

# KAMU KURULUŞLARINDA HİZMET-İÇİ EĞİTİMİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Ömer PEKER\*

Kısa süreye çok şey sığdıran Tacettin KARAER'in anısına

## GİRİŞ

Geleneksel toplum yapısından sanayi toplumu yapısına geçiş döneminde olan Türkiye'de, bu değişimin etkilerinin kamu kuruluşlarında da görülmesi doğaldır. Hizmet kesiminin hizmet götürdüğü çevrenin sosyal alt yapısı gözönüne alındığında batı örnekleri kadar gelişmemiş olması, Türk kamu yönetiminde hizmeti yeterli nitelikte götürme ve çevrenin de bu hizmeti gerçekçi bir şekilde isteme ve değerlendirme aşamasında olmadığını göstermektedir. Başka anlatımla, gerek kamu kesiminin yeterince kaliteli hizmet sunma gereksinmesi duymaması, gerekse bu kesimden hizmet bekleyen halkın, bu bilinç ve beklenti düzeyine ulaşmamış olması demokratik yaşamın henüz yerleştirilemediğinin bir göstergesidir.

Çağdaş sanayi toplumlarının en göze çarpan özelliklerinden birisi, çalışan nüfus yapısının giderek hizmetler yönünde değişmesi ve hizmetlerin giderek birinci sıraya almasıdır. Bu toplumlarda nüfusun dörtte üçünü aşan bir bölümü kentlerde çalışmakta ve kentlerde oturmaktadır. Hizmetler sektöründe çalışan nüfusun önemli bir bölümünü kamu ve özel kesimde çalışanlar oluşturmaktadır.

Türkiye'de ise çalışan nüfusta yapısal bir değişme başlamakla beraber, halen tarım kesiminin ağırlığı, gelişmiş ülkelere göre oldukça fazladır. Türkiye'de yönetim, çağdaş sanayi toplumlarındaki hizmet ve sanayi sektörlerinin hakim olduğu davranış biçimlerinden yoksundur. Ülkemizde sanayi sektörü; hizmet kesimi ve kentsel nüfusta kuşaklararası bir kültür birikiminden söz etmek çok zordur. Bu kesimlerde biriken nüfusun çoğunlukla bir kuşak öncesi kırsal niteliklidir.<sup>1</sup>

Türkiye'de köyden kente göçün artması yeterli bir sanayileşmeyle desteklenmediğinden, hizmetleri oluşturan kesim daha çok al-satçılardan, işportacılardan, başka bir deyişle çalışmalarını kamu denetiminin dışında kalan akışkan, düzensiz mesleklerden oluşmaktadır.<sup>2</sup> Sanayileşmeye dayanmayan bir değişme olması, gereken hizmet

\* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

1. Cemil Oktay, *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İ.Ü. Yayını, İstanbul-1983. s. 129.

2. Ruşen Keleş, *Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu*, Gerçek Yayınevi, İstanbul - 1978, s. 40. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991.

kesimi bileşimini ülkemizdeki hizmet kesimi bileşiminden oldukça farklı kılmaktadır.

Yönetim kamu hizmeti üretirken karşısında ya geleneksel değerlerin ağır bastığı kırsallığı ve cılız bir sanayi akışını yada hem genel dağılımda cılız, hem de bünyesi yönünden belirsiz bir hizmetler kesimi görmektedir. Bu yapıdaki bir çevre içinde siyasal-yönetimsel sistemin bürokratik kamu hizmeti üretirken yasal-akılcı niteliklerinden ve verimlilikten uzaklaşması doğal olur.<sup>3</sup> Diğer bir anlatımla, siyasal-yönetimsel sistemin, gelişmekte olan Türkiye’de giderek artan gereksinimleri karşılamaya çabalarırken, zor bir çevre içinde olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir.

Toplumsal yoğunlaşma ve demokratikleşme, hizmetleri nicel olarak arttırırken, nitel olarak da çeşitlendirmektedir. Oysa aynı çevre, hizmet isteminin yönetim tarafından yanıtlanmasında, yaygın yönetim hizmetlerinin yapılmasına elverişli bir ortamı oluşturamamaktadır.<sup>4</sup>

Demokratikleşme, çağdaşlaşma belki de bir anlatımla kalkınma kavramlarının temelinde “İnsan yaşantısının iyileştirilmesi” yatar. Ekonomik kalkınma hedefleri de bu amaca yönelik olup, çağı yaşayan insanımız için gerçek, insancıl ortamı hazırlamaktır.

## ÖRGÜTSEL GELİŞME VE HİZMET İÇİ EĞİTİM

Bir ülkedeki kalkınma veya insan yaşamının iyileştirilmesi çabaları, öncelikle o toplum insanların gereksinimleri için kurulan örgütlere düşmektedir. Özellikle kamu kuruluşlarına düşmekte, çünkü toplumlar ana hatlarıyla kendilerini oluşturan örgütlerin niteliklerini taşırlar. Örgütlerin amaçları, yönetimleri, yapıları, yöntemleri eskimiş ise beklenen rolü oynayamazlar. O halde toplumların gelişmesi onları oluşturan örgütlerin geliştirilmesine bağlanabilir.

Toplumda, bu önemli sorumluluğu yüklenmiş örgütlerin yalnız kendi alanlarındaki gelişmelere uyum sağlamaları yeterli değildir. Aynı zamanda yenilikçi bir değişim ajanı olup, çevreleri için bir değişim kaynağı olmak durumundadırlar. Böyle bir örgüt nitelikli, verimli ve etkili hizmet üreterek, hizmet verdiği alandaki halkın destek ve güvenini sağlayabilecektir. Çağdaş ve demokratik yaşamın bir özelliği de bunu gerektirmektedir.

Örgütlerin değişimi hayatın ayrılmaz bir unsurudur ve bugünkü büyük ve karmaşık örgütlerin özünü oluşturur. Bu değişme ve gelişme planlanabilir, yöneltilebilir, denetlenebilir, fakat durdurulamaz.

3. Cemil Oktay, a.g.e., s. 130.

4. Cemil Oktay, a.g.e., s. 142.

Örgütlerde, eskimiş fikirlerin, yöntemlerin, davranışların, ilişkilerin, araçların, gereçlerin yerlerine daha verimli ve etkili olan yenilerinin alınması suretiyle örgütlerin geliştirilmesi, olumlu yönde değişmedir. Öte yandan, kendiliğinden ve denetlenmeyen gelişmeler ise verimlilik ve etkililiğin azalmasına ve örgütün dağılması gibi olumsuz sonuçlara yol açabilir. Dolayısıyla toplumun gelişmesinde önemli engellerden biri olurken, insanımıza verilecek hizmetin niteliğinde ve niceliğinde düşüklüğe ve geri kalmışlığa neden olur.

Örgütün geliştirilmesi, örgütün sürekli bakımı ve onarılması, aksayan yönlerinin, yöntemlerinin, sistemlerin değiştirilmesi, aynı alandaki değişme ve gelişmelere uyumlaştırılması, örgütün kurulması kadar önem taşımaktadır. Diğer bir anlatımla, bu olgu kapsayıcılık açısından “Yönetimi Geliştirme İşlevi” olarak süreklilik gösteren bir yönetici davranışıdır.

Planlı bir yönetimi geliştirme ya da örgütün etkililik ve verimliliğinin artırılmasına yönelik gelişmeler, yönetimin görünen ve görünmeyen boyutlarındaki örgüt amaçları, yapısı, teknoloji ve insan boyutlarının tümü ya da bir kaçının bir arada ele alınmasıyla olanaklıdır.<sup>5</sup>

Her örgütün ve işgörenlerin amaçları, değişme çağında etkilenmektedir. Örgütün ve işgörenlerinin amaçları o alandaki değişmelere uyum yaptığı sürece, örgüt yaşamını sürdürebilecek ve geliştirecektir.

a- Yönetimin Örgüt Amaçları: Örgütün kuruluş nedeni olan yalnız mal ya da hizmet üretimi değil, çalıştırdığı kimseler aracılığıyla başarmayı istediği her şey bu kavramın kapsamı içinde düşünülmektedir.

Örgütün, bu biçimsel amaçları yanında, örgüt üyelerinin bireysel ve grup olarak biçimsel olmayan şekilde geliştirdikleri amaçlar üzerinde de çalıştırılması gözardı edilmemelidir.

b- Yönetimin Yapı Boyutu; örgüt içinde biçimsel ya da doğal olarak kabul edilmiş ve kalıplaşmış bütün sistematik ilişkileri anlatır.

Yeniden örgütlendirme ya da varolan örgüt yapısının belirlenen alanlar üzerindeki geliştirme çabaları, yapı boyutundaki iyileştirmelerdir.

c- Yönetimin Teknolojik Boyutu; biri bilimsel çalışmalarla geliştirilen çeşitli kuramlar, modeller ve bir işin nasıl yapılacağını gösteren teknikler, yöntemler, diğeri bunların nesnel sonuçları olan örgütün yerleşme düzeni, iş akımları, kullanılan makina, gereçler, formlar vb. olmak üzere iki kısımdan oluşur. Örgütte kullanılan eskimiş teknik ve yöntemlerin değiştirilerek daha yeni, etkin ve verimli olanların alınmasına işaret eder.

5. Ülkü Dicle - Atilla Dicle, “Örgütsel Değişme”, Verimlilik Dergisi, MPM Yayını, Haziran-1973, s. 667-669.

d - Örgütün İnsan Boyutu; örgüt üyelerinin nitelik ve sayıları ile biçimsel ve doğal gruplarını ve bunlara ilişkin bütün davranış kalıplarını kapsamına alır.

Örgütün insan boyutuna ilişkin geliştirme öğeleri de şunlar olabilir:

1. Örgüt üyelerinin diğer üyelerle insancıl ilişkiler kurma yetenekleri,
2. Üyelerin örgüt, kişi hakkındaki bilgileri ve iş yapabilme yetenekleri,
3. Üyelerarası karşılıklı güven ve destek sağlama tutum ve davranışları,
4. Örgüt üyelerinin değer yargıları,
5. Üyelerin gruplarla çalışabilme ve grup davranışlarını anlayabilme yeterlikleri,
6. Yönetenlerin yönetilenlere bakış açıları ve değerlendirme yöntemleri,
7. Çalışanların iş doyumunu ve moralleri vb.

Diğer açıdan yöneticilerle beraber yönetilenlerin değişimleri benimseme hızı nedensel eğitilmiş ve becerili olduklarına bağlıdır.

Örgütün geliştirilmesi, bu dört boyutun ayrı ayrı iyileştirilmesine yönelik olduğu gibi, birkaç ya da tümünün ele alınması ile de gerçekleştirilebilir.

Örgütte görevli yöneten ve yönetilenlerin eğitilmişlikleri (bilgi, beceri, ilgi ve tutumlar vb.), örgütün geliştirilmesinde, dolayısıyla verimli ve etkili işleminde en önemli etken olduğu yadsınmaz. Bir başka anlatımla hizmet içi eğitim, örgütün insan boyutunun iyileştirilmesinde en önemli yöntemlerden biridir.

Ülkemizde özellikle kamu örgütlerinde insan boyutunun iyileştirilmesine yönelik çalışmaların Beş Yıllık Kalkınma planlarındaki yerine kısaca değinmekte yarar görülmüştür.

## KALKINMA PLANLARINDA KAMU KURULUŞLARININ HİZMET İÇİ EĞİTİMİ

Bir yönetim süreci olan "Planlama"nın yönetim sistemimize girişi 1960 Anayasası ile başlamıştır. Planlama aslında yasa gereği olmanın dışında, yönetimin vazgeçilmez bir süreci ve yönetimin dayanağı olması gerekir. Planlı kalkınma için kurulan DPT, yönetimin kararlarına esas olacak, geleceğe dönük karar seçeneklerini sunmaktan sorumludur. DPT'nin statüsü ve oynadığı rol bir danışma organı mı yoksa icracı bir birim mi konusu bir başka incelemeye bırakılarak, konu gereği kalkınma planlarında hizmet içi eğitim plan önlemleri özetlenmeye çalışılacaktır.

### BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında eğitim, istenilen bir yaşama düzeyine ulaşmak çabası olan kalkanmanın en etkili araçlarından biridir. Eğitim, aynı zamanda kalkınma çabasının gerçekleşmesi için gerekli nitelikte ve sayıda elemanların yetiştirilmesinde de başlıca yoldur,<sup>6</sup> denilmektedir.

Bu planda, bugünkü anlamda geniş kapsamlı bir hizmet içi eğitim kavramı ve sisteminden, özellikle kamu kesiminde çalışanların yani memurların hizmet içi eğitim yoluyla yetiştirilmelerinden hiç söz edilmemektedir. Daha çok sanayide verimliliği yükseltmeye yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yapılması amaçlanmış ve bu eğitimin “Mesleki Eğitim Merkezleri” kanalı ile salt işçilere yapılacağı vurgulanmıştır.<sup>7</sup>

### İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968-1972)

İkinci planda, hizmet içi eğitim ayrı bir başlık altında değerlendirilmektedir.

1) Toplumun bütününe yönelmiş eğitimin genel amaçlarını, bir bütün olarak gerçekleştirmek isteyen örgün ve yaygın eğitim programlarından, amaçlarının sınırlılığı ve kapsamının belirli koşullarda çalışan kişileri içine almasıyla farklı olan hizmet içi eğitimin, işveriminin artırılması, üretilen mal ve hizmetlerin niteliklerinin yükseltilmesi için gerekeceği,

2) Çalışanlara okul süresi içinde kazanamadıkları, işleri ile ilgili bilgi ve becerileri vermek ve geliştirmek, işgücünün kademeler arasındaki dikey hareketliliğini sağlamak, teknolojik gelişmelere göre çalışanları bilgi sahibi kılmak amacıyla, bütün sektörlerde ve her kademedede “Hizmet içi eğitimin” verileceği,

3) Hizmet içi eğitim programları, örgün ve yaygın meslek eğitim programları ile ilişkili kılınacak, meslek içi eğitim programlarının, diğer meslek eğitimi programlarını tamamlayıcı ve geliştirici bir nitelikte olması sağlanacaktır.<sup>8</sup>

Planda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na yönelik değerlendirmede, hizmet içi eğitim konusunda uzun süredir devam eden uygulamalara karşın etkili bir sistemin kurulamadığı, Kamu kuruluşları ve işverenlerin çoğunluğunun planlı bir hizmet içi eğitimin zorunluluğunu benimsemediği söylenebilir.

Ayrıca, hizmet içi eğitimin, yaygın eğitim programlarında üretimle ilişkisi yönünden özel bir önem taşıdığı, hizmet içi eğitim programlarında Birinci Beş Yıllık Plan döneminde nitelik yanında nicelik bakımından da büyük ölçüde geri kaldığı

6. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Başbakanlık DPT Yayını, Ankara - 1963., s. 441. 7. a.k., s. 461-462.

8. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 - 1972., Başbakanlık, DPT Yayını No: 543, Ankara - 1967. s. 181.

belirtilmektedir. Bunun sonucu olarak, 1967 yılında kamu ve özel kesimde hizmet içi eğitim görenlerin, toplam istihdama oranının % 10 civarında kalacağı, bu nedenlerle 1968 yılı programından başlayarak büyük çabalar harcamanın, ekonominin bütünü için olduğu kadar kuruluşlar ve işletmeler seviyesinde de ağırlığının ortaya konulması,<sup>9</sup> vurgulanmaktadır. Hizmetler sektöründe ise, personelin yetiştirilmesi etkinliğinin sınırlı ölçüde kamu kurumları içinde yapılmakta olduğu ve bu konuda eğitim ve araştırma görevi yapan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün önemli bir araç olduğu belirtilmektedir.<sup>10</sup> Devlet Personel Başkanlığı'nın gereken işbirliği ve rehberliği sağlayacağı, ayrıca hizmet içi eğitimin yararlarının sevk ve idarecilere tanıtılıp, yakın desteklerinin sağlanması amacıyla eğitim ve tanıtma programlarının düzenleneceği,<sup>11</sup> belirtilmektedir.

### ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hizmet içi eğitim "Yaygın Eğitim" içerisinde ele alınmıştır. Öncelikle, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında hizmet içi eğitim konusundaki gelişmeler şöyle değerlendirilmiştir:

Planı dönemde hizmet içi eğitim sistemli bir şekilde "yaygın eğitim" içinde ele alınmamıştı. Birinci Plan döneminde, hizmet içi eğitim yalnız sanayi içinde eğitim olarak ele alınmış, İkinci Planda ise, yalnızca sanayi için değil, aynı zamanda hizmetler kesimi ile yöneticiler için gerekli eğitimi kapsayacak bir biçim kazandırılmıştır. Ancak, hizmet içi eğitimin nitelik ve nicelik gelişimi, kapsadığı alana oranla çok düşük bir artış göstermektedir.<sup>12</sup>

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu kesiminde her kademedeki insan gücünün mesleki bilgi ve becerilerinin artırılmasının sağlanacağı, özellikle her kademe yöneticilere nitelik kazandıracak hizmet içi eğitim programlarının geliştirilerek uygulanacağı belirtilmektedir.

İstahdam etmek istedikleri elemanlara bazı özel bilgilerin verilmesini isteyen kuruluşlar "Meslek ihtisas merkezleri" kuracak ve burada verilecek kısa süreli kurslarla yeni elemanların özel ilgi ve beceri kazanmaları sağlanacaktır. Ayrıca, bu merkezlerin, kuruluşların hizmet içi eğitim programları için de kullanılması öngörülmektedir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün, kamu kurum ve kuruluşlarında her kuruluş için ortak olan (Planlama, araştırma, bütçe, personel idaresi ve eğitimi, teknik destek hizmetleri gibi) konularda yöneticiler için hizmet içi kurslar dü-

9. a.k., s. 143.

10. İkinci Beş Yıllık Plan, s. 182.

11. a.k., s. 186.

12. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977, Başbakanlık DPT Yayını No: 1272, Ankara-1973, s. 773.

zenleyeceği, yüksek nitelikli yöneticiler için akademik olmayan, fonksiyonel eğitim programlarını doğrudan uygulayacağı, Bakanlıkların alanlarına giren yönetim konularında, hizmet içi eğitim programlarının ortak çabalarla sürdürüleceği ve bu alanda genel eşgüdümün sağlanacağı vurgulanmaktadır. Bu amaçlarla, TODAİE'nün, bir kamu hizmet içi eğitim kurumu olacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir.<sup>13</sup>

#### DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1979-1983)

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi başlığı altında söz konusu ilkeler ve politikalar içinde yönetimin insan boyutunun geliştirilmesine ilişkin olarak:

Kamu yöneticilerinin, çağdaş yönetimi ve yöntemlerini bilen ve bu bilgileri uygulamaya aktarabilecek nitelikte eğitilmeleri için merkezi düzeyde gerekli önlemler alınacak ve TODAİE bu işlevi yerine getirebilecek biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu konuda başka eğitim kuruluşlarından da yararlanılacaktır. Ayrıca, meslek personeli ni hizmet içi eğitim konusunda özendirici önlemler alınacaktır. Belli konularda yetiştirilen personelin, bu alanlar dışında çalıştırılmasından sakınılacaktır.”<sup>14</sup>

“Radyo ve Televizyon hizmetleri alanında yetenekli personel yetiştirmek için hizmet için eğitime ağırlık verilecektir.”<sup>15</sup>

“İç güvenlik konusunda, örgüte yeterli sayıda ve nitelikte personel alınması belli bir sisteme bağlanacak, personelin hizmet öncesi ve içinde, hizmetin gereklerine uygun biçimde ve çağdaş yöntem, teknik ve araç - gereçlerinden yararlanarak eğitilmesi ve özellikle hizmet içi eğitimin sürekliliği gerçekleştirilecektir.”<sup>16</sup> denilmektedir.

Durum değerlendirilmesinde, Üçüncü Plan'da öngörülen hizmet içi eğitime ilişkin gelişmelerin gerçekleşmediği, genel olarak yetişkinler için yurdun her yöresinde sürekli meslek eğitimi sağlanacağı ve işbaşında eğitim ve çıraklık eğitiminin, örgün eğitimle bağlantılı olarak devlet gözetimi altında düzenlenip yaygınlaştırılacağı hedef olarak belirlenmiştir. Ayrıca bu planda, yalnız bazı kurumların ele alındığı gözlenerek, yalnızca durum değerlendirilmesi yapıldığı, bu konuda yenilikçi ve geliştirici asıl önlemlerin üzerinde durulmadığı söylenebilir.

13. Üçüncü Beş Yıllık Planı, s. 778.

14. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Başbakanlık DPT Yayını No: 1664, Ankara-1979, s. 299.

15. a.k., s. 421.

16. a.k., s. 478.

## BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985-1989)

Bu planda, konunun “Eğitim” bölümünde ele alındığı ve “Genel İlkeler” başlığı altında, mesleki ve teknik alanda hizmet içi eğitim programlarının kamu ve özel bütün işyerlerinde verimliliği artırıcı ilkeler gözetilerek yürütüleceği ve güdüleneceği belirtilmiş, ayrıca;

- Eğitimin beşikten mezara kadar sürekli bir vesile olarak kabul edileceği,
- Devlet-İşçi-İşverenin katılacağı hem yaygın eğitim, hem hizmet içi eğitim mak-sadıyla mesleki yaygın eğitim fonunun kurulacağı,
- Kamu hizmetlerinde ve yöneticilikle verimliliği artırmak amacı ile her kade-mede kamu görevlileri için eğitim programları düzenleneceği ve plan döneminde 800.000 kamu görevlisinin kısa süreli “Halkla İlişkiler” eğitiminden geçirileceği,
- Hizmet içi eğitim programlarının özel işyerlerinde, verimliliği artırmak ve ya-pılan işin anlamını kavramak bakımından, iş öncesi ve işbaşı eğitim şeklinde teşvik edileceği belirtilmektedir.<sup>17</sup>

“Kamu Hizmetleri” ve “İstihdam” başlıkları altında ele alınanlar ise şunlardır;

- Güvenlik hizmetlerinde başarının temelinin etkili bir yönetim, hizmetin gerek-tirdiği şartlara uygun eğitilmiş personelin ve yeterli teknik donanım ile araç-gereçlerin oluşturduğu belirtilerek ve personelin sayısından ziyade niteliğinin önemli olduğu vurgulanarak, güvenlik örgütlerinde ve özellikle Emniyet Genel Müdürlüğü’-ndeki personelin hizmet öncesi, hizmet içi ve iş başında eğitim yoluyla hizmete yat-kınlığının artırılmasına önem verileceği,
- Okul içi ve yaygın eğitim programlarının fonksiyonel hale getirilmesi, işe dönük hizmet içi eğitimin teşvik edilmesi yoluyla vasıfsız işgücüne nitelik kazandırarak is-tihdamın kolaylaştırılması,
- Her kademedede eğitimin niteliğinin yükseltilmesi ve uyum kabiliyetinin artırıl-ması için, eğitim programlarının içerik ve yöntemler bakımından gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, hizmet içi eğitimde niteliğin yükseltilmesi için kamu sektö-ründen ve özel sektörden yararlanılacağı belirtilmektedir.
- Okul içi ve yaygın eğitim yoluyla yüksek nitelikli sevk ve idareci yetiştirilmesine önem verileceği,<sup>18</sup> genel olarak vurgulanmaktadır.

17. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, Başbakanlık DPT Yayını No: 1974, Ankara-1985, s. 140-145.

18. Beşinci Beş Yıllık Plan, s. 122-139.



ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI 1990-1994

Bu planda da konu “Yaygın Eğitim” başlığı altında ele alınarak, uluslararası ekonomik ilişkilerin gelişmesi, bilim ve teknolojiadaki yenilikler, haberleşme olanaklarının artması, “Bilgi Toplumu” çağına girme eğilimleri, mesleklerin yapısındaki hızlı değişimler, işgücü piyasasının ani isteklerinin ortaya çıkması gibi olguların, plan döneminde hizmet içi eğitime daha fazla önem kazandıracağı vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, yaygın eğitime ayrılan kaynaklar artırılarak, çıraklık eğitimi ve yaygın eğitimin kamu ve özel kesim işbirliği içinde sürdürüleceği ve bu konuda gönüllü kuruluşlardan da yararlanılacağı belirtilmektedir. Plan’ın kamu kesiminde bir hizmet içi eğitime tam anlamıyla eğilmediği gözlenmektedir. Hizmet içi eğitim konusunda öğretmen ve kitleler ele alınarak;

- Eğitim sisteminin bütününe kapsayan bir eğitim insan gücü planlaması sistemi kurulacağı ve öğretmenlerin eğitim ihtiyaçlarının standart biçimde saptanarak bunlara uygun hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarının uygulanacağı,

- Yaygın ve meslek kazandırıcı eğitimin görsel - işitsel araçlarla geniş kitlelere hitap eder hale getirilmesinde ve etkinleştirilmesinde Radyo ve TV’den yararlanılmasının belli esaslara bağlanacağı özellikle, yeni bir TV kanalının eğitim faaliyetlerine tahsis edileceği, belirtilmektedir.<sup>19</sup>

Ayrıca, planın değişik bölümlerinde, değişik başlıklar altında konu ile ilgili şu açıklamalara da yer verilmektedir:

a) “Planın Temel Amaçları ve Politikaları” başlığı altında; eğitim kalitesinin her kademedeki yükseltilmesi, eğitim programlarında kalkınmanın ve teknolojik ilerlemelerin gerektirdiği biçimde düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve insan gücü planlamasının esas olacağı, belirtilmektedir.<sup>20</sup>

b) “Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkileri” başlığı altında;

- Avrupa Topluluğu ile ilgili faaliyetleri, yurt içinde ve yurt dışında ehliyetli yürütecek personelin yetiştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanması öngörülmektedir.

- AT’na tam üyelik hedefi gözönünde bulundurularak, Türk eğitim standartlarında, Topluluk ile gerekli uyumun sağlanabilmesi amacıyla, bilgi sistemlerinin modernleştirilmesinin esas alınacağı ve araştırma-geliştirme ve eğitim alanlarında AT ile varolan ortak işbirliği ve değişim projelerinin geliştirilerek yeni olanaklar aranacağı, vurgulanmaktadır.<sup>21</sup>

19. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, Başbakanlık DPT Yayını No: 2174, Ankara-1989, s. 293-294.

20. a.k., s. 3.

21. Altıncı Beş Yıllık Planı, s. 30.

## c) “Verimlilik” başlığı altında;

- Verimlilik kavramı ve verimliliğin önemi konusunda toplumun bilinçlendirilmesi için basın ve yaygın yoluyla eğitim verileceği, yönetici ve çalışanlara yönelik, iş-başı ve diğer eğitim çalışmalarının başlatılacağı, öngörülmektedir.<sup>22</sup>

## d) “Hizmetler” başlığı altında;

- Ulaştırma sektöründen beklenen hizmetlerin istenen düzeyde sağlanabilmesi ve uluslararası teknolojik gelişmelerin yakından izlenebilmesi için altyapı ve işletmecilik alanında personel eğitimine öncelik verilecektir.

- Demiryollarında verimliliğin artırılması ve çağdaş bir işletmeciliğin gerçekleştirilmesi amacıyla yeterli sayıda ve nitelikte yetişmiş kadroların istihdamının sağlanacağı, hizmet öncesi eğitim verileceği,

- Halkla ilişkiler ve eğitimin, güvenlik hizmeti gören bütün kuruluşlarda çok yönlü olarak geliştirileceği vurgulanmaktadır.<sup>23</sup>

## e) “İnsangücü ve İstihdamı” başlıkları altında;

- Kamu kurumlarında zaman içindeki gelişmelere açık, kuruluşların amaçlarıyla uyumlu alan ve iş tanımları, iş değerlendirmeleri, yeterliğe dayalı ücret sistemleri ve hizmet içi eğitimi kapsayan bir insangücü planlaması sisteminin oluşturulacağı,

- Eğitim sistemi içinde ve dışında, her seviyede nitelikli insangücü yetiştirilmesine ağırlık verileceği, örgün ve yaygın mesleki teknik eğitim, beceri kazandırma eğitimi, iş öncesi eğitim, işbaşı eğitimi ve yeniden eğitim programlarının ve hizmetlerinin desteklenerek yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir.<sup>24</sup>

Özetle, Kalkınma Planlarında hizmet içi eğitime, diğer bir deyişle kamu kuruluşlarının insan boyutunun iyileştirilmesine giderek önem verildiği gözlemlenmektedir. Ancak, bu hedeflerin ne derece gerçekleştiği kuşkuludur. Beşer yıllık kalkınma planlarının, bir önceki beş yıllık kalkınma planına yönelik değerlendirme bölümünde “istenilen hedeflere ulaşamadığı” gibi anlatımlarla da belirlenmektedir.

Kamu kuruluşlarının yöneticileri plan ve planlama yapma bilgi, alışkanlık ve gereksinmesini duymadıkları gibi, kalkınma planlarındaki hizmet içi eğitim ve bunun gibi önlemleri savsaklamakta ve usulen yerine getirmektedirler. Tıpkı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu istiyor diye, yaptırılan ve rafa konulan “Reorganizasyon Raporları” gibi.

22. a.k., s. 257.

23. Altıncı Beş Yıllık Plan, s. 270-273-283.

24. a.k., s. 301-303.

## HİZMET İÇİ EĞİTİME VERİLEN ÖNEM

Yukarıda Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda hizmet içi eğitime verilen önem ile kamu kuruluşlarının uygulamalarının yetersizliği, Beş Yıllık Kalkınma Planları'nın değerlendirme bölümlerinde açıklanmaktadır.

Hizmet içi eğitim ya da örgütlerde çalışan insanların "sürekli geliştirilmesi", örgütlerin diğer boyutları ile ilişkilendirilerek ele alınması vurgulanmıştır. Bu çalışmanın sınırlılıkları içinde kamu kuruluşlarında çalışan insanların geliştirilmesinde hizmet içi birimlerin yapısı ve işleyişleri ele alınmıştır.

### Araştırmanın Kapsam ve Amacı:

Kamu kuruluşlarımızın verimli ve etkili olarak, toplumun kendine verilen görevleri yerine getirmelerinde önemli öğelerden biri, örgütlerin insan unsurudur. İnsanın sürekli geliştirilmesi yönetimin sorumluluğudur.

İnsan kaynakları sistemini planlayan da uygulayan da yöneticilerdir. Eğer insan boyutu dolayısıyla örgüt faaliyetleri aksıyor ve belli hatalar oluşuyorsa, gerekli önlemleri almak yönetime düşmektedir. Bu önlemler, güdüleme, yönlendirme, iş değiştirme, iş zenginleştirme, bilgi ve beceri düzeylerini yükseltici eğitimler verme, örgüt kültürü kazandırma vb. gibi işlevleri kurma, denetleme ve değerlendirmelerdir.

Bunlardan bir kısmı yöneticilerin sürekli göstermesi gereken davranışlar olması gerekirken, işgörenlere bilgi, beceri, tutum, ilgi, örgüt kültürü kazandırma vb. davranışların kazandırılması, sürekli bir eğitimi gerekli kılar. Hizmet içi eğitim süreciyle personele, belirli yetenek düzeyleri ve davranış kalıpları kazandırılmaya çalışılır. Personelin bu davranış kalıplarını benimseyebilmesi için öncelikle bu davranış kalıbının gerisinde yatan örgüt kültürünü, yani örgütün ortak değerlerini, inançlarını ve normlarını benimsemesi gerekmektedir. Bu gereklilik özellikle, örgüte yeni katılan personelin uyumu (sosyalizasyonu) aşamasında kendini göstermektedir. Bu nedenle, hizmet içi eğitimde bir yandan gerekli bilgi ve beceriler aktarılırken, diğer yandan da işgören-örgüt bütünleşmesini sağlamak amacıyla mevcut örgüt kültürü personele kazandırılmalıdır.

İşgörenlerin sürekli geliştirilmesi (hizmet içi eğitim) kapsamındaki bu faaliyetler, örgütün etkili ve verimli çalışmasında temel işlevsel özelliğini gösterir.

Kamu kuruluşlarında çalışan insanların hizmet içi eğitimle geliştirilmeleri amacına yönelik yapıların ve işleyişlerin değerlendirilmesi araştırmanın temel konusudur.

### Çalışmanın Evren ve Örneklemi:

Bu çalışmanın evreni Türk Kamu kuruluşları; Bakanlık, Genel Müdürlükler, bağlı ve ilgili kuruluşlardır. Bunlardan 126 tanesi evren içinde düşünülmüş, tümü de evren-örneklem sınırları içinde denek olarak kabul edilmiştir.

Bunlardan yanıt alınan 64 kuruluş evreni temsil eder nitelikte bulunmuştur.

#### Veri Toplama Aracı:

Kamu kuruluşlarına, araştırmanın amacına yönelik bilgileri almak üzere geliştirilen soru kağıdı gönderilmiştir. Soru kağıdında, ana hatları ile; kuruluşun hizmet içi eğitimle uğraşan birimin bağlantı yeri, yetkileri, sorumlulukları, çalışan kişilerin sayı ve nitelikleri ile hizmet içi eğitim faaliyetleri türü, süreleri, ayrılan ödeneklerin bütçeye oranları, amaçları, kazandırılmak istenen davranışlar, değerlendirme ölçüleri ve eğitimden geçenlerle geçmeyenlerin yükselme ve ilerleme değerlendirilmelerindeki geçerliliklerine yer verilmiştir.

Veri toplama aracı Ağustos 1991'de kamu kuruluşlarına gönderilmiştir.

#### Bulgular:

1) Hizmet içi eğitimin, genellikle 657 sayılı yasa, kuruluşun kendi yarası ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarına dayandığı ve çoğu kuruluşta bu gereklilikle yerine getirilmeye yönelik olduğu anlaşılmıştır.

Kuruluşun verimliliğinin araştırılmasına, işgörenlerin geliştirilmesine yönelik eğitim faaliyetleri gösteren kuruluş sayısı yok gibidir.

2) Hizmet içi eğitim birimlerinin tümü personel birimlerine bağlı olup, bu kuruluşta daire başkanlığı olarak müstakil bir birimdir.

Diğer yandan, aynı kuruluşta, teknik hizmetlerin geliştirilmesine yönelik eğitim faaliyetleri ile uğraşan ayrı birimler de görülmektedir.

3) Hizmet içi eğitim birimlerinde çalışan personelin % 12'si eğitim plan, program konularında bilgiye sahip olduğu halde, % 88'nin alanları eğitimle ilgili bulunmamaktadır.

4) Eğitim birimlerinin faaliyet alanlarının, yasaların, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı'nın gereklerini yerine getirmeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

Kuruluşun verimlilik ve etkililiğinin artırılmasına, insanın geliştirilmesine yönelik faaliyet gösteren eğitim birimi oranı % 1'dir.

5) Katılanların hizmet öncesi eğitim eksikliklerini giderici programların, teknik ağırlıklı mesleklerde % 22 düzeyinde olduğu, % 72'sinin her yıl yapılan mevzuat ağırlıklı olduğu belirtilmektedir.

6) Eğitim programlarının;

- a- Bireyleri bir üst göreve hazırlar nitelikte olanları % 6,
- b- Varolan görevlerin daha iyi yapılmasına yönelik olanları % 35,
- c- İnsan davranışlarına olumlu yön vermeye yönelik olanları % 8,
- d- Örgütün verimliliğini artırmaya yönelik olanları % 12,
- e- Bireylerin kendilerini geliştirmelerine yönelik olanları % 3,
- f- Belli bir grup altında toplanmayanlar ise % 34 oranındadır.

7) Bugünkü durumuyla eğitim programları, kamu görevlilerini yetiştirmede;

- a- Çok başarılıdır % 14,
- b- Bir ölçüde başarılıdır % 23,
- c- Başarılı olduğu söylenemez % 63'tür.

8) Hizmet içi eğitim programlarının düzenlenmesinden önce eğitim gereksinmelerinin saptanması süreci;

- a- Evet % 22,
- b- Kısmen % 19
- c- Hayır % 57

Hizmet içi eğitim gereksinmesinin program öncesi belirlendiğini “kısmen” ve “hayır” diyenlerin, buna neden olarak belirttikleri neden sıralaması aşağıdadır.

- a- Üst yönetimin konuya ilgisizliği,
- b- Eğitim kurumunda yetişmiş yeterli sayıda eleman bulunmayışı,
- c- Personelden gelen isteksizlik ve direnç,
- d- Yetki, görev, sorumluluk dağılımındaki belirsizlik,
- e- Ödenek yetersizliği.

9) Eğitim programlarının uygulanmasında kullanılan yöntemlerin öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir.

- a- Takrir (Düz anlatım)
- b- Soru - Cevap
- c- Grup tartışması
- d- Küçük grup çalışmaları
- e- İşbaşı eğitimi
- f- Panel

10) Eğitim programlarının türleri;

- Teknik personelin eğitimi %62
- Yöneticilik Eğitimi %14
- Kendi İşinin Eğitimi %29
- Çeşitli % 2

11) Eğitim faaliyetleri sonunda yapılan değerlendirmede, gerçek anlamda bir ölçmenin yapılmadığı konusunda kuruluşlar fikir birliği halindedir.

12) Eğitime katılanların öğrendiklerini, işine uygulama olanağı verilip verilmediğine ilişkin soruya verilen yanıtlar % 72 düzeyinde “olanak bulunmamaktadır” şeklindedir.

13) Kuruluş işgörenlerinin her birine çalışma süresince hizmet içi eğitim için ayrılan süre, ortalama yılda 2 gündür.

14) Hizmet içi eğitim için ayrılan ödenek, kuruluşların bütçelerine göre; % 0.4 ile % 3 dolayında görünmektedir.

15) İşgörenlere çalıştıkları örgütün değerlerine yönelik, örgüt kültürünü kazandırıcı nitelikte eğitim programlarının düzenlenmediği anlaşılmaktadır.

Hızlı değişme ve gelişme çağı-bilgi toplumu vb. şekilde nitelenen yaşadığımız çağdan bizim toplumumuz da etkilenmektedir.

Özellikle örgütler, toplumların önünde gelişme doğrultusunda çekici güç olarak kabul edildiğinde kamu örgütlerinin kendini geliştirmesi, çağa uyum yapması en önemli bir süreçtir.

Örgütlerin amaçları, yapısı ve teknolojik boyutları ne kadar geliştirilirse geliştirilsin, örgütteki yöneten ve yönetilenlere meslekleri ve örgütteki rolleri bakımından yeterli, görevlerini en iyi şekilde yapabilecek şekilde donanık hale getirilmedikçe örgüt istenen çağdaş rolünü oynamayacaktır.

## SONUÇ

Kamu kuruluşlarında “insanın sürekli geliştirilmesine” (Hizmet içi eğitime) verilen önem istenen düzeyde görünmemektedir. Japonya’da bir işgörene mesleğin ilk on yılında hizmet içi eğitim için ayrılan süre 500 günü bulmaktadır. Bizde ise bu rakam yukarıdaki bilgilere göre ortalama 20 gündür.

Diğer yandan ülkemizde, “eğitime yatırılan, yapılan en büyük yatırımdır” sloganı çok tekrarlanırsa geldiği halde, toplumun eğitime ayırdığı paranın giderek azalmakta, oluşu dikkat çekicidir. Bu bağlamda, bir kamu kuruluşunun insanını geliştirmek için yaptığı yatırım, bütçesinin % 0.4’ü düzeyinde oluşu da, yukarıdaki ilkeye hiç uyulmadığının bir göstergesidir. Diğer bir anlatımla, kamu kuruluşlarımız işgörenlerinin gelişmesine yeterli süre, para ve önemin verilmediği anlaşılmaktadır.

## ÖNERİLER

1 - Hizmet içi eğitim örgütün insan boyutundaki iyileştirmedir. Yönetimi geliştirmenin bir parçasıdır. Örgütün, “kendi yolunda” işgörenlerini eğitmesi işidir. İnsanın sürekli geliştirilmesi sürecidir.

2 - Hizmet içi eğitim, örgüt yapısı içinde, örgütün insanla uğraşan biriminin görevidir. Bu birim eğitim uzmanları ile desteklenmediği ölçüde istenilen başarı sağlanamaz.

3 - Eğitim programları;

- Örgütün kültürünü benimsetmeye yönelik,
- Mesleğin geliştirilmesine yönelik,
- Yönetici geliştirme ve yönetici eğitimine yönelik olmalıdır.

4 - Eğitim programları, işgörenleri, iş tanımları ve bu tanımlardaki değişimleri karşılayacak biçimde tekrarlanmalı.

5 - Eğitim sonrası işteki verimlilik ve örgütü benimseme ölçütlerinde gelişmelere neden olup olmadığı ölçülmeli ve eğitim programlarına yansıtılmalıdır.

6 - Kurulusta hizmet içi eğitime ayrılan ödenek ve ayrılan süre, işgörenlerin geliştirilmesine yönelik yeniden gözden geçirilmelidir.

7 - Hizmet içi eğitime katılmanın güdüleyici olması için, işgörenin ilerleme ve yükselmelerinde dikkate alınmalıdır.

Sonuç olarak, her kuruluş çalışanı, insanını, kendi kurumuna benimsetmediği sürece, içindeki değişimlere uyum yaptırmadıkça, bunun için yeterli ödenek ve zaman ayırmadıkça, kendinden bekleneni yerine getirmesi olanaksızdır.