

# Gelişmekte Olan Ülkelerde İnsangücü P l â n l a m a s ı

*Michel DEBEAUVAIS* <sup>1</sup>

## İNSANGÜCÜ PLÂNLAMASININ EKONOMİK GELİŞMEDEKİ ÖNEMİ

İnsangücü plânlaması nisbeten yeni bir kavramdır. İktisadî plânlama, hudutlu yatırım imkânları ile azamî netice sağlanması yönünden, iktisadî gelişme politikalarının gittikçe önem kazanan bir parçası haline gelmiş olmasına mukabil, beşerî kaynakların plânlı bir şekilde geliştirilmesinin önemi, henüz yeni, yeni anlaşılmaya başlanmıştır.

Sanayileşmiş ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesi, yüksek vasıflı insangücünde kronik noksanlıklar olduğunu ve bu sebeple, ilim adamı, teknik eleman ve mühendis ihtiyacının önceden tahmin edilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuştur. İşsizlik ve eksik istihdamın, insangücü fazlalığı mânasına geldiği gelişme halindeki ülkelerde dahi, yüksek vasıflı insangücü noksanlığı yatırımlardan beklenen neticelerin sağlanamaması veya düşük sonuçlar elde edilmesinin sebeplerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple, yatırımlarla, işgücünün yetiştirilmesi arasında denge kurmaya çalışan ülkelerin sayısı gittikçe artmaktadır. «Dengeli Gelişme,» kavramında, işgücünün vasıf seviyesi, kantitatif yönü kadar önem kazanmaya başlamıştır.

Vasıf ve maharet ile gerekli eğitim seviyesi arasında münasebet olduğu gibi, her ikisi ile bunları elde etmek için harcanan eğitim yılları arasında da ilgi vardır. Basitleştirilmiş bu düşünüş tarzı, meslekî tecrübe, ferdi istidat ve değişik tip eğitimin değeri gibi önemli hususları dikkate almadığı için, bazı şüpheli faraziyelere

1) Paris Üniversitesi, İktisadî ve Sosyal Gelişme Enstitüsü.

dayanmaktadır. İnsangücü plânlamasının bu kadar geniş ve tam olmayan bir göstergeye istinad etmemesi lâzım geldiği için, eğitimle istihdam arasındaki ilişkinin daha teferruatlı bir şekilde araştırılmasına ihtiyaç vardır. Bununla beraber vasıf ve kabiliyetlerin çalışılan yıl sayısı itibariyle ölçülmesi, iktisadî büyümenin tahliline kemmi ve değişmesi mümkün olan bir faktörün dahil edilmesi imkânını sağlamaktadır. Aynı şekilde, işgücünde ifadesini bulan eğitimde geçen yıl stokunun ve uzun vadeli trendinin hesaplanması da böylece mümkün olmaktadır. Meselâ, A.B.D. de, çalışan nüfusta 1900 yılında 28 milyondan 1957 yılında 70.8 milyona % 150 bir artışa mukabil, eğitimde geçen yıl stoku 1900 yılında 216 milyon çalışma yılından, 1957 yılında 776 milyon çalışma yılına yükselmekle, % 260 nisbetinde artmıştır<sup>2</sup>. Fransa'da, çalışan nüfus 1939 - 1961 yılları arasında aşağı yukarı 19 milyon olarak aynı seviyede kalmasına mukabil, eğitim stoku 155 milyon çalışma yılından 173 milyon çalışma yılına yükselmiştir<sup>3</sup>.

Son yıllarda, iktisadî araştırma grupları, millî eğitim sahasında yapılan yatırımların optimum seviyesini ve müessiriyet derecesini tesbit etmek gayesi ile, iktisadî büyümenin nekadarlık bir kısmının eğitimdeki bu genişlemeye atfedilebileceğini tayin etmeye çalışmaktadırlar<sup>4</sup>.

İktisadî hesaplamalarda, faaliyet araştırmalarına insangücü vasıf ve kabiliyetlerinin ithalini mümkün kılacak bir ilerleme seviyesine ulaşılmadıkça, insangücü plânlaması, iktisadî plân hedeflerinin gerçekleştirilmesi için, eğitime tahsis edilecek kaynakların optimum nisbetinden ziyade asgarî seviyesini tayin etmek gibi mütevazı bir gaye ile hudutlu olacaktır. Bu durum, üretim hedeflerinin ışığı altında, muhtelif vasıf seviyesindeki işgücü ihtiyacının tesbit edilmesi ve bu tahminlere uygun bir eğitim programının hazırlanmasını ifade edecektir. Böylece, iktisadî plânlar, insangücü ve eğitim plânları bir-

2) T. SCHULTZ: «Rise in Capital Stock Represented by Education», *Economics of Higher Education* (Washington, office of Education, 1962), s. 96;

3) Fransa'da, 1936-1961 yılları arasında eğitimle ilgili, Paris Üniversitesinin İktisadî ve Sosyal Gelişme Enstitüsünde yapılan basılmamış bir araştırma.

4) Cf. *International Social Science Journal* (Paris, U.N.E.S.C.O.) vol XIV, No. 4, 1962, özel sayısının Eğitim ekonomisi ile ilgili kısmı ve Edward F. DENISON: *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*, Supplementary Paper No. 13 (New York Committee for Economic Development, 1962).

birine intibak ettirilmeye, hattâ imkân olduğu takdirde bunların birbirini tamamlamasına gayret edilecektir.

Eskiden, bu üç plânlama konularından herbiri birbirinden ayrı mevzular olarak dikkate alınırdı. Fakat, bu plânlama konularının kavradıkları sahalara o kadar genişlemiştir ki, gelişme problemini daha şumûllü bir şekilde ele alan bir metodun bulunması için, hudut münakaşaları bugün artık yerini, iktisat, insangücü ve eğitim uzmanlarının kendi tahlil metodları, sınıflama sistemleri ve konuları ile ilgili kavramlar üzerinde düşünmelerini temin maksadı ile işbirliği tedbirlerini aramasına bırakmıştır. İktisatçılar vasıflı insangücünün, sermaye kadar kıt olduğunu ve arz ve talebi arasında optimum bir denge sağlamak için, istihdam piyasasını tanzim eden mekanizma yanında bir takım tedbirler alınmasına ihtiyaç olduğunu kabul ederler. Bugün insangücü politikaları, iş gücü arz ve talebini birbirine intibak ettirmek veya kısa vadeli dengesizlikleri önlemek için eğitim programlarının hızlandırılmasını düzenlemekten daha ileri bir merhaleyi ifade etmektedir. İnsangücü politikaları halihazır ve gelecekteki işgücü ihtiyacını kapsamaması sebebiyle, uzun devreli iktisadî gelişme meselelerinin kapsamına girmektedir. İlk, orta ve yüksek eğitime talebin artması yanında, eğitimin sosyal gelişmedeki öneminin bütün dünyada kabul edilmesi, eğitimin yaygın bir hale gelmesine yol açmıştır. Eğitim plânlarının hedeflerinin tesbitine imkân vermesi ve başlıca fonksiyonlarından birinin işçi eğitimi olduğunun kabul edilmesi sebebiyle, ekonomik gelişmenin bir unsuru olarak, insangücü politikalarının rol ve önemi artık herkes tarafından kabul edilmektedir.

Bu sebeple, insangücü plânlaması, bugünkü şartlarda, dengeli bir ekonomik ve sosyal gelişme rasyonel politikalarının hayatî bir kısmı olup, sermaye yatırımları ve eğitim plânlamasının vazgeçilmesi mümkün olmayan tamamlayıcı unsurunu teşkil etmektedir. İnsangücü plânlamasının gayesi, insangücü kaynaklarının geliştirilmesi ve metodu ise, toplam maddî ve beşerî kaynaklarla toplam insangücü ihtiyacı arasındaki ilişkileri arayıp bulmaktır. İnsangücü plânlaması, uzun devreli insangücü politikası ile ilgili başlıca değişkenlerin tesbitini, insangücü ihtiyacının (her faaliyet sektöründe) kemmi olarak tahminini ve hangi seviyede eğitime ihtiyaç olduğunun tayin edilmesini gerektirmesi bakımından, birçok yönden iktisadî plânlamaya benzemektedir. İnsangücü plânlaması aynı zamanda, plân tat-

bikatinın muhtelif safhalarını ve bu safhaların maliyetini de tayin ve tesbit etmektedir.

## İNSANGÜCÜ PLÂNLAMASI METODLARI

İnsangücü, eğitim ve ekonomik gelişme sahasını kapsayan şumüllü plânlama mefhumu, metodlar ve idarî organizasyon bakımından yeni, yeni problemler ortaya çıkarmaktadır. Milletlerarası birçok teşekkül son iki yıl zarfında metod münakaşa ve müzakereleri için toplantılar tertip etmişlerdir: «Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı'nın (I.L.O.) İktisadî Gelişme İçin insangücü ve Eğitim İhtiyaçlarının Değerlendirilmesi» maksadı ile (Ekim 1962 yılında Cenevre'de) tertip ettiği uzmanlar toplantısı; U.N.E.S.C.O.'nun, (Temmuz 1963 yılından Frascati'de) organize ettiği «İnsangücü Kaynaklarının Formasyonu ve Geliştirilmesi Metodolojisiyle» ilgili toplantı; O.E.C.D. tarafından 1962 - 63 yıllarında düzenlenen toplantılar, A.B.D.'nin (Ekim 1963 yılında Mexico şehrinde) «İnsangücü İhtiyaçları Tahmini Metodolojisiyle» ilgili toplantısı bu arada sayılabilir. İktisadî ve Sosyal plânlamanın idarî problemleri, Birleşmiş Milletler ve Paris Üniversitesi İktisadî ve Sosyal Plânlama Enstitüsünün işbirliği ile incelenmektedir. Teorik çalışmalar ve tatbiki tecrübeler, itimada şayan bir araştırma yapılabilmesi ve üniversal olarak kabul edilebilecek metodlar hakkında tavsiyelerde bulunabilmek yönünden, henüz çok yenidir. Bu itibarla, bu safhada, yukarda bahsedilen toplantıların ışığı altında, bazı ülkelerde kullanılan başlıca metodları anahatları ile izah etmek ve bu metodları hudutlandıran problemleri ortaya koymak, daha isabetli olacaktır.

Herşeyden evvel, gelişmekte olan ülkelerle sanayileşmiş ülkeler arasında bu hususta bir fark gözetip gözetilmeyeceği meselesi üzerinde durulmalıdır. İnsangücünün kalitesi yönünden böyle bir ayırım yapılmasına ihtiyaç olduğuna şüphe yoktur. Sanayileşmiş ülkelerde işgücü arz ve talebi bir takım ayarlamalarla denge haline getirilebildiğine göre, tam istihdam gayesi gelişme politikalarının başlıca unsurlarından birini teşkil edecektir. Meselâ, Dördüncü Fransız Plâm (1962 - 1965), plânlama döneminin son yılında istenilen sayıda iş imkânının yaratılması için, ilk tahminlerden daha yüksek bir genel büyüme hızına dayattırılmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise mevcut yatırım kaynaklarının hudutlu olması, işsizlik ve eksik istihdamı hafifletmek ve çalışan nü-

fustaki potansiyel hızlı artışı karşılamak için kâfi miktarda iş imkânının yaratılmamasını ifade etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin plânlarında ihtiyaç hissedilen yeni iş imkânlarını rakkamlarla tesbit ve daha fazla insangücü istihdamını mümkün kılacak yatırım harcamaları tercih edilse bile, bu ülkeler acil ve yakın plân hedefleri arasına tam istihdam gayesini sokamamaktadırlar<sup>5</sup>. İnsangücü plânlaması, işgücününün vasıflarıyla ilgili hususları da ihtiva ettiği takdirde, gelişmekte olan ülkelerle sanayileşmiş ülkeler arasında, modern sektörde tahmin metodları bakımından önemli bir fark yoktur. Gelecekteki sektörün yaygın olduğu yerlerde, özel bir takım problemler ortaya çıkar ki, bunların ne şekilde mütalâa edileceğini ilerde ele alacağız.

Diğer yandan, insangücü plânlamasının kısa devreli mi, orta devreli mi, yoksa uzun devreli mi olacağı hususunun tayin ve tesbiti problemi de vardır. Ayırma hudutları konusunda genel olarak fikirbirliği yoksa da, iktisadî plânlar kapsadıkları zamana göre sınıflandırılabilirler. Kısa devreli plânlar 2 ilâ 3 yıllık bir devreyi kapsayıp, ekseriya, en yakın ve acil gayelerin tesbit edildiği orta devreli plânlara zemin teşkil ederler. Bağımsızlıklarını kazanan Afrika ülkeleri bu yolu tercih ettikleri gibi, Lâtin Amerika ülkelerinin büyük bir kısmı da iktisadî anlaşmalarla bu tip acil programlar hazırlamışlardır. Orta devreli plânlar 4 ilâ 7 yıllık bir devreyi kapsamaktadır. 10, 15 hattâ 20 yıllık uzun devreli plânlamaya girişen ülkelerin sayısı da gittikçe artmaktadır.

Tahmin metodları, plânların kısa, orta ve uzun devreli olmasına göre farklı bulunmaktadır. Hernekadar kısa, orta ve uzun devre şeklindeki plân süreleri üç tip metodolojiye tekabül eden üç çeşit insangücü plânlamasının birbirinden ayırd edilmesi için kriter olarak kullanılabilirse de, bir şekle bağlı kalmak daha doğru olur. Plânlama yapanlar falcı olmadıklarına göre, onlardan faaliyetlerin anahatlarını çizmekten başka birşey beklenmemelidir. Tahminler bir nevi kehanet olmayıp, kararların uzun devreli neticelerinin araştırıldığı mütecanis bir gerçektir. Teklif edilen gayelere ve elde mevcut vasıtalara projeksiyon metodları tatbik edilmelidir.

Durum böyle olunca, beşerî kaynakların plânlı bir şekilde geliştirilmesi kısa, orta ve uzun devreli gayeleri kavramalıdır. Kısa

5) Bununla beraber Bk., I.L.O. *Employment Objectives in Economic Development. Report of a Meeting of Experts. Studies and Reports, New Series, No. 62 (Geneva, 1961) paras 19 ve 119-127.*

devrede başarılmak istenen hususlar yönünden, mevcut işgücünün istihdam piyasasında olması dolayısı ile ciddi tahditler mevzubahis- tir. İşgücü arzını, rasyonel işgücü dağıtım politikası ile mevcut talebe intibak ettirmek, işgücündeki fazlalıkları (işsizlik ve eksik istihdam) ve/noksanlıkları teşhis etmek, acil ihtiyaçları karşılamak için süratlendirilmiş eğitim programlarına girişmek gibi hususlar kısa devreli plânlamanın önemli meselelerini teşkil ederler. İstih- dam piyasasının tahlili, insangücü yönünün tayini, süratlendirilmiş meslekî eğitim, bu en yakın ve acil gayelerin gerçekleştirilmesi için en uygun tekniklerdir. Orta devreli iktisadî plânlar ana sektörler için üretim hedeflerini ve işgücü kuvvetinin çıkarılabileceği muhtemel produktivite artışlarını tesbit ederler.

Maharete göre meslekî dağılımdaki değişmeler de değerlendiril- meli, mevcut ve plânlanan eğitim vasıtaları ile mukayese edilmelidir. Müşahedeler, istihdam piyasasının plânlama döneminin son yılına ait tahmin teknikleriyle desteklenmelidir. Orta devreli eğitim prog- ramları, yeni okullar açmak ve mevcut okulları yeni sisteme uy- durmak suretiyle meslekî bünyede ayarlamalar yapılmasını müm- kün kılar. Mamafih dört ilâ yedi yıllık devre zarfında eğitim sis- temini değiştirmek mümkünse de bu değişikliğin bütün tesirlerinin istihdam piyasasında hissedilmesi için bu müddet kâfi olmadığı için hareket serbestisi hudutludur. Bunun sebebi, eğitim için geçen süre- nin yeni okullar açmak için geçen süreye ilâve edilmesi ve işgücünü işe yerleştirme oranının her senenin küçük bir kısmını teşkil etmek- ten öteye geçememesidir. İnsangücü politikasının istihdam bünyesi üzerinde hissedilir derecede tesir yaratabilmesi için uzun zamanın geçmesi icab eder. Bu itibarla insangücü plânlaması, iktisadî ve eği- tim plânları ile tamamlanması mümkün olan uzun devreli perspekti- fin bir parçası olmalıdır. Fakat, uzun devrede tahmin metodları çok müşküldür ve ortaya yeni, yeni problemler çıkarmaktadır.

Kısa, orta ve uzun devre şeklindeki ayırım mantıkî olarak, gaye, vasıta ve tahmin metodlarına da tatbik edilebilir. Ancak insangücü plânlaması, genel ve şumüllü gelişme politikasının bir parçası olarak ele alındığı takdirde bu ayırım sun'î olur. Bilindiği gibi, insangücü, eğitim ve iktisadî bünyedeki değişmeler uzun devreli bir hareket olup, gayelerin hassas bir şekilde tesbit edilmesi orta devrede, piya- sa dengesizliklerine çare bulunması ise kısa devrede mümkün olur. Bununla beraber toplumun gelecekteki durumu bugünden tayin ve tesbit edilmeli, gereken tedbirler, halihazır durumun ışığı altında ve

mevcut kaynaklara göre, plânlanmalıdır. Kısa devreli programlarla alınan acil tedbirler ise, sadece bugünkü piyasa durumuna göre değil, uzun devredeki neticelerine göre de ölçülüp tartılmalıdır. Takip eden plânlama devresinde tesirleri hissedilecek daha uzak neticelere önem verilerek, hazırlık safhasından tatbikat safhasına doğru ilerlemek maksadı ile, orta devreli plânların yıllık faaliyet programları şeklinde ifade edilmeleri gerekir. Bu sebeple, insangücü plânlaması, gelişme politikasının birbirini tamamlayan üç ayrı yönünü teşkil eden bu üç farklı seviyeden yürütülmelidir.

İnsangücü plânlaması, bir yandan gayesini tayin eden iktisadî plânlama ile, diğer yandan metodlarının şekillenmesine yardım eden eğitim plânlaması ile çok yakından bağlı olduğuna göre, eğitim plânlaması ve iktisadî plân olmadan, insangücü plânlaması olabilir mi suali akla gelmektedir. Bu soru, bilhassa plânlamanın ancak son yıllarda genel bir tatbikat haline geldiği Lâtin Amerika ve plânların henüz hazırlık safhasından ileri gitmediği Afrika ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Tecrübeler plânlamanın kademe, kademe gelişen ve hız kazanan bir ameliye olduğunu göstermiştir. Plânlama sahasında ya hep ya hiç tutumu menfi neticeler doğurmaktadır. Kısmî plânlar, iktisadî ve sosyal faktörler arasındaki bağları gözönüne almak ve muhtelif projelerin birleştirilmesi suretiyle şumüllü ve topyekûn bir plânın meydana getirilmesinde hazırlık safhasını teşkil ederler.

Mevcut insangücü şartlarını tahlil etmek ve bu şartlarda ileride yer alması muhtemel bünyevî değişimleri incelemek, her zaman için mümkündür. Böyle bir çalışma, iktisadî plânlama ile bir kere üretim hedefleri tesbit edildikten sonra özel plânların hazırlanmasına girişilmeye yardım ettiği gibi, eğitim plânlarının iskeletini de teşkil eder. Nijerya plânı, bu şekildeki ileriye yönelmiş çalışmaların, plânlama ameliyesinde müsbet bir safha teşkil ettiğini göstermektedir. 1959 yılında Sir Eric Ashby'nin başkanlığındaki bir komite insangücü ihtiyaçlarına göre eğitim sahasındaki gelişmenin müstakbel durumunu incelemiştir<sup>6</sup>. 1960 - 1970 yılları arasında orta ve yüksek kademe idareci ihtiyacı, genel iktisadî büyüme hızı tahminlerine ve elde mevcut eksik ve kısmî bilgilere istinaden değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeden çıkarılan neticeler, aynı zamanda hazırlanan eğitim programlarının ana hatlarının çizilmesinde rehber olarak hizmet etmiştir.

6) Bk. *Investment in Education* (Lagos, Government Printing Office, 1961). İnsangücü bölümü Profesör E. Harbison tarafından yazılmıştır.

Komisyonu verilen zaman oldukça hudutlu olduğu için, bu ilk çalışmanın daimi bir teşekkül tarafından gözden geçirilmesi ve devam ettirilmesi tavsiye edilmiştir. Selâhiyetleri arttırılmış bir plânlama merkezine bağlı İnsangücü Geliştirme Heyeti ancak 1961 yılında ihdas edilebilmiştir. O.E.C.D.'nin yardımı ile, Türkiye, İspanya ve Yunanistan gibi Akdeniz ülkelerinde 1960 - 1975 yılları arasındaki devreyi kapsayan insangücü ihtiyacı ile ilgili aynı mahiyetteki çalışmalar, eğitim plânlamasına hız kazandırmıştır.

İnsangücü plânlamasının sadece bir metod meselesi olmadığı aşikârdır. Herhangi bir plân sadece kullandığı tekniklere göre değerlendirilmemelidir. Sağladığı tatbikî neticeler de göz önüne alınmalıdır. Netice itibariyle plân, politik bir kuvvet olan, gelişme arzusunun bir vasıtasından başka birşey değildir. Genel olarak aslında hükümet kararını gerektiren problemlere çözüm yolları bulmak hususunda uzmanlara güvenme eyilimi mevcuttur. Tarafsız bir tahmin tekniği geliştirilememiştir. Tahmin teknikleri nihâf karar mercilerinin tahminlerden çıkarılabilecek hususları anlıyabilmeleri için basitleştirilmiş hipotezlere dayanmaktadır. Plânlama uzmanları, idareci ve politikacılar arasındaki danışma müzakereleri, plânlama ameliyesinde hayatî bir önem taşımaktadır. Bu itibarla, insangücü tahminleri metodolojisi problemlerini, uzmanların görüş açısına nazaran daha geniş olan bu yönden ele almak istiyoruz.

## İNSANGÜCÜ PLÂNLAMASI TEKNİKLERİ

Kısa, orta veya uzun devreli olsun, plânlamada herşeyden evvel mevcut durumun kritik bir analizi yapılmalıdır. Bunu takiben, plânlama devresinin son yılı için vasıf ve miktar itibariyle insangücü ihtiyacının ve çalışan toplam nüfusun tesbit edilmesi gerekir. Üçüncü safhada ise bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağı ele alınmalıdır. Tatbikatta, iç içe girmiş olan bu safhaların herbiri burada ayrı, ayrı ele alınacaktır.

### *Hali hazır İstihdam Durumunun Tahli*

Plânlama ameliyesinin bu ilk safhası, müteakkip safhalara da yön veren sınıflama meselesini ihtiva eder. Çalışanların muhtelif kategorilere dağılımı bir yandan; insangücünün faaliyet sektörleri itibariyle (ziraat, sanayi ve hizmetler ve bunların alt bölümleri) ayrımının yapıldığı iktisadî plâna, diğer yandan eğitim seviyesinin



(ilk, kısa ve uzun süreli, orta ve yüksek tahsil) ve eğitim nev'inin (teknik ve umumî) ayrıldığı eğitim plânına uygun olmalıdır. Ancak, mevcut insangücü istatistikleri bu maksat gözönüne alınmak suretiyle toplanmadığı için, bu yeni plânlama şeklinin ortaya çıkardığı ihtiyaçların ışığı altında istatistiklerin yeniden gözden geçirilip düzenlenmesine ihtiyaç vardır.

Genel nüfus sayımı, çalışanları iştigal ettikleri konulara (mesleklerin tahsisi olarak tarif edilmesini temin maksadı ile I.L.O.'nun Milletlerarası Standard Meslek Sınıflaması (I.S.C.O.) mesleklerin tam tarifini vermektedir) göre tasnif ettiği için tam bir bilgi sağlamaktadır<sup>7</sup>. I.S.C.O.'nun koordinasyonu ile yapılan millî bir sayım, meslekler itibariyle milletlerarası mukayeseler yapılmasını mümkün kılmakla beraber, faaliyet sektörleri, eğitim seviyesi veya eğitim nev'ine göre yapılacak karşılaştırmalara imkân vermemektedir. Meselâ mühendisler muhtelif faaliyet sektörlerinde (ziraat, sanayi, amme hizmetleri, ticaret v.s.) yer almakta ve eğitim seviyeleri ülkeden ülkeye değişmekle kalmayıp, aynı ülke içinde dahi farklı olmaktadır.

Birçok ülkelerde istihdam meseleleriyle ilgili merciler tarafından işverenler arasında devri araştırmalar yapılmakta ise de, bu araştırmalar muayyen bir cesametten yukarı modern işletmeleri kapsamakta ve toplanan bilgilerle genelleme yapılamamaktadır. Aynı durum, meslekî teşekküller, sendikalar sosyal güvenlik müesseseleri gibi kamu ve özel kuruluşların kendi gayeleri için topladıkları bilgiler hususunda da varittir.

Bu itibarla, istihdam piyasasının plânlama maksadı ile analizi mevcut verilerin toplanmasından ibaret kalmaktadır. İstihdam edilenlerin, sadece mesleklere göre sınıflandırılması ve muayyen mesleklerde istihdam noksanı ve fazlalıklarının ölçülmesi kâfi değildir. İhtiyaç ve kaynakları meslek, eğitim ve iktisadî olmak üzere üçlü standarda göre mukayese edebilmek için mevcut bilgilerin analizine dayanan etraflı bir araştırma yapılması gerekir. Bütün istatistikî bilgilerin mevcut olduğu farzedilirse, teorik ve ideal bir tasnif tablosu, işleri I.S.C.O. sınıflama sisteminin bir araya getirdiği 1300 mesleğin (ülkenin hususiyetine göre) 10 ilâ 30 sektör ve faaliyet branşına ve 10 ilâ 15 eğitim nev'ine ayrılmasından ve 4-5 eğitim kademesi halinde yeniden gruplamasından ortaya çıkar. Böyle gruplama,

7) I.L.O.: *International Standard Classification of Occupations*, (Geneva, 1958).

İsveç ve A.B.D. de yapılmış ve insangücü sayım ve araştırma neticelerinin üç yönlü tablodaki milyonlarca boşluğa yerleştirilmesi mümkün olmuştur.

Bununla beraber, istatistikî bilgiler bu şekildeki bir çalışmanın yapılmasına imkân verse dahi, bu kadar teferruatlı ve karmaşık bir işe girişmenin faydalı olup olmadığı suali mevzubahis edilebilir. Gelişmekte olan ülkeler için önemli olan husus, sınıflama metodunu, mevcut bilgilerin hacim ve doğruluğuna intibak ettirmektir. Hemen, hemen her ülke insangücünün önemli sektörler arasındaki dağılımını gösterebilir. Bu, tahmin devresinin başlangıç ve sonunda, istihdamı sektörler itibariyle yan, yana getiren iktisadî plânlama bakımından önemli bir husustur. Böylece, insangücü plânlama uzmanları, iktisat plâncılarının çalışmalarından istifade ederler. Aksi halde millî muhasebe sisteminde kullanılan veya Birleşmiş Milletler<sup>8</sup> tarafından tavsiye edilen milletlerarası sınıflama sistemini takip ederek, bu işi insangücü plânlama uzmanlarının yapması gerekir. Mamafih, gelişmekte olan ülkelerde ziraat, sanayi, özel hizmetler ve idarî sahada çalışan işçi sayısını hesaplamak suretiyle bir ilk yaklaşım yapılabilir.

Ziraat, sanayi ve özel hizmetler sahalarının modern ve geleneksel olmak üzere birbirinden farklı iki kısımda mütalâa edilmesinde fayda vardır. Fabrika ile geleneksel el sanatları, modern çiftlikle geçim sağlayan ziraat ve modern ve geleneksel ticaret sahaları arasında gerektirdikleri vasıflar ve bu vasıfları veren eğitim şekilleri itibarile bariz farklar vardır. Geleneksel sektörden sıhhatli bilgi sağlamak mümkün olmadığı takdirde, istihdamın hesaplanmasında üç sektörde çalışanların sayısı modern sektördeki istihdamın hesaplanmasına esas alınabilir.

İstihdam istatistiklerinin tam olmadığı, Senegal, Gabon, Fildişi Sahili ve Chad gibi Afrika ülkelerinde bu usul tercih edilmiştir. Birleşik Arap Cumhuriyetinde her sektörde şehir ve köy işçileri ayrı, ayrı ele alınmaktadır. Senegal'de millî plânlama için ön çalışma mahiyetini taşıyan insangücü araştırması, emre amade işgücünün, şehirlerde 220.000 ve köylerde 1.090.000 tam zamanla çalışılan işlerin, şehirlerde 720.000, kasabalarda ise 130.000 olduğunu ortaya

8) United Nations: *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities* (New York, 1958; Sales No.: 58, XVII. 7); Statistical Papers, Series M. No. 4, Rev. 1.

koymuştur. Bu durum câri istihdam seviyesinin şehirlerde % 59, köylerde % 66 olduğunu göstermiştir.

Dört sektörde (insan gücü istatistikleri imkân verdiği hallerde bu sektörlerin tâli bölümlerinde) çalışanları istigal ettikleri konulara göre sınıflandırmak mümkündür. Ancak, sınıflamanın eğitim plânı ihtiyaçlarına uydurulmasına çalışılmalıdır. Diğer yandan, beşerî kaynakların plânlı gelişmesinde, çalışan nüfusun başlıca eğitim seviyelerinin tayin edilmesi için mümkün olduğu kadar çok meslek tesbit etmek gerekmediği gözönüne alınmalıdır. Sanayileşmiş ülkelerin bazılarında sayımlarda tahsil yıl olarak tesbit edilmektedir. Bu istatistikî bilgileri meslekî istatistik bilgilerle birleştirmek mümkündür<sup>9</sup>. Fakat gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmında bu hususta sadece kaba bir tahmin yapılabilir. O.E.C.D.'nin Akdeniz bölgesi projesine dahil olan ülkelerde (Türkiye, İspanya, Portekiz, Yugoslavya ve Yunanistan da) üst kademe idarede 15, orta kademe idarede 9, vasıflı işçilerde 5 ve vasıfsız işçilerde 4 olmak üzere 4 kademe ve 33 meslek grubundan müteşekkil I.S.C'O.'nun sınıflama usulü takip edilmiştir.

Bu sınıflama sisteminde, geleneksel sektördeki bütün işler modern sektördeki yarı vasıflı ve vasıfsız işler kategorisine dağıtılmak suretiyle, çalışan nüfusun bütününün, ziraat, sanayi, özel hizmetler ve idare olmak üzere dört ekonomik bransa göre sınıflandırmak mümkün olmuştur. Bu metod, dört kademe meslekî vasfın dört eğitim kademesiyle birlikte ele alınması ve işlerin her faaliyet branşına bu kademelere göre dağıtılması şeklinde neticelendirilmektedir. Hesaplamalarda, ideal olarak, üst kademe idarecilerin 16 yıl, orta kademede idarecilerin 12 yıl, vasıflı işçilerin çıraklık eğitim devresi de dahil 9 yıl eğitim gördüğü kabul edilmektedir. Bununla beraber tatbikatta istihdam ile tahsil arasındaki ilişki çok daha karmaşıktır. Amerika Birleşik Devletlerinde bile, 1950 sayım neticelelerine göre, idarecilerin 2/3 si ve profesyonel işçilerin % 22'si 12 yıldan daha az tahsil görmüşlerdir. Fransa'da ise 1954 sayımlarına göre üst kademe idareciler için vasatı tahsil müddeti 11.6 yıl olarak hesaplanmıştır. Bu itibarla, arzu edilen eğitim seviyesi ile, fiilî eğitim seviyesinin birbiriyle karıştırılmaması gerekir.

9) Professor H. S. Parnes, bu hususta, *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development* (Paris, O.E.C.D., 1962). adlı eserinde dört ülkede yapılan sayımlarla ilgili alâka çekici bilgi vermektedir. Bilhassa Bk. 90-113 sayfalardaki tablolar.

Yukardan aşığı üç yüksek kategoride gereken eğitimi almış olan işçilerin, almamış olanlardan ayırt edilmesi hakikatlere daha yakın bir yol olur. Böyle bir usul takip edildiğı takdirde, muayyen her ülkede fiilî ve arzu edilen eğitim seviyesi arasındaki farklı değerlendirmeye imkân veren bir değişme mikyasına ihtiyaç olacaktır. Bu duruma göre sınıflama, insangücü uzmanlarının, iktisat ve eğitim uzmanlarıyla sıkı bir işbirliğı yapmak suretiyle varabilecekleri vasıf seviyesiyle ilgili bir takım yargılamaları gerektirir.

Mevcut durumun bu şekildeki bir analizi kısa vadeli eğitim ve istihdam politikasının çizilmesinde lüzumlu bir safha olduğı gibi, aynı zamanda orta ve uzun devreli tahminlere de temel teşkil eder.

### *İnsangücü İhtiyaçların Tahmini*

Orta devreli iktisadî plânların mevcudiyeti, her branş için (sabit fiyatlarla ifade edilen katma değer olarak) üretim hedeflerinin tesbit edilmiş ve prodüktivite artışı tahminlerinin yapılmış olduğunu ifade eder. Bu çalışmalara dayanılarak, ekonominin modern sektöründeki istihdam trendi üretim artışı endekslerinin, prodüktivite artış endekslerine bölünmesi suretiyle hesaplanabilir. Meselâ, Birleşik Arab Cumhuriyeti 1960 - 65 plânı, sanayi hasılasında % 60.4, prodüktivitede ise % 20 oranında bir artışı ön görmektedir. Bu duruma göre, sanayide istihdam, 1960 yılında 632.000 den 1965 yılında 847.000'ne yükselmek suretiyle % 34 nisbetinde (1.604:1.2) bir yükselme kaydedecektir.

Ancak, bu basit metodun, kullanılabilmesi için beklenen prodüktivite artış nisbetinin hesaplanmasında dayandığı faraziyelerin güvenilir olması lâzımdır. Sanayileşmiş ülkelerde, başlıca branşlar ve faaliyet sınıfları için, istihdam ve üretim rakkamları kronolojik bir şekilde mevcut bulunmaktadır. Teknik gelişme ve muayyen bir branştaki gelişme hızının tesbitinde ve diğer ülkelerle mukayeselerde bu rakkamların kullanılması için extrapolasyon metodu ile düzeltmeye ihtiyaç vardır. Mamafih prodüktivite üzerine tesir eden etkenler, sadece işgücünün sağlamlığı ile hasılanın mukayesesinden teşhis edilemediğı için, hatâ marjı gene de yüksektir. Gelişmekte olan ülkeler, prodüktivite artış nisbetini tahmin etmek için, en ileri ülkelerle kıyaslamalar yapmayı tercih ederler. Bu mukayeseler muayyen bir arzuyu ifade eder ve bazen prodüktivitedeki topyekûn değişmelerin ihmal edilmesi temayülünü de taşır. Profesör Harbison'un Nijerya'da yaptığı insangücü ihtiyaç tahminleri, istihdamın hasıla ile orantılı

bir şekilde artacağı faraziyesine dayanmaktadır. Bu faraziye, üst ve orta idare kademelerde bulunan yabancı insangücünün büyük bir kısmının bağımsızlığını yeni kazanan ülkeyi terkedeceği dikkate alınrsa mantikî gözükmemektedir.

Hizmetler sektöründeki istihdam durumunun tahmin edilmesi çok daha zor ve hatâ yapmaya müsait bir konudur. Kamu hizmetlerinde çalışanların tahmin edilen devre sonundaki sayısı, kamu kaynaklarının ne durumda olacağına ve bunun ne kadarının personel temini için harcanacağına göre yapılacak bir tahmine dayanılarak hesap edilir. Şüphesiz bu arada sabit fiyatlarla ifade edilen ücret artışları da dikkate alınır. Prodüktif olmayan diğer hizmetlerle ilgili tahminler, plân döneminin son yılında ümit edilen iş hacmine ve artan kâr marjına dayanarak yapılabilir. Ekseriya, daha tatminkâr bir tahmin metodu olmadığı için, modern ticarî sektörün «makûl» tahminlerine bağlanmak tercihe şayan olur.

Ziraat sektöründe toplam istihdam şehirleşmedeki gelişme hızı (veya daha doğru olarak şehirlerde ortaya çıkan yeni işler) ile çalışan nüfustaki artış arasındaki fark gözönüne alınarak tahmin edilir. Muayyen bazı tedbirler alınmadıkça prodüktivite artışı beklenmeyen geleneksel ziraatte, istihdam tredinin hesaplanması bakımından üretim hedefleri faydalı birer işaret vazifesi görür.

İktisadî sektörler itibariyle yapılan bu tahminler, insangücünün vasıf seviyesine göre dağılımında yer alacak bünyevî değişmelerin hesaplanmasıyla desteklenmelidir. Bünyevî değişmelerin hesaplanması, insangücü plânlanmasının en zor tarafını teşkil eder. Üst ve orta idare kademelerinde ve vasıflı işçi derecelerinde nisbetlerin uzun devrede aynı kalacağı beklenemez. İktisadî gelişmenin yüksek vasıflı insangücü ihtiyacını arttıracığı herkes tarafından kabul edilen bir husustur. Bu artışın hangi kademe ve işlerde hangi nisbette olacağını tahmin bakımından, neticelerinin birleştirilmesi maksadı ile, aynı zamanda tatbik edilen tecrübî birkaç ameliye haricinde, güvenilir bir tahmin metodu yoktur.

a) Bu ameliyelerden biri, en yakın geçmişteki bünyevî değişme trendinin extrapolasyon usulü ile ileriye aksettirilmesidir. Mesele, sanayide üst kademe idarî derecelerin sanayideki bütün işlere olan nisbetinin aynı şekilde değişeceği kabul edilebilir. Kâfi miktarda birbirini takip eden seriler mevcut olduğu takdirde regresyon hesaplanması yapılabilir. Regresyon hesaplaması bilinen iki yıla dayanan doğrusal extropolasyondan daha doğru neticeler vermektedir.

b) Bünyevî değişmeler, muayyen bir sektörün hasılasındaki değişmelerle de mukayese edilebilir. Sanayileşmiş ülkelerde yapılan çalışmalar, hasıla artışı ile üst idare kademelerindeki idareci artış nisbeti arasında belirli bir korrelasyon olduğunu göstermiştir. Profesör Tinbergen tarafından yapılan mukayeseli genel araştırmalar da, gayri safi millî hasıla ile üst idare kademelerindeki toplam idareci sayısı arasında bir ilişkinin mevcut olduğu tesbit edilmiştir. Bu esasa göre Profesör Tinbergen, tayin edilen gelişme hızının gerçekleşmesi için, orta ve yüksek okullardan geçmesi gereken talebe sayısının tesbitini mümkün kılan basit bir doğrusal eşitlik modeli kurmuştur<sup>10</sup>. Bu model, üç iktisadî sektördeki üst ve orta idare kademelerindeki dağılım ve çalışan nüfus içindeki mezun sayısı gibi kompleks unsurlarla ilgili muayyen bazı düzeltmeler yapıldıktan sonra, Türkiye, İspanya ve Yunanistan'a tatbik edilmiştir.

c) İstihdam bünyesinin milletlerarası mukayesesi, genellikle insangücü vasıf seviyeleriyle ilgili kronolojik serilere sahip olmayan gelişmekte olan ülkeler için, faydalı bir işaret teşkil eder. Ayrıca geçmişteki trendler, plânlamanın getirmek istediği bünyevî değişmelerden daha az önemi haizdir. Bu sebeple, ileri ülkelerde müşahede edilen istihdam dağılımı bir hedef olarak mütalâa edilebilir. Eğitim seviyesi ve istihdam dağılımıyla ilgili mukayeseli araştırmaların önem kazanmasının sebebi budur. Ancak, bu şekildeki mukayeseli araştırmalar, henüz mevcut olmayan homojen kriterlere ihtiyaç gösterir.

d) Muayyen bir faaliyet sektöründeki en ileri teşebbüsün istihdam bünyesi de, o sektörde istikbalde yer alacak bünyevî değişmeler hakkında fikir verir. Ancak, müessese cesameti büyüdükçe ihtiyaç hissedilen vasıf derecesi yükseleceği için, müessese cesametinin işlerin dağılımı üzerinde etkisi olur. Bu husus, bu çeşit extropolasyonların muteberliği üzerinde müessir olacağı için daima gözönünde bulundurulmak gerekir.

e) İnsangücünün muayyen kategorilerini kapsayan kısmî tahminler, genel tahminleri teyid ettiği ve tamamladığı için faydalı bir hizmet görür. Son on yıl zarfında birçok ülke, mühendis, teknik eleman, ilmî bilgileri olan üst kademe idareci, doktor ve öğretilen

10) Bk. «Quantitative Adaptation of Education to Accelerated Growth», in *Planning Education for Economics and Social Development* (Paris, O.E.C.D., 1963). S. 159-165.

gibi, iktisadî ve sosyal gelişmede belirli bir önemi haiz mesleklere olan uzun devreli ihtiyaçlarını tesbit etmeye başlamışlardır. Fiilî ve beklenen neticeler arasında projeksiyon ve mukayeseler yapılması için faydalı teknikler geliştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde, gelişme plânlarının başarılması için en fazla ihtiyaç hissedilen, mühendis, teknik eleman, kıdemli idareci ve öğretmen kategorileri için bu çeşit araştırmalar yapılması faydalıdır. Plânlama, zamanla doludurulması gerekli olan vasıflı yeni işlerin değerlemesini de ihtiva eden faaliyet programlarında kendini açıkca ortaya koyar. Bu husus sanayi yatırım plânları için esasen uygulanmaktadır. Fakat ziraat sektöründe, sulama ve toprak geliştirilmesi programları ortaya çıkacak yeni işlerin değerlemesini nadiren kapsar.

Hindistan millî plânının toplum gelişmesi programında, şehir nezaretçileriyle ilgili standartları tesbit etmiş ve bu vasıfları haiz eleman ihtiyacının 50.000 olduğu tahmin edilmiştir. Bazı Afrika ülkelerinde, hasılanın optimum bir seviyede gelişmesi maksadı ile vasıflı ziraat presonelinin arzu edilen şekilde dağılımını temin için çalışmalar yapılmıştır. Fildişi Sahili'nde kahve ziraatinin yapıldığı bölgelerde, her 400 hektar için bir bölge teknik nezaretçisine (yarı vasıflı seviye), her 900 hektar için bir öğreticiye (vasıflı seviye) ve her 3000 hektar için bir organizatöre (teknik seviye) ihtiyaç olduğu tesbit edilmiştir.

Ekonominin merkezi bir idare tarafından plânlandığı ülkelerde, teferruatlı tahminler insangücü ile genel bir denge sağlanmasında temel unsur olarak kullanılır. Her teşebbüs kendi üretim hedeflerine ve üretim tekniğinde beklenen değişikliklere göre her vasıf seviyesi için ihtiyaç listesini hazırlar. «Doyma endeksleri», mütehassısların arzu edilen oranı tesbit edebilmeleri için tesis edilmişlerdir. Bu mütehassıslar her faaliyet branşında, mühendislerle vasıflı işçiler arasındaki bir seviyede bulunurlar. Mütehassısların oranı toplam işgücü kuvvetine yahut günlük elektrik istihsal veya tüketimi gibi önemli bazı göstergelere göre de tesbit edilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde, bazı meslekler yahut yeni yatırımlar dışında bu tip teferruatlı tahminlerin yapılmasına teşebbüs edilmez. Mamafih bu tip nezaretçi temini standartları sistemi, Hindistan Millî Plânlaması'nda sanayide başarı ile tatbik edilmiş ve ekonomik plânın insangücü ile ifadesinde kullanılmıştır. Böylece mevcut istihdam bünyesiyle ilgili bilgi noksanı, istikbalin maziden tahmin edilebileceği veya ileri memleketlerdeki durumun arzulan bir ga-

yeyi temsil edeceği varsayımına dayanan tahmin teknikleriyle ilgili belirsizlikle birleşmiş olmaktadır. Mantikî bir tercih yapılabilmesi için bütün bu metodların aynı zamanda kullanılması hususunda tedbir alındığı kabul edilse dahi, çalışan nüfusun keyfi ve kemmi olarak tahmini matematik olarak hassas bir gaye şeklinde mütalâa edilmeyip, insangücü ihtiyaçlarının eğitim imkânları ile mukayese edilmesinde pratik bir temel teşkil eder.

### *İhtiyaçların Kaynaklarla Dengelenmesi*

Arz ve talebi en iyi bir şekilde muazene haline getirmek plânlanmanın esasını teşkil eder. İnsangücü plânlamasında bu denge üç unsur kapsar: Meslek veya vasıf seviyesi itibarile denge, faaliyet branşı itibarile denge, topyekûn istihdam itibarile denge. İnsangücü politikasının farklı görünüşleri bu elemanların her birine tekaül eder.

**Meslekler İtibarile Denge :** Bütün mesleklerde ve bütün ihtiyaçların tahmini hususlarında bir tahmin usulü mevcut değildir. Bu sebeple gerekli başlıca eğitim şekilleri arasında ayırım yapmak suretile, eğitim sisteminin muhtelif derecelerine tekabül eden vasıf seviyelerine göre topyekûn insangücü ihtiyacını tahmin etmek en uygun yol olur. Bu şekildeki topyekûn tahmin insangücü hedefleriyle eğitim gayelerinin koordine edilebileceği tek methoddur. Uzun devrede meslekler itibarile teferruatlı bir insangücü tahmini, bünyevî değişme ve teknik gelişme ile birarada yürütülemez. Önemli olan husus, ekonomik gelişmenin gerektirdiği vasıf seviyesi ilerlemesi ile, eğitim sisteminin genişleme hızının aynı olmasıdır. 1980 yılında kaç adet kimya mühendisine ihtiyaç olacağını tesbit etmek mânasız olacaktır. Fakat öğrenci sayısını ekonomik ve sosyal gelişmenin ihtiyaçlarına uydurmak maksadıyla üst idare kademeleri ihtiyacı ile, ilmi ve teknik eğitim ihtiyacını tahmin etmek önemlidir.

İnsangücü ihtiyacı esas itibarile üç unsura dayanır:

1— Her vasıf seviyesi için son plân yılı tahmini ile mevcut durum arasındaki farka göre hesaplanmış ilâve iş sayısı.

2— Göç, tekaütlük ve ölüm gibi sebeplerle ortaya çıkan yenileme ihtiyaçları. Yıllık yenileme haddi, nüfus seviyesi değişmez ve ekonomi iyi dengede tutulduğu zaman çalışan vasatı ömürle tersine orantılıdır. Bununla beraber gelişme halindeki ülkelerdeki nüfus ar-



tışı, işçilerin vasatı yaşını ve dolayısıyla yenileme oranını düşürmektedir.

3— Yabancı teknik elemanların ve üst kademe idarecilerin memleketlerine dönmesi. Bu durum bilhassa bağımsızlıklarını yeni kazanan Afrika Ülkeleri için varittir. Ayrılmalarının oranı politik sorunlara dayanmakla beraber, insangücü ihtiyaçları üzerindeki tesirleri hesaplamalara dahil edilmelidir.

Muhtelif vasıf seviyelerindeki insangücü ihtiyacı eğitim programlarında belirtilmelidir. Her yıl yetiştirilmesi gereken işçi sayısını tesbit etmek için her vasıf seviyesine düşen toplam ihtiyacı, tahmin periyodundaki yıl sayısına bölmek kâfi gelseydi bu tamamen teknik bir mesele olurdu. Bu durum eğitim sisteminde şu kadar yeni yer ve aynı miktar eğitim göreceği yeni eleman temini gerektiğini gösterecektir. Fakat eğitime başlayan herkesin tahsilini bitirmesi şart olmadığı gibi, ayrıca kadınların bir kısmının da hattâ istihdamı daha girmeden evlendiğini hesaba katmak icap eder. İnsangücü plânlaması yönünden eğitim sistemi, her yıl iktisaden faal nüfusa ilâve ettiği eğitilmiş işçi sayısı ile karakterize olur. Bu yılın eğitim hasılasına önceki yıllar süresince okul eğitiminde kaydedilen gelişmeler tesir edecektir.

Şüphesiz bu hususun plânlama kararı ile bugünden yarına değiştirilmesine imkân yoktur. Bundan dolayı genişlemeyi engelleyen ve tahdit eden faktörler dikkate alınmalıdır. Bu faktörler arasında ilâve eğitim maksadı ile okulların kapasitelerini arttırmak için yapılacak ilâve eğitim masrafları ve işletme masrafları gibi finansman engelleri, kabul edilecek öğrenci sayısı ve öğretmen sayısını arttırmak gibi fizikî güçlükler sayılabilir. Bu arada zaman unsurunu da dikkate almak icap eder. Zira inşa ve eğitim devreleri muayyen bir seviyenin altına menfi tesirler yapmadan düşürülemez.

Bu unsurlar kemmi olarak ifade edilebilirse de ortaya çıkardığı problemler esas itibarile kalitatif bir nitelik taşımaktadır. Ayrıca insangücü mütehasısları bu problemleri, eğitim sisteminin müesseyetinin nasıl ölçülmesi ve islâh edilmesi için ne yapılması lâzım geldiğine karar vermeye selâhiyetli otoritelere takdim etmekten başka bir şey de yapamazlar. Mevcut eğitim şekillerinin cemiyet ve ekonominin ihtiyaçlarına cevap verip vermediği hususuna karar vermek bu şahıslara düşmektedir.

Halihazır eğitim şekillerinin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlara intibak ettirilmesi için ne gibi reformlar düşünülebilir, teknik okul-

larda yapılan vasıflı işçi eğitimi, eğitim merkezlerinde ve iş başında yapılan çıraklık eğitimi gibi muhtelif eğitim şekilleri ne dereceye kadar değiştirilebilir, eğitime tâbi tutulanların meslekî bilgileri öğrenme kapasiteleri nedir ve gelecekteki ihtiyaçların ışığı altında bu öğrenme kapasitesine ne şekilde bir yön verilebilir? Plânlama uzmanlarından bir grup bu sualleri ortaya atıp genel görünüş içinde yerlerine koymalıdır. Fakat bu çerçeve dahilinde yapılacak çalışmalar eğitimcilerle, meslek birlikleri ve sendika temsilcilerinden meydana gelecek grublara verilmelidir. Bu şekilde tertip edilmiş komiteler yoluyla yapılacak danışmalara mümkün olduğu kadar yer vermek ve merkezî plânlama otoritesine genel olarak sekreterlik vazifesi yüklemek gerekir.

Bazı ülkelerde komitelerin ağır işleyen mekanizmasını ortadan kaldırmak için, küçük çalışma grupları teşkili tercih edilmektedir. Fakat ne şekilde olursa olsun danışma çok elzem bir unsur teşkil etmektedir. Danışmanın gayesi, sadece plâncıların görüş zaviyesini genişletmek olmayıp, aynı zamanda vasıflı insangücü arz ve talebini, eğitim gayeleri ile eğitim imkânlarının intibak ettirilmesi ve bütün tarafların ilgilendiği hal tarzlarının bulunmasıdır.

Böyle geniş bir görüş tarzının eğitim plânlamasını da kapsayan insangücü plânlamasının çerçevesi hudutları dışına çıkıp çıkmadığı suali sorulabilir. Hakikatte, insangücü plânlaması ile, eğitim plânlamasının özel ve genel eğitim ayırımına göre farklı addedilmesi icap edeceği ve insangücü plânlamasının birincisi ile ilgili olduğu ileri sürülebilir. Bu farkı tatbikatta görmek zordur. Mafih genel eğitimin, eğitim şekli ne olursa olsun meslekî hayata hazırlıkla çok yakın bir ilgisi vardır.

Eğitim metotlarında bugünkü genel temayül ihtisaslaşmayı daha sonraya bırakarak, ilerde iş değiştirme dolayısı ile gerekecek olan eğitim veya yeniden eğitimi kolaylaştıracak temel bilgiler üzerinde durmaktır. Muhtelif eğitim şekilleri arasında tam bir hudut çizmeye teşebbüs etmek yerine eğitim mefhumunu eğitim masrafları gibi dar bir görüş çerçevesi haricine çıkarmak ve eğitim şekillerini karşılıklı ilişkileriyle mütalâa etmek gerekir. Bu perspektif içinde insangücü ve eğitim plânlaması, beşerî kaynakların geliştirilmesinin birbirini tamamlayan iki yönünü teşkil eder ve bu husustaki gelişmeler birbirine bağlanmak icap eder. Bu durum tatbikatta nadiren yerine getirilmektedir. Fakat böyle bir entegrasyon insangücü ihtiyaçları ışığı altında tesis edilen eğitim programlarının dar an-

lamda meslekî eğitime hasredilmiş olmayıp bütün eğitim sistemini kapsamı şartı ile kademe, kademe gerçekleştirilebilir.

### Faaliyet Branşları İtibarile Denge

İşçiler muhtelif faaliyet branşlarına, görmüş oldukları eğitimden ziyade, ücret bünyesi, muayyen bir mesleğin veya faaliyet sektörünün popüler olması v.s. gibi hususların tesir ettiği kompleks düşüncelerin etkisi ile dağılmışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde yerleşmiş olan örneğin, değişme ihtimali kuvvetlidir. Afrika ülkelerinde idarede istihdam edilmek özel sektöre nazaran daha fazla prestij, daha fazla ücret sağlamaktadır. Halbuki Lâtin Amerika ülkelerinde durum tamamen tersinedir. Keza Afrika ülkelerinde büro işleri, el sanatlarından daha tercih edilmektedir. Her işten anlayanlar, ekseriya ihtisas sahiplerinden daha iyi ücret almaktadırlar. Eğitim için yetiştirilen mezunların büyük bir kısmı diğer faaliyet sektörlerine kayma temayülündedirler. Bu sebeplerden dolayı insangücü plânlaması dengeyi yeniden kurmaya gayret etmelidir. Bu husustaki ilgisizlik durumu daha da büyük dengesizliklere götürecektir.

Branşlar itibariyle mevcut insangücü ihtiyaçlarına göre ücret bünyesinin değiştirilebilmesi için alınan tedbirler, tesirlerinin hemen hissedilmesi yönünden çok hudutludur. Bu durumda, nihaî olarak arzulanan ücret bünyesi safhalarının tesbit edilmesi için, gelecekteki iktisadî ihtiyaçlara uygun bir ücret bünyesinin kararlaştırılması daha da önem kazanır.

İstihdam branşının veya mesleğin seçimine mesleğe yöneltme yoluyla da tesir edilebilir. Gençler genellikle mevcut istihdam imkânlarından haberdar olmadıkları gibi, gelecekte istihdam piyasasında ne gibi bir eyilimin bahiskonusu olacağı hususunda da herhangi bir bilgi sahibi değildirlere. Bu durum sistematik bir şekilde bilgi sağlamakla bertaraf edilebilir. Bazı Afrika ülkeleri, bursları, eğitimlerini tamamladıktan sonra kendilerine verilecek iş ve vazifeleri kabul edeceklerini taahhüt edenler arasında dağıtılmak üzere plânlamışlardır. İnsangücü plânlaması çerçevesi içinde diğer bazı tedbirler de alınabilir. İnsangücü plânlaması, insangücü ihtiyaçları ile eğitim imkânları arasında bütün olarak bir denge sağlamak gayesiyle hudutlandırılmış olmayıp, aynı zamanda sektörler ve meslekler itibariyle de eğitim ve istihdam arasındaki ilişkileri dikkate almak zorundadır.

### *Toplam İnsangücü Arz ve Talebinin Dengelendirilmesi*

Gelişme halindeki ülkelerde mevcut işgücünün modern sektörde tam bir şekilde istihdamını mümkün kılacak yeni iş imkânları yaratılamaz. Meselâ Hindistan'da 1951 ilâ 1961 yılları arasındaki devrede işgücü 69 milyon artmış olmasına rağmen, ziraat dışı sektörlerde sadece 12 milyon yeni iş yaratılabilmektedir. Bir gelişme politikasının sosyal gayelerinden biri de, meselâ geniş kamu hizmetleri programları ile ve bilhassa mevcut işgücünün ananevî sektörden modern sektöre geçişini sağlamak için seyyaliyetini arttırmak sureti ile, bu boşluğu daraltmaktır.

Tunus, emek-yoğun gelişme projeleri ile 250 bin işsiz insana kamu hizmetleri programlarında iş sağlamıştır. Diğer ülkelerde buna benzer programları yürütmektedirler. Bu projeler sosyal ihtiyaçları karşılayan ve âcil durumlarda kullanılan bir tedbir olarak mütalâa edilirse de çok düşük müessiriyetleri ve projelere tahsis edilebilecek finansman kaynaklarının hudutlu olmasından dolayı ekonomik yönden şiddetli bir şekilde tahdit edilmiş bulunmaktadırlar. Mamafih uzun devrede, bu tip emek-yoğun projelerin rasyonel eğitim politikaları ile verimliliklerini arttırmak mümkündür. Nezaretçi personel sayısı girilecek teşebbüsün çeşidini ve müessiriyetini tayin edecek olan önemli bir faktördür. Vasıfsız geniş bir işçi kütlesini nezaret için sadece bir nezaretçi tahsis edildiği hallerde, toprak hafriyatından başka bir şey yapmaya imkân yoktur. Ücret seviyesi, aynı veya nakdî olarak fevkalâde düşük olmasına ve kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılmasına imkân bulunmamasına rağmen, maliyetler bütün faaliyetin mekanik bir şekilde yapıldığı duruma nazaran daha yüksek olmaktadır. Kâfi sayıda vasıflı ve yarı vasıflı seviyelerinde yetişmiş nezaretçi personelinin daha iyi bir şekilde dağılımı ile, aynı işçiler inşaat yahut kamu sağlık hizmetleri gibi daha verimli ve kompleks işlerde kullanılabilir. Bu itibarla sadece malî yatırımlar değil, fakat aynı zamanda eğitim de çalışılacak işlerin sayısını arttırabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde yapılan plânların ekserisinin gayelerinden biri de geleneksel sektörde meydana gelecek olan işgücü değişmeleridir. Hattâ modern sektördeki çok hızlı gelişme dahi gelişme halindeki ülkelerle sanayileşmiş ülkeler arasındaki ekonomik farkları azaltmak ve hızla artan nüfusu massetmek için lüzumlu olan yüksek büyüme hızını karşılamaktan uzaktır. Bundan dolayı plân-

lama, sulama, ziraî reform, kooperatifçilik; yeni ziraat metodlarının yahut yeni mahsulün halka tanıtılması ve bütün bunların hepsinden daha da önemli olarak ihtiyarî halk iştirakini sağlamak gibi hususlar da dahil olmak üzere geleneksel ziraat sektöründeki genişlemeyi tahmin etmek zorundadırlar. Bu metodların müessiriyeti esas itibarile eğitim politikasına bağlıdır. Tecrübeler, geleneksel sektörde yeniliklerin kendiliğinden ortaya çıkmadığını göstermiştir. Büyük sulama projeleri ikinci derecede işlerle, ziraî reform hazırlayıcı eğitimle, kooperatifler iyi yetiştirilmiş organizatörlerle, geliştirilmiş ziraat metodları, öğretici teknik eleman ve vasıflı işçilerin sayısının arttırılması ile, işgücünün seyyal bir hale sokulması köy önderleri ve geniş bir eğitim görmüş proje nezaretçileri ile yürütülebilir.

Bu ihtiyaçları karşılamaya yönelmiş eğitim tipi, ananevî öğretim metodlarından büyük ölçüde farklı bir nitelik taşıması sebebiyle yeni eğitim şekilleri bulunmasına ihtiyaç vardır. Geleneksel sektörün geliştirilmesi plânlarının başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için nezaretçi personel ihtiyacının tesbiti zaruridir. Bu husus gençlik liderleri, kooperatif organizatörleri, ziraî zanaatkârlar, ihtiyarî köy önderleri, genel toplum kalkınması nezaretçileri, köy öğretmenleri, ve ziraî eğitimciler gibi millî, yahut mahallî seviyedeki elemanlara tatbik edilir. Birçok ülke bu çeşit projelere teşebbüs etmiştir. Fakat geleneksel sektörün gelişmesini plânlanmış ülkelerin bir çoğunda ihtiyaç hissedilen eğitim metodları tayin edilmemiştir. Büyük bir ekseriyetle eğitime tahsis edilen kaynaklar, geleneksel sektördeki istihdam ihtiyaçlarına uygun düşmeyen klâsik okul eğitimi şeklinin genişletilmesine tahsis edilmiştir. «Gelişmenin On Yılı» çerçevesi içinde Birleşmiş Milletler tarafından plânlanmış olan yetişkinlerin okuyup yazma kampanyası, ziraatteki geniş kitlelerin seyyalîyetlerinin geliştirilmesi için bir temel unsur teşkil edecektir. Böylece bütün bünyenin değişmesini mümkün kılan devamlı bir eğitim politikası için ilk adım atılmış bulunacaktır.

Eğitimin bünyevî değişme vasıtası olarak bu yeni fonksiyonu, geleneksel ziraî dünyada istihdam politikasının temel bir unsuru olacaktır. Bu hususta karşılaşılabilecek herhangi bir engel önemi gittikçe artan bu usulün kullanılması cesaretini kırmamalıdır. Eğitilmiş işgücü işsizliği problemi, Hindistan, Pakistan, Filipinler, Birleşik Arap Cumhuriyeti ve Batı Nijerya gibi ülkelerde dikkati çekmektedir. Bu ülkelerde eğitimin klâsik şekli nisbeten daha gelişmiştir. Bu bakımdan modern sektörde olduğu kadar geleneksel sektörde de ortaya

çıkacak insangücü ihtiyaçlarına uygun eğitim sistemine zaruret vardır.

## İNSANGÜCÜ PLÂNLAMASININ İDARESİ

Buraya kadar olan izahlarımızda insangücü plânlamasının teknik ve politik yönlerine temas edilmiştir. İnsangücü plânlamasının idarî yönü de çok önemli olup, plânlamanın her safhasında karşılaşılan bir meseledir. İnsangücü tahminlerinin devamlı şekilde geliştirilmesine ve gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Bunun mânası insangücü plânlamasının daimî bir otoritenin mes'uliyeti altında olusudur. Bu itibarla mevcut idarî bünyeye uyup uymayacağına karar verilmesi gerekir.

Eğer merkezî bir plânlama otoritesi mevcutsa ekonomik ve insangücü plânlaması arasında yakın bir koordinasyon sağlanmasını temin etmek için, bu merci, bu yeni fonksiyonu da üzerine alabilir. Bu hâl tarzı merkezîyetçi bir ekonomiye sahip ülkelerde (U.S.S.R., Doğu Avrupa), Fransa, Nijerya, Gana, Tunus, Senegal, Venezüelâ, Şili ve daha birçok ülkelerde tatbik edilmektedir. Fakat eğitim plânlamasından Yunanistan ve İspanya'da olduğu gibi Millî Eğitim Bakanlığının mes'ul olduğu ülkelerde, insangücü ihtiyaçlarının ışığı altında eğitime yön vermeğe daha iyi muktedir olunabileceği düşünülebilir. Diğer ülkeler bu fonksiyonu istihdam politikasından mesul olan ve insangücü meselelerinden tam olarak haberdar bulunan Çalışma Bakanlıklarına vermeyi tercih etmektedirler. Hindistan'da bu fonksiyonu İç İşleri Bakanlığına bağlı İnsangücü Umum Müdürlüğü yapmaktadır. İnsangücü tahminleri İtalya'da Svimez, Arjantin'de Di Tella Tesisi veya Banco de Mexico gibi bağımsız veya yarı bağımlı kuruluşlar tarafından yürütülmektedir.

Hangi şeklin kabul edileceği her ülkedeki özel şartlara ve ulaşılan plânlama safhasına bağlıdır. Fakat her durumda, eğitim programlarının hazırlanması için, bütün ihtisas sahibi otoritelerin iştirakini mümkün kılmak gayesiyle insangücü plânlaması fonksiyonunu yüklenen merci ile diğer bakanlıklar ve sosyal meslekî otoriteler arasındaki ilişkilerin tespit edilmesi temel problemi teşkil etmektedir. Plânlama bu danışma ve haberleşme ameliyesinin organize ve sistematik bir şekilde yapılmasını öngörür. Ameliyenin seçimi, ihtiyaçları tahmin edecek, hâl çareleri arayacak ve eğitim programlarını hazırlama gibi işlere müessir iştirakleri olan vasıflı personel

sayısına bağlıdır. Bu durum, ya devamlı büyük komiteler tarafından, yahut daha fazla elâstikiyeti olan küçük çalışma grupları tarafından, hattâ arasıra yapılan ve resmî olmayan danışma ile gerçekleştirilebilir.

Danışma, hazırlık ve karar verme safhalarından sonra plân, bakanlık, hükûmet, yahut parlâmento gibi politik otoriteler tarafından tasdik edilmelidir. Mamafih tasdik nihaî bir safha değildir. Eğer taslak teknikleri ve vetireler üzerinde fazla durulmuş ise pratik problemlere ekseriya az dikkat sarfedilmiş demektir. Bütün bunların hepsinden çok daha önemli olan husus, bir plân tatbik edilmedikçe onun hakkında bir değerlendirme yapmaya imkân olmadığıdır. İdarî sahada plânın tatbiki biribirine ekseriya zıt istikamette iki veçheyi kapsar: mesul değişik otoriteler arasında koordinasyon, sevk ve idarenin mesuliyeti. Ülkelerden birçoğunda fonksiyonlar ayrılmış bulunmaktadır. Böylece merkezi plânlama otoritesi plân tasarlamakta ve değişik teknik bakanlıklardaki idarî organlar bu plânı yürütmektedirler.

Plânın düşünce halinden tatbikat haline geçebilmesi için idarî ve malî tedbirlerin alınması gerekmektedir. Teferruat derecesine bağlı olmak üzere uzun devreli bir perspektifi kavrayan plândan orta devreli plâna geçilmesi, orta devreli plânın yıllık safhalarının belirtilmesi, millî hedeflerden bölgesel gayelere, şumûllü programlardan, münferit projelere ve bunların coğrafik durumlarının tesbitine kayılması mümkündür. Eğer plânlama eğitim reformları, yahut eğitim için yeni şekiller getirecek olursa, bunların muhtevaları, eğitim programları ve tatbik metodları belirtilmeli, ayrıca bu işlerin yürütülmesinden kimin mesul olacağına karar verilmeli, eğer bu fonksiyon muhtelif bakanlıklar arasında dağılmış bulunuyorsa, bunu kimin koordine edeceği de tesbit edilmelidir.

Eğitim programlarının yürütülmesi için zarurî, malî tedbirler gerek yatırımlar, gerek carî masraflar yönünden maliye bakanlığı ile sıkı bir işbirliğini zarurî kılmaktadır.

Tatbikat safhasında ise, plânlama otoritesi ile, ekseriya farklı bakanlık ve daireler tarafından yürütülen değişik programların tatbikçileri arasında, elverişli bir işbirliğinin sağlanması problemi ortaya çıkmaktadır. Hattâ hukukî tartışmalardan kaçınmak için, bu mesuliyetler açıkça tarif edilmiş olsa bile, bina inşaatının plâna göre devam ettiği, öğretmenlerin yetiştirildiği, tayin edildiği ve değişik şekildeki birçok faaliyetlerin gerek zaman, gerek yer itibarile âhenkli bir hale sokulduğu hususu temin edilmiş olmalıdır.

Merkezi idare seviyesindeki bu koordinasyon bölgevi ve mahalli işbirliği ile de tamamlanmalıdır. Ayrıca gelişme halindeki ülkelerin bir çoğunda, bakanlıklarına direkt olarak bağlı memurlar arasında veya bu memurlar ile merkezi kuvveti temsil eden veya mahalli seçimle işbaşına gelmiş otorite arasındaki işbirliğini sağlama problemi de mevcut bulunmaktadır. Pratik mesuliyetleri kısımlara bölme hususunda ortaya çıkan esas güçlük, hakikaten işinin ehli olan idareci noksanlığıdır. İlâve olarak faaliyetleri koordine etme gayretleri, geleneksel kırtasiyecilik davranışları ile karşılaşmakta, hiyerarşi ekseriya işbirliğini hüsrana uğratmaktadır. Farklı idarî kısımlar arasında âhenkli bir hareket birliği sağlanması, ayrıca halkın desteğinin temini zarureti yüzünden plânlama, idarî hayata yeni bir görüş tarzı sokmuş bulunmaktadır.

İnsangücü plânlaması, neticelerin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesini de gerekli kılar. Eğitim sistemi ve istihdam piyasasının muhtelif kuvvetlerin tesiri altında gelişmesi, plânlamanın bu değişmelere uygun düşebilmesi için elâstiki olmasını ve devamlı gözden geçirilmesi icap edeceğini bize göstermektedir. Bu şekildeki değerlemeler sistematik olarak organize edilmelidir. Sadece tesbit edilen sonuçlarla insangücü ihtiyaç tahminleri mukayese edilmekle kalmamalı, aynı zamanda değişik yetiştirme metodlarının müessiriyetini ve ferdi, sosyal ve ekonomik şartlara uygunluk derecesi ölçülmelidir. Bu husustaki daha ileri gelişmeler, hataların ve güçlüklerin dikkatli bir analizini zarurî kılmaktadır. Böyle bir tahlil ayrıca, millî tecrübelerin diğer ülkelerle mukayesesini imkân dahiline sokar ve milletlerarası yardımların daha müessir bir hale girmesini de gerçekleştirir.

## S O N U Ç

Herşeyden evel insangücü plânlaması, istihdam tahmini tekniklerinin toplamından çok daha farklı bir şeydir. İnsangücü plânlaması, sadece maddî yatırım kavramına dayanan gelişmenin şumülendirilmiş bir şeklidir. Beşerî kaynakların plânlı gelişmesinin artan önemi, hâlâ istatistikî bilgilerin noksan olması ile önlenmektedir. Mal ve hizmetlerin millî muhasebesi yanı sıra, «beşerî muhasebe»nin yapılabilmesi için daha uzun bir zamanın geçmesi icap etmektedir. İdarî departmanların ayrılması ve tatbiki programların bölünmesi, geleneksel cemiyetin bünye ve ihtiyaçlarıyla ilgili bilgilerimizin



noksan oluşu, gelişme teorilerinin kifayetsizliği gibi bir takım engellerin ortadan kaldırılması ve değer hükümlerinin an'âne ve tecrübeye dayandığı bir dünyada hızlı değişmelere ayak uydurmaya çalışan toplumların karşılaştıkları güçlüklerin yerlerini yeni bir takım kuvvetlere terketmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin insangücü plânlaması hususunda bu güne kadar ulaştıkları hudutlu tecrübelerle, bu makalede ana hatları ile belirtilen gayeler arasında oldukça geniş mesafe bulunmaktadır. Fakat insangücü plânlamasının bir birini takip eden safhalarında ilerleyebilmek için, nihai gayenin açık bir şekilde görülmesine ihtiyaç vardır.

Çevirenler : Dr. Atilla BARANSEL

Dr. Nusret EKİN

---