenin dışında veya içinde tatbik olunacak etüd ve araştırma plânlarının organizasyonu,

d) İhtisaslaşmış işçi seviyesinde öğrenciler için yetişkinlerin sınırlı meslekî eğitim plânlarının ihdası ve organizasyonu. (2)

(1) *Ibid.*, s. 114

(2) *Ibid.*, s. 112.

16. Gelişme halindeki memleketler ilerledikçe işsizlik ve yarım aylaklık bakımından başka meseleler ile karşılaşacaklardır. Genel kaide olarak her teknik ilerleme istihsalin şu veya bu safhasında bir işgücü tasarrufuna imkân vermektedir. Bunun içindir ki geçmişte ve bugün de halâ insanlar teknik ilerlemelerde karanlık birşeyler görmüşlerdir. Tarih bunun misalleri ile doludur ve işsizlik bu teknik ilerlemenin bir neticesi olarak mülâhaza olunmuştur. Azgelişmiş memleketler ilerledikçe vaktiyle ileri memleketlerin karşılaştıkları meselelerin belki çok daha vahimleri ile karşılaşacaklardır. Ancak, geçmişin tecrübeleri ve şimdi çok ileri bir safha arz eden istihdam meseleleri ile ilgili araştırma ve incelemeler, yeni memleketlere, alacakları tedbirler bakımından öncülük yapabilecek nitelikte ve genişliktedir.