

## TÜRKİYE'DE YÜKSEK KADEME YÖNETİCİLERİNİN EĞİTİMİ

**Prof. Dr. Cemal MIHÇIOĞLU**

Sürekli, hatta yer yer baş döndürücü gelişmelere sahne olan dünyamızda devlet, toplum hayatına gittikçe artan bir ölçüde karışmakta ve devlet görevlerinde hızlı artışlar görülmektedir. Her tarafta, özellikle iktisadî ve toplumsal kalkınma çabaları içinde bulunan az gelişmiş ülkelerde, iyi işleyen bir yönetim mekanizması toplum esenliğinin temel dayanakları arasında yer almaktadır.

Yurdumuzda İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, durgun bir eğitim düzeni içinde yetişmiş ve uzun yıllar bürokrasinin geleneksel düşünüş ve davranış kalıpları içinde eğitilmiş bir yöneticiler kadrosunun günün ihtiyaçlarına cevap veremediği acı bir şekilde görülmüştür. Türk kamu yönetiminin yapısında ve çalışma yöntemlerinde iyileştirmeler yapılması, son 15-20 yıldan beri üzerinde durulan ve tartışılan bir konudur. Bugüne kadar dünyanın çeşitli ülkelerinde yönetim reformu alanında edinilen tecrübelerin de gösterdiği gibi, yönetimin -özellikle onun üst kademelerinde görevli yöneticilerin- benimsemediği ıslahat teşebbüslerinin başarıya ulaşması mümkün değildir. Hatta çok kere bu teşebbüslerin doğrudan doğruya yönetimin içinden ve onun üst kademelerindeki yöneticilerden gelmesi gerekmektedir.

Değişen şartların gereklerine uyabilme, elverişli tavırlara ve yeterli bir bilgiye ihtiyaç göstermesi bakımından geniş ölçüde bir yetişme ve eğitim meselesidir. Dolayısıyla, yüksek kademe yöneticilerinin hareket halindeki bir toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek bir biçimde eğitilmeleri konusunun, hizmet öncesinden başlayarak ele alınmasına ve meslek hayatlarının çeşitli kademelerinde sistemli olarak düzenlenmesine ihtiyaç vardır.

Bu incelemede, halen Türk kamu yönetiminin yüksek kademelerinde görevli bulunan yöneticilerin eğitim durumu ele alınacak, bu yöneticilerin eğitim ihtiyaçlarının genel çizgileriyle ortaya konmasına çalışılacak, halen bu konuda harcanmakta olan çaba-

lar hakkında yazarın ilk elden yaptığı gözlemlere dayanan bilgiler verildikten sonra bazı sonuçlara varılmaya çalışılacaktır.

### TÜRKİYE'DE YÜKSEK KADEME YÖNETİCİLERİNİN BAZI GENEL ÖZELLİKLERİ

Bütün insanlar gibi, yöneticiler de içinde yetiştikleri toplumsal çevrenin, geçirdikleri çeşitli hayat tecrübelerinin ve bu arada gördükleri öğrenimin derin izlerini taşırlar. Tavırlarına ve davranışlarına biçim veren ve bir nevi «hizmet öncesi eğitim» niteliği gösteren bu etkenlerin bilinmesi, yüksek yöneticilere hizmet sırasında sağlanacak eğitimin kapsam ve niteliğini etkilemesi bakımından hayati önem taşır.

Türkiye'de yüksek kademe yöneticisi kimdir? Toplumsal kökeni nedir? Hangi öğretim kurumlarından yetişmekte, hangi alanlarda öğrenim görmektedir? Özellikle yönetim ve yöneticilik konularındaki yetişkinlik derecesi nedir? Görevini yerine getirirken neler yapmakta, zamanını nasıl kullanmaktadır? Aşağıda bu soruların cevaplandırılmasına çalışılacaktır.

#### **Yüksek Kademe Yöneticisi Kimdir?**

Türkiye'de bu soruyu tam ve kesin olarak cevaplandırmak güçtür. Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Daire Başkanı ve Daire Başkan Yardımcısı, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı gibi merkez örgütünde görevli yöneticilerle illerdeki valilerin yüksek kademe yöneticisi olduklarında şüphe bulunmamakla birlikte, bunlar dışında kalan Teftiş Kurulu ve Tetkik Kurulu Başkanları ve benzerleri gibi destek hizmetlerinde görevli, fakat önem ve derece itibarıyla yukarıdakilere benzeyen, hatta aralarında sık sık gidiş gelişler bulunan bir kısım yüksek memurlarla bölge müdürleri gibi taşra servislerinin başında bulunan yöneticilerin durumu açık olarak belli değildir. Türkiye'de statüsü ayrı olarak düzenlenmiş kurumlararası bir yönetici sınıfının henüz bulunmaması, teknik ve meslekî nitelik taşıyan kadrolardan yüksek yönetim kadrolarına atanmanın ve sonradan aynı kadrolara iade edilmenin normal uygulama teşkil etmesi, yüksek yöneticilik kademelerinin kesin olarak sınırlandırılmasını güçleştirmektedir.

#### **Yüksek Kademe Yöneticilerinin Toplumsal Kökeni**

Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin toplumsal kökeni üzerindeki araştırmalar oldukça azdır.

1964 yılında başkent Ankara'da çeşitli bakanlıklarda Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Tef-tiş Kurulu Başkanı ve benzeri danışma ve destek hizmetlerinde ça-lışan yüksek memurlar arasında yapılan ve 136 kişinin cevaplan-dırdığı bir anket<sup>1</sup>, bu yöneticilerin baba ve büyük babalarının mes-lekleri hakkında ilgi çekici bilgiler vermiştir (Bkz: Tablo 1).

Tablo 1

Yüksek Kademe Yöneticilerinin Baba ve Büyükbabalarının Meslek Durumu<sup>2</sup>

	Baba Mesleği	Büyükbabalarının Mesleği
Memur ... ..	% 23.5 (*)	% 12
Subay ... ..	22	8
Meslek sahipleri (çoğu öğretmen, avukat, yargıç, doktor, din gö- revlisi) ... ..	29	12
Tüccar ... ..	11	20
Esnaf, zanaatkâr, küçük tacir ... ..	3.5	9.5
Çiftçi ... ..	7.5	29
Büro görevlisi (kamu kesimi dı- şında) ... ..	—	1
Düz işçi ... ..	1	1
Mesleksiz, irat ve mülk sahibi ...	1.5	3.5
Cevapsız ya da anlamsız ... ..	1.	5

(\*) Rakamlar en yakın yüzde yarıma yuvarlanmıştır.

Araştırma raporunda, meslek sahipleri kategorisine sokulan öğretmen ve yargıçların da memur statüsünde olmaları dolayısıyla, yüksek kademe yöneticilerinden yaklaşık olarak % 60 kadarının babalarının kamu görevlisi olduğunun söylenebileceği, aynı ora-nın büyükbabalar için % 30'dan az olduğu ifade edilmekte ve bun-dan Türkiye'de yüksek kademe devlet memurluğunun son elli yıl içinde gittikçe daralan bir toplumsal temele dayanmakta olduğu sonucu çıkarılmaktadır.

1) C. H. Dodd, «The Social and Educational Background of Turkish Of-ficials,» *Middle Eastern Studies* (Volume 1, April 1965, No. 3), p. 268-276.

2) Aynı makale, s. 271.

Baba mesleği olarak devlet memurluğunu, -tabloda meslek sahipleri kategorisinde yer alan- serbest meslekler ve ticaret (% 11) izlemekte, sırada daha sonra çiftçiler (% 7.5) ve esnaf, zanaatkâr ve küçük tacirler (% 3.5) gelmektedir.

Taşrada görevli en yüksek kademedeki kamu yöneticileri olan valiler arasında yapılan bir inceleme de baba mesleklerinin aşağıdaki dağılımı gösterdiğini ortaya koymuştur.

**Tablo 2**

Valilerin Baba Meslekleri<sup>3</sup>

Kamu görevlileri (subay dahil) ... ..	% 40
Ticaret ve sanayi erbabı ... ..	15.6
Çiftçi ve tarımcı ... ..	13.3
Emekli ... ..	8.9
Serbest meslek sahipleri ... ..	8.9
Esnaf, zanaatkâr, küçük tacir ... ..	6.7
Mesleksiz, irat ve mülk sahibi ... ..	4.4
Özel teşebbüste memur ya da hizmetli ... ..	0
İşçi ... ..	0
Cevapsız ... ..	2.2

Valiler arasında da, başkentte görevli yüksek kademe yöneticilerinde olduğu gibi, en geniş grubu kamu görevlisi olanlar (emeklilerle birlikte % 48.9) teşkil etmektedir.

Bu iki araştırmanın sonuçlarına göre bir genellemede bulunmak gerekirse, Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin yaklaşık olarak yarısının, hatta daha fazlasının babalarının kamu görevlileri olduğu, babaları serbest meslek sahibi ve ticaret ve sanayi erbabı olanların toplam yüksek kademe yöneticilerinin 1/4 kadarını teşkil ettiği, geriye kalan 1/4'ün ise esnaf, zanaatkâr, küçük tacir ve çiftçi çocukları başta olmak üzere toplumun diğer katlarında yer alan ailelerden geldikleri, bu arada özel kesimde hizmetli olarak çalışanlarla işçi çocuğu olanların ihmal edilebilecek kadar küçük bir azınlık teşkil ettikleri söylenebilir. Bundan, Türkiye'de

<sup>3</sup>) Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara, 1957), s. 17.

yüksek kademe yöneticilerinin, genellikle toplumun nispeten yüksek itibar gören çevrelerinden geldikleri sonucu çıkmaktadır.

C. H. Dodd'un incelemesine göre yüksek kademe yöneticilerinin % 34'ü Türkiye'nin en büyük üç şehri olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de, % 66'sı başka yerlerde doğmuşlardır.<sup>4</sup> Buna karşılık valilerin doğum yerleri üzerinde yapılan bir araştırma, bunlarda doğum yerlerinin belirli merkezlerde toplanma yerine, ülkenin çeşitli kesimlerine az çok ahenkli bir şekilde dağılma eğilimi gösterdiğini ortaya koymuştur.<sup>5</sup>

Yukarıdaki rakamlar, toplumun sayıca azınlıkta bulunan bazı kesimlerinin yüksek yönetim kademelerinde toplam nüfusa olan oranlarının çok üstünde temsil edildiklerini, buna karşılık özellikle ülke nüfusunun yaklaşık olarak % 65'ini meydana getiren ve sosyo-ekonomik durumları dolayısıyla öğrenim olanakları sınırlı olan köylülerin son derece düşük bir oranda temsil edildiklerini açıkça göstermektedir. Söz konusu seçimin yapıldığı sosyal temelde gerçekleştirilecek dengeli bir genişlemenin toplum çıkarlarına daha uygun düşeceğinde şüphe yoktur.

### Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitsel Kökeni

Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin tamamına yakın bir kısmı yüksek öğrenim görmüş kimselerdir. C. H. Dodd'un yukarıda anılan araştırmasına göre, ankete cevap verenlerin % 98.5'i üniversite ya da yüksek okul bitirmiş, buna karşılık sadece % 1.5'i lise öğrenimi görmüştür. Anketi cevaplandıran 136 yöneticiden 9'u (% 6.6) yüksek öğrenimlerini Batı Avrupa ya da Birleşik Amerika'da yapmışlardır.<sup>6</sup>

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün 1964-1967 yılları arasında yüksek kademe yöneticileri için düzenlediği yönetim seminerlerine katılan genel idareye ve iktisadî devlet teşekküllerine mensup 399 yüksek yöneticinin % 97'si üniversite ya da yüksek okul, sadece % 3'ü lise mezunudur. Dış ülkelerde yüksek öğrenim görenlerin oranı ise % 13'tür.<sup>7</sup>

4) C. H. Dodd, adı geçen makale, s. 273.

5) Adı geçen **Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma**, s. 11.

6) C. H. Dodd, adı geçen makale, s. 273-274.

7) «Yönetim Seminerleri», **Amme İdaresi Bülteni** (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını) (Şubat 1968, sayı 16), s. 4. Bu yazı, adı geçen Enstitü'de üç yıla yakın bir süre yönetim seminerlerinin dü-

1965 yılı içinde merkezî idareye dahil çeşitli bakanlık ve dairelerin yöneticileri arasında Ankara'da yapılan bir araştırma,<sup>8</sup> söz konusu yöneticilerin çeşitli öğrenim kurumları arasında aşağıdaki dağılımı gösterdiğini ortaya koymuştur :

Tablo 3

## Yöneticilerin Mezun Oldukları Okullar

Siyasal Bilgiler Fakültesi ... ..	% 15.6
Teknik Üniversite ... ..	13.2
Tarım, Veteriner ve Orman Fakülteleri ... ..	13.1
Hukuk Fakülteleri ... ..	7.6
Orta öğretim ... ..	7.3
Meslek Okulları ... ..	5.4
Yüksek Öğretmen Okulları ... ..	7.0
Tıp Fakülteleri ... ..	4.3
Yabancı üniversiteler ... ..	3.7
DTCF ve Edebiyat Fakültesi ... ..	3.0
İktisadî ve Ticarî İlimler Akademileri ... ..	2.3
Güzel Sanatlar Akademisi ... ..	1.9
Harp Okulu ... ..	1.9
İktisat Fakültesi ... ..	1.3
Başka okullar ... ..	3.9
Cevapsız ... ..	8.4
	100.0

zenlenmesi sorumluluğunu taşıyan A. Fikret Ar tarafından kaleme alınmıştır.

- 8) Oğuz Onaran, **Yönetici Sınıfın Eğitimi : Belçika Fransa, İngiltere ve Türkiye'de** (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Ankara, 1967), s. 11.

Tablo 3, anket kapsamına giren 1263 yöneticiden soruları cevaplandıran 989 kişi esas alınarak düzenlenmiştir. Ankete, yüksek kademe yöneticilerinden başka, tipik orta kademe yöneticisi olan şube müdürleri de dahil edilmiştir. Adalet, Dışişleri, Millî Savunma Bakanlıkları ve Emniyet Genel Müdürlüğü yöneticileri anket dışında bırakılmıştır (Bkz : Ek 1). Yüksek öğrenim görmüş olanlar oranının yukarıdaki rakamlardan az (% 92.7), buna karşılık orta öğrenim görenler oranının daha yüksek (% 7.3) olması her halde bir kısım orta kademe yöneticilerinin anket kapsamına alınmış olmasından ileri gelmiştir.

Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin öğrenim gördükleri kurumlar hakkında elde kesin ve kapsayıcı bilgiler bulunmamakla birlikte, yukarıdaki rakamların da gösterdiği gibi, birçoğunun -özellikle İçişleri, Maliye, Dışişleri, Ticaret, Adalet, Çalışma vb. gibi bakanlıklardakilerin- siyasal bilimler ve hukuk öğrenimi görmüş oldukları, Bayındırlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları gibi teknik kuruluşlarda çoğunun mühendislik eğitimi gördükleri, Tarım Bakanlığındakilerin tarımcı, veteriner ve ormancı, Millî Eğitim Bakanlığındakilerin öğretmen, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığındakilerin genellikle hekim oldukları söylenebilir.

Bugünkü durumda birçok bakanlık ve dairelerin kuruluş kanunları yüksek yöneticilik kadrolarına yükselmeyi yüksek öğrenimi gerektiren mesleklerin mensupları ya da belirli yüksek öğretim kurumları mezunlarının tekeli altına almış bulunmakta, durumun böyle olmadığı hallerde de hizmete giriş derecesini öğrenim esasına bağlayan mevcut barem sistemi yüksek öğrenim görmemiş olanların üst yönetim kademelerine yükselmelerini geniş ölçüde güçleştirmektedir.

Yüksek kademe yöneticilerinin hizmete girişten önceki öğrenimleri sırasında dar anlamda yönetim ve yöneticilik konularında edindikleri bilgiler ise oldukça sınırlıdır.

1859 yılında devlete üstün nitelikte yöneticiler yetiştirmek amacıyla kurulan ve Türkiye'nin yönetim kadrolarına yüz yılı aşan bir süreden beri önemli katkılarda bulunan Mülkiye Mektebi'nin devamı niteliğini taşıyan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin öğretim programları esas itibariyle Hukuk, İktisat ve Siyaset konularına ilişkin derslerden meydana gelmiş, fakat geleneksel olarak programın ağırlık merkezini Hukuk konuları teşkil etmiştir. 1954 yılında yapılan program değişikliği ile İdare Hukuku derslerinin ve İstatistik ve Muhasebe gibi «âlet» niteliğindeki derslerin yanısıra yönetim sürecini ve yönetimin hukuk dışı yönlerini ele alan modern Kamu Yönetimi konularında da dersler konmuş, programa ayrıca çeşitli sosyal ve siyasal bilim konularında da yeni dersler eklenmiştir. 1966 yılında yapılan yeni bir program değişikliği ile ağırlık merkezi Hukuk konularından İktisat ve Siyaset konularına kaydırılmış, yönetim konularına biraz daha geniş bir yer ayrılmıştır.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>) Siyasal Bilgiler Fakültesi ders programında yapılan değişikliklerle ilgili olarak bakınız : «Siyasal Bilgiler Fakültesinin Yeni Ders Programı», **Amme İdaresi Bülteni** (Sayı 8, Ekim 1966), s. 15.

Hukuk Fakültelerinde doğrudan doğruya yönetim konusunu ele alan dersler İdare Hukuku, Maliye ve Vergi Hukuku derslerinden ibarettir. Programların esasını teşkil eden Hukuk konuları yanında, sınırlı bir ölçüde Siyaset ve İktisat konularına da yer verilmektedir. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde İşletmecilik konularında okutulan dersler dışında durum Hukuk Fakültelerinden pek farklı değildir. Sayıları beşi bulan İktisadî ve Ticarî İlimler Akademilerinde ayrıca İşletme Ekonomisi ve Yönetimde İnsan İlişkileri konularında da dersler okutulmaktadır. 1957 yılında Ankara'da kurulan Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin İdarî İlimler Fakültesinde yönetimle doğrudan doğruya ilgili konulara nispeten daha geniş bir yer verilmektedir. Sadece mühendis yetiştiren İstanbul Teknik Üniversitesinin çeşitli fakültelerinde bile İdare Hukuku konusunda dersler okutulmaktadır.<sup>10</sup>

Bu konuda genel bir yargıda bulunmak gerekirse, Türkiye'deki üniversite ve yüksek okullarda Hukuk, İktisat, Siyaset ve İşletmecilik konularının farklı dozajlarla okutulduğu, fakat yönetimin işleyişini ve hukuk dışı sorunlarını doğrudan doğruya ele alan derslerin oldukça sınırlı ve yetersiz olduğu söylenebilir.

### **Yüksek Kademe Yöneticilerinin Başlıca Özellikleri**

Genellikle Türkiye'deki kamu yöneticilerinin, özellikle yüksek kademelerde görevli olanların yönetimle ilgili tavır ve davranışları gerek yerli, gerek yabancı gözlemciler tarafından eleştirilere konu yapılmıştır. Bir zihniyet değişikliğinin lüzumuna dikkati çeken bu eleştirilerden bir kısmını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

1. Yüksek kademelerdeki tipik kamu yöneticisi yeter derecede eyleme-yönelmiş bir kişiliğe sahip değildir. Girişim gücünün gelişmesine imkân vermeyen otoriter ve ataerkil bir aile düzeninin ve yaratıcı düşünceden çok öğrenilen bilgilerin sadakatle tekrarını

<sup>10)</sup> Türkiye'deki üniversite ve yüksek okullarda yönetimle ilgili öğretim konusunda, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından 30 Mayıs - 2 Haziran 1966 tarihleri arasında düzenlenen bir konferansta sunulan raporları ve yapılan tartışmaları içine alan **Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı** (SBF yayını, 1966, 448 sayfa) adlı kitapta yer alan aşağıdaki yazılara bkz: Seha L. Meray, «Kamu Personelinin Yetiştirilmesi ve Üniversite Programları» (s. 45-88); Lütfi Duran, «Hukuk Fakülteleri Programlarında Yer Alan İdare Hukuku ve İdarecilik ile İlgili Dersler Hakkında Rapor» (s. 89-102); Nihad Sayâr, «Kamu Personelinin Eğitiminde İktisadî ve Ticarî İlimler Akademilerinin Rolü» (s. 103-116).



başarının şartı sayan bir eğitim düzeninin kişi üzerinde yaptığı etkilerle yakından ilgili görülen bu özellik Türk yöneticisini nispî bir hareketsizliğe itmekte, tüm olarak yönetimi gelişen bir ülkenin ihtiyaç gösterdiği dinamizmden yoksun bırakarak kısır bir takım usul ve formalitelerle gününü gün etmeye çalışan bürokratik bir havaya büründürmektedir.

2. Türk kamu yöneticisi otoriter bir kişiliğe sahiptir. Geleneksel olarak asker bir millet niteliği taşıyan Türklerde sivil yönetimde de askerî yönetimin otoriter karakterinin izleri görülmekte, ast-üst ilişkileri alt kademedekilerin fikir ve kanaatlerinin serbestçe ifadesine ve rahat bir şekilde işleyen iki yönlü bir haberleşme düzeninin kurulmasına kolay kolay imkân vermemektedir.

3. Türk yöneticisi aşırı derecede merkezcidir. Çok daha aşağıdaki kademelerde sonuçlandırılması gereken işlerde karar yetkisi hiyerarşinin üst kademelerinde toplanmıştır. Aşırı bir kontrol, alt kademelerdekilerin yetişkinlik noksanından doğan güçsüzlükleri ve kötüye kullanmaları önleme endişesinden kaynak alan bu eğilim, bir yandan yönetimle ilgili yasaları da aşırı merkezilik yönünde etkilemekte, öbür yandan alt kademelerde bulunanları -kendileri yetki alanları içindeki konularda bile- üst kademedekilerin onayını almaya sevketmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak da üst kademeler günlük işlerin ayrıntılarına boğulmakta ve yönetimle ilgili gerçek görevlerine yeteri kadar zaman ayıramamaktadırlar.

4. Kanunların ruhundan çok metnine bağlı olan Türk kamu yöneticisi yasaları faydalı bir amaca varmada bir araç olmaktan çok, başlı başına bir amaç sayma eğilimindedir. «Kanunu harfiyen uygulamak» yöneticinin başlıca görevi sayılmakta ve birçok hallerde kanun metni yöneticinin yetersizliğini ve girişim gücü noksanlığını örtecek bir kalkan olarak kullanılmaktadır.

5. Yöneticinin zamanını kullanım biçiminde, özellikle halkla olan ilişkileri yönünden, verimli bir çalışma düzenini imkânsız kılan aksaklık ve ahenksizlikler vardır. Bir dereceye kadar yetki merkezciliğinin de doğal bir sonucu olarak, birçok iş sahipleri ve özellikle onlara aracılık eden Parlamento üyeleri ve siyasî parti görevlileri, devamlı ziyaret ve müdahaleleriyle yöneticilerin zamanını almakta, hatta birçok hallerde onları gereksiz olarak meşgul ve tedirgin etmektedirler. «Tepeden inme» iş yaptırmanın en kestirme ve sonuç alıcı yol olduğu hakkında yurttaşlar arasında -tecrübelerin sınavından da geçmiş- yaygın bir inanç vardır. Yöneticinin

kapısının maddî anlamında da yurttaşa daima açık tutulması onun halka karşı sorumluluk duygusunun adeta başlıca delili sayılmakta, bunun sonucu olarak da yönetici, günlük işler dışındaki meselelerle uğraşmak imkânından geniş ölçüde yoksun kalmaktadır.

Daha çok genç kuşağa mensup kamu görevlileri tarafından dile getirilen bu ve benzeri eleştirilerde büyük bir gerçek payı bulunduğu şüphe yoktur.<sup>11</sup>

### Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticileri Zamanlarını Nasıl Kullanırlar?

Yüksek kademelerdeki yöneticilerin zamanlarını nasıl kullandıklarının, çeşitli meşguliyetlere ne kadar zaman ayırdıklarının incelenmesi, yönetim düzenindeki birçok aksaklıklara da ışık tutabilecek ilginç bir konudur.

Son zamanlarda Maliye Bakanlığında Tetkik Kurulu Başkanlığı tarafından bu konuda yapılan bir araştırma, bugüne kadar bilimsel yöntemlerle incelenmemiş olan bu konuyu bir dereceye kadar aydınlatabilecek ve Maliye Bakanlığındakinden pek farklı olmayan diğer bakanlıklardaki durum hakkında da yaklaşık bir fikir verebilecek niteliktedir.<sup>12</sup>

Söz konusu araştırmaya 3'ü Müsteşar Yardımcısı, 4'ü Genel Müdür ve 22'si Genel Müdür Yardımcısı olmak üzere 29 yüksek ka-

11) Türk kamu yönetimiyle ilgilenen yabancı gözlemcilerin bu konudaki görüşleri için aşağıdaki makalelere bakılabilir: Lynton Caldwell, «Turkish Administration and the Politics of Expediency,» **Toward the Comparative Study of Public Administration** adlı kitapta (Bloomington: Indiana University, 1957), s. 117-144; (Bu yazının Oğuz Onaran tarafından «Türk Yönetimi ve İdarei Maslahatçılık Siyaseti» başlığıyla yapılan çevirisi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XX, No: 2, 1965, s. 735-760'ta yayınlanmıştır); Richard Podol, «Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi,» **Amme İdaresi Bülteni** (sayı 10, Şubat 1967), s. 10-15; Noralou P. Roos, «Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri,» aynı Bülten (sayı 15, aralık 1967), s. 8-13.

12) Burada söz konusu araştırmada izlenen metodolojinin eleştirilmesine girişmeksizin, bu tür incelemelerde genellikle önemli metodoloji güçlükleriyle karşılaşıldığını belirtmekle yetinelim. Bu konuda bakınız: Rosemary Stuart, «Management Education and our Knowledge of Managers' Jobs,» **International Social Science Journal** (volume XX, No. 1, 1968), s. 77-89. Meseleyi daha çok işletme yöneticileri açısından ele alan bu yazıda ayrıca bu alanda başka ülkelerde yapılmış araştırmalara da atıfta bulunmaktadır.

deme yöneticisi katılmıştır.<sup>13</sup> Üç ayrı hiyerarşi kademesindeki bu yöneticilerin araştırmacının 14 maddede topladığı çeşitli işlere ayırdıkları zamanın yüzde oranları Tablo 4'te gösterilmiştir. Bu yüzdeler çeşitli kademeler için birbirinden farklı olmakla birlikte, her üç kademeye mensup yöneticilerin aynı tür işlere ayırdıkları zaman yüzdelerinin ortalaması alındığında Tablo 5'teki durum ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4

Maliye Bakanlığı Yüksek Kademe Yöneticilerinin Çeşitli İşlere Ayırdıkları Zaman

	Genel		
	Genel Müdür	Müdür Yardımcısı	Müsteşar Yardımcısı
1. Üst makama intikal ettirilmek üzere incelenen konular ... ..	% 15	% 8	% 24.1
2. Alt kademede sonuçlandırılması gerektiği halde kendisine gelen konular ... ..	10	5.8	6.7
3. Kendi görev ve yetki alanı içinde sonuçlandırdığı konular ... ..	30	18.2	29.1
4. Toplantılar (Bakanlık içinde ve dışında) ...	2.7	9.5	7.9
5. İş dolayısıyla başka bir makama gitmek için yolda harcadığı zaman ... ..	1	1.8	1.7
6. Üst makamla görüşme ... ..	2.4	8	4.7
7. Alt makamla görüşme ... ..	9	12.5	7.5
8. İş sahipleriyle görüşme ... ..	5.4	20.0	3.7
9. Telefon görüşmeleri ... ..	3.4	7	2.7
10. Ziyaretler ve ziyaret iadeleri ... ..	3.7	3.5	2.6
11. Meslekî incelemeler ... ..	16.4	2.7	4.7
12. Yurt dışı seyahatler ... ..	—	2.5	0.9
13. Hastalık ... ..	1	0.5	0.5
14. Diğerleri (özel sebepler) ... ..	—	—	3.2
	100.0	100.0	100.0

Kaynak : Cahit Kayra, **Maliye Bakanlığı Yüksek Basamaklar Hizmetlilerinin Çalışma Modelleri Hakkında Bir Anket** (İstanbul: Darphane ve Damga Matbaası, 1968) (Maliye Tetkik Kurulu Yayını), 26 sayfa. s. 21.

<sup>13)</sup> Müsteşar, Müsteşar Yardımcılarından biri ve önemli bir dairenin Genel Müdürü ile yardımcıları araştırma dışında kalmışlardır.

Tablo 5

Kendi görev ve yetki alanları içinde sonuçlandırdıkları işler ... ..	% 25.8
Üst makama intikal ettirilmek üzere inceledikleri konular ... ..	15.8
İş sahipleriyle görüşme ... ..	9.7
Alt makamla görüşme ... ..	9.7
Meslekî incelemeler ... ..	7.9
Alt kademedede sonuçlandırılması gerektiği halde kendilerine gelen konular ... ..	7.5
Toplantılar (Bakanlık içinde ve dışında) ... ..	6.7
Üst makamla görüşmeleri ... ..	5.1
Telefon görüşmeleri ... ..	4.1
Ziyaretler ve ziyaret iadeleri ... ..	3.3
Diğerleri ... ..	4.4
	100.0

Tablo 5'teki rakamlara göre, söz konusu yöneticiler «kendi görev ve yetki alanları içinde sonuçlandırdıkları» konulara yaklaşık olarak zamanlarının dörtte birini (% 25.8) ayırmaktadırlar. Müsteşar Yardımcıları ve Genel Müdür Yardımcıları için ortalamanın üstünde (sırasıyla % 30 ve % 29.1) olan bu rakamları bu kademedekilerin belirli örgüt birimlerinin yönetimiyle görevlendirilmekten çok birer «kurmay» yardımcısı olarak kullanılmalarıyla açıklamak mümkünse de aynı oranın Genel Müdürler için % 18.2 gibi daha düşük bir rakamla ifade edilmesini anlamak güçtür. Bunu, Genel Müdürlerin bile doğrudan doğruya sonuçlandırabilecekleri işlerde dahi karar için üst kademeye çıkmak durumunda bulunmalarıyla açıklamak mümkündür. Aslında bu kademedede yöneticilerin doğrudan doğruya sonuçlandırmak yetkisine sahip buldukları konulara zamanlarının daha büyük bir kısmını ayırmakta olmaları gerekirdi.

Yöneticileri bundan sonra en fazla meşgul eden ikinci konular kategorisi, zamanlarının % 15.8'ini alan «üst makama intikal ettirilmek üzere inceledikleri konular» dır. Bu oran daha çok birer kurmay yardımcısı olarak çalıştırılan Müsteşar Yardımcıları ile Genel Müdür Yardımcılarında nispeten daha yüksek (% 15 ve % 24.1), Genel Müdürlerde ise onlara göre hissedilir derecede düşüktür (% 8). Aslında kendi alanlarında önemli bir karar mercii olması gereken Genel Müdürler için de bu oranın oldukça yüksek olduğu söylenebilir.

İş sahipleriyle görüşmelere ayrılan zaman, ortalama % 9.7 ile sırada üçüncü gelmektedir. Söz konusu görüşmelere ayrılan zaman yüzdesi Müsteşar Yardımcıları ve Genel Müdür Yardımcıları için nispeten düşük (% 5.4 ve % 3.7) olduğu halde, Genel Müdürlerde % 20 gibi çok yüksek bir orana ulaşmaktadır. İş sahiplerinin, daha çok prensip ve politika meseleleriyle uğraşması gereken bu derece yüksek kademedeki yöneticilerin zamanını bu kadar fazla almasını sıhhatli bir belirti saymak mümkün değildir.

Zaman alma bakımından sırada dördüncü yeri % 9.7 ile «alt makamla görüşmeler» işgal etmektedir. Müsteşar Yardımcıları için % 9, Genel Müdür Yardımcıları için %7.5 olan bu oranların Genel Müdürlerde % 12.5'e yükselmesi, ilk iki kademedekilerin kendilerine sonuçlandırılmak üzere amirleri tarafından verilen işleri daha alt kademelerdekilerle görüşmeye lüzum kalmadan -icabında doğrudan doğruya kendi amirleriyle konuşarak- yapmalarına karşılık Genel Müdürlerin kendi astlarıyla (yani Genel Müdür Yardımcılarıyla ve özellikle Şube Müdürleriyle) görüşmeye daha fazla zaman ayırmalarından ileri gelmektedir. Bu kademelerdeki yöneticilerin alt kademelerde bulunanlarla görüşmeye küçümsenemeyecek genişlikte bir zaman ayırmaları, daha alt kademe de halli gereken birçok mesele hakkında karar verme yetkisinin üst kademelerde toplanmış olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Sırada beşinci gelen işler, % 7.9'la «meslekî incelemeler» dir. Daha çok «kurmay» işi olan bu gibi incelemelere ayrılan zaman yüzdesinin Müsteşar Yardımcılarında % 16.4<sup>14</sup> ve Genel Müdür Yardımcılarında % 4.7 olmasına karşılık, aynı oranın bir yürütme kademesi teşkil eden Genel Müdürlerde birden bire % 2.7'ye düştüğü görülmektedir. Bu kademedeki yöneticilerin günlük işler dışındaki meslekî incelemelere (okuma vb.) bundan daha fazla zaman ayıracabilecek bir çalışma düzeni içinde bulunmaları gerekirdi.

Zaman alma bakımından sırada altıncı olarak % 7.5'la «alt kademe de sonuçlandırılması gerektiği halde kendilerine gelen konular» yer almaktadır. Burada ilginç olan nokta, «alt kademe de sonuçlandırılması gerektiği halde» sözünün ifade ettiği anlamdır. Burada, aşırı merkezciliğinden sık sık yakınılan mevcut yönetim düzeni içinde alt kademe de sonuçlandırılması gerektiği halde üst

<sup>14)</sup> Araştırmacı, bu rakamın güvenilirlik derecesi konusunda şüphe ifade etmiştir

kademeye intikal ettirilen işler söz konusudur. Eğer ideal olarak daha alt kademelerde sonuçlandırılması mümkün olduğu halde üst kademelere gelen konulara ayrılan zaman araştırılsaydı bulunacak yüzde oranı her halde % 7.5'tan çok daha yüksek olurdu.<sup>15</sup>

Yedinci sırayı işgal eden «bakanlık içindeki ve dışındaki çeşitli toplantılar, bu yöneticilerin zamanının ortalama olarak % 6.7'sini almaktadır.

Bundan sonra % 5.1'le «üst makamla görüşme»ler, % 4.4'le «telefon görüşmeleri» (daha çok iş sahipleriyle), % 3.3'le «ziyaretler ve ziyaret iadeleri» gelmekte, bunları zamanın önemsiz sayılabilecek kısımlarını alan ve hepsi bir arada % 5'i bulmayan diğer meşguliyetler izlemektedir.

Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulunun bu araştırmasında, Müsteşar Yardımcılarına, Genel Müdürlere ve Genel Müdür Yardımcılarına politika konularına ne ölçüde zaman ayırdıkları hakkında da bir soru sorulmuş, fakat -araştırma raporunda belirtildiğine göre- alınan cevaplar gerektiği kadar açık ve seçik olmamıştır. Bununla birlikte Müsteşar Yardımcıları günde kendilerine gelen ortalama 130 dosyadan 30'unun iktisat ve maliye politikası ile ilgili olduğunu söylemişler, Genel Müdürler ise kendi kademelerinde bu oranın daha da düşük olduğunu tahmin etmişlerdir. Bildirilen tahminî rakamlara göre, Müsteşar Yardımcıları zamanlarının % 23'ünü, Genel Müdürler % 11'ini, Genel Müdür Yardımcıları % 8'ini politika sorunlarına ayırdıkları kanısındadırlar. Müsteşar Yardımcılarıyla ilgili yukarıdaki rakamlar, bir yandan bu kademe-ye çıkan günlük dosya sayısının ciddî bir incelemeyi son derece güçleştirecek kadar fazla olduğunu, öbür yandan söz konusu yöneticilerin zamanlarının dörtte üçünden fazlasını politika konuları dışındaki günlük yönetim işlerine ayırmakta olduklarını göstermektedir. Bakanlık örgütündeki temel birimlerinin başında bulunmaları dolayısıyla politikayla ilgili genel nitelikteki kararlara Müsteşar Yardımcılarından daha fazla zaman ayırmaları gereken Genel Müdürler kademesinde ise durumun çok daha kötü olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda sonuçlarını verdiğimiz araştırmadan ve onu destek-

<sup>15)</sup> Türk kamu yönetiminde merkez ve taşra memurlarının hastalık izni ve yıllık izin işlemlerinin bile Müsteşar Yardımcısı ve hatta Müsteşar kademesine kadar çıktığını söylemek, üst kademe yöneticilerinin zamanının ne derece önemsiz işlerle israf edildiği hakkında bir fikir vermeğe yetecektir. Bununla birlikte Maliye Bakanlığında böyle bir uygulamamın bulunmadığını belirtmek isteriz.

leyen genel gözlemlerden aşağıdaki sonuçları çıkarmak mümkündür :

1. Türkiye'deki bakanlıklarda ve diğer kamu kuruluşlarında yüksek kademe yöneticilerinin çalışma düzenlerinde aksaklıklar ve çeşitli faaliyetlere ayırdıkları zaman süreleri arasında aşırı ahenksizlikler vardır.

2. Bu aksaklık ve ahenksizlikler bazı hallerde mevcut yönetim düzeninin, bazı hallerde de doğrudan doğruya söz konusu yöneticilerin zamanlarını daha iyi bir şekilde ayarlayamamalarının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

3. Aşırı yetki merkezciliği, üst kademe yöneticilerinin zamanlarının önemli bir kısmını alt kademelerde çözülmesi gereken sorunlara ayırmaları sonucunu doğurmaktadır.

4. Bunun doğal bir sonucu olarak da, yüksek kademe yöneticileri genel politikaya ilişkin konulara yeteri kadar zaman ayıramamakta, daha çok günlük yönetim işleriyle uğraşmaktadırlar.

5. İş sahipleri, alt kademelerde halledilmesi gereken meselelerini yüksek yönetim kademelerine kadar çıkarabilmekte ve bu kademeleri geniş ölçüde işgal etmektedirler.

## YÜKSEK KADEME YÖNETİCİLERİNİN EĞİTİMİ VE KAMUSAL PERSONEL DÜZENİ

Bir ülkede yöneticilerin eğitimi yürürlükteki personel düzeniyle yakından ilgilidir. İlerde yüksek yönetim kadrolarında görev alacakların hizmete alınışını düzenleyen mevzuat hükümleri, yöneticilerin hizmet sırasında nasıl yükseldikleri, başarılarının nasıl değerlendirildiği, eğitimle -özellikle yüksek yöneticilerin eğitimiyle ilgili görevlerin devlet örgütü içinde dağıtılış tarzı, toplumsal ve siyasal koşullar, yüksek kademe yöneticilerinin eğitimiyle doğrudan doğruya ilgili etkenlerdir.

### Hukukî Engeller

Türkiye'de kamu görevlileri hizmete alınırken yönetici -uzman ayrımı yapılmamaktadır. Çeşitli alanlarda öğrenim görmüş kimse-ler öğrenim düzeylerine uygun kadrolarda hizmete alınmakta, zamanla aylık dereceleri yükseldikçe daha yüksek aylıklı kadrolara -bu arada yüksek yöneticilik kadrolarına- atanmaktadırlar.

Kurumlararası bir yönetici sınıfın bulunmaması, yöneticilik mevkilerinde görev alacakların meslek hayatlarının çeşitli safhalarında önceden planlanmış kapsayıcı bir eğitime tabi tutulmalarını imkânsız kılmaktadır.

Bugünkü düzende yönetsel hiyerarşinin çeşitli kademelerine -bu arada üst kademelere- yapılacak atamalarda, atamaya yetkili makamın takdiri dışında herhangi bir yeterlik denemesi (yeterlik ya da yarışma sınavı yahut seçmesi) söz konusu olmadığı gibi, Silâhlı Kuvvetlerdekine benzer gelişme kurslarına devam zorunluluğu da bulunmamaktadır.

Kurumlararası bir yönetici sınıfın bulunmamasıyla yakından ilgili bir başka nokta da, -ilerde üzerinde tekrar duracağımız- yöneticilik görevlerinde devamlılık ve istikrar noksanı sorunudur. Örneğin, bir lise öğretmeni Millî Eğitim Bakanlığında bir Genel Müdürlüğe ya da Müsteşarlığa yahut bir mühendis Devlet Su İşleri ya da Karayolları Genel Müdürlüğüne atanabileceği gibi, kısa bir süre sonra bu görevlerden alınarak eski yerine iade edilebilmektedir.

Yüksek kademe yöneticilerinin başarısını değerlendirme bahsinde, gelişigüzel doldurulan tezkiye kâğıtları dışında ciddî bir çaba harcanmamaktadır. Hatta yöneticinin siyasal iktidara tam bir güven telkin etmesine iş başındaki ehliyet ve başarısından daha fazla önem verilmekte olduğunu gösteren belirtiler de eksik değildir.

1965 temmuzunda Resmî Gazete'de yayınlandığı halde çeşitli nedenlerle hükümlerinin tamamına yakın bir kısmının bugüne kadar yürürlüğe konması mümkün olmayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bu durumda esaslı değişiklikler getirebilecek hükümler bulunmaktadır. Gerçekten, kanun, üyeleri çeşitli kurumlarda görevlendirilebilecek bir yönetici sınıfın kurulmasını öngörmektedir. Değişik alanlardaki yüksek öğrenim kurumlarının mezunlarına açık tutulan bu sınıfa giriş ciddî bir yarışma sınavıyla olacak, sınıfın dereceleri arasında yükselebilmek için yarışma sınav veya seçmesinden geçmek gerekecektir. Bundan başka, bu sınıfa alınan değişik alanlarda öğrenim görmüş gençlerin kariyerlerinin başında yöneticilik konusunda esaslı bir eğitime tabi tutulmaları ve yöneticilik mesleğinin çeşitli kademelerinde daha yukarı kademelere hazırlayıcı nitelikte eğitim programları düzenlenmesi gerekecektir.

Bununla birlikte, derin bir çıkmaza girmiş görünen söz konusu kanunun uygulanma alanına konması yolundaki umutlar kısa



zamanda kötümserliğe dönüşmüş ve önemi açık bulunan kurumlararası yönetici sınıftan uzun bir süredenberi söz edilmez olmuştur.

### Eğitimden Sorumlu Kuruluşlar

Türkiye'de kamu görevlilerinin eğitiminde izlenecek genel politikanın hazırlanması görevi Devlet Personel Dairesine verilmiştir. Gerçekten, 657 sayılı kanununun 217'nci maddesi, Maliye ve Millî Eğitim Bakanlıkları, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilâtı ve diğer ilgili kurumların görüşleri alınarak Devlet Personel Dairesi tarafından bir «Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı» hazırlanmasını öngörmektedir.

*Devlet Personel Dairesi*, 1966 yılında, yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi konusunu da içine alması gereken böyle bir planın hazırlanması amacıyla çalışmalar yapmış, fakat ihtiyaç ve imkânların bilimsel yöntemlerle yapılmış bir incelenmesine dayanmayan bu çalışmalar sonunda ortaya çıkan metnin gerçek anlamında bir plandan çok Devlet Memurları Eğitimi Genel Planının ne olduğunu, faydasını ve kapsamını açıklayan bir belge niteliği taşıdığı görülmüştür. Bunun üzerine yeniden başlayan plan hazırlık çalışmalarından henüz bir sonuç alınamamıştır.

Yüksek kademe yöneticilerinin eğitimiyle ilgilenen bir başka merkezî kuruluş, Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türk hükümetinin işbirliği sonucunda kurularak 1953 yılında Ankara'da faaliyete geçen *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*'dür. Statüsü 5/7/1958 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 7163 sayılı kanunla düzenlenen Enstitü'nün eğitime ilişkin amacı «idare sanatında eleman yetiştirmek ve memurların idarî sahada olgunlaşmasını hedef tutmak», «âmmе idaresi görevlilerinin modern idare prensipleri ve tekniğine göre bilgilerini artıracak ve tekâmülünü sağlayacak tedbirler almak ve bu gibi tedbirleri teşvik edip desteklemek» şeklinde belirtilmiştir. Enstitü'nün yarışma sınavıyla girilen, bir ders yılı süreli Genel Öğretim ve Yetiştirme Programının bu geniş çerçevede içinde 1959 yılı içinde saptanan ve bugüne kadar esasları değişmeyen genel politikası, en az beş yıl devlet hizmeti bulunan, 45 yaşını geçmemiş ve uzak olmayan bir gelecekte yüksek kademelere geçebilecek nitelikte görülen yüksek öğrenimli kamu görevlilerinin yönetim konularında yetiştirilmesidir. Enstitü, bu normal eğitim programının dışında yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi konusuyula da ilgilenmiş, bu arada, kuruluşunu izleyen yıllardan itibaren, zaman zaman, yönetimde insan ilişkileri ve yönetimi geliştirme ça-

lışmaları gibi konuların önemini bu yöneticilere anlatmak amacıyla kısa süreli toplantı ve seminerler düzenlemeye çalışmıştır. Enstitü yüksek kademe yöneticileri için eğitim programları düzenlemeye asıl 1964 yılından sonra başlamış, Enstitü'nün Orta ve Yüksek Kademe Yönetim Seminerleri özellikle 1965-68 yılları arasında yoğunluk kazanmıştır.

Devlet Memurları Kanununun hazırlanma ve uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, bu konudaki hazırlık çalışmalarının sorumluluğunu taşıyan Devlet Personel Dairesinin, sahip bulunduğu sınırlı imkânlarla personel eğitimi alanındaki görevlerini gerektiği gibi yerine getirebileceği konusunda da şüphe ve tereddütlere yol açmış ve 1964-1966 yılları arasında Devlet Plânlama Teşkilâtı bünyesi içinde faaliyette bulunan İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, bir dereceye kadar bu tür şüphe ve endişelerin etkisi altında kalarak, çalışmaları sonunda hazırlayıp Bakanlar Kurulu'na sunduğu «İlkeler» de (madde 20) «kamu personelinin hizmet içi eğitimini yürütmek»le Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) görevlendirilmesini» önermiştir.<sup>16</sup>

Yüksek kademe yöneticilerinin eğitimden doğrudan doğruya sorumlu olan kuruluşlar şüphesiz bizzat *ilgili bakanlık ve kurumlarıdır.*<sup>17</sup> Ancak bu kademe için kurumlarca düzenlenen eğitim programlarının hepsi Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü'nün aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Devlet Personel Dairesi'ni, «yurt içi ve yurt dışı eğitim programlarının hazırlanmasında ve uy-

<sup>16</sup>) Komisyondaki Devlet Personel Dairesi yetkilileri bu öneriye Daire'nin kanunla belirtilen görevlerine aykırı düştüğü gerekçesiyle itiraz etmişlerse de bu itirazlar Komisyon'ca dikkate alınmamıştır.

Söz konusu ilkelerin tam metni «Yönetimde Yeniden Düzenleme İlkeleri» başlığı altında **Amme İdaresi Bülteni**'nin Nisan 1968 tarihli 17'nci sayısında (s. 2-5) yayınlanmıştır. Bu Komisyon hakkında adı geçen Bülten'in çeşitli sayılarında haber ve yorum niteliğinde yazılar yayınlanmıştır. Özellikle bkz: «İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Çalışmaları», **Amme İdaresi Bülteni** (sayı 8, Ekim 1966), s. 12; ve «İİMYDK Çalışmalarını Bitirdi», aynı Bülten (sayı 9, Aralık 1966), s. 1.

<sup>17</sup>) Gerçekten de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 214'üncü maddesinde kurumları, memurlarını, hizmete yatkınlıklarını sağlamak, verimliliklerini arttırmak ve daha ileriki kadrolara hazırlamak amacıyla sınıflarının «eğitim yönetmelikleri'nde belirtilen usul ve esaslara göre yetiştirmekle yükümlü kılmaktadır.

gulanmasında yol göstermek, yetiştirme faaliyetlerini koordine etmek ve denetlemek»le (madde 220) görevlendirmiş olmakla birlikte, söz konusu dairenin bu görevi henüz yerine getirebilmekte olduğu söylenemez. Kanun ayrıca, kurumlara, «yıllık eğitim programlarına göre yapmakta oldukları eğitim çalışmalarının sonuçlarını her altı aylık dönemin bitiminden en geç bir ay sonra Başbakanlık Devlet Personel Dairesi'ne bir raporla bildirmek» zorunluluğunu da yüklemektedir (madde 219).

### Siyasal Etkenler

Türkiye'de yöneticilerin eğitimini, bu arada yönetimin üst kademelerine yapılacak atamalarda yöneticilik konularında belirli bir eğitim görmüş olma zorunluluğunun konmasını güçleştiren başlıca etkenlerden birinin siyasal nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de, yüksek yöneticilik kademelerine yapılan atamalarda, atanacak kişinin iktidardaki partinin ideolojisine bağlılığına en az ehliyet kadar önem verilmekte olduğunu gösteren oldukça açık belirtiler vardır.<sup>18</sup>

Bu bakımdan ilgi çekici bir gelişme, 1967 yılında yürürlüğe giren, Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair 933 sayılı kanunun 7'nci maddesinde «kalkınma planının uygulanmasında özel ihtisas ve kabiliyet gerektiren Maliye, Ticaret, Sanayi, Ulaştırma, Bayındırlık ve Tarım Bakanlıkları müsteşar, müsteşar muavini, daire başkanı, daire başkan muavini, genel müdür, genel müdür mua-

<sup>18)</sup> Burada söz konusu edilen tutum, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne devam edecek memurların seçimi dolayısıyla bir defa daha ortaya çıkmış, özellikle Millî Eğitim Bakanlığı kadrosunda görevli öğretmenlerden Enstitü giriş sınavlarında başarı gösteren ve daha sonra mezun olanlar arasında «istenmeyen» kişiler sayılan bazı «solcuların» yer alması Bakanlığın hoşnutsuzluğuna yol açmış ve Enstitü'nün yarışma sınavına katılabilmeyi ilgili kuruluşların onayına bağlayacak bir kanun değişikliği tasarısının Büyük Millet Meclisi'ne sevki sonucunu doğurmuştur. Böylece, Enstitü giriş sınavını kazandıktan sonra Enstitü'ye devamlarına bakanlıklarınca izin verilmeyen öğretmenlerin, Enstitü kuruluş kanununun 15'inci maddesinde yer alan, yarışma sınavını kazananlara öğrenim süresince «izin verileceği» yolundaki hükmü «kurumlar izin vermeğe mecburdur» şeklinde yorumlayan Danıştay'dan aldıkları yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarına karşı etkili olacağı çok şüpheli bir tedbir alınmak istenmektedir. Anlaşıldığına göre, endişeye yol açan durum, Enstitü'den diploma alanların, bu yolda hukukî bir zorunluk bulunmamasına rağmen, yüksek kademelere yapılan atamalarda kendilerine öncelik tanınması gerektiğini öne sürmekte olmalarıdır.

vini görevlerine, meslek kıdemi ve müktesep maaş derecesi hakkında aranılan şartlar dikkate alınmaksızın atanmalar yapılabileceği» yolunda bir hükme yer verilmiş olmasıdır. Söz konusu atamalarda hükümete geniş bir takdir yetkisi tanıyan bu hükmün arkasında yatan gerçek saiklerin kayırma düşüncelerinin mi, yoksa yeterli elemanları nerede olursa olsun bulup kullanmak endişesinin mi yatmakta olduğu tartışmaya açıktır.

Üst kademelere yapılacak atamalarda likayet ilkesinin uygulanmasını bir dereceye kadar mümkün kılacak bir tedbir, Türkiye'deki kamu kuruluşlarında ya da bunların bir kısmında -örneğin ilk merhale olarak bakanlıklar örgütünde- şube müdürlüklerine ve benzeri orta kademe yöneticilik kadrolarına yapılacak atamalarda TODAİE'nin Genel Öğretim ve Yetiştirme Programını başarıyla tamamlamış olmanın zorunlu bir şart olarak aranmasıdır. Burada bütün TODAİE mezunlarının yöneticilik mevkilerine zorunlu olarak atanması değil, bu gibi görevlere atanacakların Enstitü'nün eğitim programından başarıyla geçmiş kimseler arasından seçilmesi söz konusudur. Böyle bir yola gidildiği takdirde, bundan 10-15 yıl sonra Türk kamu yönetiminde Müsteşarlık, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük ve Genel Müdür Yardımcılığı gibi kademelerde görev alacakların çok büyük bir kısmının «alaydan» değil «okuldan» yetişme, yani yöneticilik konusunda özel bir eğitim görmüş kimseler arasından seçileceğini söylemek aşırı bir iyimserlik sayılmamalıdır.<sup>19</sup>

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 Yılı Programında konumuzla ilgili olarak «kamu sevk ve idarecilerinin yetiştirilmesi amacıyla devamlı eğitim imkânları geliştirilecek ve yüksek idarecilik kademelerine atanacak kimselerden belirli tahsil üstünde mezuniyet sonrası ehliyet ve idarecilik eğitiminde başarıyı arayacak bir sistemin kuruluşu hazırlıkları tamamlanacaktır»<sup>20</sup> yolunda bir tedbir yer almaktadır. Memnunluk verici olan bu tedbirin zamanında

<sup>19)</sup> Bu düşünceler ilk defa olarak yazarın aşağıdaki makalesinde öne sürülmüştür: «Yöneticiler İçin Eğitim Zorunluluğu», **Amme İdaresi Bülteni** (sayı 13, Ağustos 1967), s. 16.

<sup>20)</sup> T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı. **1968 Yılı Programı - İkinci Beş Yıl : 1968-1972**, (DPT Yayın No. 543), s. 132.

Bu tedbir, söz konusu Program'a TODAİE Genel Müdürlüğünün ısrarlı telkinleri üzerine konmuş, fakat metinde sonradan daha belirsiz ve bağlayıcı olmayan bir ifade kullanılmıştır.

uygulama alanına konması ve birçok benzerleri gibi kâğıt üzerinde kalmaması temenni olunur.<sup>21</sup>

Çok duyulan yakınmalardan biri de, kamu kuruluşlarındaki yüksek kademe yöneticilerinin hükümetlerce -başta siyasal niteliktekiler gelmek üzere- çeşitli nedenlerle sık sık değiştirilmekte olmalarıdır. Bu konuda elde genel istatistikler bulunmamakla birlikte, İktisadî Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun 21 Teşekkül'de 1965 yılına kadar görev alan 870 yüksek kademe yöneticisi üzerinde yaptırdığı bir araştırma bu bakımdan ilgi çekici sonuçlar vermiştir.<sup>22</sup> Bu inceleme sonuçlarına göre, söz konusu yüksek kademe yöneticilerinin % 82.8'inin görevi normal bir görev olarak kabul edilmesi gereken 5 yıldan az sürmüş, bu yöneticilerin % 4'ü üç ay ya da daha az görevde kalmışlardır. Yüksek kademe yöneticileri içinde görevde kalma süreleri en kısa olanlar Genel Müdürler, en uzun süre görevde kalanlar ise İşletme Müdürleridir. Aradaki kademelerin görevde kalma süreleri üst kademeye yaklaştıkça azalmaktadır. Siyasî iktidar değişmeleriyle yüksek kademe yöneticilerinin görevden ayrılmaları arasındaki paralellik Genel Müdürler için gerek sürat, gerek sayıca fazlalık bakımından daha belirgindir. Aynı araştırmaya göre, yüksek kademe yöneticilerinin büyük çoğunluğu (% 82.4) kamu kesiminden gelmekte, özel kesimden gelenlerin oranı yüzde birin altında bulunmaktadır. Ayrıldıktan sonra özel kesime giden İDT yüksek kademe yöneticilerinin oranı % 2.1'dir. Bakanlıklar örgütünde yapılan bir inceleme de, önce özel kuruluşlarda ya da serbest olarak çalışıp sonra devlet

21) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 İcra Planı'nda (s. 28, madde 72) bu tedbirle ilgili kuruluşlar arasında genel ve katma bütçeli daireler, iktisadî devlet teşekkülleri ve sermayesinin yarısından çoğu devlete ait kurumlar ve mahallî idareler, Millî Eğitim Bakanlığı ve TODAİE sayılmaktadır. Bu kuruluşlar arasında Millî Eğitim Bakanlığının yer almasını, buna karşılık Devlet Personel Dairesi'ne yer verilmemiş olmasını anlamak güçtür. Söz konusu tedbirde «koordinasyon veya işbirliğiyle ilgili daire» başlığı altında gösterilen Devlet Planlama Teşkilâtı'nın bu konuda yapılacak çalışmaların gerektirdiği uzmanlık bilgisinden ve önderlik edebilme yeteneğinden geniş ölçüde yoksun bulunduğu da şüphe yoktur. Çeşitli kuruluşları ortaklaşa ilgilendiren bu gibi tedbirlerde uygulamadan birinci derecede sorumlu kuruluşun isabetli bir şekilde belirtilmemekte olması, plan uygulamasını güçleştiren etkenlerden biridir.

22) «İDT Yöneticileri Araştırmasının Bazı İlginç Sonuçları», **Amme İdaresi Bülteni** (sayı 13, Ağustos 1967), s. 9. «Yüksek Kademe İdarecileri Araştırması» **Personel Çalışmaları** adlı kitapta (İktisadî Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, Ankara, 1968), s. 85-205.

hizmetlerine girenlerin yahut yönetimde çalışırken ayrılıp yine yönetime dönenlerin oranının % 3.4 olduğunu göstermiştir.<sup>23</sup>

TODAİE'nin 1964 yılından 1967 sonuna kadar düzenlediği seminerlere katılan Müsteşarlar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler ve Genel Müdür Yardımcıları üzerinde 1968 mayısında yaptığımız bir inceleme, bu seminerlere katılan 6 Müsteşardan beşinin bu görevden ayrılmış olduklarını ve halen herhangi bir yüksek yönetim görevinde bulunmadıklarını, 9 Müsteşar Yardımcısından 3'ünün, 30 Genel Müdürdan 10'unun ve 55 Genel Müdür Yardımcısından 10'unun aynı durumda olduklarını göstermiştir (Tablo 6).

**Tablo 6**

	Seminerlere katılanlar	Ayrılanlar <sup>24</sup>	Ayrılanların oranı (%)
Müsteşarlar	6	5	83.3
Müsteşar Yardımcıları	9	3 (*)	33.3
Genel Müdürler	30	10	33.3
Genel Müdür Yardımcıları	55	10 (*)	18.2
Toplam	100	28	28

(\*) 2 haziran 1968 seçimlerinde iktidar partisinden senatör adayı olan ve seçim şanslarının kuvvetli olduğu belirtilen bir Müsteşar Yardımcısı ile bir Genel Müdür Yardımcısı bu hesaba dahil edilmiştir.

Sonuç olarak denebilir ki, yüksek kademe yöneticilerinin sık sık görev değiştirmeleri yönetsel yapıda doğurdukları istikrarsızlık bir yana, eğitim noksanlığından doğan boşluğun iş başında edinecek tecrübe ile doldurulmasına da pek imkân vermemekte ve bu değişiklikler eğitim ihtiyacını daha da artırmaktadır.

#### YÜKSEK KADEME YÖNETİCİLERİNİN EĞİTİM İHTİYAÇLARI

Bugüne kadar Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin eğitim ihtiyaçlarını ortaya koymak amacıyla resmî kuruluşlarca herhangi

<sup>23)</sup> Oğuz Onaran, adı geçen **Yönetici Sınıfın Eğitimi**, s. 79.

<sup>24)</sup> Ayrılan 28 yüksek kademe yöneticisinin büyük bir kısmı (11 kişi) bakanlık müşavirliği, tetkik ve inceleme kurulu başkan veya üyeliği ve yönetim kurulu üyeliği gibi pasif görevlere atanmıştır. Geriye kalanların önemli bir kısmı istifa ederek veya başka yerlerde iş bularak ayrılmış, 3 kişi emekli olmuş, bir kişi de ölmüştür. Terfi ederek daha yüksek yönetim kademelerine geçenler 9 kişidir.

Bu seminerlerin düzenlendiği dört yıllık dönemin ortalarına doğru -Ekim 1965 genel seçimlerinden sonra- siyasî iktidar değişikliği olmuştur.

bir sistemli çaba harcanmamıştır. Bununla birlikte, kamu kuruluşlarının yönetimindeki sayısız kusur ve aksaklıklar bu alanda genellikle duyulan bir ihtiyacın apaçık delilleri olarak kabul edilmektedir.

Yöneticilerin eğitim ihtiyaçlarını, (1) belirli bilgi alanlarıyla ilgili ihtiyaçlar ve (2) davranışlara ilişkin ihtiyaçlar olmak üzere iki kısımda ele almak mümkündür.

### Bilgi İhtiyaçları

Bu konuda ayrıntılı araştırmalara girişmeden de, yüksek kademe yöneticilerinin öğrenim gördükleri kurumların programları göz önünde bulundurularak yapılabilecek bazı genel gözlemler vardır.

Özellikle belirli alanlarda meslekî ve teknik eğitim görmüş olanların, İktisat, Siyaset ve Hukuk gibi sosyal bilim konularında aydınlatılmaya ihtiyaçları bulunduğu açıktır. Böylece söz konusu yüksek yöneticilerin daha geniş bir görüş açısı kazanmaları sağlanmış, yönettikleri kurumların tüm devlet örgütü ve toplum yapısı içinde işgal ettikleri yeri anlama, alacakları kararların doğurabileceği siyasal, toplumsal ve ekonomik sonuçları önceden kestirebilme yetenekleri geliştirilmiş olacaktır.

İktisat, Siyaset ve Hukuk konularında öğrenim görmüş yüksek yöneticilerin bu alanlarda okul sıralarında toplum hayatının gerçekleriyle arada yakın bir ilişki kurulmadan öğrendikleri kitabî bilgiler çok kere yetersiz kalmaktadır. Toplum gerçeklerini bu bilimlerin ışığı altında eleştireci bir görüşle ele alan eğitim faaliyetlerinin onlar için de geniş ölçüde yararlı olacağında şüphe yoktur.<sup>25</sup>

Söz konusu yöneticilerin, ders programlarında yer almaması dolayısıyla yüksek öğrenimleri sırasında da incelemek imkânını bulamadıkları dar anlamdaki Yönetim konularına bu programlarda özel bir yer verilmesi gerekeceği açıktır. Doğrudan doğruya yöneticinin yapmakta olduğu işin konusunu teşkil eden yönetim sürecinin niteliği, planlama, örgütlendirme, personel yönetimi, eşgüdüm,

<sup>25</sup>) Kamu yöneticilerinin kendi kendilerini yetiştirmek amacıyla şahsen girişebilecekleri çalışmalarda yararlı olabilecek, yukarıda anılan disiplinlerle ilgili başlıca yayınların birer listesinin hazırlanması, hatta mümkün olan hallerde bu amaçla -daha geniş bir kitlenin yararlanacağı da şüphe olmayan- özel yayınlar hazırlatma yoluna gidilmesi, yöneticilerin eğitim boşluklarının doldurulması bakımından faydalı olur.

halkla ilişkiler vb gibi konularla ilgili temel kavram ve bilgilerle modern yönetim teknikleri bugünkü yüksek kademe yöneticilerinin çok büyük bir çoğunluğu için tamamen bakir konulardır.

Son zamanlarda yapılan bir araştırma, Türkiye'deki yüksek kademe kamu yöneticilerinin kendilerini hangi alanlarda eğitime muhtaç gördüklerini ortaya koyması bakımından ilginçtir. Bu araştırma sırasında yöneticilere kendilerini hangi konularda eksik bulup yetiştirmek istedikleri sorulmuş, bunun için kendilerine gerekli olabilecek konular bir liste halinde sıralanarak ihtiyaç duyduklarını işaretlemeleri istenmiştir. Konular, «genel» ve «yönetimle ilgili» olmak üzere iki bölümde toplanmış, her konunun karşısında «kendi çalışmamla oluyor» ve «bir kursa katılmam gerekli» başlıklı iki sütun açılarak ankete katılanlardan bunlardan birini işaretlemeleri istenmiştir. Türkiye'de tipik yüksek kademe yöneticileri olan Müsteşarlar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler ve Genel Müdür Yardımcılarının bu soruya verdikleri cevaplar Tablo 7'de gösterilmiştir.<sup>26</sup>

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, «Genel Konular» içinde yüksek kademe yöneticilerinin en çok ihtiyaç duyduklarını belirttikleri konular İktisatla (plan ve iktisadî kalkınma, genel iktisat, uluslararası iktisadî ilişkiler) ilgilidir. Daha sonra sırayla İstatistik, Uluslararası İlişkiler ve Kuruluşlar, Hukuk, Türkiye'nin Devlet ve Hükümet Sistemi, Dünyada Bellibaşlı Devlet Sistemleri gelmektedir.<sup>27</sup>

Yönetimle ilgili konular arasında ise O ve M başta gelmekte, onu yönetimde insan ilişkileri, önderlik kabiliyetini geliştirmek, personel yönetimi, işle ilgili idarî mevzuat, yönetsel usuller ve konuşma, yazma, bir konuyu açıklama gibi yeteneklerin geliştirilmesi izlemektedir.<sup>28</sup>

<sup>26</sup>) Oğuz Onaran, adı geçen kitap, s. 96.

<sup>27</sup>) Sırada % 52.7 ile ikinci yeri işgal eden «bulunulan görevle ilgili konular» deyimini müphem ve diğer kelimelerle tedahüle elverişli gördüğümüz için bir tarafa bırakmayı tercih ettik.

<sup>28</sup>) O ve M'nin çok yüksek bir tercih oranıyla başta gelmesi, söz konusu yüksek yöneticilerin bu deyimden bir yönetsel iyileştirme tekniği olarak taşıdığı özel anlamı tam olarak bilmemeleriyle ve toplum hayatımızda eksikliğinden büyük acı çektiğimizi herkesin sık sık belirttiği «organizasyon» ve «metot» kavramlarının etkisi altında kalarak O ve M'yi yönetimdeki aksaklıkları bir dokunuşta giderebilecek büyüklü bir değnek olarak görmeleriyle açıklanabilir.



Tablo 7

Yüksek Kademe Yöneticilerinin Kendilerini Eksik Bulup  
Yetişmek İstedikleri Alanlar (\*)

Konular	Eksikliklerini kendileri Bir eğitim programına gidirmek isteyenler	katılmak isteyenler	Toplam
<b>Genel Konular</b>			
Planla ve iktisadî kalkınmayla ilgili konular	40.9	20	60.9
Genel iktisat	35.4	17.2	52.6
İstatistik	23.6	15.4	39
Türkiye'nin devlet ve hükümet sistemi	20	7.2	27.2
Dünyada bellibaşlı devlet sistemleri	13.6	10.9	24.5
Uluslararası ilişkiler ve kuruluşlar	14.5	23.6	38.1
Uluslararası İktisadî İlişkiler	12.7	32.7	45.4
Hukuk	18.1	11.8	29.9
Bulunulan görevle ilgili konular	41.8	10.9	52.7
<b>Yönetim Konuları</b>			
Yönetimde insan ilişkileri	37.2	14.5	51.7
Önderlik kabiliyetini geliştirmek	26.3	21.8	48.1
O ve M	21.8	35.4	57.2
Yönetimsel usuller	17.2	16.3	33.2
İşle ilgili idarî mevzuat	31.8	6.3	38.1
Personel yönetimi	23.6	14.5	38.1
Konuşma, yazma, bir konuyu açıklama gibi yeteneklerin geliştirilmesi	20	10.9	30.9

(\*) Bu Tablo'daki yüzde oranları, herhangi bir eğitime ihtiyaç duymayan 30 yönetici, ankete katılan 140 yöneticiden düşülerek (110 yönetici dikkate alınarak) hesaplanmıştır.

Söz konusu tabloda ilgi çekici olan bir nokta da, yüksek kademe yöneticilerinin bilgi bakımından eksikliklerini -O ve M, Uluslararası İktisadî İlişkiler, Uluslararası İlişkiler ve Kuruluşlar konuları hariç- biçimsel eğitim programlarına katılmaktan çok kişisel çalışmalarıyla tamamlamak eğiliminde olmaları, bir başka deyimle eğitim programlarına katılmaya pek o kadar istekli görünmemeleridir.

Yüksek yöneticilerin bilgi eksikliklerini gidermek ihtiyacını duydukları konular geniş ölçüde onların özel durumlarına göre değişmekle birlikte, yukarıda sıralanan konuların Türkiye'deki yüksek kademe kamu yöneticilerinin ihtiyaçlarına genel olarak uygun düşükleri söylenebilir.

### **Davranışlara İlişkin İhtiyaçlar**

Türkiye'de yüksek yöneticilerin tavırları, değerleri ve önderlik nitelikleri üzerinde bilimsel yöntemlerle yapılmış incelemeler yoktur. Fakat genel gözlemler, söz konusu yöneticilerin astlarına karşı geleneksel otoriterlikten uzak, onların kişiliğine ve fikirlerine daha fazla önem veren, girişim gücünün ve yapıcı fikirlerin uygulama alanına konmasına daha elverişli tavırlara ve daha büyük bir toplumsal sorumluluk duygusuna sahip kılınmaları gerektiğini göstermektedir. Siyasal demokrasideki gelişmelerin, kültürün ilerlemesinin ve toplumdaki genel uyanışın bir süreden beri açık olarak gösterdiği yön budur. Bunlar ve daha önceki sayfalarda Türk kamu yöneticilerinin kişisel özellikleri konusunda söylenenler, hizmet sırasında girişilecek eğitim çalışmalarının da bir dereceye kadar değiştirebileceği tavır ve davranışların neler olabileceği hakkında yaklaşık bir fikir vermiş olsa gerektir.

### **YÜKSEK YÖNETİCİLER İÇİN DÜZENLENEN EĞİTİM PROGRAMLARI**

Türk kamu yönetiminde, yüksek kademeleri de içine alan bir yönetici eğitimi politikası yoktur. Böyle bir politikanın geliştirilmesinden ve «Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı»nın hazırlanmasından sorumlu bulunan Devlet Personel Dairesi'nin yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi konusunda herhangi bir fikrî hazırlık içinde bile bulunmadığı, hatta bu konuda alınması gereken kararları 657 sayılı kanunda yapılması düşünülen değişikliklerin gerçekleştirilmesine, bu arada sınıflandırmayla ilgili hükümlerin kesinlik kazanacağı tarihe ertelemiş olduğu anlaşılmaktadır. Düzenli bir sınıflandırmanın personel eğitimi çalışmalarını da daha sağlam bir temele dayandıracağında şüphe olmamakla birlikte, bu konuda

daha fazla gecikmeden alınması gereken tedbirleri, geleceği oldukça karanlık görünen bu kanuna bağlamakta isabet olmasa gerekir.

Memleketimizde kamu kuruluşlarının yüksek kademe yöneticileri için kendi bünyeleri içinde düzenledikleri eğitim programlarına rastlanmadığı gibi, kurumlarda alt veya orta kademelerden üst kademelere yönetici hazırlamak amacını güden bilinçli bir yönetici geliştirme çabasının bulunmadığı da dikkati çekmektedir.

### Yönetim Seminerleri

Yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi amacıyla yapılan çalışmalar bugün için Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün 1964 yılından beri düzenlemekte olduğu yönetim seminerlerinden ibaret kalmaktadır. Belirtmek gerekir ki, bu seminerler önceden hazırlanmış kapsayıcı bir plana uygun olarak değil, ilgili kuruluşların isteği üzerine yapılmakta, fakat kuruluşların kendi binalarında düzenlenmektedir.

Kurumların iş durumuna ve tercihlerine göre, çok kere yarım gün üzerinden 1-2 hafta süren ve toplam olarak 25-30 saat tutan bu seminerlerde programların hazırlanması ve öğretici eleman bulunması işi, ilgili kuruluşla işbirliği edilerek TODAİE tarafından yapılmaktadır. TODAİE, öğretici eleman konusunda esas itibariyle kendi uzmanlarını kullanmakta, fakat üniversite öğretim üyelerinden ve yönetimden sağladığı uzman ve yöneticilerin yardımlarından da yararlanmaktadır.

TODAİE, bu seminerlerin düzenlenmesine ilişkin isteklerin ilgili kuruluşlardan gelmesine, bir başka deyimle hissedilmiş ihtiyaçlara dayanmasına özel bir önem vermiş, fakat bu türlü istekleri teşvik eden bir tutum içinde bulunduğunu açıkça belirtmekten de geri kalmamıştır. Bu isteklerin kaynağını başlangıçta, en yakın çalışma arkadaşlarından başlayacak bir eğitim çabasının gerekliliğine ve faydasına inanmış bir Müsteşar ya da Bakan teşkil etmiş, düzenlenen seminerlerin açılış ve kapanış törenleri dolayısıyla radyoda ve basında -bu arada TODAİE'nin iki ayda bir yayınladığı Amme İdaresi Bülteni'nde yayınlanan haberler başka kuruluşların da dikkatini çekerek benzer isteklerde bulunmalarına yol açmıştır.

Söz konusu yönetim seminerlerinin dayandığı esas fikir, belirli bir kuruluşu bütün olarak ele alıp en üst kademededen başlayarak

bütün yönetim kademelerini modern yönetim kavram ve teknikleri üzerinde aydınlatmak ve böylece yöneticilerin meselelere bakış tarzlarında birbiriyle âhenkli bir değişiklik yaratmaya çalışmak olmuştur. Ancak, esas itibariyle yüksek ve orta kademe üzerinde durulmuş, sayıları çok fazla olan ilk kademe amirlerinin eğitimiyle -nadir istisnalar dışında- ilgilenilmemiştir. Bu kademedeki eğitimin, TODAİE'nin düzenlediği «eğiticilerin eğitimi» programlarından yetiyecek elemanlar aracılığıyla doğrudan doğruya kurumlarca sağlanmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

İddialı olmaktan uzak bulunan ve daha çok bir yöneltme eğitimi niteliği taşıyan bu seminerlerle gerçekleştirilmek istenen başlıca amaçları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

1. Yönetimin niteliği, unsurları ve başlıca sorunları hakkında, tamamına yakın bir çoğunluğu bu konuları daha önce incelemek imkânını bulamamış olan yüksek kademe yöneticilerine sistematik bilgiler vermek.

2. Özellikle iktisadî ve sosyal kalkınma çabaları içinde bulunan bir ülkede personel eğitiminin önemini, yüksek kademe yöneticilerine doğrudan doğruya kendilerinin katıldıkları somut bir örnekten yararlanarak göstermek ve anlatmak.

3. Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri olan merkezden yönetimin sakıncalarına dikkati çekerek alt kademelere yetki aktarılmasını teşvik etmek.

4. Yüksek kademe yöneticilerinin yönetimin yapısında ve çalışma yöntemlerinde ıslahat yapma konusundaki ödev ve sorumluluklarına dikkati çekmek ve yönetimi geliştirme teknikleri hakkında bilgi vermek.

5. Yönetimde insan ilişkilerinin önemine dikkati çekerek yöneticilerde bu konulara karşı daha büyük bir duyarlılık yaratmak.

Seminerlerde genellikle yönetim sürecinin niteliği, planlama ve uygulaması, örgütlendirme ve örgütün iyileştirilmesi, yönetimde insan ilişkileri, moral, personel yönetimi, eşgüdüm, denetim, karar verme, yetki devri ve halkla ilişkiler gibi konulara yer verilmiştir. Çeşitli seminerlerde ele alınan konular genellikle birbirine benzerlikle birlikte, program hazırlanırken örgütün özellikleri, başlıca problem alanları ve seminere katılanların meslekî durum ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurulmaya çalışılmış, programın hazırlanması sırasında kurum yetkilileriyle temas edilerek programda ele

alınacak konulara ilişkin tavsiye ve tekliflerinin alınmasına ve böylece seminer programlarının kurumların özel ihtiyaçlarına göre farklılaştırılmasına dikkat edilmiştir.

*Öğretim Metodu.* Seminerlerde esas itibariyle takrir metodu kullanılmış, fakat sürenin yaklaşık olarak yarısının tartışmaya ayrılmasına özellikle dikkat edilmiştir. Zaman zaman levhalar, projeksiyon ve film gibi göze ve kulağa hitap eden eğitim araçlarından da yararlanılmaya çalışılmıştır.

Yüksek kademe yöneticileri için düzenlenen seminerlerin, katılanlar tarafından nasıl karşılanacağı başlangıçta merak edilmiş, fakat tepkinin genellikle olumlu bir nitelik taşıdığı görülmüştür. Zaman zaman bir iki yöneticinin böyle bir eğitime ihtiyaçları olmadığı yolunda beyanlarda bulunarak isteksizlik gösterdikleri öğrenilmişse de seminer sonunda bu gibi gönülsüz müşterilerde gözle görülür bir tavır değişikliği olmuş ve seminer çalışmalarının faydası hakkında içten gelen takdir ifadeleri kullanmışlardır.

#### YÖNETİM SEMİNERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Söz konusu seminerler hakkındaki değerlendirmeler, bu seminerlere katılanların seminer sırasında ve daha sonra söylediklerine, ilgililerin her seminer sonunda uygulanan isimsiz bir ankete verdikleri cevaplara, seminere katılanların astlarının seminerlerin olumlu etkileri hakkında söylediklerine ve seminerlerden sonra ilgililerce alınan ve orada edinilen bilgilerden esinlenen ıslahat tedbirlerine dayanmaktadır.

*Katılanların Söyledikleri.* Katılanların seminerler hakkında söyledikleri genellikle takdirkâr bir ifade taşımış, birçok hallerde cömertçe övgüler şeklinde kendini göstermiştir. Hemen hemen bütün seminerlere katılanlardan en çok işitilen söz, «idarenin kitabı yoktur sözünün doğru olmadığını, idarenin de kitabı, hatta birçok kitapları bulunduğunu gördük» olmuştur. Katılanlardan birçoğu, seminerlerin sonunda, yönetim alanındaki bilgi ve tecrübelerini içine oturtabilecekleri düzenli bir zihnî çerçeve kazandıklarının belirtmişlerdir. Katılanlardan bazıları da seminerlerin, düşündükleri fakat almakta tereddüt ettikleri bazı tedbirlerin isabetli olduğunu göstererek kendilerine cesaret verdiğini söylemişlerdir.

*Değerlendirme Anketi.* Seminerler sona ererken uygulanan isimsiz anketler de, katılanların bu çalışmalardan genellikle hoşnut kaldıklarını ortaya koymuştur. Ankette yer alan, seminerlerin süresiyle ilgili soruya, katılanların % 60.7'si bu süreyi yeterli, %

38.6'sı kısa ve % 7'si uzun buldukları yolunda cevap vermişlerdir. Seminerde işlerinde yararlanabilecekleri yeni bilgiler edinip edinmedikleri yolundaki soruyu ise, katılanların % 92.2'si «evet», % 7'si «pek az» ve % 8'i «hayır» şeklinde cevaplandırmışlardır. Katılanlara, seminer muhtevasının yeterli olup olmadığı hakkında da sorular sorulmuş, bu arada «programlardan çıkarılması gereken konular var mı?» sorusuna, katılanların % 95.8'i «yok», % 4.2'si «var» cevabını vermişler, «seminerde yer alması gereken önemli konulara yer verilmediği kanısında mısınız?» şeklindeki bir soruya ise % 86.2'sinden «hayır», % 13.8'inden «evet» cevabı alınmıştır. Programda eksikliği duyulduğu belirtilen konular arasında, O ve M, malzeme yönetimi, komite ve grup çalışmaları, merkez-taşra ilişkileri, yönetici-politikacı ilişkileri, sendika hareketleri vb. konular yer almaktadır.

Seminerlere katılanlardan ele alınan konular içinde en ilginç ve faydalı bulduklarını da belirtmeleri istenmiş, fakat cevap verenlerin konunun ilginçlik ve faydalılık derecesi kadar -hatta ondan daha fazla- konuyu işleyen kişinin sunuşta gösterdiği ustalık ve başarının etkisi altında kaldıkları görülmüştür.

Değerlendirme anketinin sonundaki «belirtmek istediğiniz başka bir nokta var mı?» şeklindeki bir soruya verilen cevaplar arasında en çok yer alan beyanlardan bazıları şunlardır: Seminer çok faydalı olmuştur — Bütün seminer konularında yazılı not veya metin verilmelidir — Bu seminerler orta kademe yöneticileri için de düzenlenmelidir — Bakanlar ve Büyük Millet Meclisi üyeleri de bu tür seminerlerden geçirilmelidir — Yöneticiler için yararlı olacak yönetim bilgilerini içine alan bir elkitabı hazırlanmalıdır — Bu seminerler zaman zaman (yılda ya da iki yılda bir) tekrarlanmalıdır — Tartışmaya daha fazla zaman ayrılmalıdır — Seminerlerde pratik sorunlara nazarî konulardan daha büyük bir ağırlık verilmelidir — Bu seminerler başkent dışında, iş çevresinden uzak yerlerde yapılmalıdır.

Söz konusu seminerlerde, sınırlı bir ölçüde olmakla birlikte, yabancı uzmanlardan da başlangıçta bir süre yararlanılmış, fakat katılanların gerek değerlendirme anketlerinde yazılı olarak, gerek sonradan sözlü olarak ifade ettikleri olumsuz tepki üzerine seminerlerde yabancı uzmanlara yer vermekten vazgeçilmiştir. Bu konuda öne sürülen başlıca yakınmalar, yabancı uzmanlarca söylenen sözlerin Türkiye'nin gerçekleri karşısında genellikle büyük bir anlam taşımadığı, konuları bazı hallerde karşılarındakilerin zekâ-

sıyla alay edercesine basitleştirdikleri şeklinde kendini göstermiştir. Bu olumsuz tepkilerin ortaya çıkmasında tercüman kullanma zorunluluğunun ve karşılıklı haberleşme güçlüklerinin rol oynadığı da muhakkaktır.

*Astların İzlenimleri.* Yüksek yöneticiler için düzenlenen seminerlerin bazılarında sonra, onların altındaki kademelerde bulunanlar arasında, söz konusu yöneticilerin tutum ve davranışlarında hissedilir bir değişiklik olduğu, yeni fikirlere karşı daha yatkın hale geldikleri, eskiden alt kademelerdeki daha genç kimselerden gelen değişiklik önerilerine karşı direnme eğilimleri gösterdikleri halde şimdi bu gibi önerilerin onlardan gelmeye başladığını belirtenler olmuştur.

*Alınan İyileştirme Tedbirleri.* Bu gibi seminerlerden sonra, orada yapılan tartışmalardan esinlendiği anlaşılan bazı iyileştirme tedbirleri alınmış, bu gibi tedbirlerin izlenmesi ve elde edilen sonuçların TODAİE'nin yayınladığı Amme İdaresi Bülteni aracılığıyla daha geniş bir çevreye duyurulması konusunda özel bir çaba gösterilmiştir.<sup>29</sup> Gerek yüksek, gerek orta kademe yönetim seminerlerinden bazılarında kısa bir süre sonra, hatta bazen seminer devam ederken alınan bu gibi tedbirler bu programların başarılı olduklarını gösteren somut birer belirti olarak değerlendirilmişlerdir. Bu seminerlerin bir başka olumlu sonucu da, daha alt kademeler için yeni eğitim programları düzenlenmesi yolunda isteklere yol açmaları olmuştur.<sup>30</sup>

## SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan çıkan başlıca sonuçları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

<sup>29)</sup> Yüksek kademe için düzenlenmiş bir seminerden sonra alınan iyileştirme tedbirleri konusunda bakınız : «Yönetim Seminerlerinin İçişleri Bakanlığındaki Olumlu Sonuçları», **Amme İdaresi Bülteni** (sayı 6, Haziran 1966), s. 4; «İzin İşlemleri Üzerinde Bir İnceleme», aynı Bülten (sayı 12, Haziran 1967), s. 2.

<sup>30)</sup> Örneğin, PTT Genel Müdürünün katıldığı Ulaştırma Bakanlığı Yüksek Kademe Yönetim Seminerinden sonra bu Genel Müdürün isteği üzerine adı geçen Genel Müdürlükte 2 yüksek, 2 orta kademe yönetim semineri ve bir müfettişler semineri düzenlenmiştir. İmar ve İskân Bakanlığı Yüksek Kademe Yönetim Seminerinden sonra bu seminere katılan İller Bankası Genel Müdürünün isteği üzerine 3 orta kademe yönetim semineri, Emlâk Kredi Bankası Genel Müdürünün isteği üzerine 5 orta kademe yönetim semineri ve bir müfettişler semineri düzenlenmiştir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

1. Türkiye'de yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi de içine alan bir memur eğitimi politikası yoktur. Hükümet kademesinde böyle bir ihtiyacın bilinçli olarak hissedilmekte olduğunu gösteren belirtiler bulunmadığı gibi, söz konusu politikanın hazırlık çalışmalarını yapması gereken Devlet Personel Dairesi'nde de yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi konusuna karşı henüz ciddî bir ilgi gösterilmediği anlaşılmaktadır.

2. Türkiye'de yüksek kademe yöneticileri için düzenlenen eğitim programları, ilgili kuruluşların isteği üzerine TODAİE tarafından düzenlenen kısa süreli seminerlerden ibarettir. Bugün yüksek yönetim kademelerinde bulunanların tamamına yakın bir kısmı yönetim konularını daha önce sistemli olarak incelemek fırsatını bulamadığı için, esasen süreleri oldukça kısa olan bu seminerlerde çok dar anlamda yönetim konuları üzerinde durulmakta, bir yandan modern yönetim kavram ve tekniklerinin tanıtılmasına, öbür yandan üst kademelerde yönetimin geliştirilmesine elverişli bir havanın yaratılmasına çalışılmaktadır. Bu seminerler yararlı olmakla birlikte, bu alanda duyulan ihtiyacı karşılayabilecek bir genişlik ve yoğunlukta olmaktan uzaktır.

3. Türkiye'de yöneticiliğin henüz kendi içinde bir meslek olarak düzenlenmemiş bulunması, yöneticilik eğitiminin en alt kademelerden yukarıya doğru düzenli ve birbiriyle ilişkili bir biçimde derece derece düzenlenmesini güçleştirmektedir. Bu ve başka nedenlerle Türkiye'de yüksek yöneticilerin eğitimi sorununun personel reformunun diğer yönleriyle yakından ilgili olduğunda şüphe yoktur. Bununla birlikte, yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi sorununu bu reformun gerçekleştirilmesine ertelemek hata olur.

4. Yüksek kademe yöneticileri için, onları günlük işlerinin telâş ve gürültüsünden uzaklaştırıp görevleriyle ilgili konularda okuma, dinleme ve tartışma yoluyla kendi kendilerini yetiştirmelerini mümkün kılacak 2 — 3 ay süreli eğitim programları düzenlenmesi fikri üzerinde ciddiyetle durulmalıdır. Daha ileri eğitim yöntemlerinin de kullanılabileceği bu programlar TODAİE'nin Üniversite ile (özellikle Siyasal Bilgiler Fakültesiyle) yakından ve yoğun bir biçimde işbirliği etmesi suretiyle gerçekleştirilebileceği gibi doğrudan doğruya Üniversite tarafından da düzenlenebilir.

Yüksek kademe yöneticilerinin eğitimi orta kademe yöneticilerinin eğitiminden ayrı olarak düşünmek pek mümkün olmadığına göre, orta kademenin eğitime bugün olduğundan daha büyük bir önem verilmesi gerekir. Bu konuda TODAİE'nin güçlen-



dirilmesi ve bu kurumun Genel Öğretim ve Yetiştirme Programı'nı başarıyla tamamlamış olmanın kamu kuruluşlarında belirli yöneticilik kademelerine atanacaklar için zorunlu kılınması ilk tedbir olarak akla gelmektedir.

Bunun dışında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin yöneticilik alanında gece öğretimi yapma olanakları aramasının da faydalı olacağı kanısındayız. Bir ya da iki ders yılı sürebilecek şekilde düzenlenmesi mümkün olan bu programlarda, değişik öğrenim kurumlarından yetişmiş kamu görevlilerine yönetimle ilgili kuramsal ve pratik bilgiler yanında, iktisat, siyaset, hukuk ve diğer sosyal bilim konularını da kapsayacak pratik yönelimli bir öğrenim ve eğitim imkânı sağlanmasının mümkün ve çok yerinde olacağını sanıyoruz. Böylece Üniversite, hem -kuruluş amaçlarına da uygun olarak- hayatı doğrudan doğruya etkileyebilecek yararlı bir faaliyete girişmiş, hem de şu ya da bu nedenle yönetimin kendi yapısı içinde düzenleyeceği yönetici geliştirme programlarına katılamayan, yüksek kademelere geçebilecek nitelikteki kabiliyetli birçok kimseler için bir yetiştirme ve gelişme imkânı sağlamış olacaktır.