

TAŞRADA KAMU YÖNETİMİNİN ETKİNLİĞİ AÇISINDAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİMİ

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN *

Selim ÇAPAR **

ÖZET

Türkiye'nin taşra yönetimi, üniter bir yapı içinde il idaresi sistemine dayanır. Ülkenin tamamını kapsayan bu sistem içinde 81 il ve 892 ilçe yer alır. İl yönetiminde vali, ilçe yönetiminde ise kaymakam, merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla üst düzey yönetici olarak görev yapar. Bu nedenle, bu sınıfta bulunan personelin eğitimi önemlidir. Bu görevi İçişleri Bakanlığı üstlenmiştir. Ancak, bu eğitimlere yönelik yaklaşımın, çağdaş gelişmeler ışığında stratejik bir anlayışla yeniden ele alınması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: İl idaresi, Vali, Kaymakam, Eğitim

ABSTRACT

Training of Provincial Executives For Effectiveness of Provincial Administration

Turkey is a country consisting of 81 provinces and 892 districts within a unitary structure. Administration of country is based on "provincial administration system". While there is a province governor (vali) in the provincial level, there is a district governor (kaymakam) in the district level. They work as representatives of central government. That is why, training of provincial executives is important. Ministry of Interior is responsible for this training. However, programmes of the training need to be renewed with a strategical approach in the light of contemporary developments.

Key Words: *Provincial Administration, Province Governor, District Governor, Training*

GİRİŞ

İnsanoğlunun ömrünün sonuna kadar içinde olduğu eğitim sürecine, yaşam boyu eğitim denilmektedir (Küçükahmet, 2006: 6). Bu çerçevede, bir kurumda bir göreve atanan bireyin, işe başladığından ayrılıncaya kadar işi ile ilgili gelişmelerin gerisinde kalmamak için sürekli olarak eğitim gereksinimi vardır (Taymaz, 1992: 3). Bilim ve teknolojideki yaşanan gelişmeler, çalışanların bilgi,

* Prof. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi ve Genel Müdür Yardımcısı

** AREM Başkan Yardımcısı

beceri ve davranışlarının yenilenmesine yönelik olarak, "sürekli öğrenmeyi" zorunlu kılmaktadır (Noe, 1999: 5). Bu sebeple, bilgi toplumunda kurumlar çalışanlarında çok yönlü beceri sahibi olma, karmaşık kurum içi ve dışı ilişkileri kavrayabilme ve etkili takım çalışmasına uyma yeteneği aramaktadır.

Mülki idare amirleri, Türk kamu yönetiminde ve özellikle taşra yapılanmasında kilit görevler üstlenmektedirler. Bu kilit görevleri sebebiyle, yetiştirilmeleri de özel bir önemi gerektirmektedir. Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmeleri konusunda, İçişleri Bakanlığının kendine özgü bir sistem oluşturduğu görülmektedir. Mesleğe girişte, üç yıllık kaymakam adaylığı döneminde farklı hizmet-içi eğitim türü ve yöntemlerini kapsayan ciddi bir program uygulanmaktadır. Bu program, ülkemizde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin belki de en iyi örneği olabilecek bir niteliğe sahiptir. Ancak, Mülki İdare Amirlerinin adaylık sürecinden sonraki meslek yaşamlarında düzenli ve sistematik bir eğitim programına alınmadıkları yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Hatta, kaymakam olarak atanan bir meslek mensubunun, hiçbir eğitim programına katılmadan müsteşarlık görevine kadar yükselmesi mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, bu çalışma mülki idare amirlerinin eğitimi konusunu ele almaktadır. Özgün bir nitelik taşıyan bu çalışma mülki idare amirlerinin eğitimi örneğinde, kamu yönetimi alanında üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik katkılar sağlayabilecektir.

Çalışma taşrada kamu yönetiminin etkinliği açısından mülki idare amirlerinin süreklilik esasında eğitim ile desteklenmeleri gerektiği varsayımından hareket etmektedir. Bu eğitimlerin nasıl olması gerektiğine yönelik görüş ve öneriler oluşturmak ise çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışma, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında yer alan personel ile bu personelin görev değişiklikleri ve görevde yükselmeleri ile sınırlıdır. Her mülki idare amirinin taşra görevi için hazır olması gerektiği düşüncesinden hareketle, bakanlık merkez teşkilatında görevli personel de, araştırma kapsamına dâhil edilmiştir. Ayrıca çalışma, mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimleri konusunu ele almaktadır.

Çalışmada, öncelikle eğitim konusunda kavramsal bir çerçeve verilecek, mülki idare amirleri ve bu personelin eğitimi ile ilgili olarak toplanan veriler, istatistiksel bir değerlendirmeden geçirilecektir. Mülki idare amirleri ve bu personele yönelik eğitim etkinliklerinin durumunu ortaya çıkaran değerlendirmeden elde edilen bulgular, son dönemde bakanlıkta yapılan araştırma sonuçlarından da yararlanarak, kavramsal çerçeve ışığında ele alınacak, bu konudaki eğitim anlayış ve etkinliklerinin geliştirilmesine yönelik düşünce ve öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. KAMU GÖREVLİLERİNİN EĞİTİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu görevlilerinin eğitimi ile ilgili literatürde, eğitimle ilgili çeşitli kavramlar aynı anlamda kullanılabilir. Öğretim ve eğitim kavramları da bu kapsamda kullanılabilir. Ancak, öğretim ve eğitim aynı anlama gelmez. Öğretim (education) kültürü artırıcı ve daha çok genel çalışmalar anlamına gelirken, eğitim (İngilizce training, Fransızca formation veya perfectionnement) ise belirli bir iş alanında hüneri artırmak ve dolayısıyla o belirli işin daha iyi yapılmasını sağlamak yönündeki etkinlikler, anlamındadır (Tortop vd., 2006:144). Başka bir deyişle, öğretim genel olarak bireyi hayata hazırlamayı amaç edinirken, eğitim bireyi mesleğe yönelik hazırlamayı amaç edinmiştir (Bilgin, 2004:82; Canman, 2000:93).

Öte yandan, yetiştirme ve geliştirme kavramları arasında bir ayrıma da gidilebilir. Yetiştirme (formation), daha çok yeni işe alınmış personeli kapsama alır ve yeni yeteneklerin kazandırılması ve geliştirilmesi anlamına gelirken, geliştirme (perfectionnement) ise çalışmakta olan, deneyimleri olan personeli kapsama alır ve mevcut yeteneklerin iyileştirilmesi anlamına gelir (Tortop vd., 2006: 144). Bu bağlamda, yetiştirme belirli bir süre içinde yapılan, yeni gereksinimlere göre başlangıç ve sona erme tarihi saptanmış bir süre içinde yapılan eğitimidir. Buna karşılık geliştirme ise, sürekliliği olan ve zaman sınırlanmasına tabii tutulmayan bir eğitim çalışmasıdır.

Bireyin hizmet esnasındaki eğitim süreci, yaşam boyu eğitimin bir alt sürecidir (Küçükahmet, 2006: 6). Kamu görevlilerinin eğitimi, hizmet öncesi ve hizmet içi olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet öncesi eğitim, kamu personelinin işe girmeden önce öğretim kurumlarında yetiştirildiği dönemdir. Bu dönem, bireyin toplum yaşamına hazırlanması amacıyla gerekli bilgi, beceri ve tutum kazanmasına ve kişiliğinin geliştirmesine yardım süreci olarak, tanımlanabilir (Taymaz, 1992: 2). Bireyin, işe girdikten sonra hizmette bulunduğu süreçte gördüğü eğitime ise, hizmet içi eğitim denilir.

Hizmet içi eğitim, bir örgütte işe alınmış ve çalışmakta olan personelin, görevleri ile ilgili gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazanmalarını sağlamak üzere yapılan eğitimidir (Taymaz, 1992: 3; Çevikbaş, 2002: 25). Bir kamu görevine başlayan personel, göreve başladığından görevi sona erinceye kadar geçen sürede görevi ile ilgili gelişmelerin gerisinde kalmamak için sürekli olarak eğitime ihtiyaç duyar. Hizmet içi eğitim, işte bu gereksinmeyi karşılamayı yönelik bir etkinlik olduğu kadar verimlilik ve etkinlik artışları sebebiyle örgütün de yararına olan bir etkinliktir.

Eğitimin genel amacının, personele gerekli bilgi beceri ve tutum davranış kazandırma olduğu görülmektedir. Bireysel açıdan eğitim, amaçlara ulaşma başarısını arttırmaya yönelik, personelin davranış bilgi yetenek ve güdülenmelerini değiştirme süreci olarak görülebilirken, örgütsel açıdan eğitim ise, örgütün ekonomiklik, verimlilik ve etkililik açılarından başarısını geliştirmeyi amaçlayan yönetim amaçlarının tümüdür (Yüksel, 2004: 199).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine anlayışına doğru bir geçişin yaşanması, insan unsurunun eğitime vurgunun artmasına yol açmıştır (Canman, 1995: 15; Yüksel, 2004: 9-10). Çünkü insan kaynakları yönetimi anlayışı, insan unsurunu örgütün merkezinde gören bir yaklaşımdır (Canman, 2000: 61-62). İnsan kaynakları alanındaki eğitim ve geliştirme çabaları, personelin işlerinde buldukları tatmini, bireylerin verimini ve bir bütün olarak örgütün performansını yükseltme amacını gütmektedir (Tortop vd., 2006: 137). Bu durumda, örgütlerdeki insan kaynaklarına bakış açısı, performansla dayalı bir yaklaşım öngörüsünü içinde barındırır. Örgütün başarısına etkisi açısından, performansı olumlu yönde etkileyebilecek en önemli kaynak olarak "insan kaynağı" kendini gösterir (Bilgin, 2008: 62).

Öte yandan, bilimsel ve teknolojik gelişmeler sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda değişimlere yol açmaktadır (Bengshir, 1996: 11). Hızla gelişen dünyamızda bilgiler önceki yüzyıllarda görülmeyen biçimde artmakta ve değişmektedir. Bu durumda, bu gelişme ve değişimlere uyum sağlamak için süreklilik anlayışı içinde eğitime yaklaşma bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Tortop vd., 2006: 143). Bu bağlamda, dünyada her ülkede, eğitim temel bir hak ve sürekli bir çalışma alanı olarak kabul edilmektedir (Tortop vd., 2006: 13). İnsan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak, sürekli bir gelişme politikasının içinde, sistemli ve planlı bir eğitim yaklaşımı izlenmesi yanında, her eğitim etkinliğinin performansla ilişkisinin kurulması da bir gereklilik olarak görülmektedir (Canman, 2000: 124).

Örgütlerin değişen koşullara uyulanabilmeleri, yöneticilerin geliştirilmeleriyle de doğrudan bağlantılıdır. Yönetici eğitimi, yöneticilerin planlama, örgütleme, eşgüdüm ve denetleme yeteneklerini güçlendirme amacıyla örgüt içinde ve dışında gerçekleştirilen eğitim etkinliklerinin tümüdür (Aldemir vd., 2001: 183).

Eğitim, görevle ilgili yetkinliklerin personel tarafından öğrenilmesini kolaylaştırmak için örgüt tarafından planlanmış çaba anlamındadır ki, bu yetkinlikler başarılı bir performans için hayati derecede öneme sahip olan bilgi, beceri ve tutumları içerir (Noe, 1999: 4). Kamu görevlilerinin eğitimi ise, personelin hiz-

mete yatkınlığını sağlamayı, verimlilik düzeylerini yükseltmeyi, gelecekte görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmeleri için onların bilgi, deneyim ve becerilerini artırmayı amaçlayan etkinliklerdir (Canman, 2000: 95).

Eğitimden beklenen yararlar, eğitim amaçlarının içinde kendilerini göstermektedir. Örgütlerde hizmet içi eğitimler, genellikle, personele bilgi, beceri ve tutum davranış kazandırmak amacıyla yapılmaktadır. Bu amaç doğrultusunda eğitimin başarılı olabilmesi için örgüt ve personelin ihtiyaç ve beklentilerinin, denge içinde ve tutarlı biçimde karşılanmasına dikkat etmek gereklidir. Eğitim tasarım sürecinin titizlikle işletilmesi yöntemiyle, hazırlanan ve uygulanan eğitim programlarından çok sayıda kurumsal ve bireysel yararlar beklenebilir (Noe, 1999: 6-7; Çevikbaş, 2002: 30-31). Öte yandan, hizmet içi eğitimin her yerde deva olması beklentisine girilmemelidir. Çünkü doğal olarak, hizmet içi eğitimin bazı sınırlılıkları da bulunmaktadır. Örneğin, eğitim örgütsel aksaklıkları düzeltmez; eğitim ihtiyacı ve amacı saptanmadan yapılırsa yararlı olamaz; eğitim sadece öğrenme ortamı yaratır, hiç kimseye kendiliğinden bir şey öğretmez; eğitimde görevin gerektirdiği nitelikte öğretici bulunmazsa başarıya ulaşamaz (Çevikbaş, 2002: 31,32; Canman, 2000: 99). Ayrıca ülkemizde kamu personelinin hizmet içi eğitimi için yasal düzenlemeler bulunuyorsa da, çeşitli nedenlerle bu konuya yeterince önem verilmediği, yapılan çalışmaların yasal zorunlulukların bir formalite olarak yerine getirilmesi anlayışını yansıttığı biçiminde değerlendirmeler de dikkati çekmektedir (Çevikbaş, 2002: 124; Ergun, 2004: 259).

1.1. Eğitim Planlaması

Etkin bir planlama, eğitim programının başarısı için hayati derecede bir öneme sahiptir (Taymaz, 1992; Çevikbaş: 2002). Eğitim, kurumun stratejik hedefleri doğrultusunda dikkatle planlanmalı, uygulanmalı ve değerlendirilmelidir. Ancak bu şekilde uygulanan eğitim programlarından beklenen faydalar sağlanabilir. Noe (1999: 6-7)'nin işaret ettiği "Eğitim Tasarım Süreci," eğitim programları geliştirmek için altı aşamadan oluşan sistematik bir yaklaşım ortaya koymaktadır (Noe,1999:6-7):

- 1-İhtiyaç değerlendirme çalışması,
- 2-Personelin isteklendirilmesi,
- 3-Öğrenme çevresinin oluşturulması,
- 4-Eğitim transferlerinin sağlanması,
- 5-Eğitim yöntemlerinin seçilmesi,
- 6-Eğitimin değerlendirilmesi.

1. Aşama: Eğitime ihtiyaç olup olmadığının belirlenmesi için "ihtiyaç değerlendirme" çalışması yapılmasını içerir.
2. Aşama: Eğitim için motivasyon ve temel becerileri kazandırmaya yönelik "personelin istekliliğini sağlama" çalışması yapılmasını kapsar.
3. Aşama: "Öğrenme çevresinin" oluşturulmasıdır. Öğrenme çevresinin öğrenme için gerekli faktörlere sahip olmasının sağlanmasını içerir.
4. Aşama: "Eğitim transferlerinin" sağlanmasıdır. Eğitilenlerin, eğitim içeriklerini görevlerinde uygulamalarının sağlanması anlamını taşır. Bu meslektaş ve yönetici desteği sağlamanın yanında beceri iyileştirmenin nasıl uygulandığını anlayan eğiticiye sahip olmayı da gerektirir.
5. Aşama: "Eğitim yöntemlerinin" seçilmesidir. Eğitim yöntemleri, geleneksel iş başında eğitim yöntemleri yanında internet ve sanal gerçeklik gibi son gelişmeleri de içerir.
6. Aşama: "Eğitimin değerlendirilmesidir." Eğitimden beklenen faydaların ve/veya istenen sonuçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanmasıdır.

1.2. Eğitim Türleri

Hizmet içi eğitim, istihdam edilmiş işgücünün mesleğe uyum, meslekte ilerleme ve gelişme ihtiyaçlarını karşılayan her türlü etkinliklerdir. Başka bir ifadeyle eğitim, bir kurumda işe alınmış ve çalışmakta olan personelin görevleri ile ilgili gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazanmalarının sağlamasıdır. Yüksel (2004: 200-202) hizmet içi eğitim türlerini, sosyalleştirme eğitimi, değişikliklere uyum eğitimi, bilgi tazeleme eğitimi ve üst düzey görevlere hazırlama eğitimi biçiminde sınıflandırmaktadır. Öte yandan, eğitim türleri konusunda, eğitim veren kuruluşların türü, eğitimin yapıldığı yer, eğitilenlerin hizmette buldukları aşama, eğitilenlerin nitelikleri ve görevlerine göre çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır (Taymaz, 1992; Çevikbaş, 2002).

Hizmet içi eğitim uygulama evrelerine göre dört grupta toplanabilir:

1. Hizmete yeni giren personel için düzenlenen eğitim (Stajyerlik).
2. Görevde olan personel için yapılan eğitim (Geliştirme Eğitimi).
3. Kurumda görevi değiştirilecek personel için yapılan eğitim (Alan Değiştirme Eğitimi).

4.Üst kademelere yükseltilecek personel için yapılan eğitim (Yükseltme Eğitimi).

Hizmet-içi eğitim uygulama zamanına göre ikiye ayrılır:

1.İş başında hizmet içi eğitim.

2.İş dışında hizmet içi eğitim.

Hizmet-içi eğitim uygulama yerine göre ikiye ayrılır:

1.Kurum içinde hizmet içi eğitim.

2.Kurum dışında hizmet içi eğitim.

1.3. Eğitim Yöntemleri

Hizmet içi eğitimin temel amacı, kişiye hizmetin daha iyi görülebilmesi için gerekli olan bilgi, beceri ve davranışları kazandırmaktır. Dolayısıyla burada karşılaşılan bilgi, beceri ve davranışların hangi yöntemler uygulanarak kazandırılacağı konusu ön plana çıkmaktadır. Hizmet içi eğitim programında uygulanacak olan yöntem, o eğitim programının başarılı ya da başarısız olmasında çok önemli olmaktadır. Çünkü, bir eğitim programının başarılı olması, eğitim yöntemlerinin iyi seçilmesine bağlıdır. Belli başlı eğitim yöntemlerini, şu şekilde sıralamak olasıdır (Taymaz, 1992; Canman, 1995; Noe, 1999; Çevikbaş, 2002):

1. Hiyerarşik öğüt verme yöntemi,
2. İş başında sistemli gözetim yöntemi,
3. Görev değiştirme yöntemi (Rotasyon),
4. Konferans, panel, seminer alma (Düzanlatım) yöntemi,
5. Çalışmaya katılım yöntemi,
6. Duyarlılık eğitimi (T-Group Training) yöntemi,
7. Örnek olay çözme yöntemi,
8. Rol oynama yöntemi,
9. Evrak sepeti yöntemi.

2. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NDA EĞİTİM

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 22/a maddesinde yer alan "*Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların eğitim planını hazırlamak, yayınlamak ve uygulanmasını takip etmek*" görevi, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Bununla beraber, 27.01.1986 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği'nin 3152 sayılı yasadan hiç bahsetmeden sadece 657 sayılı yasa uyarınca çıkarılan Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı'nı dayanak göstermektedir. Aynı zamanda bu yönetmelik, Eğitim Dairesi'nin kuruluş, görev ve çalışma esaslarını da düzenlemektedir.

Dolayısıyla, bakanlık personeli ve bu personelin içinde yer alan mülki idare amirlerinin (MİA) eğitimi konusundaki görevi, Eğitim Dairesi üstlenmiş durumdadır.

MİA personelinin "üst kademe yönetici" sayılmaları sebebiyle, eğitime özen gösterilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. Maddesinde "*Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir*", hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda 1980'lerin ortalarında bir yasa kabul edilmiştir, ancak bu yasa "Anayasa Mahkemesi" tarafından iptal edilmiştir. Bu iptale rağmen bu güne kadar yeni bir yasa çıkarılmamıştır. Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nin 214. maddesi, "*Devlet memurlarının yetiştirilmesini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileri görevlere hazırlamak amacı ile uygulanacak hizmet içi eğitimin Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütülür*", hükümünü ortaya koymaktadır.

2.1. Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı

1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 217.maddesi, devlet memurlarının hizmet içi eğitimine yön vermek amacıyla, "*Devlet Memurları Eğitimi Genel Planının*", Maliye, Milli Eğitim Bakanlığı ile TODAİE, DPT ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanmasını ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmasını öngörmektedir. Ancak bu plan, DMK'nın yürürlüğe girmesinden 18 yıl sonra, 1983 yılında yürürlüğe giren bu hüküm gereği hazırlanan Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı'nda, eğitimin, hizmet öncesi ve hizmet içi aşamaları ile bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Planın giriş kısmında, planın niteliği ve amacı açıklanmaktadır. Bu düzenlemeyle, Türk Kamu Yönetimi kurumlarının

veya kişilerin eğitime verdiklere öneme dayanan ve koordinasyondan yoksun bir eğitim politikası yerine, kurumların her kademedeki hizmet gören personelin hizmet öncesi ve hizmet içinde, koordineli olarak yetiştirilmelerini sağlayıcı genel bir plan çerçevesinde yürütülmesi sisteminin oluşturulduğu görülmektedir.

Kamu kesiminde hizmet içi eğitimin bir bütün olarak ele alınması ve bir sisteme kavuşturulması, eğitim çalışmalarında standart bir düzen ve koordinasyonun sağlanması, bu planın niteliğini ve başlıca amacını oluşturmaktadır. Genel Planda, eğitimin bütünlüğü ilkesi içinde, hizmet içi eğitime yön verici ilkeler ve önlemler belirtilerek, kamu görevlilerinin tabi olacağı eğitim etkinliklerinin niteliği ile hizmet içi eğitim görecektir personel gruplarına ve hizmet içi eğitim yükümlülüklerinin yürütülmesine ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Genel Plan bir yandan, kamu görevlilerine gerekli eğitim verilmesini bir sisteme bağlamakta iken, öte yandan kendilerine özgü ihtiyaçların karşılanması için kurumlara inisiyatif kullanma olanağı da tanımaktadır.

2.2. Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi

Türkiye Cumhuriyeti devletinin üniter yapısı içinde oluşturulan taşra örgütlenmesi, "il idaresi" sistemine, ülkenin tamamını kapsayıcı bir özelliği bulunan il idaresi sistemi de, "yetki genişliği" ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkelere göre oluşturulan Türk kamu yönetimi sisteminin taşra yapılanmasında, mülki idare amirleri devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda görev yapmaktadırlar. İl yönetiminin başı olan vali, il'de devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İlçe yönetiminin başı olan kaymakam ise, ilçede hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Böylece, taşrada kamu hizmetlerinin yürütülmesinde liderlik işlevini vali ve kaymakamların, il ve ilçelerde "devletin ve hükümetin temsilcisi" olarak görev yapmaları etkinliklerini, görünürlüklerini ve önemlerini artırmaktadır.

Mülki idare amirlerinin kadroları İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında MİAH sınıfı için 440 kadro bulunurken, bunların 370'i dolu olmasına karşılık 70'i boş durumdadır. Taşra teşkilatındaki toplam 1.853 kadronun 1.528'i dolu, 325'i ise boş bulunmaktadır. Toplam olarak, İçişleri Bakanlığı'nda Aralık 2009 itibarıyla, merkez ve taşra teşkilatında Mülki İdare Amirleri Hizmetleri (MİAH) sınıfına ait toplam 2.293 kadronun 1.898'inin dolu olduğu görülmektedir (Tablo 1). Başka bir ifadeyle, Türkiye'de bakanlık merkezinde ve taşrada olmak üzere görev yapan mülki idare amirlerinin sayısı, sadece 1.898'dir.

Tablo 1. MİA Hizmetleri Sınıfı Kadro Durumu (2009)

TEŞKİLAT	DOLU	BOŞ	TOPLAM
MERKEZ	370	70	440
TAŞRA	1.528	325	1.853
TOPLAM	1.898	395	2.293

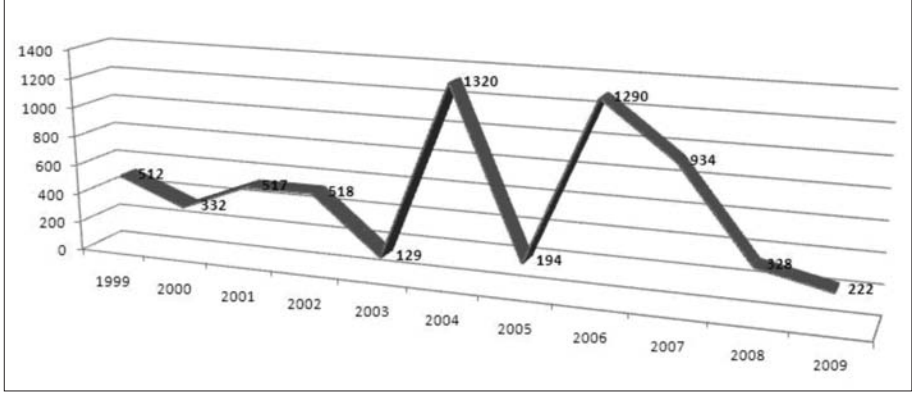
Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

MİAH sınıfı personeli taşra teşkilatında vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayı unvanları ile görev üstlenirken, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürü, daire başkanı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi, genel müdür, müsteşar yardımcısı ve müsteşar gibi unvanlarla görev yaparlar. Bununla birlikte özellikle son dönemlerde kamu bürokrasisinin tepe noktası dâhil olmak üzere başbakanlık, diğer bakanlıklar ve kamu kurumlarının üst yönetimlerinde MİA kökenli bürokratların, çeşitli görevler üstlenmiş olmaları dikkati çekmektedir (Çapar, 2008: 54-55).

2.2.1. Mülki İdare Amirlerine Yönelik Hizmet İçi Eğitim Programları

Taşrada kamu yönetiminin etkinliği açısından mülki idare amirlerinin eğitimi, büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, İçişleri Bakanlığında 01 Ocak 1999 tarihinden 30 Kasım 2009 tarihine kadar yaklaşık 11 yıllık süre zarfında mülki idareye yönelik veya genel idareye yönelik olarak açılan hizmet içi eğitim programlarına 6.296 mülki idare amiri (MİA)'nin katıldığı görülmektedir. Kaymakam adaylığı eğitim programlarının değerlendirme dışında tutulduğu bu sayısal durum vali yardımcısı, kaymakam ve il hukuk işleri müdürlerini kapsamaktadır.

Bakanlıkça hazırlanan söz konusu eğitim programlarına, 2002 yılında 1, 2004 yılında 16 ve 2005 yılında 1 olmak üzere toplam 18 hukuk işleri müdürü katılmıştır. Ayrıca genel idare hizmetleri sınıfına yönelik olarak yapılan eğitim çalışmalarına da, 2007 yılında 31 vali yardımcısı (acil çağrı merkezi, köye dönüş ve rehabilitasyon konularında) 2008 yılında 34 vali yardımcısı ve kaymakam (kamu görevlilerinin yargılanması konusunda), 2009 yılında (acil çağrı merkezi, çevre ve kamu görevlilerinin yargılanması konularında), 94 vali yardımcısı ve kaymakam olmak üzere toplam 159 mülki idare amiri katılmıştır.

GRAFİK 1. MİA'nın Hizmetiçi Eğitime Katılımı (1999-2009)

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

Öte yandan, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından, özellikle mülki idare amirlerine yönelik olarak hazırlanan eğitim programlarına, 1999 yılından 2009 yılı sonuna kadar 11 yıllık süre içinde, 6.137 MİA personel iştirak etmiştir. Bu programlar toplam 447 gün ve 2321 saat olarak hazırlanmıştır. Buna göre yıllık ortalaması 40,1 gün ve 211 saat olan, bu eğitim programlarına, yıllık ortalama olarak 569 MİA personelin katıldığı anlaşılmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. MİA Personele Yönelik Eğitim Programları (1999-2009)

	Toplam	Yıllık Ortalama
Gün	447	40,1
Saat	2321	211
Personel	6137	569

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

1999-2009 yılları arasında Eğitim Dairesi'nin MİA'lerine yönelik olarak toplam 39 eğitim programı düzenlediği görülmektedir (Tablo 3). Bu 39 programın konuları genel olarak bir sınıflandırmaya tabi tutulduğunda, 7 program ile "insan hakları" konusunun öne çıktığı dikkati çekmektedir. Ayrıca, AB ve insan hakları ve nezarethanelerin denetimi konularını da insan hakları bağlamında değerlendirmek olasıdır. Bu durumda insan hakları konusunda düzenlenen

program sayısı 9'a çıkmaktadır. Afet ve imar konusunda düzenlenen programların özellikle 1999 Marmara depreminden sonra 2000'li yılların ilk dönemine denk geldiği görülmektedir. Dış ilişkiler, sınır ve gümrük konusundaki programların ilk olarak 2001 yılında düzenlendiği ve 2005 yılından sonra her yıl eğitim programında yer alması dikkati çekmektedir. Terör tazminatları konusunun, 2006 yılından itibaren üç yıl üst üste eğitim programına girdiği görülmektedir (Tablo 3).

Tablo 3. MİA Eğitim Konuları (1999-2009)

Konular	Yılları	Program Sayısı
Genel Konular	1999,2000,2001	3
İnsan Hakları	1999,2001,2002,2006,2007	7
Afet ve İmar	2001,2003,2004,2005	4
Mali Konular	2001	1
Dış İlişkiler, Sınır, Gümrük	2001,2005,2007,2008,2009	5
Kalkınma	2001,2002	2
Sivil Savunma	2002,2003	2
AB ve İnsan Hakları	2002	1
Ofis Araçları Kullanımı	2005	1
Terör Tazminatları	2006,2007,2008	3
İç Güvenlik	2002,2006,2008	3
Yerel Yönetimler Reformu	2007	1
Nezarethane Denetimi	2007	1
Çevre	2006,2008	2
İlçe Kurulması	2008	1
6. Sınıf İlçe Hizmeti	2009	1
Kamu Yönetiminde Reform	2004	1
Toplam	-	39

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

2005 yılında kamu yönetiminde reform konusunun, yerel yönetimlerde reform konusunun ise 2007 yılında programda yer aldıkları görülür.

2008 yılında yeni ilçelerin kurulması üzerine, bu yeni kurulan ilçelere gönderilen kaymakamların eğitimleri için bir program düzenlenmesi söz konusu

olmuştur. Ayrıca, 6.Sınıf ilçe hizmetine gidecek kaymakamlar için, ilk defa, 2009 yılında bir program düzenlenmesi dikkati çekmektedir.

İhtiyaç duyulduğu yıllarda, genel konular, mali konular, kalkınma, sivil savunma, çevre gibi konularda eğitim programları düzenlendiği, ancak bu konuda sistematik bir yaklaşımın olmadığı ifade edilebilir.

Eğitime katılan sayısı ve eğitim konuları bağlamında bir değerlendirme şöyle yapılabilir (Grafik 1. ve Tablo 3):

1999 yılında iki konuda düzenlenen eğitim programlarına katılımcı sayısı 512 iken, 2000 yılında bir konuda düzenlenen programa katılım sayısı 332 olmuştur.

2001 yılında program düzenlenen konu sayısının 7'ye çıktığı, katılımcı sayısının 517 olduğu görülürken, 2002 yılında konu sayısının 6, katılımcı sayısının 518 olduğu görülmektedir.

2003 yılında program düzenlenen konu sayısının ikiye düşmesi ile orantılı olarak katılımcı sayısı 129 olmuş ve 11 yılın en düşük seviyesine düşmüştür. 2004 yılında ise, iki konuya rağmen katılımcı sayısı 1.320 olmuş ve 11 yıllık sürenin en üst seviyesine çıkmıştır. Bu iki konunun birisi afet yönetimi, diğeri ise kamu yönetiminde yeniden yapılanmadır. 2004 yılında bu konulara özel bir önem verildiği anlaşılmaktadır. Özellikle 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mahalli idarelere ilişkin çıkarılan yeni kanunların, bu eğitimlerin ana sebebi olarak değerlendirmek mümkündür.

2005 yılında konu sayısının üçe çıkmasına karşılık, katılımcı sayısı 194'te kalmış, 2006 yılında konu sayısı dörde çıkarken katılımcı sayısı 1.290'a sıçramıştır. 2006 yılında, "insan hakları bağlamında mülki idare amirlerinin kolluk yönetimi kapasitesinin geliştirilmesi" konusuna büyük önem verildiği görülmektedir. 2007 yılında eğitim konularının 6'ya çıkmasına karşılık, katılımcı sayısı 934'e düşmüştür. Konular içinde yine ağırlığın insan haklarına verildiği dikkati çekmektedir.

2008 yılında eğitim konularının beş'e inmesi yanında, katılımcı sayısının keskin bir biçimde 328'e düştüğü görülmektedir. 2009 yılında devam eden düşüş eğilimi doğrultusunda, konu sayısı 2'ye, katılımcı sayısı ise 222'ye düşmüştür.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa ele alınan 11 yıllık süre içerisinde MİA'ya yönelik düzenlenen eğitim programlarında sistematik bir yaklaşım olmadığı, stratejik bir planlamanın esas alınmadığı o yıllarda yaşanan ge-

lişmeler ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak, eğitim programlarının düzenlendiğini ifade etmek olasıdır.

2.2.2. Mülki İdare Amirlerinin Yurtdışı ve Yüksek Lisans Eğitim-leri

Bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla bir aydan iki yıla kadar değişen sürelerde yurtdışına gönderilen mülki idare amirlerini sayısı, 1985 yılından 2009 yılı sonuna kadar 2.034 kişiye ulaşmıştır (Bkz.Tablo 4). Ülkeler itibarıyla bakıldığında 1.633 kişi ile İngiltere en çok gidilen ülke iken, 294 kişi ile İngiltere'yi ABD izlemektedir. Almanya'ya 51, Fransa'ya 42, Belçika'ya 13 ve İtalya'ya 1 mülki idare amirinin gönderildiği görülmektedir.

Aslında, MİA 1987 yılından bu yana, kaymakam adaylığı stajı çerçevesinde düzenli olarak yurt dışına gönderilmektedir. Ayrıca, belli bir dil seviyesinin üzerindeki mülki idare amirlerinin de, yüksek lisans eğitimi almak üzere yurtdışına gönderilmeleri uygulamasına devam edilmektedir.

Tablo 4. MİA Yurtdışı Programlarının Süreler İtibarıyla Dağılımı

Yurtdışı Program Süreleri	Katılan MİA Sayısı
2 yıl süre ile	8
1 yıl süre ile	1055
9 ay süre ile	240
8 ay süre ile	475
6 ile 1 ay süreler arasında	286
Toplam	2034

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

Mülki idare amirlerinin 1985 yılından bu yana düzenli biçimde yurtdışı eğitimine gönderilmelerinin, yabancı dil öğrenme üzerinde olumlu etkilerinin oluşması beklentisini doğurmaktadır. Bu beklenti doğrultusunda, 2009 yılı sonu itibarıyla KPDS (Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı) ölçeğinde, MİA personelinden 50 puanın üzerinde yabancı dil bilen kişi sayısı 885'tir (Tablo 5). Diğer bir deyişle MİA personelinin %46.6'sı 50 puan ve üzerinde dil bilmektedir. Gidilen ülkeler arasında İngilizce konuşanların ağırlığı sebebiyle, 50 puanın üzerinde İngilizce bilenlerin sayısı 843 olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı düzeyin üstünde Fransızca bilenler 29 ve Almanca bilenler 13'tür. İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerini 70 puan ve üzerinde bilenlerin toplamı 531 olmaktadır. Toplam 1.898 MİA içinden 531'inin 70 puan ve üzerinde yabancı dil bildiği, başka bir ifade ile MİA'nın yaklaşık % 28'nin iyi ve iyi düzey üzerinde yabancı dil bildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 5. KPDS'ye Göre MİA'nın Yabancı Dil Durumu (2009)

Puan	İngilizce (MİA Sayısı)	Fransızca (MİA Sayısı)	Almanca (MİA Sayısı)	Toplam
90-100	75	6	1	82
80-89	173	9	4	186
70-79	254	7	2	263
60-69	175	4	3	182
50-59	166	3	3	172
Toplam	843	29	13	885

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

Mülki idare amirleri arasında, yüksek lisans eğitim alma yönünde bir eğilim dikkati çekmektedir. Bu eğilimi besleyen bir yaklaşım, yurt-dışı eğitimi açılımı olurken, bir diğeri de yaklaşık on yıl önce kaymakam adaylığı sürecinde A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde yüksek lisans yapılması konusunun bir süreliğine uygulanması olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, bu konuda istekli MİA personelin TODAİE ve üniversitelerde yüksek lisans programlarını takip etmeleri de söz konusu olmuştur. 1.898 MİA arasından 452'sinin lisansüstü eğitim aldığı görülmektedir (Tablo 6). Doçentlik düzeyinde iki, doktora düzeyinde 51 ve 95'i yurt dışında olmak üzere yüksek lisans düzeyinde eğitim alan toplam 399 MİA personel bulunmaktadır. Sonuç itibarıyla, MİA personelin %23.8'inin lisansüstü düzeyde eğitim aldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6. MİA'nın Yüksek Lisans Eğitim Durumu (2009)

Yüksek Lisans	MİA Sayısı	Doktora	MİA Sayısı	Doçentlik	MİA Sayısı
Yurtiçi	304	Yurtiçi	51	Yurtiçi	2
Yurtdışı	95	Yurtdışı	0	Yurtdışı	0
Toplam	399	Toplam	51	Toplam	2

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009)

MİA personelinin bu nitelikleri itibarıyla, İçişleri Bakanlığı, AB'ye uyum sürecinde ihtiyaç duyulacak başka kültürleri tanıma deneyimi edinmiş, yabancı dil bilen ve lisansüstü eğitim donanımına sahip insan kaynağı açısından, önemli bir avantaja sahip olduğu görülmektedir (Çapar, 2008: 54).

3. MİA EĞİTİMİNİN TAŞRA YÖNETİMİNDEKİ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Genel Değerlendirme

İçişleri Bakanlığı'nda kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler göz önünde bulundurularak, Bakanlığın eğitim politikasının oluşturulması amacıyla araştırma yapılması için sekiz kişilik bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon literatür taraması, bakanlık birimlerinden görüş ve önerilerin yazılı olarak alınması, komisyonda değerlendirme toplantıları yapılması sonucunda araştırma raporu hazırlamıştır (AREM, 2009). Bu raporda, eğitim ile ilgili olarak sorun tespitleri yapılmış ve bu sorunların çözümü için öneriler geliştirilmiştir. Mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimi ile ilgili konu ve düşünceler, özet biçimde ortaya konulmuştur (Çapar, 2009).

Rapora göre İçişleri Bakanlığı'nda, mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi konusunda kaymakam adaylığı sürecini kapsayan sistemli bir yaklaşım ve gelenek olduğu görülse de, kaymakam adaylığı sürecinden sonraki hizmet içi eğitimlerin sistemli olmadığı ifade edilmektedir (AREM, 2009). Diğer bir deyişle, mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimlerinin planlı, sistematik ve kapsayıcı bir nitelik taşımadığı görülmektedir. Bu bağlamda, son 11 yılda düzenlenen eğitim programları göz önüne alındığında eğitim konularının kapsayıcılığı, katılımcı sayısı, eğitim süresi gibi nicel açılardan bir yetersizlikten söz edilebilir. Ayrıca, "nitel" açıdan da programları ele almak gereklidir. Çevikbaş (2002: 124), eğitim programlarının genellikle hizmet gereklerinden ziyade, yasal zorunlulukların yerine getirilmesi kaygısından dolayı uygulandıklarına dikkat çekmektedir. Bu anlayışın bir sonucu olarak, kamu kuruluşlarında eğitim, "diğer hizmet etkinliklerinin yanında ikincil ve arka planda bir etkinlik ya da bir formalite özelliğinde görülmektedir" (Çevikbaş, 2002: 124). Öte yandan, genel anlamda, eğitim etkinliklerinin amacına ulaşma derecesinin ortaya konulması ve değerlendirilmesi bazı güçlükleri içinde barındırır (Canman, 1995: 105). Eğitim Dairesinin düzenlediği eğitim programlarının değerlendirilmesi boyutunda da sorunlar bulunduğu işaret edilmektedir (AREM, 2008). Bu sebeplerle, düzenlenen eğitim programlarının niteliği açısından olumlu bir değerlendirme yapmak oldukça zordur.

Son 11 yıllık eğitim uygulamaları göz önüne alındığında, MİA'ya yönelik eğitim programlarının konjoktüre bağlı olarak yararlı olacağı düşünülen konular esas alınarak düzenlendiği görülmektedir. 11 yıllık sürede, "insan hakları" konusuna özel önem verildiği dikkati çekmektedir. Bunu, ülkenin 1999 yılında AB üyeliği adaylığının kabul edilmesinin olumlu yönde etkilediği ifade edilebilir.

Öte yandan, kamu yönetiminde köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerle bağlantılı olarak eğitime katılanların sayılarında artışlar olduğu da söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı'nın 1985 yılından bu yana MİA'nın yurt dışı eğitimi konusunda sürdürdüğü ısrarlı tutumunun, personelin niteliğini önemli ölçüde artırdığı gözlenmektedir. 2009 yıl sonu itibarıyla yurt dışına gönderilerek, başka kültürleri tanıma deneyimi kazanmış MİA sayısının, 2.034'e ulaşması, MİA içinde nitelikli düzeyde yabancı dil bilenlerin sayısının artışına da katkı sağlamıştır.

Yurt dışına yüksek lisans için gönderilme, kaymakam adaylığı döneminde bir dönem yüksek lisansın zorunlu hale getirilmesi, TODAİE'nin sağladığı kamu yönetimi yüksek lisans eğitimi avantajları yanında, kendi isteğiyle üniversitelerde yüksek lisans eğitimi alma gibi etkilerle, MİA personel içinde yüksek lisans eğitimi alma oranının %23.8'e çıktığı görülmektedir. Bu durum, MİA personelin, kendini geliştirmek için bir arayış içinde olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

3.1.1. Hukuksal Açıdan

Ülkemizde kamu personelinin eğitimi konusunda Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'nin öne çıkan, başat bir rolü bulunmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı'nın görevlerinin ana hatlarıyla "eğitim politikasının tespiti, eğitim faaliyetlerinin koordinasyonu, eğitim faaliyetlerinin denetlenmesi, danışmanlık yapma ve yorumlama" olduğu görülmektedir. Türk kamu yönetiminin hizmet içi eğitim politikasının makro düzeyde belirlenmesi DPB'nin görevidir. Başkanlık bu görevine istinaden 1983 yılında "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı"nı çıkarmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın ise, merkez ve taşra teşkilatı yanında, bağlı kurumlar olarak görev yapan iç güvenlik birimleri ve yerel yönetim birimleri sebebiyle geniş bir görev ve sorumluluk alanı bulunmaktadır. Bu sebeple, Bakanlığın "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı" çerçevesinde bir "eğitim politikası" olması gerekmektedir. Ancak, Bakanlığın eğitim mevzuatında işlevsiz kalmış hükümler, iki birimi arasında kalmış görev ve yetkiler gibi birçok açıdan sorunlu hükümlerin yer aldığı eğitimle ilgili mevzuatının yetersiz kaldığı; hizmetçi eğitimle ilgili mevzuatın, bütüncüllüğünü ve birbiriyle uyumunu kaybetmiş olduğu ifade edilebilir (Çapar, 2009). Bu sebeple, İçişleri Bakanlığı eğitim mevzuatının, Devlet Memurları Genel Eğitim Planı esas alınmak suretiyle, çağdaş kamu yönetimi ilkeleri göz önüne alınarak, bütüncül bir bakış açısıyla güncelleştirilmesi düşünülmelidir.

3.1.2. Örgütlenme Açısından

İçişleri Bakanlığı yaklaşık 30.000 kadrosu, iç güvenlik alanında üç bağlı kuruluşu olan ve görev alanında yerel yönetimlerin bulunduğu "Türk Kamu Yönetiminin" temel bakanlıklarından biridir. Türkiye'de yaklaşık olarak 2.950.000 kamu görevlisi bulunurken, İçişleri Bakanlığı'nın görev alanında yer alan personelin sayısı 600.000 civarındadır (Çapar, 2009). İçişleri Bakanlığı'nda bu kapsamlı görev alanına hitap edebilecek düzeyde bir eğitim yapılanması oluşturulmadığı görülmektedir (AREM, 2009).

Bakanlık Eğitim Dairesi Başkanlığı, klasik olarak şube müdürlükleri ve şeflikler biçiminde yapılanmış durumdadır. Başkanlıkta "eğitim uzmanı" olarak istihdam edilen personelin, "pedagojik formasyon" sahibi olmaları aranmaktadır. Bu bağlamda, daire başkanlığının teşkilat yapısı ve personelinin nitelikleri, kendisine verilen görevleri başarıyla yürütmesine uygun değildir (AREM, 2008).

Hem eğitim hizmetlerinin niteliğinin yükseltilmesi, hem de birim yapısının güçlendirilmesini sağlamak amacıyla Eğitim Dairesinin, Genel Müdürlük veya Başkanlık biçiminde örgütlenmesi, şube müdürlükleri yerine "çalışma grupları" oluşturulması yönünde çağdaş bir yapılanmaya gidilmelidir. Eğitim teşkilatı içinde MİA Eğitimi Dairesi, GİH Eğitimi Dairesi gibi alt-birimler oluşturulmalıdır. Böylece geniş tabanlı bir örgütlenme ile daha verimli ve etkin bir eğitim birimi ortaya çıkabilir. Ayrıca, eğitim uzmanlarının durumu gözden geçirilmeli, nitelik ve görevleri yeniden belirlenmeli, İçişleri Uzmanlığı kariyer yapısı içinde pedagojik formasyon almış "eğitim uzmanları" istihdam edilmesi sağlanmalıdır.

3.1.3. Eğitim Bütçesi Açısından

İçişleri Bakanlığı'nda organize edilen eğitim faaliyetleri, bir proje olarak planlanıp uygulanmamaktadır (Çapar, 2009: 46). Bu, doğal olarak bir eğitim etkinliğinin bütün olarak ele alınmaması sonucunu doğurmaktadır. Böylece, eğitim etkinliğine kaynak ayrılması, etkinliğin uygulanması ve etkinliğin değerlendirilmesi aşamalarında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların giderilmesine yönelik olarak, eğitimin niteliğinin artırılması için "eğitim tasarım süreci" esas alınarak, eğitim faaliyetlerinin ayrı "projeler" bazında bütçelendirilmesi tercih edilmelidir. Bu bağlamda, eğitim etkinliklerinde "hizmet satın alma" yönteminin uygulamasının yaygınlaştırılması da sağlanabilir.

3.1.4. Eğitimin İçeriği Açısından

Eğitimin genel amacının çalışana "bilgi, beceri ve tutum-davranış" kazandırma olduğu görülmektedir. İçişleri Bakanlığı'nda yürütülmekte olan eğitim

faaliyetlerinde ise, bu amaca ulaşmak konusunda dengeli bir yaklaşım sergilenmediği anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 46). Bu sebeple, bilgi, beceri ve tutum-davranış kazandırmaya yönelik bir hazırlık ile programların planlanması, bu üç unsurun dengeli olarak verilmesi amacıyla paralel biçimde öğretim tekniklerinin uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle, eğitim programları hazırlanırken bakanlığın ve katılımcı personelin ihtiyaçları, sorunları ve beklentileri göz önünde tutulması yanında, personelin bilgi seviyesi ve yetenekleri de göz ardı edilmemelidir (Eğitim Tasarımı Süreci).

3.1.5. Eğiticiler Açısından

İçişleri Bakanlığının eğitim etkinliklerinde, konusunda uzman ve kamuoyunda tanınan kişilerin eğitici olarak getirilmesinde yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Eğiticiler TODAİE, Polis Akademisi, üniversiteler gibi kurumlar ile Bakanlık içinden ve diğer kamu kuruluşlarından karşılanmaktadır. Öte yandan, konusunda uzman ve kamuoyunda tanınan isimlerin getirilmesine çalışılmakla beraber, bu sayının çok sınırlı düzeyde kaldığı ifade edilmektedir (AREM, 2009). Bunun temel nedeni olarak, yeterli ödeme yapılamaması ortaya çıkmaktadır. Elbette, kamu kurumlarından veya özel sektörden uzman ve yetkin kişilerin eğitici olarak getirilebilmesi, ilgili kişilere yeterli ödemenin yapılabilmesi ile doğru orantılıdır.

Eğitimin ilgi çekici ve başarılı olmasında, eğiticilerin yetkinliğinin doğrudan etkisinden söz edilebilir. Bu bağlamda, eğiticilerin seçiminde "öğretmesini bilen öğretir" ilkesine dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, öncelik akademisyenlere verilerek, konusunda uzman ve öğretmesini bilen kişilerle ilgili bir veri tabanı oluşturulması gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Bakanlık içinden görevlendirilen eğiticiler için de "eğiticilerin eğitimi" konusunda programlar da düzenlenmesi düşünülmelidir.

3.1.6. Eğitim Mekânları Açısından

İçişleri Bakanlığında genel olarak hizmetiçi eğitim faaliyetleri konferans yöntemiyle düzenlendiği için fiziki şartlar yeterli görünmektedir. Ayrıca, bilgisayar eğitimi için gerekli sınıflar mevcuttur. Ancak, yeni öğretim teknikleri ve yöntemleri yanısıra e-öğrenme sistemi oluşturulması söz konusu olduğunda, fiziksel mekânların ve alt yapının yetersiz kalacağı anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Bu sebeple, gerek mekânların ve alt yapının geliştirilmesi, gerekse uygun mekânlarda eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesinin sağlanması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

3.1.7. Eğitim Yöntemleri Açısından

İçişleri Bakanlığı eğitim faaliyetlerinde yaygın olarak düz anlatım-konferans yönteminden yararlanılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Düz anlatım yöntemi; uygulanması kolay, masrafı az, ancak öğrenen odaklı olmayan bir yöntemdir. Elbette yararlanılması gereken bir yöntemdir. Ancak verilecek bilgi, kazandırılacak beceri, tutumların kalıcılığı ve eğitimin başarısı için "katılımcı" yöntemlerle desteklenmesi gerekmektedir.

Eğitimin uygulama evrelerine göre stajyerlik, geliştirme eğitimi, alan değiştirme eğitimi ve yükseltme eğitimi ile e-öğrenme yöntemleri kullanılarak eğitim etkinliğinin, ülke genelini kapsayıcı niteliğe kavuşturulması yönünde çalışmalar yapılması gereği de, ortaya çıkmaktadır.

3.2. Mülki İdare Amirlerinin Taşra Yönetimindeki Etkinliği Açısından Eğitim Önerileri

3.2.1. Eğitim Anlayışının Geliştirilmesi

Öncelikle mülki idare amirlerine verilen eğitimlerin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu görülmektedir (AREM, 2009: 162). Kamu yönetimi alanında meydana gelen gelişmeler paralelinde, mevcut eğitim uygulamalarının iyileştirilmesi gerekliliği kendini göstermektedir. MİA personelin bilgi, beceri ve tutumlarının güncellenmesi amacıyla belli konularda (AB, Liderlik, Zaman ve Toplantı Yönetimi gibi) eğitim etkinlikleri düzenlenmesi, MİA'nın verimlilik ve etkililiğini artıracaktır. Öte yandan, eğitim programları için gruplar oluşturulurken ilgi alanları, yaş düzeyleri gibi özellikleri dikkate alınarak, mümkün olduğunca denk düzeyde gruplar oluşturulması da önem arz etmektedir. Bu doğrultuda;

- MİA personelin hizmet süresine uygun olarak alacağı eğitimlerin "stratejik planı" hazırlanmalıdır.
- MİA personel için belirli zaman dilimlerinde (örneğin, 5 yılda bir), "geliştirme eğitimi" programları düzenlenmelidir.
- Geliştirme eğitimi programlarındaki başarı, meslekte "1.sınıfa" ayrılmada dikkate alınmalıdır.
- Geliştirme eğitimi, kamu yönetiminde ve kamu yönetimini ilgilendiren alanlarda ortaya çıkan gelişmeleri kapsayıcı nitelikte olmalıdır.
- MİA personeline hukukun üstünlüğü bilincinin daha iyi verilmesi, ülkenin coğrafi ve bölgesel özelliklerinin daha iyi anlatılması sağlanmalıdır.
- MİA personelin temsil, giyim ve hitabet konularında duyarlılıklarının geliştirilmesi sağlanmalıdır.

- Vali ve Kaymakam eşlerinin de, MİA'nın konumu ve görevleri ile ilgili bilgilendirilmesi ve çeşitli etkinlikler konusunda yönlendirilmesi düşünülmelidir.
- Eğitim grupları oluşturulurken, birbirine denk düzeyde olan personelin seçilmesine dikkat edilmelidir.
- Bilgi çağına uygun biçimde bilgi paylaşımı ve sinerji oluşturulması amacıyla, MİA personelin kaymakamlık tezleri, yüksek lisans ve doktora tezleri için sayısal bir veri tabanı oluşturulmalıdır.

3.2.2. Özelliği Olan İl ve İlçelere Yönelik Eğitim Verilmesi

Sınır, terör, turizm gibi özelliği olan il ve ilçelere atanan mülki idare amirlerine düzenli olarak uyum (oryantasyon) eğitimi verilmemektedir (AREM, 2009: 163-164). Oysa, 7 coğrafi bölge, 81 il ve 892 ilçeden oluşan Türkiye'de, görev yapılmakta olan neredeyse her il ve ilçe arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde görev yapılan bir ilçede terörle mücadele görevi ağırlık kazanmaktayken, Ege ve Akdeniz Bölgelerinde görev yapılan bir bölgede turizm konusu öne çıkabilmektedir. Bu sebeple;

- Turizm, sınır, terör ve iç-göç gibi özellikleri olan il ve ilçelere atanan MİA personeline "uyum eğitimi" verilmesi sağlanmalıdır.
- Bu tür özellikleri olan ilçelerde görev yapan personelin deneyimlerinden yararlanılması için düzenlemeler yapılmalıdır.
- Özellikli ilçelerde görev yapanların deneyimleri aktarması yönünde, "Mülki Kanaat Defteri" gibi uygulamalar başlatılmalıdır.

3.2.3. Üst Görevler İçin Uyum Eğitimi Verilmesi

Mülki idare amirlerinin atandıkları üst görevler için "uyum eğitimi" uygulaması yapılmamaktadır (AREM, 2009: 164-165). Mülki idare amirleri "kaymakam" olarak mesleğe girdikten sonra Mülki İdare kadrolarında farklı konumlarda görevlere atanabilmektedirler. Bu atamalardan bazıları "görevde yükselme" niteliği taşımaktadır. Özellikle görevin niteliği, kapsamı değişen görevler için "uyum eğitimi" verilmesi yönünde bir uygulama bulunmamaktadır. Bu sebeple, her mülki idare amiri, geçmiş deneyimleri, deneme-yarınlma yöntemi ve gözlemleri ile görevini yerine getirmektedir. Bu durumda, yeni göreve uyum süreci uzun olmakta, hizmetin verim ve etkililiğinde eksiklikler ortaya çıkabilmektedir. Bu sebeple;

- Görevde yükselme niteliğinde göreve atanan mülki idare amirleri için “uyum eğitimi” düzenlenmesi sağlanmalıdır.

3.2.4. Merkezde Bir Göreve Atananlar İçin Uyum Eğitimi Verilmesi

Mülki idare amirlerinin merkez teşkilatında atandıkları “özellikli” görevler için “uyum eğitimi” uygulaması, yapılmamaktadır (AREM, 2009: 165). Oysa, MİA personel merkez teşkilatında farklı özelliklerdeki görevlere atanmaktadır. Mahalli İdareler, Hukuk Müşavirliği gibi birimlerde göreve atanan personel kendi gözlemleri ve deneyimleri ile yeni görevlerine adapte olmaya çalışmaktadır. Bu konuda, uyum sürecini hızlandırıp verimliliklerini artıracak yönde eğitim programları uygulanmamaktadır. Bu sebeple;

- Merkez teşkilatında hukuk müşavirliği, mahalli idareler, dernekler gibi birimlerdeki görevlere atanan personele yönelik “uyum ve geliştirme” eğitimleri verilmelidir.

3.2.5. Komşu Ülkelerin Dillerinin Öğrenilmesinin Teşvik Edilmesi

MİA personelin komşu ülke dillerini öğrenmeleri yönünde bir teşvik bulunmamaktadır (AREM, 2009: 165-166). MİA personeli, ciddi yetiştirilme aşamalarından sonra, kaymakam olarak göreve başlamaktadır. Hizmet süresi içinde ülkenin değişik yerlerinde ve sınırlarda görev üstlenebilmektedir. Buralarda, komşu ülkelerin yetkili komisyonları ile sınır makamı olarak ilişkilerde bulunmaktadırlar. Komşu ülkeleri tanımak ve dillerini bilmek bu tür ilişkilerde ülkemizin menfaatlerini korumak açısından önemli olmaktadır. Ancak, bu dillerin öğrenilmesine yönelik bir teşvik sistemi bulunmamaktadır. Bu bağlamda;

- Rusça (Ermenice, Gürcüce), Farsça, Arapça, Rumca gibi komşu ülkelerde konuşulan dillerin öğrenilmesine yönelik bir teşvik sistemi oluşturulmalıdır.

3.2.6. Yurtdışı Eğitim Programlarının Geliştirilerek Sürdürülmesi

Ülkemizin AB’ye giriş aşamasında olması yanında, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş gibi mega-eğilimlerin yaşandığı günümüzde, İçişleri Bakanlığının güçlü yönleri arasında iyi yetiştirilmiş ve yurt-dışı tecrübesi edinmiş insan kaynağına sahip olması yer almaktadır (AREM, 2008). Bu sebeple yurt-dışı programlarının Bakanlığın misyonu ve vizyonu doğrultusunda geliştiri-

rilerek sürdürülmesi gerekmektedir. Çünkü, 1985 yılından bu yana 2034 MİA personeli, 1 ay ila 12 ay arasında değişen sürelerle eğitim amacıyla yurt dışına gönderilmiştir. Buna göre, İçişleri Bakanlığınca yürütülen yurt-dışı eğitim programlarının geliştirilerek sürdürülmesi gerekmektedir (AREM, 2009). Bu doğrultuda;

- Bakanlık bünyesinde (eğitim veya personel birimleri içinde) yurt dışı eğitim imkânlarını takip edip MİA personelin resmi kanallardan iletecek bir birim oluşturulması sağlanmalıdır.
- Yurt dışında yüksek lisans eğitimleri için çalışılacak konular, Bakanlığın misyonu ve vizyonu doğrultusunda belirlenmeli ve personel bu alanlara yönlendirmelidir.
- Yurt dışı eğitimler, "doktora" yönünde de genişletilmelidir.
- MİAH Sınıfı personeli için "kariyer planlaması" yapılmalı ve planlamada, bu eğitimler esas alınmalıdır.
- Yurtdışı programlarda yapılan çalışmalar ve tezler elektronik veri ortamına aktarılmalı ve erişilebilecek bir arşiv niteliğine kavuşturulmalıdır.

SONUÇ

Küreselleşme ve bilgi toplumu süreci gibi gelişmelerin etkisiyle kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler sebebiyle, kamu kurumlarında eğitime verilen önem artmaktadır. Böylece eğitim ile değişen koşullar karşısında, kamu personelinin görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve tutum-davranışları kazanmaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, günümüz dünyasında görülen gelişmelerin ve değişimlerin hızı, eğitime "sürekli gelişim için sürekli eğitim" anlayışı ile yaklaşmayı gerekli kılmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nda bu anlayış çerçevesinde, kurumsal düzenleme ve işleyişlerde yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı kendini göstermektedir.

Mülki idare amirlerine, mesleğe giriş aşamasında yer alan üç yıllık kaymakam adaylığı sürecinde, yoğun ve çok yönlü bir eğitim programı uygulanmaktadır. Bu süreçten sonraki 30-40 yıllık meslek yaşamları içinde ise, konjonktür gereği öne çıkan konularla bağlantılı olarak eğitim programları düzenlenmekte olduğu görülmektedir. Ancak, bu eğitim programlarının bütüncül bir anlayışla planlanmadığı, gerek eğitim konuları açısından gerekse mülki idare amirleri açısından kapsayıcı bir nitelik taşımadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, görevlerin yer ve nitelik açısından değişmesi durumlarında, uyum eğitimleri düzenlendiği gö-

rölüyorsa da, bunların yeterince kapsayıcı olmadığı ifade edilebilir. Öte yandan, üst görevlere hazırlama ya da geliştirme eğitimi bağlamında eğitim programları düzenlenmediği görülmektedir.

Mülki idare amirlerinin, kaymakam adaylığı sürecinden sonra düzenli ve planlı bir hizmet içi eğitim programına alınmadıkları anlaşılmaktadır. Bu sebeple, İçişleri Bakanlığının vizyonu ve misyonu doğrultusunda mülki idare amirlerinin, kaymakam adaylığı süreci sonrasındaki hizmet içi eğitim programlarının stratejik ve dinamik bir anlayışla bütüncül olarak ele alınması ihtiyacı kendini göstermektedir.

1985 yılından bu yana düzenlilik kazanmış yurt dışı eğitim programları uygulamasının, mülki idare amirlerinin farklı kültürleri tanıma ve dil edinimleri üzerinde, kuşkusuz, oldukça olumlu etkileri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, mülki idare amirleri arasında yüksek lisans ve doktora eğitimlerine yönelik dikkat çekici bir eğilim olduğu görülmektedir. Böylece, AB uyum sürecindeki Türkiye’de, İçişleri Bakanlığının nitelikli bir insan kaynağına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu insan kaynağının, niteliğini en azından güncel tutmak ve gelişmesini sağlamak için, bir taraftan Bakanlık içi mevcut eğitim hizmetlerini dikkate alarak nitelikli eğitim planı yapmak; diğer taraftan da kurum dışı diğer eğitim imkânlarını değerlendirici yönde mülki idare amirlerini teşvik etmek gerekmektedir. Ancak, özellikle yurtdışı kaynaklı eğitim seçeneğini kullanma yönündeki eğitim planlarında uygun hedefler konulması yoluna gidilmeli; geleneksel “bilgi ve görgü artırma amaçlı” uzun süreli çıkışlara yer verilmemelidir. Özellikle lisansüstü eğitimlerde, bu eğitimi veren yurtiçi ve yurtdışı eğitim kurumlarıyla ikili işbirliği protokolleri yapılarak, düzenli ve sistemli eğitim programlamasına gidilmelidir. Bu bağlamda, Bakanlık merkezindeki mülki idare amirlerinin görevlerini de aksatmamasını sağlayarak, yurtiçinde TODAİE ile işbirliğine gidilmeli; yurtdışında ise, Türk yönetim sisteminin hiç benzemediği Anglo-Amerikan sistemi yerine Fransız yönetim sistemine ilişkin gelişmeleri takip etmek açısından ENA ile eğitim amaçlı ikili işbirliğine gidilmesi düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

Aldemir, C., Ataol, A., ve Budak, G. (2001). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Fakülteler Kitabevi, İzmir.

AREM, (2008). *İÇ-İŞLEV-İÇ-İşlev Araştırma Raporu* (Yayınlanmamış Rapor). İçişleri Bakanlığı, Ankara.

AREM, (2009). *EPAP-İçişleri Bakanlığı Eğitim Politikası Araştırma Projesi Raporu* (Yayınlanmamış Rapor). İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Bakanlar Kurulu (1983). Devlet Memurları Genel Eğitim Planı, 25.07.1983 tarih ve 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 19.10.1983, 18196.

Bensghir, T. K. (1996). *Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim*. TODAİE, Ankara.

Bilgin, K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE, Ankara.

Bilgin, K. U. (2008). "Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Yönetimi Araştırması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 2, s. 59-80.

Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. TODAİE, Ankara.

Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Yargı Basım Yayım, Ankara.

Çapar, S. (2008). "Liderlik ve Mülki İdare Amirleri", *İdarecinin Sesi*, Temmuz-Ağustos, Sayı 128, s. 49-55.

Çapar, S. (2009). "Mülki İdare Amirlerinin Hizmet İçi Eğitimi", *İdarecinin Sesi*, Temmuz-Ağustos, Sayı 134, s. 44-49.

Çevikbaş, R. (2002). *Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması*. Nobel, Ankara.

Devlet Memurları Kanunu (1965). 657 sayılı, RG: 23.07.1965, 12056.

Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009). Mülki İdare Amirlerinin Hizmet İçi Eğitimi ile İlgili İstatistikî Bilgiler (Yayınlanmamış Bilgiler), İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi*. TODAİE, Ankara.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (1983). 3152 sayılı, RG: 23.02.1985, 18675.

İçişleri Bakanlığı Hizmet-İçi Eğitim Yönetmeliği (1986). 27.01.1986 tarihli Bakan Onayı ile Yürürlüğe Girmiştir.

Küçükahmet, L. (2006). *Öğretim İlke ve Yöntemleri* (16. Baskı). Nobel, Ankara.

Noe, R. A. (1999), *İnsan Kaynaklarının Eğitimi ve Gelişimi*, (Çev. C. Çetin). Beta Basım Yayım, İstanbul.

Personel Genel Müdürlüğü (2009). Mülki İdare Amirleri ile İlgili İstatistikî Bilgiler (Yayınlanmamış Bilgiler), İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Taymaz, T. (1992). *Hizmet İçi Eğitim*. Personel Eğitim Geliştirme Merkezi Yayın No: 3, Pegem, Ankara.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Nobel, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). 2709 sayılı, RG: 09.11.1982, 17863 (mükerrer).

Yüksel, Ö. (2004). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Gazi Kitabevi, Ankara.

