

ÂMME İDARESİ

TÜRKİYE'DE ÂMİR VE İDARECİLERİN HİZMET İÇİNDE YETİŞTİRİLMESİ İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

Dr. Cemal MIHÇIOĞLU

Türkiye'de âmir ve idarecilerin hizmet içinde yetiştirilmesi ile ilgili faaliyetleri şu iki kategori içinde toplamak mümkündür :

A — Muhtelif devlet daire ve müesseselerine mensup elemanların iştirak ettikleri eğitim programları.

B — Münferit daire ve müesseseler çerçevesi içinde tertiplenen kurs, konferans, seminer v.s. gibi eğitim faaliyetleri.

A — Halen birinci kategoriye dahil eğitim faaliyetlerini idare eden merkezlerin sayısı üçtür :

1. Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü
2. İşletme İktisadı Enstitüsü
3. Sınai Produktivite Merkezi.

1. Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü : 1953 yılında Türk hükûmeti ve Birleşmiş Milletler Teşkilâtının müşterek teşebbüsü ile kurulan Enstitü, "Türkiye ve Orta Doğu memleketlerinde âmme idaresinin gelişmesini teşvik" gayesine hizmet eden bir teşekküldür (1). Enstitü, bu geniş ve şümüllü gayenin gerçekleşmesine mâtuf çeşitli faaliyetleri arasında, muhtelif bakanlıklara ve diğer resmî müesseselere mensup ve ilerde sorumlu mevkiler işgal etmeleri ümit edilen devlet memurlarına âmme idaresinin çeşitli konuları üzerinde dersler göstermektedir. Daireleri tarafından gönderilen öğrenciler, oradaki işlerine devam ve dersleri öğleden sonraları takip ettikleri için, Enstitü hizmet-içi bir eğitim müessesesi karakteri taşımaktadır.

Enstitüye öğrenci olarak girebilmek için, üniversite veya yüksek okul mezunu olmak veya lise mezunu olup devlet hizmetinde beş yıl bilfiil çalışmış bulunmak ve buna ilâveten giriş müsabaka imtihanında başarı göstermek lâzımdır.

(1) Enstitü, 1952 yılında Türk hükûmetiyle Birleşmiş Milletler Teşkilâtı arasında imzalanan teknik yardım anlaşması üzerine, Birleşmiş Milletler ve Türk temsilcilerinden mürekkep bir Etüt Grubunun hazırladığı rapora istinaden kurulmuştur.

Enstitü eğitim programının ilk ayı, öğrencilerin zamanımızdaki cemi-yet ve idare hakkında gerekli temel bilgilere sahip kılınmaları amacını güden hazırlık derslerine tahsis edilmektedir. Bu dersler şunlardır :

Modern Devlet İdaresine Giriş
İktisat ve Maliye Alanında Temel Bilgiler
Türkiye'nin (ve Orta Doğu Memleketlerinin) Hukukî, Siyasî
ve İdarî Bünyesine Giriş

Bunu müteakip beş ay kadar süren öğretim ve eğitim devresinde a-şağıdaki dersler okutulmaktadır :

Âmme İdaresinin Esasları
Modern İdarede Hukukun Rolü
Teşkilât ve İdare Metotları
Personel İdaresi
Mali İdare

Umumî derslerden sonra yapılacak imtihanlarda başarı gösteren öğ-renciler, muayyen ihtisas branşlarında yapılacak grup çalışmalarına iştirake hak kazanırlar. Bu çalışmalar, öğrencilerin idarî problemlerin mahi-yetini daha iyi kavrama kabiliyetlerini geliştirmek gayesine mâtuftur.

Umumî dersleri başarı ile bitiren öğrencilere, bu derslerin tamam-landığını gösteren bir sertifika verilir. Genel eğitim programının ihtisas dersleri kısmını başarı ile bitiren ve uygun görülen bir konuda kabule şa-yan bir araştırma raporu veya bir monografi hazırlayan öğrencilere, "Âm-me İdaresi Diploması" verilir (2).

Enstitü, bundan başka, yüksek kademe idarecileri için kısa seminer ve konferans'ar da tertiplemektedir. Bu seminerlerin ilki 1954 Nisanında "İdarede Beşeri Münasebetler" konusu üzerinde yapılmıştır. Muhtelif dev-let daire ve müesseselerine mensup yüksek rütbeli idarecilerin iştirak et-tiği bu seminer iki gün sürmüştür.

Buna benzer ikinci bir program 28-29 Mart 1957 tarihinde tertip edil-miştir. "Âmme İdaresinde Yeni Düşünceler" teması üzerinde cereyan eden görüşmelere yüksek rütbeli idarecilerden müteşekkil seçkin bir grup iş-tirak etmiştir.

2. İşletme İktisadî Enstitüsü: Enstitü, 1954 yılında Ford Vakfı ile Harvard ve İstanbul Üniversitelerinin ve bazı Türk sanayi ve ticaret mü-

(2) Enstitü hakkında daha fazla bilgi edinmek için bakınız: *Türkiye ve Orta Doğu Âm-me İdaresi Enstitüsü: 1956-1957* (Ankara).

esseselerinin işbirliği ile kurulmuştur. İki yıl süren hazırlıklardan sonra İstanbul'da 1956 yılında faaliyete geçen Enstitü, diğer gayeleri arasında "işletme idarecileri"nin eğitimi ile de meşgul olmaktadır. Enstitü esas itibariyle özel sektörle ilgilenmekle beraber, tertiplemediği kurslara devam edenler arasında, devlet sektörüne mensup elemanlar çoğunluğu teşkil etmektedir. Meselâ Enstitünün açtığı ilk kursa devam eden 34 kişinin 5 i devlet memuru, 15 i iktisadî devlet teşekkülleri mensubu, geriye kalan 14 ü de özel ticaret ve sanayi müesseseleri mensupları idi (3). Bu programlara iştirak edenlerin çoğu iktisadî devlet teşekküllerinde yüksek idarî mevkiiler işgal etmeleri umulan, orta kademelere mensup genç ve kabiliyetli elemanlardı.

Kurslara iştirak edeceklerin 30-40 yaşları arasında, hususî sektörde veya devlet işletmelerinde 5-10 sene hizmet görmüş ve tecrübe kazanmış kimseler olmalarına dikkat edilmektedir.

On üç hafta kadar devam eden kurs süresi zarfında öğrenciler şehrin merkezinden uzakta bir otelde ikamet etmekte ve bütün çalışmalar orada yapılmaktadır. Türk ve Amerikalı öğretmenlerin nezareti altında terayan eden eğitim çalışmalarında, Harvard Üniversitesi İşletmecilik Fantesinde (Graduate School of Business Administration) kullanılan "örnekolay metodu" tatbik edilmektedir (4).

Bu kurslarda incelenen konular şunlardır: "Beşerî Münasebetleri", "Finansman", "Maliyet Muhasebesi" "Piyasa tekniği", "İstihsal", "Sosyal Münasebetler", "Muhasebe" ve "Hitabet".

Kurslara iştirak edenlerin üç aylık otel, yemek, kitap, tahsil vesaire masrafları, mensup oldukları müesseseler tarafından ödenmektedir.

Her yıl iki devre olarak tertiplenecek olan bu kurslar sonunda imtihan ve derece bahis konusu değildir (5).

(3) İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, *İşletme İktisadî Enstitüsü (1956-1957 ders yılı mezunları tarafından yayınlanan broşür ve albüm)*.

(4) Örnek-olay metodunun (case method) gayesi, umumiyetle iş hayatından alınmış müşahhas vak'aları ele alıp münakaşa etmek suretiyle, öğrencilerin hakiki hayat durumları karşısında karar verme kabiliyetlerini geliştirmektir.

Bu hususta daha fazla bilgi edinmek için Prof. Stone'un müteakip notta zikredilen makalesine (s. 96-101) ve aşağıdaki kitaba bakınız:

Mihçioğlu, Cemal, *Personel İdaresinde Beşerî Münasebetler* (Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını) (Ankara: Son Havadis Matbaası, 1955), s. 195-197.

(5) Enstitü hakkında daha fazla malûmat için bakınız: Prof. Robert E. Stone, "İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadî Tedrisatı", *İktisat Fakültesi Mecmuası* (Cilt 16, Ekim 1954 - Temmuz 1955, No: 1-4) (S. 89-116).

3. Sınai Prodüktivite Merkezi: Vekâletlerarası bir komitenin umumi sevkü idaresi altında, Ankara'da faaliyette bulunan "Sınai Prodüktivite Merkezi"nin programlarına, üç yıllık faaliyet devresi zarfında iki yüz elli kadar sınai ve ticarî müesseseye mensup 700 e yakın idareci iştirak etmiştir. Burada bahis konusu edilen idareciler, müesseselerin muhasebe ve personel gibi faaliyetlerini idare eden kimselerdir. Bu idarecilerin büyük bir kısmı iktisadî devlet teşekküllerine mensuptur.

Günde iki saat üzerinden üç ay devam eden bu kurslar memleketin İzmir, İstanbul, Ankara, Adana ve Bursa gibi önemli merkezlerinde tertip edilmektedir. Ele alınan konular, "Personel İdaresi ve Beşerî Münasebetler", "Maliyet Muhasebesi ve Bütçe" "İstihsal Plânlama ve Kontrolü"dür.

Sınai Prodüktivite Merkezi, bundan başka yine 250 kadar müesseseyi temsil eden 6.000 civarında şef ve ustabaşını, İkinci Dünya Harbi içinde Birleşik Amerika, Kanada ve İngiltere gibi memleketlerde geniş ölçüde tatbik edilen "Sanayi İçinde Eğitim" (TWA) (Training Within Industry) programlarına tabi tutarak yetiştirmiştir. Bu programlarda ustabaşı ve şeflere "İş Öğretme", "Çalışma Metotları" ve "İş Münasebetleri" konuları üzerinde dersler verilmiştir.

B — Yukarıda da işaret edildiği gibi, âmir ve idarecilerin yetiştirilmesi ile ilgili faaliyetlerin ikinci kategorisini, münferit bakanlık veya müesseseler içinde tertiplenen programlar teşkil etmektedir. Bu kategoriye giren başlıca eğitim programları şunlardır:

1. Dahiliye Vekâletinin **Kaymakamlık ve Nahiye Müdürlüğü Kursları** : 1942 yılında açılan Kaymakamlık Kursu, Türkiye'de idarî mevkilerle ilgili eğitim programlarının en eskisidir. Ötedenberi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde tertip edilen bu kurs 1953 yılında Dahiliye Vekâletine nakledilmiştir. Her yıl azamî altı ay müddetle devam eden kurs, konferanslar, seminerler, mahallî ziyaretler ve tatbikî çalışmalarından müteşekkildir. Kursta iştirak edenler, Siyasal Bilgiler Fakültesinin ve Hukuk Fakültelerinin vilâyetler teşkilâtında iki yıl kadar vazife görmüş genç mezunlarıdır. Kursta umum müdürler, müsteşarlar ve diğer yüksek rütbeli memurlar, üniversite profesörleri ve vekiller tarafından hukuk, bütçe ve çeşitli idare konuları üzerinde konferanslar verilir. Bu konferanslardan bir kısmı umumî kültürü takviye edici konulara taallûk eder. Kursu başarı ile bitirenlere birer belge verilir ve bunlar kazalara kaymakam olarak tâyin edilirler.

Son zamanlarda kaymakam adaylarının yetiştirilmesi işinin Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsüne devri bahis konusudur.

Nahiye Müdürleri Kursu 1944 yılında açılmıştır. Nahiye Müdürü adayları, Dahiliye Vekâletinde veya vilâyetlerden birinde altı ay süren bir staj devresinden sonra, bir yıllık bir eğitim görmek üzere Ankara'ya gönderilirler. Esas itibariyle Kaymakamlık Kursuna benzeyen Nahiye Müdürleri Kursu, daha aşağı dereceli bir eğitim programı olup pratik meseleler üzerinde daha fazla durulur. Kursta başarı gösteren adaylar diploma alır ve nahiye müdürü olarak tâyin edilirler.

2. Dahiliye Vekâletine bağlı emniyet teşkilâtına mensup polis âmirleri Ankara'daki Polis Enstitüsünde yetiştirilirler. Lise mezunlarından polis memuru olarak mesleğe intisap edenler bir müddet kadrolarda hizmet gördükten sonra, Enstitünün orta ve yüksek kısımlarına alınır ve muvaffak oldukları takdirde Komiser Muavini olarak tâyin edilirler. Bunlar bilâhare Emniyet Âmirliğine kadar yükselebilirler. Ayrıca 7-8 yıl hizmet görmüş polis memurları, müsabaka imtihanı ile Enstitünün orta kısmına alınır ve bir ders yılı müddetle eğitime tabi tutulduktan sonra, muvaffak olanlar Komiser Muavinliklerine tâyin edilirler. Bunlar da Baş komiserliğe kadar yükselebilirler. Kadrolardaki Baş komiserler arasında Enstitünün yüksek kısmında eğitim görmemiş bulunanlardan Emniyet Genel Müdürlüğünce tesbit edilen evsafı haiz olanlar, adı geçen kısımda eğitime tabi tutulduktan sonra emniyet âmirliğine hak kazanır ve bu kadrolar boşaldıkça tâyin olunurlar. Yüksek tahsil görmüş meslek mensupları, Polis Enstitüsündeki 3-6 ay süreli Yüksek Uzmanlık Kursundan geçtikten sonra Emniyet Müdürlüklerine tâyin edilirler.

3. Maliye Vekâletinin **Maliye Meslek Kursu** : Müddeti iki yıl olan bu kursun gayesi, taşra maliye teşkilâtını idare edecek personeli yetiştirmektir. Kursta, âmirleri tarafından ahlâk, zekâ, kabiliyet ve çalışkanlık bakımlarından tavsiye edilen en az orta okul mezunu memurlar alınır. Kurs, esas itibarile Maliye Vekâletine mensup yetkili memurlar tarafından hukuk, maliye, iktisat ve muhasebe konuları üzerinde verilen derslerden ibarettir. Kurstan pek iyi ve iyi derece ile mezun olanlar, doğudaki vilâyetlerin defterdarlıklarına, muhasebe müdürlüklerine ve kaza mal-müdürlüklerine tâyin olunurlar.

4. **Okul İdarecileri için kurslar** : Maarif Vekâletinde de zaman zaman okul idarecilerinin iştirakiyle kurslar tertip'endiği görülmektedir. Bu arada, 1953 yılında açılan bir kursta "İdareci-Öğretmen Münasebetleri" ve "Okul İdareciliği" konuları üzerinde durulmuştur. Bir Amerikalı okul idarecisinin nezareti altında cereyan eden ve idarenin dinamik veçheleri üzerinde duran bu kurs idareciler tarafından büyük bir alâka ile takip edilmiştir.

1957 yazında İstanbul'da okul müdürleri için yeni bir kurs açılacaktır. Bu kursta diğer konulara ilâveten, bir öncekinde olduğu gibi âmir-memur münasebetleri üzerinde durulması muhtemeldir.

5. Bir iktisadî devlet teşekkülü olan Sümerbank da zaman zaman müessese müdürlerinin iştirakiyle, kurs mahiyetinde birkaç gün süreli toplantılar tertip etmektedir. Şimdiye kadar, biri 1955 diğeri 1957 yılında olmak üzere 5-6 şar günlük iki "Müdürler Toplantısı" yapılmıştır. Bu toplantılarda, sınaî müesseselerin idaresini ilgilendiren çeşitli konular üzerinde durulmuştur (6).

6. Bunlardan başka İşçi Sigortaları Kurumu kendi taşra teşkilâtına mensup şefler ve memurlar için 1957 yılından itibaren tertiplemeye başladığı dört ay süreli kurslarda, ele alınan çeşitli meslekî bahis'lere idare konusunu da ilâve etmiştir. İlk kursta Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsüne mensup uzmanların "İdarenin Esasları", "Teşkilât ve Netot" ve "Personel İdaresi" konuları üzerinde verdikleri konferanslar büyük bir alâka görmüş ve halen cereyan etmekte olan ikinci kursta bu konuya tahsis edilen saatlerin sayısı arttırılmıştır.

Bugün Türkiye'de mevcut âmir ve idarecilerin yetiştirilmesi ile ilgili programlar aşağı yukarı bundan ibarettir. Bahis konusu programlar hakkında şu umumî mütalâaları ileri sürmek mümkündür :

1. Âmir ve idarecilerin hizmet-içi yetiştirilmesi ile ilgili programlar ihtiyaca nazaran çok mahduttur.

2. Bahsi geçen programların büyük bir kısmı çok kısa bir maziye sahiptir. Çalışmalarına kısaca temas ettiğimiz üç merkezin en eskisi olan Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü 1953 yılında kurulmuştur.

3. Bu programların önemli bir kısmı Anglo-Amerikan sisteminden, diğeri bir kısmı da (kaymakamlık kursu) Fransız tecrübelerinden mülhem olmuştur. Birleşmiş Milletler Teşkilâtının teknik ve malî yardımı ile kurulan Âmme İdaresi Enstitüsünde Fransız Millî İdare Okulu da nazarı itibare alınmakla beraber, daha ziyade Anglo-Amerikan tecrübesi gözönünde tutulmuştur. İstanbul İşletme İktisadî Enstitüsü ise Harvard Üniversitesi elemanları tarafından kurulmuş, eğitim programlarında rol

(6) Misal olmak üzere bunlardan bir kaçını zikredelim: "Prodüktivite, Rantabilite ve Sınaî Sevki İdarenin vazifeleri", "Nazari ve amelî organizasyon", "Bir idarecede aranan vasıflar", "Başarılı bir teklif sisteminin kurulması", "Konferans idaresi", "Liyakat takdiri ve tatbikatı".

alan Türk, elemanlar aynı üniversitede bir yıl müddetle ince'lemeler yapmış'ardır. Sinaî Prodüktivite Merkezi ise Amerikan İktisadî yardım misyonunun teknik yardımı ile kurulmuştur. Merkezin çalışmalarında Amerikalı uzmanlar başlangıçtan itibaren geniş ölçüde yer almışlardır.

Diğer müesseseler çerçevesi içinde âmirler için tertiplenen eğitim programlarında idarî konulardan ziyade teknik meseleler üzerinde durulmakta ve ilgili mevzuatın incelenmesi ile yetinilmektedir. Türkiye'de âmirler için tertiplenen eğitim programlarının en eskisi olduğunu söylediğiniz Kaymakamlık Kursu buna misal olarak gösterilebilir. Bu kursta, kaynak adaylarına muhtelif mevzuat izah edilmekte, bir idareci için en faydalı bilgiler olduğu şüpheli birtakım malûmat verilmekte ve idarenin dinamik veçheleri geniş ölçüde ihmal edilmektedir. Kursun Âmme İdarası Enstitüsüne devri ile bu önemli noksanın telâfisi ve genç idarecilerin modern idarî düşünüşe uygun olarak yetiştirilmesi mümkün olabilir.