

İNSANGÜCÜ PLANLAMASI

Prof. Dr. Mahmut Âdem
Dokuzeylül Üniversitesi
Buca Eğitim Fakültesi
Eğitim Bilimleri Bölüm Başkanı

Sorun ve Önemi

Günümüzde ülkeler, ekonomik ve toplumsal düzeylerine göre başlıca iki grupta ele alınmaktadır : Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler.

Kalkınma konusu uzmanı Fransız iktisatçı Jean Fourestié “geri kalmış bir ülke, eğitimde de geri kalmış bir ülkedir” demiştir. Bu ifade, “geri kalmış bir ülke, insangücünde, özellikle nitelikli insangücünde de geri kalmış bir ülkedir” şeklinde değiştirilebilir. Çünkü bilindiği gibi temel üretim faktörleri sermaye, doğa ve emektir. Ancak sermaye ve doğa yönünden yeterli olup da nitelikli insangücü yönünden yeterli olmayan ülke, kalkınmış ülke değildir. Hatta ekonomik anlamda büyüme, yani bir yılda üretilen mal ve hizmetlerin toplamında ya da birey başına düşen ulusal gelirin, gelişmiş ülkeler düzeyinde artması da kalkınma sayılmaz.

Kalkınma kavramı gelişmekte olan ülkeler için, büyüme de daha çok gelişmiş ülkeler için kullanılan bir kavramdır. O halde kalkınma nedir?

Kalkınma, siyasal iktidarın belli ekonomi politikaları izleyerek toplumun yapısını, bireylerin refah düzeyini artırmak amacıyla değiştirme girişimidir. Buna göre kalkınma sürecinde ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve eğitsel değişkenler birlikte düşünülmektedir. O halde gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki fark yalnızca ekonomik değil, çok boyutludur. Örneğin petrodolar zengini bir ülke, birey başına düşen ortalama ulusal geliri, Batının gelişmiş ülkelerinden yüksek olsa da, nüfusunun önemli bir bölümü okuma -yazma bilmiyorsa, kadın nüfusunun okur-yazarlık oranı çok düşükse, herkes yetenekleri ölçüsünde zorunlu temel eğitim olanağından yararlanamıyorsa, orta ve yüksek öğretim herkese eşit olarak sunulamıyorsa, bilim ve teknoloji üreten kurumları yetersizse; kısaca bireyin yaşamında belirgin bir çağdaşlaşma gözlenemiyorsa yani insanca yaşam koşulları sağlanamamışsa, bu ülke gelişmiş bir ül-

ke değildir. Genel olarak bilim ve teknoloji üretmek, gelişmişlik ölçütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bilim ve teknoloji üretmek, ancak yüksek nitelikli insangücü ve mevcut insangücünün çok iyi değerlendirilmesiyle sağlanabilir. Bu nedenle kalkınmada ihtiyaç duyulan insangücü, hem sayı ve hem nitelik yönünden büyük önem taşımaktadır. Nitekim kalkınma uzmanları, gelişmekte olan ülkelerin geri kalmışlığının temel nedeni olarak, insangücü ve onun eğitimi yani ona nitelik kazandırılması olduğu konusunda birleşmektedirler.

Sovyet iktisatçı V.E. Komarev şöyle demiştir :

Ekonomik kalkınma, eğitim talebinin artmasına neden olmaktadır. Buna karşılık çok sayıda nitelikli insangücü olmadan, yurttaşların genel yaşam düzeyleri yükseltilmeden günümüzde üretimi artırmak olanaksızdır.

Eğitimin üretime etkisi çok açık seçiktir. Sanayide üretim artışının % 75'i işin verimliliğinin yükseltilmesi sonucudur. Strumilin, ulusal gelir artışının % 23'ünün, işgücünün nitelik ve eğitim düzeylerinin yükseltilmesi sonucu olduğunu ileri sürmüştür.¹

Koichi Emi de, Japonya'da Meiji (1867-1912 Japonya İmparatoru) çağında ekonomik kalkınma ile eğitim arasındaki ilişkiyi şöyle ifade etmiştir :

Japonya, Asyalı komşularından önce sanayi çağına girmiştir. Meiji çağının devrimi, tasarruf ve yatırımla simgelenmişti. Bugün bu atılıma sebep olan insan faktörüne büyük önem verilmektedir. Meiji çağının başından itibaren (1867) çocukların % 50'si okula gidiyordu. 1908 yılında öğrenim çağındaki çocukların % 90'ı zorunlu ve parasız temel eğitimden yararlanıyordu. O halde Japon eğitimine yapılan yatırımlar ekonomik atılımın bir çeşit çoğaltanı olmuştur².

Görülüyor ki, birçok ekonomik konuda çoğu kez taban tabana zıt bir görüşün savunucuları olan kapitalist ve sosyalist iktisatçılar, kalkınmada nitelikli insangücünün rolü konusunda birleşmektedirler. Bu, kalkınmada emek ya da nitelikli insangücü faktörünü, öteki üretim faktörlerinden ayıran çok önemli bir özelliktir.

İnsangücü, kalkınmanın başlıca belirleyicilerinden biridir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma söz konusu olunca bir kısım sorular akla gelmektedir. Bu sorulardan bazıları şunlardır :

¹ UNESCO, *Textes Choisis Sur l'Economie de l'Education*, (Paris, 1968), s. 92-93.

² Aynı, s. 107.

Ülke kalkınması için hangi tür ve düzeyde insangücüne ihtiyaç duyulmaktadır? Mevcut nitelikli ve yüksek nitelikli insangücü sayıca ve nitelikçe yeterli midir? Değilse hangi alanda insangücü yetiştirilmesine öncelik verilmelidir?

Bu sorulara cevap verilmeden önce insangücü planlamasında stratejinin çok iyi belirlenmesi gerekmektedir. Konunun ayrıntısına geçmeden önce insangücü planlamasında bazı temel kavramların açıklığa kavuşturulmasının, sorunun doğru anlaşılmasına yardımcı olacağı düşünülmüştür.

Temel Kavramların Tanımı

Emek : İnsanın mal ve hizmet üretiminde kullandığı, harcadığı bilgi, beceri, yeteneklerle fiziksel ve ruhsal vb. tüm gücüne emek denir. Her emek bir ücret karşılığıdır. Emek gelirlerini etkileyen en önemli faktörler, emek arzının özellikleri ile ilgili olanlardır. Emek arzı denilince; bir firmaya, bir sanayi işletmesine, kısaca ulusal ekonominin tümüne insan emeğinin yapabileceği hizmetlerin sunulması anlaşılmaktadır.

Bir üretim faktörü olarak emek arzına, dört noktada değişen bir büyüklük denilebilir. Şöyle ki : Bir ulusal ekonomide çeşitli mal ve hizmetlerin üretilmesi amacıyla piyasaya arzedilen emek miktarı :

- Çalışmak isteyen işgücünün sayısına,
- Her çalışanın çalışmak istediği süreye,
- Her çalışma saatında harcanan emeğin yoğunluğuna,
- Çalışanın niteliğine bağlı olarak değişmektedir.

İşgücü (Labor force) : Herhangi bir zamanda ülke nüfusunun fiilen çalışan kısmına denir.

İnsangücü (manpower) : Bir ülke nüfusunun mal ve hizmet üretebilecek kısmıdır, genellikle 15 - 64 yaşlar arasındaki nüfusu kapsar. Fiilen çalışabilecek nüfus denilince; niteliksiz işçiden ileri düzeyde uzmanlık kazanmış yüksek nitelikli insangücüne kadar tüm insangücü akla gelmektedir. O halde insangücü, nüfusun tümünü değil, yalnızca çalışabilir nüfusu içermektedir. Tüm nüfus denilince, çalışabilir olsun, çalışamaz olsun O (sıfır) yaş ile başlayan yaşlı, sakat, çocuk, yetişkin, ekonomik anlamda üretici ya da tüketici olmasına bakılmaksızın "yediden yetmiş" ülke nüfusunun tamamı anlaşılmaktadır.³

³ Lee Deighton (Ed.), *The Encyclopedia of Education*, New York, The MacMillan Comp., 1968, Cilt : 6, s. 54.

Planlama : Bazı amaçlara ulaşmak için toplumun mal, para ve insan kaynaklarını daha etkili ve verimli kılmak amacıyla rasyonel ve düzenli analiz tekniği kullanılarak gelecekte uygulanacak bir dizi kararları hazırlamaktan oluşan bir süreçtir.⁴

Eğitim Planlaması : Eğitimi öğrencilerin ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamada ve amaçlarını gerçekleştirmede daha etkili ve verimli kılmak amacıyla rasyonel ve düzenli çözümleme tekniğinin eğitim sürecine uygulanmasıdır.⁵

İnsangücü Planlaması : Belli bir dönemde ekonomik ve toplumsal kalkınmanın zorunlu kıldığı insan kaynaklarının, daha etkili ve verimli bir biçimde kullanılması amacıyla bilimsel yöntemlerle yetiştirilmesi sürecidir.⁶

Eğitim planlaması ile insangücü planlaması arasındaki en önemli fark, eğitim planlamasının tüm nüfusu kapsamına karşılık insangücü planlaması, nüfusun bir bölümünü, çalışabilir nüfusu, onun da ekonomik ve toplumsal kalkınmanın ihtiyaç duyduğu nitelik ve sayıda nüfus kesitini kapsamaktadır. Daha açık bir deyişle bireyin eğitimini, iyi anne, iyi baba, iyi yurttaş, demokratik düzenin üyesi, geleneklere ve kültürel mirasa bağlı kısaca iyi doktor, iyi mühendis, iyi öğretmen olarak iyi insanın yetiştirilmesi eğitim planlaması uğraş alanına girmektedir.

İnsangücü planlaması başlıca iki amaca yöneliktir : Bu amaçlardan birincisi bireyi, ikincisi toplumu ilgilendirmektedir. İnsangücü planlamasının bireysel hedefi; bireyin fiziksel niteliklerini, verimini ve toplumsal üretime katkılarını içeren tutum ve davranışlarını kapsamaktadır. İnsangücüne mesleki eğitim verilmesine yönelik bu hedefler, örgün eğitimin mesleki yönünü de içermektedir. Örgün eğitim ve onun mesleki eğitim bölümü; bireyin üretim faktörü olarak verimli çalışabilmesi için gerekli olan fiziksel ve zihinsel sağlığı, beslenmesi, işe karşı tutumu yani çalışma disiplini de içermektedir. İnsangücü planlamasının çevreye yönelik hedefi ise, eldeki personelin en etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını temel amaç edinmektedir. Bu bir şema ile gösterilecek olursa; eğitim planlaması ile insangücü planlaması, mesleksi yetiştirmede birleşmekte

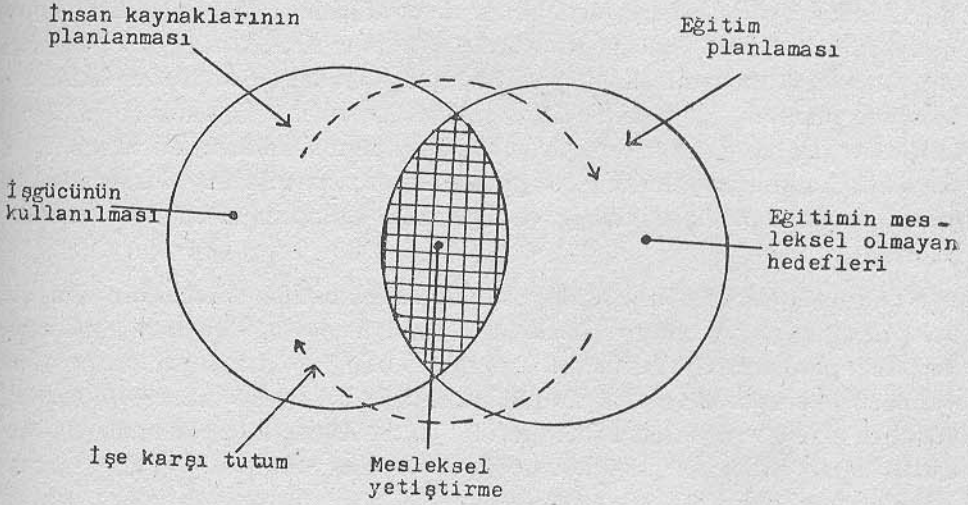
⁴ A.J. Bartholomew (Ed.), *Manpower Planning*, England : Penguin Books, 1976, s.142.

⁵ Philips H. Coombs, *Eğitim Planlaması Nedir* (Çev.: Cemal Mihçioğlu), Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Dairesi Yayını No: 19, Ankara, 1973, s. 1.

⁶ Asa S. Knowles (Ed.), *The International Encyclopedia of Higher Education*, USA, Jossey - Bass Publishers, 1977, Cilt: 6, s. 54.

buna karşılık işe karşı tutum, eğitimin mesleki olmayan hedefleri vb. konularda ayrılmaktadır.

ŞEKİL-1



Kaynak: Herbert S. Parnes, "Planification Des Ressources et de L'Education", Les Prévisions de Main - D'oeuvre Dans La Planification De L'Enseignement, OECD, 1967, s. 21.

Neden İnsangücü Planlaması?

Genelde, temel üretim faktörlerinin (doğa, sermaye ve emek) planlanması, ekonomik anlamda tüm kaynakların planlanması anlamına gelmektedir. Esasen anılan üretim faktörlerinin birbirinden soyutlanması düşünülemez.

Genel anlamda planlama kavramı; kalkınma, büyüme ve çağdaşlaşma kavramlarıyla birlikte ele alınmakta ve düşünülmektedir. Asıl amacın kalkınma olmadığı durumlarda, insangücü planlaması kavramına yer verilmesi de düşünülemez. Bu nedenle özellikle kalkınmakta olan ülkelerde geleceğe yönelik sorunların belirlenmesi, çözümlenmesi, dolayısıyla planlanması büyük önem taşımaktadır. Çünkü anılan ülkelerde, kalkınmada en önemli sorun, ihtiyaç duyulan nitelikli ve yüksek nitelikli insangücünün yetiştirilmesinin planlanmasıdır.⁷

Öte yandan kalkınmakta olan ülkelerde, insangücü ihtiyaçları konusunda karşılaşılan kimi sorunlarda benzerlikler gözlenmektedir. Genellik-

⁷ F.H. Harbison, "The Strategy of Human Resource Development in Modernizing Economics", Ronald A. Wykstra (Ed.), Educational and the Economics of Human Capital, The Free Press, 1971, s. 214-255.

le bu ülkelerde niteliksiz işgücünün işsizliği, gizli işsizliği, mevsimlik işsizliği çok yaygındır. Ayrıca yükseköğretim, üniversite mezunu gençler arasında da işsizlik önemli boyutlardadır. İş ve meslek değiştirmelerine de sık rastlanmaktadır. Buna karşılık işverenler de her zaman istedikleri bilgi, beceri ve yetenekte işgücü bulamamaktadırlar. Dolayısıyla bir yanda çalıştırılmayan atıl işgücü, öte yanda istenilen nitelikte işgücü yetersizliği ülke kalkınmasını engelleyici boyutlar taşımaktadır. Bu nedenle insan gücü planlaması, özellikle sözü edilen ülkelerde çok daha zorunlu olmaktadır. Daha açık bir deyişle gelişmekte olan ülkelerin, bu arada Türkiye'nin kalkınması, insan gücü planlamasına; insanların insanca daha mutlu yaşamaları da ekonomik ve toplumsal kalkınmaya bağlı bulunmaktadır.

Günümüzde tüm ülkelerde kaynakları planlama süreci, bir dizi alt sistemlerden oluşmaktadır. İnsan gücü planlaması da, dünyada tüm kaynakların planlanmasında bir alt sistemdir. Örneğin Türkiye'de yetişmiş insan gücü, Avrupa Ekonomik Topluluğuna üye ülkelerde "serbest dolaşım" hakkını alarak; ya da İslam ülkelerine ya da Avustralya, Kanada vb. Atlantik ötesi ülkelerde istihdam olanağı arayarak dünya iş piyasasına işgücü sunmaktadır.

Bir ülkede ulusal düzeyde sanayi, tarım, hizmet sektörleri, bu sektörlerle ham madde üretimi, turizm potansiyeli, madenleri, ormanları vb. uzun dönemli perspektif planlarda ele alınırken, bu sektörlerin ayrılmaz üretim faktörü olan insan gücünün planlanması, genel ekonomik ve toplumsal kalkınma planının dışında bırakılamaz. Hiç bir ülkede insan gücü planlaması, diğer kaynakların planlamasından ayrı düşünülmemektedir.

Bununla birlikte insan gücü diğer kaynaklara benzememektedir. İnsan gücü değişebilir bir kaynaktır. Dolayısıyla özel bir bakış açısı gerektirmektedir. Bu konudaki planlama yaklaşımları, diğer kaynakların planlama yaklaşımlarından daha değişik olmak durumundadır. İnsan gücünün değişebilirliği şu yönlerden ele alınabilir:

1. İnsan gücü Göç Edebilir

Özellikle kalkınmakta olan ülkelerde insanlar; geri kalmış yörelerden sanayileşmiş yörelere, kırsal kesimden kentlere kitle halinde göç etmektedirler. Hatta göç ettikleri büyük kentlere; istihdam, konut, eğitim, sağlık vb. pek çok sorunu da birlikte getirmektedirler.

2. Çalışan İnsan gücü Greve Gidebilir

Demokratik ülkelerde grev, çalışanlara tanınmış olan eğitim hakkı, sağlıklı yaşama hakkı gibi anayasal bir haktır. Grev, tüm üretimin bir

anda durmasıdır. O halde siyasal iktidar ve işveren, grevlerin yurt ekonomisine etkilerini hesaplamakla yükümlüdürler.

3. Çalışan İnsangücü Üretim Gücünü Azaltabilir

İnsanın çalışmasındaki verimi, büyük ölçüde çalışma koşullarına bağlıdır. İnsanın çalışmasında sağlıklı olması, iyi beslenmesi, mutlu bir aile ortamında bulunması, yeterince dinlenebilmesi, iş yerindeki ısı, ışık vb. koşullar, ücret ve yarım konusunda işgüvenliği, baskı, korku vb. sorunlar iş verimliliğini olumlu ya da olumsuz yönde etkilemektedir. İnsangücü planlaması, bu noktaları dikkate almak durumundadır.³

4. Çalışan İnsangücü Bir İşyerinden Diğere Geçebilir

Çalışmak insanın ne kadar önemli anayasal hakkı ise, çalıştığı işyerini değiştirmesi de aynı derecede önemli hakkıdır. Bir işgücünün işyerini değiştirmesinde ücretten ailevi sorunlara kadar pek çok faktör rol oynamaktadır. Dolayısıyla anılan bu faktörlerin insangücü planlamasında önemli rolü olduğu bilinmektedir. Örneğin bir Kadın Doğum Uzmanı, sırf ailevi nedenlerle, Trabzon'da profesör olarak çalışmak yerine İstanbul'da muayenehane açmayı yeğleyebilmektedir.

Çok öz olarak yukarıda sayılan nedenler; insangücü planlamasını, diğer kaynakların planlamasından ayıran özelliklerdir. Dolayısıyla insangücü, diğer kaynaklara göre, çok daha duyarlılıkla kullanılması gereken bir kaynaktır.

Eğitim sisteminin bir fonksiyonu da, bireyi iş yaşamına hazırlamaktır. Böylece birey açısından onun daha üretken olması, doğrudan etkinliklerde bulunabilmesinde yaratıcılığının artırılması amaçlanmaktadır. Toplum açısından ekonomi için zorunlu olan verimliliğin sağlanabilmesi için, gerekli nitelikte işgücünün yetiştirilmesi temel hedeftir. Günümüzde ekonomik gelişme, giderek daha karmaşık üretim sistemlerinin oluşmasına neden olmakta, dolayısıyla işgücünün sahip olduğu bilgi ve becerilerin, daha önce sahip olunan bilgi ve becerilerden daha üstün olmasını zorunlu kılmaktadır. Ekonomik büyüme ve kalkınmanın hedefleri, eğitim ve yetiştirmenin biçimini de tanımlamaktadır. Ekonomik gereksinmelere göre insangücünü planlamayı amaçlayan yönetime "insangücü gereksinimleri" denilmektedir. Ekonomik gelişmenin hedefleri ve planları belli bir insangücü yapısını gerekli kılmaktadır. Öte yandan anılan ekonomik hedefler çeşitli eğitim ve yetiştirme kurumları çıktılarının belli ölçütlere göre geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

³ A.R. Smith, "Manpower Planning", A.J. Bartholomew (Ed.), *Manpower Planning*, England: Penguin Books, 1976, s. 45.

İnsangücü planlamasında bir diğer yöntem de “toplumsal istem” yaklaşımıdır. Bu yaklaşım daha çok siyasal baskı gruplarının istemlerini yansıtmaktadır. Bu yaklaşım, bilimsel olmaktan çok edilgen bir eğilimdir.

İnsangücü Planlamasının Önemi

Kalkınmakta olan ülkeler, ekonomik ve toplumsal açıdan büyük bir patlama noktasına ulaşmış bulunmaktadırlar. Sözü edilen ülke insanı, ülkesinde süregelmekte olan yoksulluktan, sefaletten, hastalıklardan kurtulmak; kısaca insanca yaşamak, hızla çağdaşlaşmak istemektedir. Öz olarak geri kalmışlık çemberini kırmak istemektedir. Gelişmekte olan ülkeler, Batı ülkelerindeki ekonomik kalkınmanın sürekli bir gelişmenin sonucu olduğu konusunda kuşku duymaktadır. Hatta bu ülkeler, yalnızca ekonomik büyüme ile yetinmeyip, hızlı bir kalkınma istemektedirler. Bunun için plan yapmakta, gelecekte plandan çok şey beklemektedirler. Çoğu için bu kalkınma düşüncesi bir düş değil, bir hedeftir. Yine de bütün bu ülkelerin birdenbire ileri atılmaları düşünülemez. Kimi olduğu yerde sayacak, belki kimileri de buldukları noktadan daha gerilere düşecektir. Asya, Afrika, Güney Amerika ülkelerinin çoğu bunu bildiği için plan düşüncesine sıkı sıkıya sarılmaktadır. Anılan ülkeler kendilerine özgü strateji geliştirmek için gelişmiş ülkelerden yardım alabilme konusunda adeta birbirleriyle yarışmaktadırlar.

Kalkınmakta olan ülkelerin, kalkınma sürecinde karşılaştıkları bazı engeller şöyle sıralanabilir :

1. Tüm kalkınmakta olan ülkelerde doğum oranları çok yüksektir. Buna karşılık sağlık koşullarındaki gelişmeler nedeniyle ölüm oranı giderek düşmekte, dolayısıyla nüfus hızla artmaktadır.

2. Sözü edilen ülkelerde kırsal kesimden kente, geri kalmış yörelerden sanayinin yoğun olduğu merkezlere göç çok büyük boyutlara ulaşmaktadır. Göç eden insanlar; iş, eğitim ve sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik vb. sorunları da birlikte getirmektedir.

3. Kalkınmakta olan ülkelerde hızlı çağdaşlaşma düşüncesi, petrolde olduğu gibi bazı kaynakların hesapsızca harcanılmasına da neden olmaktadır.

Bu çerçevede sayılabilecek birçok neden, ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bir parçası olan insangücü sorunlarına daha çok önem verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu da ancak ciddi ve bilimsel araştırma bulgularına dayalı bir planlama ile mümkün olabilecektir.

İnsangücü planlaması yapılmazsa ne olur? Sonuçta bundan öncelikle toplum ve insanlar zarar görecektir. İster makro, ister mikro düzeyde ya-

pılsın, insangücü planlaması konusunda yapılacak çalışmalar birbirine zincirleme bir şekilde bağlı olacaktır. Firma düzeyinde yapılacak insangücü planlaması yöresel ve yerel insangücü akışına bağlı olmasına, bunun da ulusal ekonomik planlamanın belirlenmesinde dikkate alınacak değişkenlerden biri olmasına özen gösterilecektir.

Kimi uzmanlar; insandan bir madde gibi sözedilmesinden, ekonomik çalışmaların hedefi olmasından hoşlanmazlar. Ama gerçek durum böyle değildir. İnsangücü alanındaki plansızlık sonucu milyonlarca insan işsiz gezmekte, ya da yüzbinlerce diplomalı genç aylarca hatta yıllarca iş aramakta, çalıştığı işten memnun olmayanlar her an mutsuz olmakta, buna karşılık kimi alanlarda yeterli nitelik ve sayıda insangücü sıkıntısı çekilmektedir.

İnsangücü Planlaması Hangi Organlarca Yapılmaktadır?

Uluslararası

İnsangücü planlamasına salt eğitim planlaması açısından yaklaşan uluslararası kuruluşlar arasında başlıcaları şunlardır: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), Uluslararası İşçi Örgütü (İLO). Ayrıca sağlık insangücü konusunda Dünya Sağlık Örgütü (WHO), tarımda bilimsel ve teknik insangücü konusunda Beslenme ve Tarım Örgütü (FAO), yükseköğretimde insangücü planlaması konusunda çalışan uluslararası kuruluşlar arasında Uluslararası Üniversiteler Birliği (IAU) sayılabilir.

Ulusal

İnsangücü planlamasının başlıca iki yönü bulunmaktadır:

- A. Teknik,
- B. Yönetsel.

Bilindiği gibi ABD'de merkezi bir planlama örgütü bulunmamaktadır. Genelde kaynakların planlanması daha çok federe devletler düzeyinde yapılmakta, federal hükümet belki buna bazı katkılarda bulunmaktadır. Buna karşılık SSCB, Fransa, Cezayir vb. ülkelerde planlama, oldukça merkezileşmiştir ve bu alanda yetişmiş, örgütlenmiş yetkili uzmanlarınca hazırlanmaktadır.

Genelde ulusal kalkınma planları; politik, ekonomik, yönetsel ve sosyo-kültürel birçok baskı grubunca etkilenmektedir. Bununla birlikte ulusal kalkınma, özellikle eğitim planlaması en çok siyasal çevreler ve yöne-

timce etkilenmektedir. Yönetim kadrosunun yeterli teknik bilgilerle donatılmamış olması, siyasal iktidarın plana inanmaması planın başarısını engelleyici en önemli iki temel öğedir.

Bilimsel araştırma bulgularına dayalı ulusal planlarda olduğu gibi firma düzeyinde hazırlanan planlar da, temelde benzer ilkelere göre yetkili uzmanlarca hazırlanmaktadır. Sözü edilen uzmanlar; planın hazırlanmasından uygulanmasına, hatta uygulanan planın değerlendirilmesine kadar planlama sürecinin tamamında görev almaktadır.

Kuşkusuz insangücü planlaması, kalkınma planının ayrılmaz bir parçasıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma planının başarısı, plana inançlı siyasal iktidarın siyasal istikrarına bağlıdır.

Jantsch, üç tür planlama olduğuna işaret etmektedir :

1. Politika oluşturan planlar,
2. Stratejik planlar,
3. Taktik (ya da operasyonel) planlar.

Coombs da planlamayı mikro ve makro olmak üzere ikiye ayırmakta; firma düzeyindeki planlamaya mikro, ulusal düzeydeki planlamaya makro planlama demektedir.⁹

Hedefler

Kalkınmakta olan bir ülke bazı atılımlar yapmak zorundadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz :

1. Çeşitli tür ve düzeyde tasarruflarını artırmak,
2. Sanayisini geliştirmek,
3. Tarımda üretimi, ürünün verimliliğini artırmak için birçok çağdaş ve teknolojik önlemler almak,
4. Hem insana yapılan yatırımları hem de sermaye yatırımlarını rasyonelleştirmek,
5. Bu yatırımlarda önceliklere ve zamanlamaya önem vermek,
6. Böylece tasarrufların ve insangücünün en verimli alanlara kaydırılmasını sağlamak.

Yukarda sayılan vb. atılımlar, ayrıntılı planlamayı ve tüm çabaların eşgüdümlü yürütülmesini gerekli kılmaktadır.

⁹ M.G. Keeney, H.E. Koenig, R. Zamach, "State - Space of Educational Institutions", *Efficiency in Resource Utilization in Education*, OECD, Paris, 1969, s. 112 ve dv.

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin “tarihsel” kalkınma süreçleri sonunda ulaştıkları düzeye ulaşmak ve geçmek istiyorlarsa —AET’ye girmek istemekle Türkiye’nin hedefi budur— kimi sert önlemlere başvurmaları gereklidir. Bu önlemler şunlardır :

- Vergileri artırmak,
- Özellikle gelir düzeyi yüksek sınıfların hızlı ve lüks tüketimlerini kısmak,
- Sağlanan dış yardım için, yasal düzenlemeleri hazırlamak,
- Kısa dönemli politik başarılarından çok, uzun dönemli ekonomik kalkınma kavramları çerçevesinde düşünmeye alışmak.

Genelde kalkınma yolunda başarılı olan ülkeler, insan sermayesini ve fiziksel olanaklarını seferber ederek, yoğun biçimde üretici etkinliklerde bulunan ülkelerdir. Hızla kalkınan bir ülkenin; kalkınmak için belirlenen hedeflere ulaşabilmede, vergiler, zorunlu tasarruflar, dış yardımlar vb. yollarla sağlanan milli gelirin yüzde 20’sini yatırıma ayırmak zorunluluğu duyduğunu kabul edelim. Buna koşul olarak anılan ülke, çağdaşlaşma sürecinde kaçınılmaz olan becerili insanlara sahip olmak için, insangücünün yetiştirilmesine de çok önemli bir yatırım yapmak zorundadır.

İnsangücü sorunları başlıca iki noktada özetlenebilir :

1. Nitelikli ve yüksek nitelikli işgücüne olan talep,
2. İşgücü fazlalığı.

O halde insangücü planlamasında en önemli hedef, bu iki sorunun çözümlenmesinde yoğunlaşmaktadır.

1. Nitelikli ve Yüksek Nitelikli İşgücü Talebi

İşgücü talebi başlıca iki noktada ele alınabilir :

- a. Gelişmekte olan tüm ülkeler, özellikle, yüksek öğrenim görmüş, yüksek nitelikli işgücüne büyük gereksinime duymaktadırlar : Başta fen ve teknik alanda bilim adamı, mühendis, doktor, veteriner vb. Anılan ülkelerde yüksek nitelikli işgücü, genellikle sanayiinin yoğun olduğu büyük kentlerde yoğunlaşmakta, buna karşılık asıl onlara çok daha şiddetle ihtiyaç duyulan yörelerde, özellikle kırsal bölgelerde eksiklikleri duyulmaktadır.
- b. Teknisyen, hemşire, tarım teknisyeni ve diğer alanlardaki nitelikli —veya ara insangücü— eksikliği, yüksek nitelikli insan-

gücünden daha da şiddetli olarak duyulmaktadır. Bunun başlıca nedenleri şunlardır :

1. Gelişmekte olan ülkeler, teknisyenlerin önemini anlamakta genellikle geç kalmaktadırlar. Örneğin pratisyen hekim veya hemşirenin işi, uzman doktorca yapılmaktadır.

2. Genelde teknoloji enstitüsü ve teknik üniversitelerin bulunduğu yerlerde gençler enstitüyü değil üniversiteyi yeğlemektedir. Teknoloji enstitüleri ya da ülkemizdeki adıyla Meslek Yüksekokulları istenilmediği ya da yeterince geliştirilmediği için orta derecedeki (ara) insangücü ihtiyacı karşılanamamaktadır.

3. İleri derecede uzmanlaşmış üst düzey yönetici eksikliği, hemen hemen tüm ülkelerde duyulmaktadır. Bu düzeyde yüksek nitelikli insangücü yetiştirilmesi gelişmiş, gelişmemiş tüm dünyada çok büyük önem taşımaktadır. J.F. Kennedy, ABD Başkanı seçildiğinde bu kesimdeki eksikliği şiddetle duymuş, bu amaçla birkaç danışmanını, Fransa'daki Ulusal Yönetim Okulunu (Ecole Nationale d'Administration) incelemekle görevlendirmiş, daha sonra benzer okulu Massachusetts Institute of Technology (MIT) bünyesinde açmıştır.

4. Kimi branşlarda üstün nitelikli öğretmen ve öğretim üyesi yetersizliği hemen hemen gelişmekte olan tüm ülkelerde yaygındır.

Bu alandaki açığın nedenlerinden biri de, öğretmenlerin ve öğretim üyelerinin politika, devlet bürokrasisi ve özel kesimde daha cazip bir iş bulduklarında işlerinden ayrılmalarıdır. Bu konuda özellikle mühendislikle hemen hemen eşdeğerdeki erkek teknik öğretim öğretmeni, özellikle yetişmelerinde uzun bir zaman sürecine ihtiyaç duyulan öğretim üyelerinin hem nitel hem nicel olarak yeterli biçimde yetiştirilmesi maliyeti yüksek ve mesleki akıcılığının hızlı olması nedeniyle asıl darboğazı oluşturmaktadır.

5. Gelişmekte olan ülkelerde her tür ve düzeyde yetenekli insangücüne ihtiyaç duyulmaktadır : Birinci sınıf muhasebeci, sekreter, stenograf, bilgisayar, teleks, iş makineleri operatörleri, radyo - TV uzmanı, uçak pilotu vb.

Her tür ve düzeyde ihtiyaç duyulan nitelikli ve yüksek nitelikli insangücü yetiştirilmesinin yolu, ciddi ve bilimsel araştırma bulgularına dayalı bir insangücü planlamasından geçmektedir.

2. İşgücü Fazlalığı

İşsiz, gizli işsiz, mevsimlik işsiz sayısının her geçen gün biraz daha artması birçok ülkede, bu arada ülkemizde çok önemli bir sorundur. Özel-

likle Türkiye'nin kırsal kesiminde becerisiz ve eğitimsiz insan sayısı, bunlar için yaratılan istihdam sayısından kat kat yüksektir.

Kentlerde endüstrileşmenin hızlanması ile işgücünün verimliliği de artmaktadır. Bu da, endüstrinin işgücü talebini azaltmaktadır. Ayrıca sosyo-ekonomik ve kültürel altyapı yetersizliği, köyden kente göçü hızlandırmaktadır. Öte yandan köylerde insangücünün fazlalığı toprağın parçalanmasına yol açtığından tarımdaki çıktılarının azalmasına neden olmaktadır.

Diplomalı işsiz üniversite mezunları, çözümlenmesi gereken bir başka önemli insangücü planlaması sorunudur. Bunların bir bölümü, kendilerine sunulan işi, statülerinden düşük olduğu gerekçesi ile kabul etmemektedirler.

İnsangücü Planlaması Uygulaması

Hiçbir ülkenin insangücü sorunları birbirine benzememektedir. Kimi ülkelerde niteliksiz insangücü ihtiyaçtan fazladır, kimi ülkelerde de bazı bilgi ve beceri alanlarında nitelikli ve yüksek nitelikli insangücü yetersizdir. Bu nedenle politikacılar ve planlama uzmanları ülkenin insangücü sorunlarını düzenli olarak doğru değerlendirmek durumundadırlar. Bu tür bir değerlendirmeye "insangücü analizi" denilmektedir. Bir ülkede insangücü analizinin başlıca genel amaçları şunlardır :

1. Ekonominin tüm kesimlerinde nitelikli, özellikle yüksek nitelikli insangücü ihtiyacının belirlenmesi, insangücü yetersizliğinin nedenlerinin araştırılması,
2. Niteliksiz insangücü ve eğitilmiş insangücü fazlasının belirlenmesi, bu fazlalığın nedenlerinin açıklığa kavuşturulması,
3. İnsangücü kaynaklarının geliştirilmesi konusunda, ekonominin çeşitli kesimleri itibariyle büyüme hedeflerinin belirlenmesi.

Kalkınma hedefleri doğrultusunda, ulusal düzeyde insangücü eğitimi konusunda kısa, orta ve uzun dönemde gerekli önlemlerin alınması zorunlu görülmektedir. Bu önlemler başlıca iki biçimde incelenebilir :

1. Çalışan İşgücünün Hizmetiçi Eğitimi

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu ve özel kesimin, yabancı firmaların ve yabancı uzmanların çalışmakta olan insangücünün eğitiminde oynayacakları rol çok önemlidir. Ancak çok az ülke de, bundan bilinglidir. İnsangücünün yetiştirilmesi çoğuna örgün eğitime yapılan yatırımlarla ölçülmektedir. Politikacılar okulları ve üniversiteleri nitelikli ve

yüksek nitelikli insangücü yetiştirilmesinde tek kuruluşlar olarak kabul etmektedir. Bazıları teknik öğretime verilmesi gereken önemi ve önceliği kabul etmekte gecikmemekle birlikte, bu görevin genellikle yalnızca örgün eğitimce yerine getirileceği varsayımından hareket etmektedir.

Eğitim (education) ile yetiştirmenin (training) iki ayrı süreç olduğu konusunda planlama uzmanları kesin tavır almak zorundadır. Yetiştirme; belli bir iş (işler) için gerekli bilgi ve becerinin kazandırılması, mevcut bilgi ve becerinin geliştirilmesi sürecidir. Buna karşılık eğitim; genel bilgi ve temel zihinsel yeteneklerin kazandırılması sürecidir. İnsan sermayesinin biçimlendirilmesinde hem eğitim hem yetiştirme ayrı ayrı gereklidir. Hiç kuşkusuz eğitim birçok yetiştirme biçiminde önkoşuldur. Ama bundan eğitim ve yetiştirme sorumluluğunun ayrılması anlamı çıkarılmamalıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde genel strateji, yetiştirmede sorumluluğun büyük bölümünü ana işveren kurumlarına bırakmayı gerektirmektedir. Örneğin bu konuda birinci sorumluluk Milli Eğitim Bakanlığı dışındaki bakanlıklara, kamu iktisadi kuruluşlarına, kamu ve özel kesime düşmektedir. Bu sorumluluğun bölüştürülmesinde en önemli katalizör rol, en büyük girişimci olarak devlete düşmektedir.

2. Örgün Eğitim

Hiç kimse tüm yetiştirme işinin işverenlerin sırtına yüklenmesi gerektiğini ileri süremez. Öğretmenler, mühendisler, bilim adamları, tarımcılar, doktorlar ve ara insangücü işverenlerce yetiştirilemez. Bazı beceriler de okulda, usta-çırak yönteminden ya da hizmet-içi eğitimden daha iyi öğrenilebilmektedir.

Aslında örgün eğitimin asıl görevi, insanları belli bazı meslekler için hazırlamaktan çok, yetiştirmeye hazırlamaktır. Diğer bir anlatımla, örgün eğitimin çıktısı "yetiştirilebilir" kişiler olmalıdır.

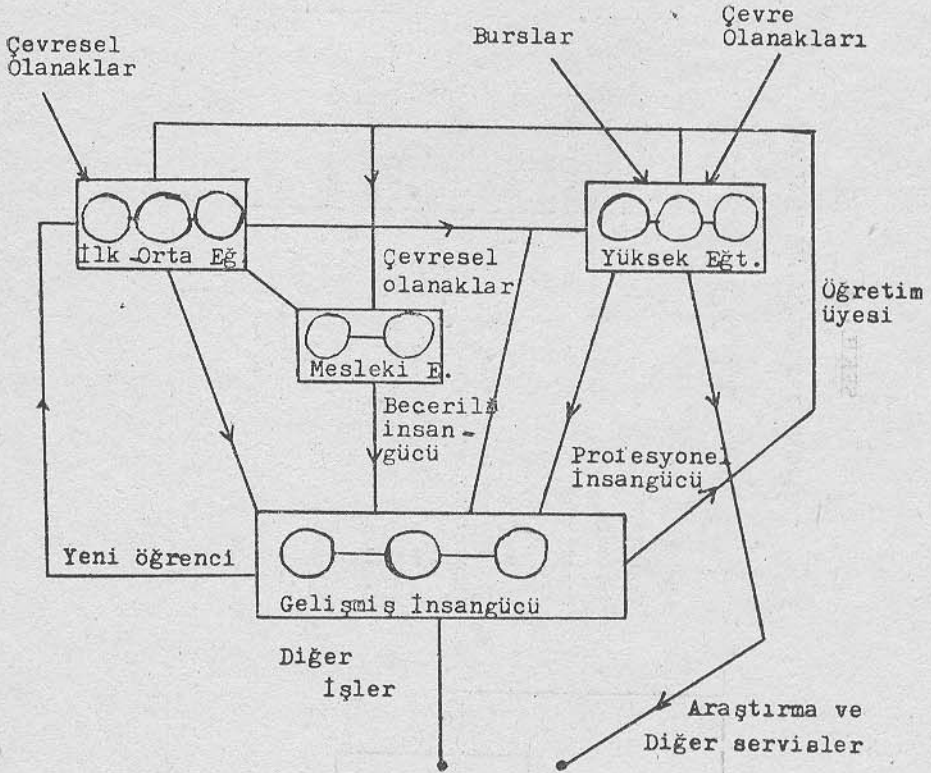
Kalkınmakta olan ülkelerin tümü okur-yazar oranının yavaş yavaş artırılmasını benimsemektedir. Gelişmiş ülkelerin standartlarına en kısa zamanda ulaşmak için kararlı görünmektedirler. Ama bazı Afrika ve Asya ülkelerinde, kalkınmış ülkelerin öğrenci/öğretmen oranlarına sadık kalınarak yapılacak çalışmalar yakın gelecekte bu soruna çözüm bulamayacaktır.

Öte yandan, ilköğretime yapılacak harcamaların en alt düzeyde tutulması için gerekli çaba gösterilmelidir. Yoksa bu kesim, orta öğretim ve yüksek öğretim için ayrılacak kaynakları hızla tüketebilir.

Aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler dikkatlerini, öğretmenlerin çoğunluğunca etkili olarak kullanılacak yeni tekniklerin geliştirilmesine çevirmelidir. Görsel-işitsel araçlar, radyo-televizyonla öğretim, gözden geçirilmiş ve basitleştirilmiş programlar, ders kitapları, hem kalkınmış ülkelerde hem de kalkınmakta olan ülkelere yeni olanaklar yaratmaktadır.

Ulusal bir ekonomi içinde çeşitli eğitim kurumlarının görünümü Şekil 2'de gösterilmiştir.

ŞEKİL 2
BİR EKONOMİNİN İNSANGÜCÜ KESİMİNİN
TEMEL YAPISI

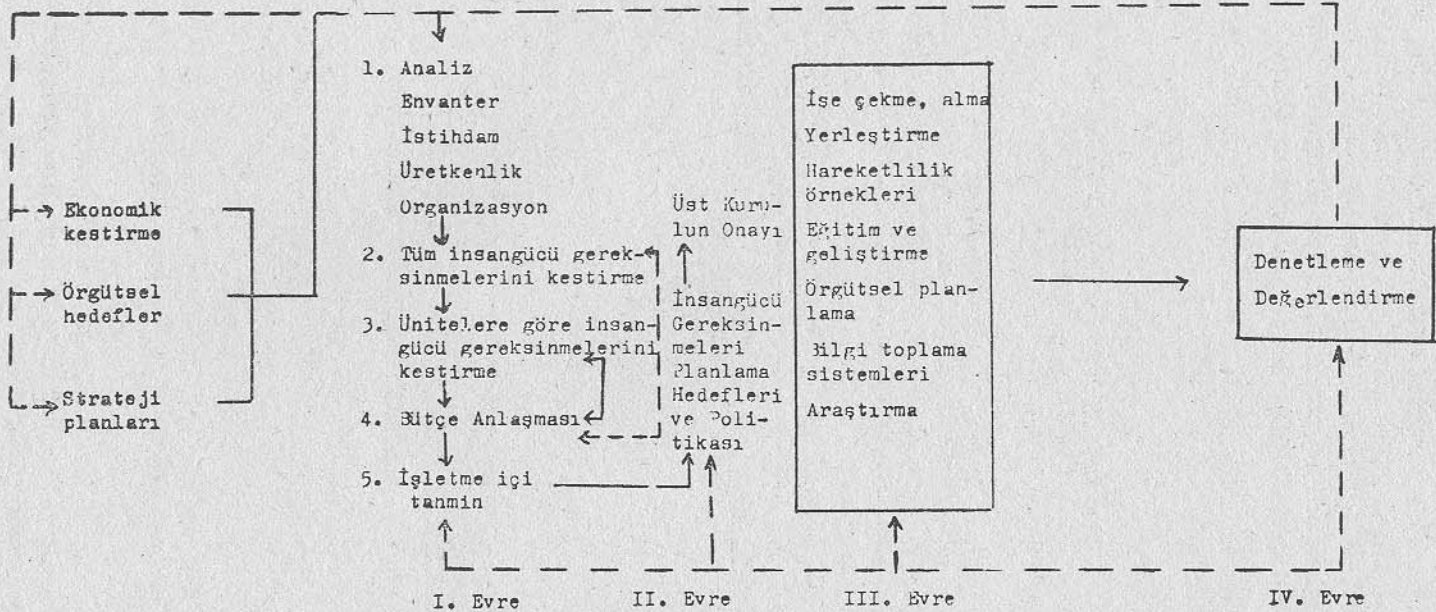


Kaynak: M.G. Keeney, H.E. Koenig, R. Zamach, "State-Space Model of Educational Institutions", Efficiency in Resource Utilization in Education, OECD, Paris, 1969, s. 117.

Sistemin her bölümünde, eğitilen insangücünün izlediği yol gösterilmiştir. Başka bir yol da, her grup insangücünü yetiştirmek için öğretmenlerin akış şemasını göstermektedir.

SEKİL: 3

İNSANGÜCÜ PLANLAMASI İŞLEM ŞEMASI



SONUÇ VE ÖNERİLER

Kalkınmakta olan ülkelerde yalnız örgün eğitime yapılan yatırım, ne becerili insangücü açığını kapatabilir, ne de süregelen insangücü sunumu; yani niteliksiz işsizlerin fazlalığı sorununu çözümleyebilir. Eğitime yapılan yatırımlar ancak aşağıdaki koşullarda hızlı gelişmeye katkıda bulunabilir :

1. Kalkınma sürecini hızlandırmak için gerekli olan üretim etkinlikleri için insanların katkısını sağlayacak yeterli özendirme önlemleri varsa.
2. Eğitimde sorumluluğun büyük bir bölümünü asıl işveren kurumlarına kaydırmak için yeterli önlemler alınır.

Özendirme önlemlerinin alınması ve çalışan işgücünün eğitimi, örgün eğitimin ekonomik değerlere dayanmasının aracı olması ve eğitime yapılan yatırımın üretici olması açısından da gereklidir. Özendirme önlemlerinin sağlanmasında önde gelen ilke, işin statü ve ödüle ilişkin yönlerinin kalkınan bir ülkenin en üst gereksinmelerine göre düzenlenmesidir. Eğitimin görece derecelerine, aile durumuna ya da politik ilişkilere göre değil.

Eğitime ilişkin yapılması gereken diğer bazı iyileştirme çabaları şunlar olabilir :

1. Örgün eğitim yapısında yapılması gereken değişiklikler :
 - a. Orta öğretimde öğrencilerin çoğunun teknik eğitime kaydırılması,
 - b. Yeni sınav sistemleri uygulanması,
2. Bazı özendirme önlemlerinin alınması :
 - a. Teknik eğitim mezunlarına daha çok kredi verilmesi,
 - b. Üniversiteye girişte kolaylık sağlanması,
3. Hizmet-içi eğitim programlarının yoğunlaştırılması :
 - a. Devlet kesiminde,
 - b. Özel kesimde,
4. Üniversite önündeki yığılmaları önlemek için önlemlerin alınması:
 - a. Üniversite eğitiminin askerlik hizmetinden sonra yaptırılması,
 - b. Başarısız öğrencilerin üniversiteden daha çabuk ayrılmasının sağlanması,

- c. Üniversiteye giriş sınavlarında bazı alanlarda aday sayısının sınırlandırılması,
5. Anılan tüm sorunların ayrıntılı olarak ortaya konulması için insangücü konusunda **bilimsel araştırmalara** gereken önemin verilmesi.