

İNSANGÜCÜ PLANLAMASINDAN İŞGÜCÜ PİYASASI ÇÖZÜMLEMESİNE

George PSACHAROPOULOS*

Çev. Arş. Gör. Hasan Hüseyin AKSOY**

I. GİRİŞ

İnsangücü planlaması sanatı kesinlikle karışıklık içindedir. İnsangücü tahmini, onyıllar süren uygulamasından sonra sürekli eleştirilmeye başlanmıştır. (Bkz. Ahamad ve Blaug, 1973; Psacharopoulos, 1984; Youdi ve Hincliffe, 1985; World Bank, 1991). Bu sanatı hala uygulayanlar, yetki, yöntem ve yaptıklarının bütünüyle yararsızlığı ile ilgili olarak tam anlamıyla bir karışıklığa düşmüş olmalılar.

Bu makalede, bu alandaki geleneksel bakış açısının nasıl değiştiğini gözden geçiriyorum ve insangücü planlaması alanındaki geleneksel, eski moda, sonu olmayan etkinliklerden, işgücü piyasası çözümlenmelerinde, daha ümit verici amaçların kurulmasına doğru bir değişme öneriyorum.

I. İŞGÜCÜ PİYASASI ÇÖZÜMLEMESİNDE YAPILAN VE YAPILMAYANLAR

Bu makalede yapmak istediğim açıklamaların bir özetini Çizelge 1 göstermektedir. Satırlar itibariyle bunu açıklamalar izlemektedir.

Planlamadan Siyasa Çözümlenmesine

“Planlama” kaçınılmaya çalışılan bir sözcük olmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası merkezi planlamada geçerli olan iyimserlik ilkesi, planlamaya girişen ülkeler (Hindistan’dan Sovyetler Birliğine değin) ile Amerika Birleşik Devletleri ve Hong Kong gibi “bırakınız

* Dünya Bankası. Çalışma, Cenova 3-4 Ekim 1991’de ILO’nun, İnsan gücü Çözümü ve Planlamasına Yaklaşımlar konulu Workshop’ında sunulan çalışmanın gözden geçirilmiş halidir. Burada, açıklanan görüşler yazarındır ve Dünya Bankasına atfedilmemelidir. *International Labour Review* Vol. 130, No: 4, 1991, pp. 459-470’de yayınlanmıştır.

** Eğitim Yönetimi ve Planlaması Bölümü.

yapsınlar” (liberal) ekonomi sistemi uygulayan ülkelerin ekonomik başarıları arasındaki zıtlığın sonucu olarak suya düşmüştür. Aynı biçimde bu yorum insangücü planlaması için de geçerlidir. Pek çok ülkenin gelecekteki insangücü gereksinmelerini planlama çabalarına rağmen eğitim görenlerin işsizliği yıldan yıla daha da artmaktadır. Gerçekte, işsizlik, insangücü tahminleri hiç yapılmıyaydı daha düşük olabilirdi.

Çizelge 1.

Az Yoğunlaşanlar	Çok Yoğunlaşanlar
Planlama	Çözümleme/ Politika saptama
İnsangücü	İşgücü
Kişileri sayma	Ücretleri ölçme
Firma işgücü anketleri	Hanehalkı anketleri
Görüş belirleme anketleri	İzleme çalışmaları
Mesleki profil	Eğitsel profil
Yalnızca kamu kesimi	Özel ve informal kesim
Yalnızca üretimin verimliliği	Eşitlik/ yoksulluk
Teknik verimlilik	Ekonomik verimlilik
Çıktı/ işgücü ilişkileri	Maliyet-yarar çözümlemesi
Değişmez ücretler	Esnek ücretler
İnsangücü gereksinmeleri	İşgücü arz ve talebi
Beceri kazandırmaya yönelik yetiştirme	Genel yetiştirme
Okuldaki yetiştirme	Firma içi yetiştirme
Ücretsiz eğitim/ yetiştirme	Maliyetin karşılanması/ kullanıcı ödemeleri
Devlet eğitimi/ yetiştirme	Özel eğitim/ yetiştirme
Uzun dönemli beceri açıklarını kapatma	Mevcut işgücü piyasası dengesizliklerinin giderilmesi

Aşırı işgücü arzı yada darboğazlarını önlemek için insangücü gereksinmelerini tahmin etme isteği çok doğal ve anlamlı görünmektedir. Daha sonra insangücü planlaması neden başarısızlığa uğramıştır? Bunun nedeni olarak, insanın gelecekteki gelişmeleri doğru tahmin etmedeki yetersizliği görülmelidir. Teknolojik değişmelerdeki geçmiş eğilimlerin doğrusal tahmini kesin başarısızlığı kaçınılmaz kılmıştır. Yaşamın her alanında belirsizlik içinde çalışırız. Bu belirsizliği ve onunla başa çıkmak için zorunlu olan değişmeleri, tümüyle insangücü tahminleriyle birlikte gerçekleştirmek olası değildir.

Başka bir deyişle, herşeyin tahmin edilebildiği bir toplumda durum ne olurdu? Teknoloji alanındaki tahminler tümüyle gerçekleşebilseydi, beklenen gelişmeler insanların bugünkü davranışlarından yola çıkarak hesaba katılabilirdi; böylece gelecek için plan yapmaya gereksinme duyulmazdı. Genellikle gözlenenin dışında, insangücü planlaması yalnızca durağan ve diktatörlükle yönetilen bir toplumda geçerli olabilirdi. Anılan yönetim düzeninde, örneğin 1995 yılında 1000 elektrik mühen-

disi yetiştirilmesi hedeflenir ve 1000 elektrik mühendisi açığının kapatılması, mühendislerin 2035 yılına değin yada üretken yaşamlarının sonuna değin piyasada kalmaları konusunda karar alınır.

Bununla birlikte, gerçek o denli açık görünür ve kesin değildir. Plancılar (yalnızca insangücü plancıları değil herhangi bir plançı) ekonomik ilerlemenin ve sosyal refahın, birşeyleri yapma biçimimizde gerçekleşen beklenmedik değişmelerden (bu şeyleri bazen buluş yada yenileşme diye adlandırırız) kaynaklandığını unuturlar. Yukarıda verilen örnek genişletilecek olursa 2020 yılına kadar ekonomi daha fazla nükleer mühendise yada bugün bilinmeyen yeni bir enerji türü mühendisine "gereksinim" duyabilir¹. Bu tür örnekleri gerçekleşmesi güç örnekler olarak görmemeliyiz. Birkaç yıl öncesine kadar kim saat ve daktilonun ölümünün yaklaştığını tahmin edebilirdi? Hiç kimse elektronik saat yapıcılarının yada bilgisayar kullanıcılarının yetiştirilmesini planlamadığı halde, bu beceriler işgücü piyasasında ansızın ortaya çıkmıştır. Çünkü, bunlar için bir talep bulunmaktaydı.

Anahtar sözcük olarak "planlama" gitmiş, onun yerine "siyasa" ve "çözümleme" sözcükleri gelmiştir. Siyasa, planlamadan daha gösterişsiz, kısa dönemli savlara sahiptir. Yani, geleceğin belirsizliği veri alındığında, en azından "bugünkü insangücü dengesizliklerini düzeltmeye çalışacağım" demek (bunlar tanımlanmış olsalar bile), gösterişli bir biçimde "gelecek yüzyılın ortasında 1.000 elektrik mühendisi engelini aşacağım" demekten daha iyidir. Tarihsel olarak insangücü plancıları, kendilerini, esneklik için küçük bir alan bırakan uzun dönemli perspektife bağlamışlardır. Buna karşın, işgücü piyasası çözümleyicileri uzun dönemi zihinlerinde daima koruyarak değişen koşulları yansıtmak üzere kısa ve orta dönem çözümlemelerini sürekli olarak düzeltmektedirler. Bazı modaşı geçmiş kavramları bir kenara bıraktıktan sonra, siyasa üzerinde daha çok durabiliriz.

İnsangücüünden İşgücüne

Feministler, insangücü (manpower) kavramına karşı çıkabilir ve onun yerine kadıngücü (womenpower) yada birey gücü (personpower) gibi bir şey koymayı isteyebilirler. Ancak, "insangücü" sözcüğünün kullanılmasının arkasında daha derin kavramsal amaçlar vardır. Bu amaçlar, birçok kalkınma planında bulunan ortak nitelleyici ile birlikte düşünüldüğünde daha açık olmaktadır: "yüksek nitelikli insangücü".

¹ Niçin "gereksinim" in tırnak içinde yer aldığını yukarıda açıkladım.

Böylece, yüksek nitelikler ve üniversite derecelerini içeren insangücü, insangücü planlaması uygulamasını, çalışan nüfusun küçük bir grubuyla sınırlandırmaktadır. Yalnızca bu grup için plan yapmanın kapalı bir anlamı, daha düşük niteliklerin planlama uygulaması dışında tutulması ve politikaya konu olmamasıdır.

Bu, insangücü tahmininin en ciddi yanlışlarından biridir. Üniversite eğitiminden daha az eğitim almış kişilerin arzının büyük olduğu ve onlar için plan yapmaya gerek olmadığı düşünülmüştü². Bu talihsiz ihmal, Afrika'da nüfusun çoğunluğu cahil bırakılırken, taşra üniversitelerinin kurulmasına yolaçmıştır. Yaygın ilköğretimi destekleyen (örneğin, sadece 4 yıl eğitim almış olan çiftçilerin dahi, diğer özellikler benzerlik gösterdiğinde, eğitimsiz çiftçilerden daha fazla pirinç ürettiklerini gösteren) bulgular henüz elde edilememiştir (Bkz. Jamison ve Lau, 1982). Ancak böyle kanıtlar elde edilse bile, kaç insangücü plancısı yaklaşımlarını değiştirir?

Nasıl "insangücü", kendi dönemini kapatıyorsa, "işgücü arzı" da gündeme geliyor. "İşgücü arzı", işsizleri de içerir ve aynı zamanda bazı insanların iş dışında olma *nedenlerinin* incelenmesine de izin verir. İşgücü arzı, insangücü tahminiyle ulaşılabileceklerin daha ilerisine giden ve bu makalenin ileriki bölümlerinde açıklanan bir çok ince çözümlemeye yolaçar.

Kişileri Saymadan Ücretleri Ölçmeye

İnsangücü planlaması tipik olarak sayısal dengesizliklerle uğraşır. Örneğin, bir okul sisteminin 2050 yılına kadar yalnızca 800 elektrik mühendisi yetiştireceği kestirilmişse, oysa aynı yıl için ülkenin üretim hedefleri 1000 mühendis gerektiriyorsa 200 kişilik açık kapatılmalıdır. Birisi, elektrik mühendisi kıtlığı olduğu iddia edilen bir ülkeye gittiğinde, bu tartışmanın saflığı helli olur. Genel olarak, bu kıtlık yalnızca, ödeme ölçekleri ve maaş sınırlamaları açısından mühendislerin çalışmalarını çekici kılmayan kamu sektörüyle ilgilidir. Aksine, ülkede çalışan özel ve/ yada çokuluslu şirketler genellikle mühendis kıtlığı çekmezler. Bunun temel nedeni, onların kamu sektöründen daha yüksek maaş ödemeleridir.

İşgücü piyasası çözümlemesinde anahtar nitelikteki istatistik bilgiler seti, farklı niteliklerdeki işgücü için ödenen ücret ve maaşlardır.

² Örneğin bakınız, Harbison ve Myers'in çok etkili olan çalışmalarında (1964) ilkokula gitmiş kişilere eğitsel kalkınma indekslerinde sıfır ağırlık verilir.

İşgücü piyasası çözümlemesi kendisini, insangücü planlamasının yaptığı gibi kişi sayma ile sınırlandırmaz. İnsangücü planlamasının aksine, çalışma ekonomisinde çeşitli işgücü nitelikleri fiyatlandırılmadan nicelikleri ile ilgilenilmez. İlk olarak fiyatlar ele alınır, nicelikleri esnekler, örneğin, ücret düzeyine bağlı olarak değişirler. Örneğimize dönersek, eğer kamu sektörü ücretleri daha yüksek olsaydı, elektrik mühendisi arzı, *kimse böyle bir artış planlamamış olsa bile* artardı. Eğer ülkenin bugünkü okul kapasitesi daha fazla mühendis yetiştiremeyecek kadar sınırlı ise, mühendisler yurt dışından gelebilirler, diğer mesleklerden geçebilirler ya da işte yetiştirilebilirler. Talep açısından, daha yüksek bir maaş işsiz mühendisler anlamına gelebilecekken daha düşük bir maaş daha fazla mühendisin çalıştırılması anlamına gelebilir.

Firmaların İstihdamı İle İlgili Araştırmalardan Hanehalkı, Araştırmalarına

İnsangücü planlamasında kullanılan istatistiksel veriler ekonominin istihdam sektöründen toplanmaktadır. Bu yaklaşımın ciddi bir sınırlılığı vardır. Bugün, gelişmekte olan ülkelerde modern kuruluşlarda nüfusun yalnızca küçük bir parçası çalışır. İşlerin çoğu ekonominin tarım ve informal sektörlerinde bulunmaktadır. Bu nedenle işgücünün çoğunluğu insangücü planlaması çalışmalarının başlamasından önce dahi görmezlikten gelinmektedir. Yalnızca kamu sektörü ve/yada örgütlü istihdama dayalı olarak işgücü girdi-çıkıtı katsayıları ile başlayan bir insangücü planı ne kadar etkilidir? Kamu sektöründeki mevcut işgücü kullanımının etkin olduğunu ve bu sektörün "gerek-sinmelerinin" geleceğe yansıtılması gerektiğini kim söyleyebilir?

Etkili işgücü piyasası çözümlemesi ve politika saptama (policy-making), işsizleri de içerecek şekilde işgücünün nerede bulunduğu ilişkin bilgi ile başlamalıdır. Bu bilginin toplanacağı en iyi yer hanehalklarıdır. İşgücü piyasası çalışmaları için düzenlenmiş başka bir örneklemenin oldukça yanlı olacağı bellidir. Hanehalkı Anketlerinin tüm dünyada yaygınlaşması ve bu yolla toplanan verilerin işgücü piyasası çözümlemelerinde kullanılması olumlu bir durumdur. (Grosh'un 1991'de yaptığı çalışma, Dünya Bankası'nın Yaşama Standartları Anketiyle toplanan böyle verilerin kullanılmasına bir örnektir).

Görüş Saptama Anketlerinden İzleme Çalışmalarına

Eski mekanik insangücü tahminleri ile ilgili engeller bir yana, planı yapanlar "temel bilgi kaynağı" olarak görülmüşlerdir. Bunlar belirli

bir sektörü bütünüyle bilmesi beklenen kişilerdir ve bu nedenle ilerki yıllarda ne tür becerilere gereksinme duyulacağı konusunda bir karara varabilirler.

Bu kişilerce sağlanan bilgi, geleneksel türde mekanik insan gücü tahminlerinden elde edilen sayısal bilgilerden daha üstün olmakla birlikte, bunlar da onların görüşlerinden farklı şeyler değildir. Bu bilgi, gelecekteki olguları tam olarak açıklamaz ve açıklayamaz.

İşgücü piyasası politikasını kesin tarihsel olgulara dayandırmak gelecek hakkındaki kişisel görüşlere dayandırmaktan daha iyi olabirdi. Ekonomistlerce işgücü piyasası çözümlemesinde yaygın olarak kullanılan (fakat insan gücü planlarınınca genellikle kullanılmayan) bir araç, izleme araştırmasıdır. Bu tip bir araştırma öğrencilerin bir kısmını (cohort), diyelimki elektrik mühendisliği fakültesi mezunlarını mezuniyetlerinden başlayarak, işgücü piyasasında birkaç yıl izler (Bakınız Psacharopoulos and Hinchliffe, 1983 ve bir uygulamalı başvuru için Psacharopoulos and Loxley, 1985). Başlangıçta verilen anket ve onu izleyen anketlerle sürdürülen izleme çalışmasında, öğrencilerin kişisel ve aile özellikleri ile ilgili bilgiler, her öğrencinin istihdam edilmesi için geçen zaman (eğer istihdam edilmişse), girilen işin niteliği (elektrik mühendisliği mi yoksa taksi sürücülüğü mü?), işe girişteki kazançlar ve çeşitli yıllardaki kazançlar konusundaki bilgiler kaydedilir.

Geleceğin kestirilmesinin olanaksızlığı kabul edildiğinde izleme çalışmaları tarihin kendini tekrarladığı felsefesine dayanır; politika saptama daha sonra bu tarihsel eğilimleri hesaba katabilir. Örneğin, eğer peş peşe gelen üç yıl boyunca elektrik mühendisliği fakültesinin mezunlarının yüzde 20'sinin iş bulması iki yıl alırsa ya da bunlar elektrik mühendisliği dışındaki mesleklere girerlerse, tüm bunlar elektrik mühendislerinin piyasadaki bolluğunun işaretleridir. Beş yıllık bir sürede piyasanın ne olacağını kesin biçimde bilemememize rağmen, belki de elektrik mühendisliği fakültesine kayıtların azaltılması gerekir.

İnsan gücü planlamasının da işgücü ve çıktı arasındaki işgücü kullanım katsayıları olarak adlandırılan tarihsel ilişkilere dayandığı doğrudur (Psacharopoulos, 1987). Fakat, izleme çalışmaları ile toplanan bilginin aksine, insan gücü planlamasındaki sabit (değişmez) katsayılar on yıllarca ileriye uzatılır. Dahası, bu katsayılar sınırdaki işgücü denge-sizliklerini düzeltmek için kullanılmamaktadırlar. (Bu kavramla ilgili daha fazla bilgi ileridedir).

Meslek Kategorilerinden Eğitsel Profillere

İnsangücü planlaması tipik olarak işgücü arzının meslek kategorilerine göre sınıflandırılması ile başlar. Meslek sınıflandırmaları, bir basamaklı sayıdan (konu üzerinde OECD'nin ilk çalışmalarında olduğu gibi, bakınız OECD, 1970) dört basamaklı sayıya değin meslek gruplarını içerir. Mesleklerin Uluslararası Standart Sınıflandırmasına (ISCO-Bakınız ILO 1990) girmeyenlerin iç konumlarını sınıflandıran dört basamaklı meslek kodlarının "hayvan eğiticisi veya fil sürücüsü" düzeyindeki konumlara (ISCO kodu 9332) kadar indiği söylenebilir. Hatta bu standart, "astrologları", (ISCO kodu 5151) "falcılar"dan (ISCO kodu 5152) ayırır.

Bu mesleklerden her biri daha sonra belirli mesleğe karşılık gelen eğitim profiline çevrilir. Astrologları ayrı tutup mühendisler örneğimizi sürdürürsek, üniversitenin elektrik mühendisliği fakültesinin bir mezunu ile bir elektrik mühendisi arasında bire bir uygunluk kabul edilirse, bu gibi eşleştirmeler kolay görünecektir.

Bu yaklaşımda en azından iki problem vardır. İlki, belirli bir eğitsel düzeye uygun olmayan "orta düzeyli teknisyen" gibi çok kesin sınırı olmayan meslekler bulunmaktadır. Hatta, elektrik mühendislerinin durumunda da, örneğin kişiler dört yıllık yerine iki yıllık bir yüksek-okuldan da gelebilir veya işte yetiştirilmekte olabilir. Yine elektrik mühendisleri ülkenin elektrik mühendisliği fakültesinin kapasitesi ile ilgili olmadan yurt dışından gelebilirler.

İkinci problem "meslek" in kendi içinde bir politika değişkeni olmamasıdır. Çözümleme, kendisinin bir politika aracı olarak kullanılmasına dayandırılmalıdır. Örneğin, seçici olarak yaygınlaşan veya bir mesleki ortaöğretime doğru daralan bir eğitim politikasına sahip olabilirsiniz. Fakat, çalışanları yetiştirmeyi planlayamazsınız. Onların eğitsel kökenleri nedir veya ne olmalıdır? Bu konular için gerçekten "planlama" yapılabilir mi?

Mevcut işgücü piyasası çözümlemesinin işçinin mesleğinden çok onun eğitsel profili üzerinde yoğunlaşmasının nedeni budur. Eğitimi bir sınıflama ölçüsü olarak kullanan işgücü piyasası çözümlemesinin sonuçları, doğrudan doğruya okullar ve üniversitelerle ilgili politikalara rehberlik eder. Diğer yandan mesleki sınıflama diğer amaçlar için (örneğin istihdamda kadın-erkek farklılıkları veya cinsiyet ayrımı) için yararlı olmasına rağmen, politika açısından hemen hemen geçersizdir.

Kamu Sektöründen Özel ve İnfomal İstihdama

Ekonomistler hakkında, onların anahtarlarını kaybolduğu yerde değil, ışığın olduğu yerde arama eğilimi gösterdikleri biçiminde ünlü bir fıkra vardır. İnsangücü planları bu betimlemeye çok iyi uyarlar. Tipik bir insangücü tahmini uygulamasının temeli olan işgücü kullanım katsayıları, kamu işletmeleri yada devlete yarı bağlı (parastatal) işletmelerdeki istihdamda, her bir meslek / beceri kategorisindeki işçi sayılarının gözlenmesi yoluyla türetilmiştir (ve hala bazı durumlarda türetilmektedir). Eğer özel sektör de kapsanırsa, gözlemler tipik olarak geniş firmalarla sınırlanır. Bunun nedeni, bu işletme ortamlarında işçilerin yoğun olmasından dolayı, böyle verilerin toplanmasının kolaylığıdır.

Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde işçilerin çoğunluğu özel istihdamı oluşturan "küçük firma"larda veya sürekli büyüyen infomal sektörde bulunmaktadır. Bu işçiler, insangücü planlaması çalışmalarında genellikle kapsamazlar. Yukarıda da belirtildiği gibi, bu kişiler ile ilgili veri toplamanın kolay olmadığı ve hanehalkı araştırmasını gerektirdiği doğrudur. Hatta bir mahalle anketi (street survey) bile yetersiz olacaktır. Çünkü araştırmanın belli bir gününde orada olmayanlar araştırma dışında kalacaklardır. Fakat, hanehalkı araştırması yoluyla elde edilen bilgi işgücü piyasasının tüm sektörleri için etkili politika önerileri geliştirmede, işgücü piyasası çözümlemecilerine büyük ölçüde yardımcı olacaktır.

Mekanik "işgücü piyasası çözümlemesi"nde tipik bir hata, işletmeler içinde işçilerin edimlerini (performance) gözlemek ve bu edimi doğrudan işçinin eğitsel kökeni ile ilişkilendirmektir. Örneğin, işçi mesleki ortaöğretim kökenli ve denetmenin düşüncesine göre edimi iyi ise, insangücü plancısı ülkenin daha çok mesleki ortaöğretim mezunları yetiştirmesi gerektiği yönündeki politika sonucuna sıçrayabilir. Bu durumda plancının kaçırabileceği gerçek şudur ki, aynı yıl okulu bitiren 100 mesleki ortaöğretim mezunu arasından yalnızca beş kişi okuldan sonra doğrudan çalışmaya başlamıştır (diğerleri üniversite sistemine girmek için çabalyor) ve bu beş kişiden yalnızca ikisi ortaöğretimde öğrenim gördükleri meslek ile ilgili bir işe girdiler (tezgah-tarlık yapan diğer üç kişiden biri şimdi işsiz).

Yinelersek, titiz bir işgücü piyasası çözümlemesi için veri toplama konusundaki yanıt, bir hanehalkı araştırması veya bir izleme çalışmasıdır. Gerçekten ikamesi yoktur. Basit bir ifade ile, yerine konulabilecek bir çalışma yoktur.

Üretimin Verimliliğinden Yoksulluk ve Eşitlik Konusuna

Başlangıçta insangücü plancısı üretimin verimliliğine sapanmıştır; gelecekteki üretiminizi gerçekleştirmek için belirli bir tipte, çok sayıda nitelikli işçiye sahip olmalısınız. Kuramsal olarak bu yaklaşım akla uygun görünebilir, fakat insangücü planlamasında uygulanagelmekte olan biçimiyle başlıca iki sorun bulunmaktadır.

Birincisi, bunun yanlış bir verimlilik türünü içerdiği olabileceğidir. Bu aşağıdaki bölümde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. İkincisi, zaman değişmiştir ve verimlilik bundan sonra, sosyal eylemin tek ölçütü değildir. Eşitlik ve yoksulluk düşünceleri işgücü piyasası politikasının hazırlanmasında artan ölçüde hesaba katılmaya başlanmıştır. Örneğin, bazı durumlarda, politika belirleyiciler emek yoğun teknolojileri, bu teknolojiler verimlilik açısından optimal olmasa bile, istihdamı artırmak ve ulusal gelirden emeğin payını artırmak için geliştirebilirler.

Teknik Verimlilikten Ekonomik Verimliliğe

Verimlilik ölçütüne sıkışıp kalan insangücü plancıları, tipik olarak teknik verimliliği, yani, belirli bir ürünün üretilmesinin en iyi teknik yolunu kasederler. Buna karşın, işgücü piyasası çözümlemecileri ekonomik verimliliği dikkate alır. Bu, onların belirli girdilerin birim maliyetlerine bağlı olarak, makina mühendislerince sağlanan girdi bileşimini değiştirmeleridir. Böylece, bazı durumlarda, nüfusa belli bir düzeyde sağlık hizmeti sunabilmek için teknik verimlilik açısından bir doktora beş hemşire oranının sağlanması gerektiği halde, bir doktora on hemşire oranı ekonomik olarak daha verimli olabilir. Çözümlemeye fiyatların da katılmasıyla ekonomik verimliliğe ulaşılır ve maliyetle ilgili bu bilgi, örneğin bir avuç kişiye kalp nakli ve kırsal kesimdeki çok sayıda kişiye temel sağlık hizmetleri sağlanması arasında bir tercihe izin verecektir. Fakat, yukarıda açıklandığı gibi, fiyatlar, tipik insangücü planlaması uygulamasında yer almamaktadır. Her şey doktorların ve hemşirelerin sayısına dayanarak hesaplanmaktadır.

Çıktı-İşgücü İlişkilerinden Maliyet - Yarar Çözümlemesine

Bu, yukarıda işaret edilen sorunun başka bir biçimde belirtilmesidir. İnsangücü planlaması çıktı (fiziksel veya parasal kavramlarla belirtilen) ile bu çıktının üretilmesi için "gereklili" beceri / eğitim düzeyine uygun işgücü (emek) miktarı arasındaki ilişkilere dayalıdır. Üzerinde düşünülen eylemin ekonomisini değerlendirmeye girişmez. Tipik olarak

A'dan B'ye varmanın, maliyetler hesaplanmaksızın, en iyi teknik yolunu seçen insangücü tahminleri, çoğunlukla, Rolls Royce çözümlerle sona erer. Buna karşın bir işgücü piyasası çözümlemecisi, belli türde eğitim ve yetiştirme yoluyla sağlanan nitelikli işgücü arzındaki artışı da içeren maliyet sonuçlarını hesaba katar ve sonuç Volkswagen çözümlerle pitebilir: daha zor fakat çok daha ekonomiktir.

Değişmez Ücretlerden Esnek Ücretlere

İnsangücü planlaması, ücretleri dikkate almayarak, üstü kapalı olarak onların değişmez olduğunu varsayar ya da en azından, gelecekte hangi becerilere "gereksinim" duyulacağı sorusunu etkilemeyeceğini varsayar. Aksine, beceri/ eğitim düzeyine göre maaş ve ücret düzeyleri işgücü piyasası çözümlemecisinin çalıştığı temel değişkenlerden biridir. Çünkü, ücretler hem firmaların işgücü talebini hem de bireylerin işgücü arzını etkiler. Zaman içinde ücret düzeylerinde meydana gelen değişmeyi görmezden gelme, yalnızca insangücü tahmininin en kaba türüne yolaçabilir.

Aynı nedenle, hiç bir ekonomist "gereksinme" sözcüğünü işgücü piyasası çözümlemesi bağlamında kullanmayacaktır. "Talep"i ise, evet. Tıpkı fiyatlar düşürüldüğünde talebin artacağı gibi, bir mal veya hizmetin talebinin bulunmayacağı bir fiyat her zaman vardır. "Gereksinme" kişiseldir, mutlak kavramdan sakınılmalıdır, oysaki işgücü arzı ve talebi görelî ve daha katı kavramlardır.

Beceri Kazandırmaya Dönük Yetiştirmeye Karşı Genel Yetiştirme

İnsangücü planlaması uygulamaları doğası gereği, tipik olarak belirli mesleki/ teknik nitelikteki işgücü arzının artırılması önerileriyle sonuçlanır. Fakat bu, ekonominin gelecekteki dinamiklerini hesaba katmaksızın, yalnızca bugünkü çıktı ve istihdam arasındaki gözlenen ilişkilerin geleceğe uzatılmasıdır. Bir işgücü çözümlemecisinin bakış açısından, nüfusun genel yeterliliklerini artırmak kazanç sağlamayan belli bir el becerisini dar bir çerçevede bir meslek olarak ele almaktan daha fazla tercih edilebilirdi.

Bugün, artan bir şekilde, genel eğitimin yani yetiştirilenlerin genel yeterliliklerini artıran yetiştirmenin uzun dönemde dar mesleki eğitimden daha fazla maliyet/ etkinliğe sahip ve güvenilir olduğu kabul edilmektedir. Yakın bir tarihte (1991) ABD'nin Çalışma Bakanlığı (Department of Labour) ortaokul çocuklarına onları işyerine hazır-

lamak için ne öğretilmesi gerektiği konusunda bir rapor yayınladı. Rapora göre, okul mezunları “beş yeterlik alanında” becerili olmadırlar, teknolojik yetenek daha sonra gelmektedir:

1. Olanakları paylaşırma yeteneği,
2. Kişilerarası iletişim becerilerinin gelişimi,
3. Bilgiyi değerlendirme,
4. Çalışma sistemlerini anlama yeteneği,
5. Yeni teknolojilerle ilgilenme yeteneği.

Okuldaki Yetiştirmeden Firmadaki Yetiştirmeye

“Gereksinme duyulan mesleki beceriler”den gerekli okul çıktısı’nın kestirilmesi tipik insangücü tahmininin temelidir. Fakat, insangücü tahmini yöntemi üzerinde veya daha iyisi işgücü piyasası çözümlemesi üzerinde görüş birliğine ulaşmamızdan sonra bile, tüm uzman teknisyenlerin ülkenin örgün eğitim sisteminde yetiştirilmesinin gerekli görülmesi için bir neden yoktur.

İşgücü çözümlemecileri bu teknisyenlerin arzını artırmamanın alternatif yollarını gözden geçireceklərdir. Herhangi bir türde, resmi okullar, veya yetiştirme kurumlarını içermeyen bir yol, mevcut işgücü havuzundaki (şu anda başka bir tür işi yapan) daha fazla insanın bu mesleğe çekilmesi için teknisyenlerin ücret yapısını bozmak olabilir. Bu durumun tipik bir örneği, kamu sektörünün A becerisinin kıtlığından yakındığı durumdur. A tipinde yeni mezunlar yetiştirmeden önce gerçekleştirilecek bir ücret artışı, A becerisine sahip olan kişiler için (en yüksek kamu ücretlerini aşan bir ücret) hemen hemen kesinlikle kamu sektöründeki beceri açıklarını bir gecede dolduracaktır.

İstenilen becerilerin arzının artmasının ikinci bir yolu, örgün eğitim sistemi dışında uzmanlaşmış mesleki kurumların geliştirilmesi olabilir. Örgün eğitim sistemi içindeki teknik/mesleki yetiştirmenin gerçek değerinin kuşkuğu olduğu ortaya çıkmıştır. Okullar en son teknolojiyi izleyemezler. Araçları kullanım dışı kalmakta ve korunmamaktadır. Uzmanlaşmış meslek okulları, diğer taraftan piyasa taleplerine cevap vermekte daha iyidirler ve yetiştirilenlere maliyet-etkililik ilişkisi uygun olan eğitimi sunmaları daha olasıdır.

“Programın uygunluğu” ve “işgücü piyasası ile yetiştirme arasındaki ilişkileri” artırmada başarılı olmak için hala en iyi yol işbaşında

yetiştirmedi. Firma yöneticileri en son teknolojiyi herhangi birinden daha iyi bilirler, böylece belirli beceriler için gelecekteki taleplerini önceden sezinleyebilirler. Onların sundukları yetiştirme yalnızca verimli olma olasılığı yüksek yetiştirmeler değil, kısmen firmanın desteklediği ve finanse ettiği yetiştirmelerdir. Ayrıca, bu tür yetiştirmeler, ücretlerinde azalma olsa bile işçilerin istihdamını sürekli kılar. (Bakınız, World Bank, 1991).

Ücretsiz Eğitim ve Yetiştirmeden Maliyeti Ödemeye

Maliyet sorunu dikkate alınmadığında, insangücü plancısı, kapalı olarak hem yetiştirilecek kişinin hem de onun firmasının yetiştirme için para ödemeyeceğini varsayar. Bu para, görünmeyen vergi yükümlüleri tarafından ödenecek ve eğitim ile yetiştirme "parasız" mallar olacaklardır. Eğitim ve yetiştirme hizmetlerinin bu hizmetlerden yararlananlara parasız sunulması gibi maddeleri sağlama politik olarak da özellikle orta ve daha üst sınıflara popüler olma gibi bir avantaja sahiptir.

Diğer taraftan, işgücü piyasası çözümlemecisi açık olarak yetiştirme maliyetinin, en azından bir kısmını, vergi ödeyenler yerine doğrudan doğruya hizmetten yararlananlara ödetmenin yollarını bulmak için çalışacaktır. Bu işgücü piyasası çözümlemecisinin yoksulları koruması nedenine bağlı değildir. Aksine, yüksek gelirli ailelerden gelen öğrencileri finanse etmek ve desteklemek için daha fazla kamu kaynağının bulunması anlamına gelecektir. Öğrenim ücreti ödeme, öğrencinin kendi başına seçim yapmasını böylece üniversite sisteminin verimliliğini de artırır. Bu, eğitimin yaygınlaştırılmasının önceliğini sürdürdüğü gelişmekte olan ülkelerde daha çok kamu kaynağının eğitimin daha düşük düzeylerine yönlendirilebilmesine izin verir (Bu noktaların ayrıntıları için bakınız World Bank, 1986).

Devlet Eğitimi ve Yetiştirmesinden Özel Kurumlara

Tipik insangücü planlaması, özel sektörü yalnızca işgücü talebinin bir kaynağı olarak değil, aynı zamanda eğitim ve yetiştirme sağlayan bir potansiyel olarak da görmezlikten gelmektedir. Bu, ülkenin nitelikli insangücününün yaratılması görevini kamu sektörüne veren bir gelenek olarak sürmektedir. Fakat işgücü piyasası çözümleyicileri, olabildiğince özel yetiştirme kurumlarının gelişmesini teşvik etmeye girişeceklerdir. Bu, verimlilik nedeniyle ve paradoksal olarak, eşitlik nedeniyledir. Kâr güdüsü ile çalışan özel kuruluşlar, kârsız çalışan kurumlardan

daha çok maliyet bilincinde olmaya zorunludurlar. Öğrenciden sağlanan gelirle yaşamak zorunda olmalarından dolayı, sorumluluk uzaktaki merkezi bakanlıktan öğrencilere geçmiştir. Eğer bu öğrenciler aldıkları eğitim veya yetiştirimin iyi olmadığını veya "amaca uygun" olmadığını hissederlerse devam etmeyi bırakacaklar ve kuruluş kapanmak veya verimli bir yol bulmak zorunda kalacaktır.

Özel yetiştirme kurumları daha az mali olanaklara sahip öğrencilere daha fazla kamu kaynağını yönelttikleri için sistemin adillğini de artırır. Kamu eğitim / yetiştirme bütçesinin bir kısmını oluşturan kullanıcı harçları ve okul taksiti ödemeleri düşük gelirli ailelerden gelen öğrencilere daha adil bir şekilde yöneltilmelidir.

Kuşkusuz, özel kuruluşların sağladığı yetiştirmelerin özel bir durumu iş başında yetiştirme değildir. Böyle durumlarda yetiştirimin maliyeti firma ve yetiştirilen arasında, yetiştirilirken ücretin düşürülmesi yoluyla paylaşılır.

Uzun Dönemdeki Beceri Açıklarını Kapatmaktan Emek Piyasası Dengesizliklerini Düzeltmeye

Bu, insangücü planlaması ve işgücü piyasası çözümlemesi arasındaki en temel farklılıklardan biridir. İnsangücü planlamasının ufku uzundur. Temel kaygısı, becerilerin kendiliğinden sunulması ile ekonominin bu becerilere duyduğu "gereksinme" arasında sezilen farklılığı kapatmaktır. Planlamasının ufku, bazen 20 yıla kadar uzanabilir.

Aksine, işgücü piyasası çözümlemecisi çok daha kısa bir ufka sahiptir. İlgisi, işgücü piyasasındaki mevcut dengesizlikleri düzeltmektir. Yani, belirli becerileri olan daha çok kişinin kendilerini piyasaya sunmaları için ücret tavanlarını yükseltmek ve hatta daha genç kişilerin istihdam edilebilmelerini sağlamak için taban ücretlerini (asgari ücret gibi) yükseltmektir.

İşgücü piyasası çözümlemecilerinin yaklaşımı aşamalı ve sınırlı iken, tipik insangücü planlamalarının yaklaşımı geniş ve süreksizdir. Çözümlemeciler istenen yöndeki aşamalı değişimleri önerirler, daha sonra düzeltici eylemi yenilemek için bir kaç ay/ yıl sonra durumu yeniden değerlendirirler. Geleceğin belirsizliğinin dikkate alınması nedeniyle uzun dönemli "insangücü geliştirme planı"na bağlanma yoktur.

III. BİTİŞ YORUMU

Eski insangücü tahmin tekniği ile yukarıda betimlenen yeni işgücü piyasası yaklaşımı arasındaki zıtlık kabul edildiğinde insangücü tahmininin niçin bütünüyle ikame edilmediği merak edilebilir. Bana göre yanıt, insanın tembelliğinde bulunmalıdır.

Anahtarı, bazen kaybettikleri yerde değil ışığın olduğu yerde arayanlar yalnızca ekonomistler değildir. İnsangücü tahmininin çok azalan popüleritesinin (yaygınlığının) hâlâ devam etmesinin nedeni onun yönetsel çekiciliğinde yatmaktadır. Yine de, bu, daha akıllıca seçeneklerin bolluğuna rağmen toplumdaki varlığını sürdürmekte olan tek etkinlik değildir.

KAYNAKÇA

- Ahamad, B.; Blaug, M. (eds.). 1973. *The practice of manpower forecasting: A collection of case studies*. Amsterdam, Elsevier.
- Grosh, M. 1991. "The household survey as a tool for policy change", in World Bank: *Living standards measurement study*, Working Paper No. 40. Washington, DC.
- Harbison, F.; Myers, C.A. 1964. *Education, manpower and economic growth: Strategies of human resource development*. New York, McGraw-Hill.
- I.L.O. 1990. *International Standard Classification of Occupations: ISCO-88*. Geneva.
- Jamison, D.; Lau, L. 1982. *Farmer education and farm efficiency*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- OECD. 1970. *Occupational and educational structures of the labour force and levels of economic development*, Paris.
- Psacharopoulos, G. 1984. "Assessing training priorities in developing countries: Current practice and possible alternatives", in *International Labour Review*, No. 5, pp: 569-583.
- . 1987. "The manpower requirements approach", in G. Psacharopoulos (ed.): *Economics of education: Research and studies*. Oxford, Pergamon Press.
- . Hinchliffe, K., 1984. *Tracer study guidelines*. Washington, DC, World Bank, Education Department.
- . Loxley, W., 1985. *Diversified secondary education and development: Evidence from Colombia and Tanzania*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- ; Tan, J.P.; Jimenez, E. 1986. *Financing education in developing countries: An exploration of policy options*. Washington, DC, World Bank.
- United States Department of Labor. 1991. *What work requires of schools: A SCANS report for America 2000*. Washington, DC.
- World Bank. 1991. *Vocational and technical education and training: A policy paper*. Washington, DC.
- Youdi, R., Hinchliffe, K. (eds.). 1985. *The practice of manpower forecasting revisited*. Paris. Unesco, International Institute of Educational Planning.