

Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Tahir BAYSAL¹

Özet

Kamusal mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlarda görev alan kamu yöneticilerinin eğitimi konusunda dünyada çeşitli uygulamalar bulunmaktadır. Bu çalışmada, Kara Avrupası yönetim modeli ile Anglo-Sakson yönetim modellerini incelenmekte, Türkiye'deki kamu yöneticisi yetiştirme uygulamaları ile diğer ülke uygulamaları karşılaştırılmaktadır. Bununla birlikte, kamu yöneticilerinin nasıl belirleneceği, kamu yöneticilerinin yönetim eğitimi alma zorunluluğu olup olmadığı, yönetim eğitimi alınacaksa bunun hangi aşamada ve ne düzeyde gerçekleştirilmesi gerektiği tartışılmaktadır. Bu tartışmada, hem diğer ülke örnekleri hem de Türkiye'nin yönetim gelenekleri birlikte değerlendirilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise kamu yöneticisi yetiştirme sürecinde Türkiye için bir model önerisi yapılmaktadır.

Anahtar kelimeler: kamu yönetimi, kamu yöneticisi, bürokrasi, kamu yöneticisi eğitimi

Training of Public Administrators in Turkey, Problems and Resolution Advisories

Abstract

There are various implementations about training of administrators in administrative institutions which produce public goods and services. In this study, Continental System and Anglo-Saxon Administrative Model are analyzed; educational implementations of public administrators in Turkey are compared with the other country implementations. Furthermore, the questions: how to assign public administrators; is administrative education necessary for administrators; at what stage it is necessary to educate administrators are discussed. Turkey's administrative tradition and the other country references are evaluated in this discussion. An administrative education model proposed for Turkey at the last part of study.

Key words: public administration, public administrator, bureaucracy, administrator training

¹Dr., TÜİK Uzmanı, TÜİK Malatya Bölge Müdürlüğü, thrbysl@gmail.com

1. Giriş

Devlet yapılanmasının ilk ortaya çıktığı dönemlerden beri yöneticilerin belirlenmesi, bunların yetiştirilmesi konusu gündemde olmuştur. Bu devlet yapısı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar ile bu yapının işleyişi düzenleyen kurallar, kamu yönetimi sistemini oluşturur. Kamu Yönetimi, biri geniş diğeri dar anlamı ile iki biçimde tanımlanır. Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini ifade ederken dar anlamda, yasama, yargılama ve belli ölçüde hükümet etme dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerir (Gözübüyük, 2000: 1).

Kamu yönetimi ile devlet yapılanmasını birlikte değerlendiren başka bir tanımlamaya göre de kamu yönetimi, kamunun gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş en büyük toplumsal örgüttür (Emre, 1996: 72). Bu toplumsal örgütün parçası, unsuru ve uzantısı konumunda bulunan tüm kurum ve kuruluşlar ile bu kurum ve kuruluşların sahip olduğu tüm maddi, insani ve hukuki varlıkların tümü kamu yönetimi yapılanmasını oluşturmaktadır.

Bu yapılanma içerisindeki insani varlık, kamu görevlileri ana başlığı altında değerlendirebileceğimiz kamu çalışanlarıdır. Bir kavram olarak kamu görevlisi de kamu yönetiminde olduğu gibi dar ve geniş anlamlarıyla değerlendirilmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi, çeşitli kamu kurumlarında çalıştırılan ve hukuki durumları birbirinden farklı olan tüm kamu çalışanları olarak tanımlanırken, dar anlamda kamu görevlisi ise, devletin siyasi yapısını oluşturan görevlilerle özel hukuk kurallarına tabi kamu personeli dışında kalan tüm kamu çalışanları olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük, 2000: 11).

Kamu çalışanları içerisinde yönetim yetkisine sahip kişiler ise kamu yöneticisi ya da bürokrat olarak tanımlanmaktadır. Bürokrasi, bir devletin yönetim yapılanmasında yer alan üç temel işlevden biri olan yürütmenin yönetim aygıtı vasfıyla, kamu yöneticilerinden oluşan bir mesleki sınıflama olarak tanımlanabilir (Karasu, 2001: 213). Bir başka tanımlamaya göre bürokrasi, otorite ve kurallar tarafından yönetilen resmi ve basit bir memuriyet yapısıdır (Ball ve Peters, 2007: 170). Max Weber' in Bürokrasi Kuramı'na göre bürokrasi, belli bir büyüklüğü aşmış toplumlarda ortaya çıkan yönetim ihtiyacını gideren bir örgütsel yapıdır (Aykaç, 1997; Hiçyılmaz, 2002).

Çoğunlukla bürokrasi kavramı ile birlikte değerlendirilen kamu yöneticisi kavramı ise, kamu kurum ve kuruluşlarının mesleki ve teknik personelinin çalışmalarının iyileştirilmesinde, bütünüyle yönetim mekanizmasının etkinliğinin sağlanmasında, bilgi ve becerileri, deneyimleri, aldıkları kararlarla ülkenin savunmasında ve yönetimin yeterliliği

üzerinde büyük etkileri olan, devlet gemisinin omurgası sayılan kamu görevlisi (Karasu, 2001: 194) olarak tanımlanabilir.

Bu tanımlamadan hareketle, omurga niteliğinde bulunan yöneticilerin nasıl yetiştirildiği kadar nasıl seçildiği ve atandığı da önem arz etmektedir. Herhangi bir kamu kuruluşunda yönetici pozisyonunda bulunan bir kişinin ille kamu yönetimi veya kamu yöneticiliği eğitimi alması mı gerekir yoksa teknik bilgi, beceri gibi farklı nitelikleri ile bu pozisyona gelmesi mi daha doğrudur? Eğer yöneticilik eğitimi almasının şart olduğu düşünülüyorsa hangi düzeydeki kamu yöneticileri bu kapsamdadır? Yöneticilik eğitimi almadan da iyi bir yönetici olunabileceği varsayılıyorsa bu kişilere görev başındayken yöneticilik vasfına yönelik eğitimler verilmeli midir?

Tüm bu soruları ve daha fazlasını içeren tartışmalar sıklıkla yapılmaktadır. Bu çalışma, dünya örnekleri ile karşılaştırmalı olarak Türk Kamu Yönetiminde yönetici yetiştirme sistemini irdelemekte ve nasıl bir model sorusuna yanıt aramaktadır.

2. Dünyada Kamu Yöneticisi Yetiştirme Modelleri

İçinde yaşadığımız dönem siyasal, sosyal, hukuksal ve ekonomik anlamda baş döndürücü bir hızla değişim ve dönüşüm süreçlerinin yaşandığı bir dönemdir. Bu değişim ve dönüşüm süreci içerisinde büyüklüğü ve etkisi yadsınamaz bir toplumsal hareketlilik söz konusudur. Bu nedenle kamu yöneticilerinin, bu toplumsal hareketliliğe uygun olarak ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve beklentilere cevap verebilecek bir biçimde yetiştirilmeleri için hizmet öncesinden başlamak üzere sürekli ve sistemli bir eğitim sürecinin yürütülmesi gerektiği (Onaran, 1967: 21) sıklıkla vurgulanır.

İşte bu gerekliliği yerine getirmek üzere pek çok ülkede kamu yöneticilerinin eğitimi konusunda bir takım düzenlemeler yapılmıştır (Farazmand, 1997: 9). Bu çalışmada iki önemli yönetim geleneği olan Kara Avrupası modeli ile Anglo-Sakson modeli temelinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Yönetim biliminin doğduğu bu iki mecra, aynı zamanda geçmişten günümüze ülkelerin yönetim yapılarını da belirli ölçüde etkileyen niteliğe sahiptir (Çam, 2000, Eroğul, 2006).

2.1. Kara Avrupası Yönetim Modelinde Yönetici Yetiştirme

Kara Avrupası modeli yönetici yetiştiriciliğinin ilk örneği, Kameralist yönetim anlayışı ile 1729'da Prusya'daki üniversitelerde kurulan 'Kameral Bilim Kursüleri'dir. Kameralizm temelde devlet bilgisinin ortaya konulması çabasıdır. "Güçlü devlet nasıl ortaya çıkar, neleri nasıl gerçekleştirir?" soruları üzerinden devletin işlevlerini belirlemeye çalışır.

Toplumsal refahın ancak güçlü bir devlet kurumunun varlığı ile mümkün olabileceğini savunan Kameralistler, devletin ekonomik, siyasal ve mali alanlardaki işlevlerini ve görevlerini ortaya koymaya çalışmışlardır (Kalfa, 2011: 406).

Bu çerçevede verilen eğitimlerde devlet yönetiminin nasıl işlevsel hale getirileceğinin yanında iyi bir yöneticinin hangi niteliklere sahip olması gerektiği konusu da incelenmiştir. Bu yönüyle yönetici eğitiminin de belli ölçüde gerçekleştiği söylenebilir.

18. yy. Prusya devlet anlayışının etkisi ile şekillenen yönetsel yapı, bu yeni bilimsel gelişmelerden de önemli ölçüde etkilenmiştir. Öyle ki, Fransa ve Almanya başta olmak üzere Avrupa'nın genelinde önemli bir etki alanı yaratmıştır. Kara Avrupası yönetim geleneğinin Fransa modelinden önemli ölçüde etkilenmesi, yönetim biliminin gelişimi ve yönetici eğitimi süreçlerinin de diğer Avrupa ülkelerince örnek alınan bir hal alması sonucunu doğurmuştur.

Bugün kamu yöneticisi yetiştiriciliği denildiğinde akla ilk gelen eğitim kurumu olan ENA (Fransız Ulusal Yönetim Okulu), sahip olduğu bu yönetsel miras ile tüm dünya genelinde kendine bir etki alanı yaratmıştır. Bu nedenle Kara Avrupası modeli kamu yöneticisi yetiştirme sürecini Fransa uygulaması üzerinden incelemek yerinde olacaktır.

Fransa'da kamu görevlileri, Napolyon'un devlet anlayışının yerleştiği kamu yönetimi yapılanmasının temel dayanaklarından biri olarak kabul edilmektedir. Fransız kamu görevlilerinin yurttaşların refahı için bir güvence olduğu, milletin hizmetkârı olan kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde bu düşünceyle hareket etmesi gerektiği kabul edilir (Karasu, 2004: 233).

Fransa'da yönetim mekanizmasının temel unsurlarından biri bürokratik yapılanmadır. Hatta bu ülkede yönetim sisteminin temel belirleyicisi olarak 'Grand Corps' olarak adlandırılan üst düzey kamu yöneticileri gösterilmektedir. Ünlü Fransız düşünür Diament'in "Cumhuriyet geçicidir, ama yönetim kalıcıdır." sözü, Fransa'da bürokrasinin yerini ve önemini anlatma konusunda son derece aydınlatıcı bir niteliğe sahiptir. Fransa'daki siyasal istikrarsızlığa rağmen devlet istikrarını sağlayan en önemli unsur olarak bürokrasinin görülmesinin sebebi budur (Nitas, 2003: 249).

Grand Corps deyiimi ile kastedilen, Danıştay, Sayıştay, Maliye Teftiş gibi kurumlardır. Bu kurumlarda kariyer yapmak Fransız toplumunda büyük bir saygınlık kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Öyle ki Fransa'da bakanlık, başbakanlık hatta cumhurbaşkanlığı yapmış kişiler arasında da bu zümreden insanların yer aldığı sıklıkla görülmektedir (Şengül,

2003: 31). Devlet kademesinde bütün üst düzey yöneticiliklere bu 'grand corps' üyeleri getirilmektedir (Karasu, 2001: 204).

Fransa'da yönetici zümrenin en temel özelliği, bunların bir temsil örgütüne üye olmaları, bu şekilde de devletle özdeşleşmeleridir. Böyle bir elit zümre, hem teknik sınıflar arasında hem de idari, sosyal ve hukuki sınıflar arasında mevcuttur. Her corps'un kendine özgü bir yetki ve görev alanı bulunmaktadır. Son derece anti-demokratik bir yapı olduğu için eleştirilen bu yapının değiştirilebilmesi için II. Dünya Savaşı'ndan sonra ENA'nın kurulması da dâhil olmak üzere çok sayıda düzenleme yapılmıştır (Öktem ve Karaer, 1991: 259–261).

Bu düzenlemelerin amacına ulaştığını söylemek zordur ancak en azından bürokratların kendilerini toplumdaki soyutlama ve üstün görme eğilimlerinin azalması sonucunu doğurduğu söylenebilir (Fontenay, 1960: 9).

ENA, II. Dünya Savaşı ertesinde General De Gaulle'ün başında bulunduğu geçici hükümet tarafından 9 Ekim 1945 tüzüğü ile kurulmuştur (ENA,2016). Daha önce sadece Fransız vatandaşlarını kabul eden ENA, 1949 yılından itibaren diğer ülke vatandaşları arasından öğrenci kabul etmeye başlamıştır. ENA'ya kabul edilen yabancı öğrenciler, geldikleri ülkelerin memurları veya memur adaylarıdır. Yabancı öğrencilerin statüsü Fransız öğrencilerden farklı olmuştur. Bu dönemde yabancı öğrenciler serbest dinleyici statüsünde (*auditeurs libres*) ENA'ya kabul edilmişlerdir (Şengül, 2009: 292-293). 2004 Yılından itibaren AB üyesi ülke vatandaşları da ENA giriş sınavlarına kabul edilmektedir (ENA, 2016).

Fransa'da adli ve askeri kamu kurum ve kuruluşları hariç olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici olarak görev almak için bitirilmesi zorunlu bir yönetim okulu olarak ENA, Devlet Personel İdaresi Genel Müdürlüğü kanalı ile Başbakanlığa bağlı olarak görev yapmaktadır. Örgütün tepe yönetiminde ENA Başkanı ve Genel Sekreter bulunmaktadır. Eğitim müfredatı ENA Yönetim Kurulu'na bağlı bir komite tarafından belirlenen okulda, görevliler geçici personel statüsünde, eğiticiler ise yarı zamanlı öğretim görevlisi statüsündedir (Nitas, 2003: 253).

Öğrencilerine, tüm kamusal hizmet alanlarında (hukuk, kamu maliyesi, iktisat vs.) uzmanlık eğitimi vermenin yanı sıra, ekip ve proje yönetimi, ölçme ve değerlendirme, insan kaynakları yönetimi gibi alanları kapsayan geniş çerçeveli bir kamu sektörü yönetimi eğitimi de sağlanmaktadır (ENA, 2016).

ENA Fransa Kamu Personel Sistemi içerisinde, bir taraftan kamu hizmetine girecekleri belirleyen, bir taraftan da kamu görevlilerine eğitim ve yetiştirme hizmeti veren bir

eğitim kurumudur. Seçme ve formasyon konusunda kurusallaşmasını tamamlamış bir kurum olan ENA, Fransa'daki diğer eğitim kurumlarına olduğu kadar diğer ülkelerdeki okullar için de bir esin kaynağı konumundadır (Şengül, 2009: 292).

Kurulduğundan günümüze kadar ENA, yüksek yönetici üretim merkezi haline dönüşmüştür. Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin yetiştirilmesinde okul modelinin baskın olduğu Fransa'da ENA mezunları siyasi ve yönetsel yaşamda etkinliklerini kabul ettirmişlerdir. Mezunlar, mülki idare, dışişleri, teftiş kurulları, Danıştay ve Sayıştay gibi kurumlarda görev alarak Fransız idari yaşamının kilit mevkilerinde çalışmaktadırlar (Fontenay, 1960: 126).

V. Cumhuriyet Fransı'na iki cumhurbaşkanı ve altı başbakan yetiştiren, mezunlarına Fransız kamuoyu tarafından 'Bizi Yöneten Prensler' denilen ENA, hem önemli bir eğitim kurumu hem de ülkede ayrıcalıklı bir kurum olarak görülmektedir (Nitas, 2003: 253). Bu nitelikleri ile de bir yandan gıpta ile bakılan bir yandan da eleştirilen bir kurum haline gelmiştir.

Yapılan eleştirilerin bir kısmı eğitim sisteminin işleyişine ilişkin olurken bir kısmı da ortaya çıkarılan yönetici tipine ilişkindir. Eğitim yapılanmasına getirilen en önemli eleştiri, teknik eğitime ilişkin eksikliklerin olmasıdır. Yönetici eğitiminde yönetim formasyonuna önem verilirken işin niteliğinden kaynaklanan teknik bilgi eksikliğini giderme yönünde bir düzenleme yapılmadığı ifade edilmektedir. Yaratılan yönetici tipine yapılan eleştiriler temelinde bir değerlendirme yapmak gerekirse ENA mezunlarının "soğuk, mesafeli, ekip çalışmasından, istişare ve modern yönetim tekniklerinden yoksun olmaları, yeni teknolojilere boyun eğmemeleri, uluslararası açılımlarının zayıf olmaları, ekonomi yasalarını pek iyi tanımamaları, hukuki bilgilerinin yetersiz olmaları" gibi konularda eleştirilerin yoğunlaştığı görülmektedir. Ayrıca ENA, "robot ve soyut bir öğrenci tipi" yetiştirmesinden ve bu öğrencilerin "gerçek hayata uygun yetiştirilmemesinden" dolayı da eleştirilmektedir (Şengül, 2009: 294–295).

Mevcut yapısı ve nitelikleri ile diğer ülkelere de örnek olan ENA, ülkemizde Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasında da örnek teşkil etmiştir. Yapı ve işleyiş olarak farklılıklar olmasına rağmen gerek kuruluş dönemleri gerekse kuruluş amaçları açısından önemli benzerlikler gösterdikleri söylenebilir.

İki kurum arasındaki temel farklılık ise Fransa'da kamu yöneticiliği için ENA'dan mezun olmanın bir zorunluluk olması, ülkemizde ise böyle bir zorunluluğun bulunmamasıdır.

Bu konunun ayrıntıları, Türkiye’de kamu yöneticisi yetiştirme sürecine ilişkin bölümde yer almaktadır.

2.2. Anglo-Sakson Yönetim Modelinde Yönetici Yetiştirme

Kamu yöneticisi yetiştirme sürecinde ele alınan diğer model olan Anglo-Sakson uygulaması, daha çok ABD kaynaklı idari yapılanmanın bir ürünü olarak kendini göstermektedir. İngiltere’de de yerleşik yönetim sistemi ABD ekolüyle önemli ölçüde benzerlik taşır. Bu nedenle bu çalışmada, Anglo- Sakson Yönetim modeli çerçevesinde gelişen kamu yöneticisi yetiştirme süreci, ABD ve İngiltere örnekleri üzerinden anlatılmaktadır.

ABD Yönetim Sistemini belirleyen en önemli özelliklerden biri kuruluşundan itibaren sahip olduğu çok kültürlü, farklı etnik kimlik, köken ve inanca mensup toplulukların bir arada bulunmasıdır (Şahin, 1999: 121). Bu durum, aynı zamanda federal bir yapıya sahip olması ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımının etkin bir biçimde düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur.

ABD’de kamu ve özel yönetim arasında net bir ayırım bulunmaması, ABD yönetim geleneğinin en belirgin özelliğidir. Etkili yönetimin serbest rekabete dayalı bir yapılanma içerisinde gerçekleşebileceği düşüncesi üzerine kurulu olan ABD yönetim felsefesinde, kamu kuruluşlarının kar amacı güden özel sektör kuruluşlarından farklı bir yönetim yapısına sahip olması gerektiği anlayışının tersine, ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ilkeleri temelinde bir yönetim anlayışı yerleşmiştir.

Bu yapı, özellikle 1980 sonrası süreçte tüm dünyada etkisini gösteren neo-liberal politikaların bir sonucu olarak, diğer ülke yapılanmalarını da etkilemektedir (Christensen ve Legreid, 2002: 94). Yeni Kamu Yönetimi adı verilen bu anlayış, ABD’de yıllardır uygulanan yönetim modelinin geliştirilerek diğer ülkelere uyarlanması biçiminde yorumlanmaktadır (Kettl, 2000: 9).

ABD’de görev alan pek çok kamu yöneticisinde, “sanki hissedarları kamu kuruluşları tarafından hizmet götürülen vatandaşlar olan özel işyeri işletiyormuş gibi hareket etme” eğiliminin olduğu iddia edilmektedir. Bu doğrultuda kamu yöneticilerinin amacı da kamu hizmetlerini en ekonomik, etkili ve verimli biçimde yerine getirmektir (Türker, 2010: 453).

ABD yönetim yapısının en belirleyici özelliklerinden biri de kamu görevlilerinin konumu ve atanma sürecidir. ABD’de kamu görevlileri istisnalar hariç olmak üzere Federal Hükümetin ve uzantılarının daimi çalışanı olarak görülürler (Türker, 2010: 467). Üst düzey

kamu yöneticilerinin Başkan ve Bakanlar tarafından görevlendirilmesi ve Başkanla görev gelip Başkanla görevden ayrılmaları söz konusudur. Ancak bu atamalar ABD yönetim yapısına egemen olan ‘checks and balances’ sistemi (kontrol- denge sistemi) gereği Senato’nun onayına tabidir (Emre, 1997: 127).

Kamudaki üst düzey yöneticilikler geçici niteliğe sahip olsa da bu görevler için aday bulma konusunda sıkıntı yaşanmamaktadır. İş çevreleri ile üniversiteler, devlet yönetim kademesi ile yakın ve sürekli bir ilişki kurulacağı beklentisi ile bazı görevlilerini bu kamu yöneticisi pozisyonlarında görev almak üzere yollamaktan memnun olmaktadır. Bu nedenle de kamu hizmeti sonrası pek çok bürokrat kendi özgeçmişlerini geliştirme imkânına kavuşmuş olarak tekrar özel sektördeki görevlerine dönebilmekte hatta daha iyi pozisyonlarda görevlendirilebilmektedirler (Emre, 1997: 128).

ABD’de silahlı kuvvetler hariç olmak üzere yaklaşık 2,5 milyonu bulan kamu görevlileri sayısı ile ABD Kamu Personel Rejimi, üst düzey yöneticilerine önemli yetiştirme ve yükselme olanakları sunan bir yapıya sahiptir. Sürekli kamu hizmetinde, ilk 3 tanesi geleneksel olarak en önemli kademesi olarak görülen toplam 18 puanlı bir derecelenme sistemi bulunmaktadır. Başkan Carter tarafından bunlara ek olarak, yaklaşık 7000 kamu görevlisini kapsayan, herhangi bir federal birimde üst düzey yönetim kademesine atanabilecek, liyakat ilkesi gözetilerek atanmış bir yönetsel elit kabul edilen bir yönetici sınıf ihdas etmiştir. Özel sektörden ilham alınarak oluşturulan bu düzenlemenin temel nedeni, kamu yöneticilerinin özle sektördeki daha karlı görevlere akışını engellemektir (Türker, 2010: 468).

ABD’de çoğu yönetici ve politika belirleyen danışman konumundaki görevliler ‘Senior Executive Service’ (SES) olarak adlandırılan üst düzey yönetici sistemi içinde yer almaktadır. Bu grup, Başkanlık ataması ile belirlenen en üst sınıfın hemen altında yer alırlar ve en üst düzeyle federal görevliler arasında bir köprü konumundadırlar (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009: 84).

ABD’de Kamu Personel Rejimi kariyer esasına dayanmaktadır ve ‘Personel ve Yönetim Dairesi’ (Office of Personnel and Management) tarafından yönetilir. Bu kurum, 1978 yılında ‘Kamu Hizmet Komisyonu’nun yerine kurulmuştur. Temel görevi meslek memurlarının çalışma koşullarını ve işe alımla ilgili temel nitelikleri belirlemektir. Bürokrasinin genel yapısı içinde görevde yükselme ve hizmetten çıkarılma esaslarını belirlemekle görevli organ ise ‘Liyakat Koruma Kurumu’dur (Merit Protection Board). Eğitim düzeylerine göre değişmekle birlikte memur adayları 7. dereceye kadar kamu hizmetine

girebilmektedir. Ancak daha üst kademelere giriş yapılan sınavlarla zorlaştırılmıştır ve genellikle üniversite mezunları kabul edilir. Hukuk alanında yüksek lisans yapmış olmak gibi koşullar memuriyet sınavlarından muafiyet getirebilmektedir. Avukatlık, ekonomistlik gibi unvanlar için mesleki yeterlilik aranmakla birlikte, özellikle yeni alımlarda idari yetenekler uzmanlıktan daha önemli görülmektedir. 15 yıllık memuriyetin ardından sürekli memuriyet hakkı kazanılır (Türker, 2010: 468).

Anglo-Sakson yönetim geleneğinin diğer önemli unsuru olan İngiltere’de de ABD’deki gibi özel sektör örneğini temel alan bir yönetim yapılanması ve buna bağlı bir personel rejimi söz konusudur (Dargie ve Locke, 1999; Onaran, 1967). Siyasal ve idari gelenekleri itibarı ile diğer ülkelerden ayrılan kendine özgü yapısı ile ‘örneklerin örneği’ (Eroğul, 1993: 30) olarak değerlendirilen İngiltere’de personel yönetimi uygulamalarına yön veren temel bir hukuki metin olmadığından, standart uygulamalar söz konusu olmamaktadır.

Bununla birlikte, personel rejimine ilişkin bazı ilke ve kurallar mevcuttur ve kamu kurumları bu çerçeveye içerisinde hareket eder. Kamu kurumları personel seçme sürecinde ‘açıklık’, ‘liyakat’ ve ‘eşitlik’ ilkelerine uygun davranmak zorundadır. Bu ilkelere uyup uymadıkları bazı bağımsız kuruluşlar tarafından denetlenmektedir. Ayrıca kamu kurumlarının, Kabine Ofisi tarafından hazırlanan ‘en iyi uygulamalar’ (best practice) göz önünde bulundurularak düzenleme yapması zorunluluğu da bulunmaktadır (Uğuz, 2010: 146-147).

İngiltere Kamu Yönetimi sisteminde yönetici atama uygulamalarının liyakate göre belirlenmesi sürecinin 19. yy.ın ortalarından itibaren başladığını ifade eden Karasu’ya göre bu döneme kadar kayırmacılık egemendir. Kayırmacılık düzeninin yarattığı sorunlara tepki olarak 1855’te hazırlanan Northcot- Trevelyan raporu ile liyakate dayalı sisteme geçiş başlamıştır. Açık yarışma sınavları ile kamu görevlerine atanma uygulaması ve bu sınavları yapmak üzere Kamu Görevlileri Kurulu’nun (Civil Service Commission) kurulması da bu sürecin bir ürünüdür (Karasu, 2001: 205).

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ve atanması sürecinde de ABD örneğine benzer bir yapı olduğu söylenebilir. Kamu Personel Rejimini belirleyen yazılı bir düzenleme olmadığı gibi kamu yöneticilerinin seçimi, atanması konularında da önceden belirlenmiş kurallara göre hareket etme söz konusu değildir. Ancak bu durum, düzensiz, denetimsiz ve keyfi uygulamalar yapıldığı anlamına gelmemektedir. İngiltere, yazılı Anayasası olmayan (Eroğul, 2006: 31; Emre, 1997: 130; Çam, 2000: 31) ancak anayasal sorunların en az tartışıldığı, anayasal düzenin en iyi korunduğu ülkelerin başında gelmektedir. Aynı şekilde, kamu

personel rejimi ve kamu yöneticilerinin atanması süreçlerinde de ‘açıklık’, ‘liyakat’ ve ‘eşitlik’ ilkelerinin gözetildiği unutulmamalıdır.

İngiltere, genel yönetim yapılanması olarak son derece merkeziyetçi bir yapıdadır (Eroğul, 2006: 25; Çam, 2000: 32). ABD yönetim geleneğinden en önemli farkı da budur. Bu yapısı gereği kamu personeli istihdamı konusunda da bir merkeziyetçilik söz konusudur. ‘White Hall’ olarak adlandırılan merkezi yönetim birimlerinde kamu personel istihdamında güçlü bir denetim ve eşgüdüm söz konusu olmaktadır. Örnek olarak, merkezi yönetim tek bir öğretmen alımı bile yapmazken, eğitim politikaları ve yöntemleri bakanlık müfettişlerince tespit edilir ve bu politikaların takibi yapılır. Son yüzyılda toplam kamu personeli sayısı 20 kat artmış, karmaşık yapıya yarı otonom ajanlar kurulmuş olsa da, yönetimdeki yaşamsal kararlar 'White Hall' da görevli, birbirini tanıyan ve sıklıkla görüşen 200- 300 kadar üst düzey yönetici tarafından alınmaktadır (Uzun, 2010: 605–606).

İngiltere’de kamu hizmetine girişte bazı temel ilkeler bulunmaktadır. Bunlardan biri eğitimin hemen ardından işe alınma olarak kendini gösterir. Bir diğer ilke, ömür boyu iş güvencesidir. Disiplinsiz davranışlar nedeni ile iş akdinin feshedilmesi istisnası hariç, kamu görevlilerinin iş güvencesi bulunmakta ve toplam kamu personelinin 4/5’i bu statüde çalışmaktadır. Temel ilkelerden biri de ‘genel hizmet amaçlı’ işe alınma söz konusudur. Yani belli bir iş için işe alınma söz konusudur. ABD’de olduğu gibi kamu personelinin hizmet sınıflarına ayrılması uygulaması bulunmaktadır. Üst düzey yönetici niteliğine sahip merkezi birimlerde görev alan ve politika oluşturma, danışmanlık yapma gibi görevleri yerine getiren müsteşar, daire başkanı, genel müdür gibi bizdeki yapıya benzer bir kadro yapısı söz konusudur. Bu kadrolara atanalar yüksek öğretim sonrası hemen bu hizmet sınıfına alınan personeldir. Bu kadrolara atanabilmek için Oxford, Cambridge gibi üniversitelerden derece ile mezun olmak ve yapılan sınavlardan başarıyla geçmek gerekmektedir (Uzun, 2010: 622).

Ancak bu kadrolara atama yapılırken herhangi bir kural ya da hukuki düzenlemeye dayalı uygulama olmaması tartışılan bir durumdur (Dargie ve Locke, 1999: 179). Thatcher Hükümeti tarafından başlatılan ‘liberalizasyon’ süreci bu yapıyı da etkilemiş ve kamu personel rejiminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu sürecin yöneticiler açısından doğurduğu en büyük sonuç, sözleşmelilik statüsünün yaygınlaşması ve üst düzey yöneticileri de kapsar hale gelmesidir (Güler vd.,2004: 137).

3. Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirme Tarihiçesi

Ülkemiz, sahip olduğu tarihsel miras ile çok önemli bir devlet geleneğine sahip bulunmaktadır. Bu niteliği sayesinde köklü kurumsal yapılara sahip bir yönetim yapısı kurulmuştur. Tarihin hemen her döneminde büyük ve önemli devletler kurma geleneği dolayısıyla devlet yönetimi konusunda da önemli bir birikim sahibidir. Bu tarihi miras, kamu yöneticisi yetiştirme uygulamaları açısından da söz konusudur.

Ancak bu yapı, modern anlamda bir yönetim bilimi eğitimi temelinde oluşmuş bir eğitim anlayışını yansıtmamaktadır. Kamu Yönetiminin bir disiplin olarak ortaya çıkması, 19. yüzyıl itibari ile başlayan bir süreçtir. Ayrı bir disiplin olarak yönetici eğitimi uygulamaları da bu tarihsel sürece paralel bir seyir izlemiştir. Bu anlamda kamu yönetimi ve yöneticilik eğitiminin ülkemizdeki miladı II. Dünya Savaşı sonrası dönem olarak kendini göstermektedir (Güler, 1994: 8). Çalışmamızda ülkemizin yönetici yetiştirme uygulamalarına ilişkin tarihsel süreç, Cumhuriyet öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölümde ele alınmaktadır.

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yönetici Yetiştirme Uygulamaları

Zengin devlet geleneği mirasının temelleri, Uzak Asya Türk Devletlerine kadar giden bir tarihsel süreç içerisinde değerlendirilir. İslam öncesi Türk devletlerinin hemen hepsinde egemenliğin tanrısallığı ve iktidarın hükümdarın ailesi ile birlikte kullanılması esastır. Buna göre, hakana yönetme yetkisi tanrı tarafından verilmiş olup bu egemenlik yetkisi hanedan üyelerince paylaşılmaktadır (Koca, 2002: 828).

Bu yapı, İslamiyet sonrası dönemde de sürdürülmüştür. İlk Müslüman Türk Devleti kabul edilen Karahanlılar da bu geleneği sürdürmüş ve iktidarı hanedan üyeleri arasında paylaşmıştır. En yaşlı üye hakan olurken, diğer üyeler de hakana bağlı kalmak üzere ülkenin çeşitli yerlerinde yönetim işlevine ortak olmuşlardır (Önler, 2002: 183-184).

Bu dönemde yönetici yetiştirilmesi açısından en önemli unsur, Karahanlılar ile başlayan 'Gulam Sistemi'dir. Gulam, fiziksel özellikleri itibarı ile seçilen erkek çocuklarına verilen isimdir. Gulam sistemi ise, bu nitelikleri nedeni ile köleler ve savaş esirleri arasından ya da diğer yöntemlerle seçilen çocukların saray hizmetlerinde kullanılmak üzere yetiştirilmesidir. Zamanla bu gulamlar, saray hizmetleri dışında askeri ve diğer alanlarda da yetiştirilerek yönetici vasfı kazandırılmıştır (Günay, 2005: 67-68).

Bu yapı, bu dönemden sonra kurulan tüm Türk devletlerinde sürdürülmüştür. Aynı şekilde, Osmanlı dönemindeki devşirme sistemi de temelde bu yapının bir devamı niteliğindedir. Osmanlı'da devlet yönetimi geleneği, önceki dönem Türk Devletleri'nde

olduğu gibi hanedan üyeleri arasında paylaşılmıştır. Fatih Sultan Mehmet Dönemine kadar süren bu yapıda, uçbeylik sistemi ile ülke yönetilmiştir. Fatih, çıkardığı kanunname ile bu yapıyı sona erdirmiş ve padişahın iktidar üzerindeki egemenliğini diğer hanedan üyeleriyle paylaşılması uygulamasını kaldırmıştır (Ortaylı, 2001: 122; İnalçık, 2000: 45; Hallaçoğlu, 1998: 37).

Kamu görevlilerinin ve üst düzey yöneticilerinin devlet tarafından yetiştirilmesi geleneği, Türk Devletlerinin tamamı tarafından benimsenmiştir (Onaran, 1967: 6). Osmanlılar da bu geleneği geliştirerek sürdürmüştür. Küçük yaşta seçilip saray içinde Enderun Mektebi olarak adlandırılan okulda yetiştirilen kişilerin yönetim kademelerinde görevlendirilmeleri bunun en önemli göstergesidir. Osmanlı bürokrasisinin temelini oluşturan (Findley, 1996: 6) Enderun-u Hümayun olarak da adlandırılan bu okul, hiyerarşik bir yapıda oluşturulmuş altı odadan meydana gelmektedir. Her biri ayrı bir hizmet alanına yönelik olarak eğitim veren bu odalarda yetiştirilen öğrenciler, devşirme yöntemi ile belirlenmektedir. Gayri Müslim tebaanın çocukları ile savaş esirleri arasından seçilen öğrenciler bu okulda eğitim görmektedir (Hallaçoğlu, 1998: 37-38).

Seçilecek çocukların 8-18 yaş arasında, sağlıklı, fiziksel olarak uygun yapıda ve bekâr olmalarına özen gösterilmiştir. Devşirme sistemi, ihtiyaç duyulduğunda uygulamaya sokulmak üzere, her köy ve kasabada, her 40 evden en az birinden seçim yapma usulüne dayanır. Seçilenler içinden en beğenilenleri, saray hizmetlerinde kullanılmak üzere, 'iç oğlan' sıfatı ile ayrılıp diğerleri 'acemi oğlan' sıfatı ile yeniçeri ocağına gönderilmektedir (Akkutay, 1999: 89-90).

Enderun Mektebi, derece ve hizmet sınıflarına göre altıya ayrılmıştır: büyük ve küçük oda, doğancı koğuşu, seferli koğuşu, kiler koğuşu, hazine odası ve has oda. Enderun Mektebinde eğitim görenler, hangi odada olurlarsa olsunlar saray dışında da görevlendirilebilmektedirler ve bu görevler genellikle askeri ya da diğer alanlarda yöneticilik yapma biçimindedir. Büyük ve küçük oda, bir nevi hazırlık sınıfı işlevi görmektedir. Burada eğitim alanlar sarayın en alt hizmetlerini yürütmekte, başarılı bulunurlarsa diğer kademelere yükselebilmektedirler. Doğancı koğuşu, avda padişaha yardımcı olan doğan ve şahinleri yetiştiren odadır. 17. yy başlarında kurulan seferli odası, adını savaşçı anlamına gelen seferli kelimesinden alır. Seferde padişaha yardım etmek, diğer zamanlarda padişahın günlük kıyafet, çamaşır gibi hizmetlerini yerine getirmek gibi hizmetlerde görev alırlar. Kiler koğuşu, Fatih tarafından kurulmuştur ve sarayın yemek, içecek hizmetlerini yerine getirirler. Hazine odası, adından da anlaşılacağı üzere saray hazinelerinin kaydedilmesi ve korunması hizmetlerini

yürüten ve Fatih Döneminde kurulan odadır. Has oda ise en yüksek kademeyi oluşturur. Buradakiler, diğer odalarda gösterdikleri üstün yetenek ve başarılarından sonra 'Çıkma Kanunu' gereği Has odaya girmekte ve doğrudan yönetici olarak yetiştirilmektedirler (Günay, 2005: 199-202).

Osmanlı devlet sistemine göre üst düzey yöneticiler, Enderun Mektebi bünyesinde yani sarayın içinde eğitilmektedir. Enderun Mektebi mensupları dışında yöneticilik yapabilen kişiler, medreselerde dini konularda eğitim almış müderrislerdir. Bunlar nadiren yönetim kademelerine yükselse de daha çok dini hizmet niteliği bulunan alanlarda görev almıştır (Findley, 1996: 92).

Ergun (1988:122)'a göre Enderun Mektebi, günümüzdeki harp okullarının, üniversitelerdeki kamu yönetimi bölümlerinin, hukuk fakültelerinin, güzel sanatlar okullarının, konservatuarların, veterinerlik fakültelerinin ve edebiyat fakültelerinin işlevini içeren ve bu okullara kaynaklık eden okuldur. Bu mektepte yükselmek, odalar arası geçiş yapabilmek ve yönetim kademelerine atanabilmek 'Çıkma Kanunu' tarafından belirlenen ilkelere göre mümkün olabilmektedir. Bu sisteme göre çıkma (yükselme ya da göreve atanma), ya her yedi yılda bir ya da her padişah değiştiğinde mümkün olabilmektedir (Günay, 2005: 81-82).

Her yeni padişahla yönetim kademesindeki kişilerin de değişmesine olanak tanıyan bu sistem kanımızca, günümüzde Amerika Birleşik Devletleri'nde Beyaz Saray çalışanlarının Başkan ile gelip Başkan ile gitmesi sistemiyle benzerlik arz etmektedir.

Enderun Sistemi, başlangıçta padişaha bağlı, etkin bir mekanizma iken sonraki dönemlerde yolsuzluğa bulaşmış, etkinliği azalmış, kast tipi bürokrasi niteliğine bürünmüştür. Bu bozulma, yönetici yetiştirme sistemindeki bozulmaya paralel bir süreç izlemiş, Batılılaşma süreci boyunca ilerici ve yolsuzluğa sapmış bürokratik klikler arasında çatışmaya neden olmuştur (Günay, 2005: 74).

Bu sorunların çözümü için özellikle son dönemlerde yoğun biçimde iyileştirme çalışmaları yapılmıştır. Cumhuriyet öncesi dönemde devlet eliyle yapılan idari düzenleme çalışmalarına ilk örnek Koçibey Risaleleri'dir. IV. Murat Döneminde bizzat padişahın emri ile Koçibey tarafından yazılan eser, iyi bir devlet yönetimi için liyakatli kimselerin işbaşına getirilmesi gerektiğini vurgulayan ve padişaha sunulan bir risaledir (Aktan, 1997: 1392). 17. yüzyılda yazılan bu risaleler, devlet yönetimindeki başıbozukluğu ve liyakatsiz kişilerin

görevlendirilmesini eleştirmektedir. 21. yüzyılda tartışılan konuların aynı olması, kanımızca dikkate değerdir.

Kanuni Döneminden sonra görülen devlette reform çabalarının modernleşme kaynaklı ilk örnekleri II. Mahmut ve Tanzimat Dönemlerinde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Bu reform çabalarının temel hedefi rüşvetle mücadele olarak kendini göstermektedir (Kara, 2006: 149).

Cumhuriyet öncesi dönemdeki reform hareketlerinin genellikle devrin ihtiyaçlarına göre belirlendiği ve belli konuları düzenlemek üzere hazırlandığı görülmektedir. Örneğin ordunun savaştan yenik çıkmaya başlamasıyla bu alanda reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Nizam-ı Cedit, Sekban-ı Cedit, Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordularının ard arda birbirinin yerine kurulması bununla açıklanabilir.

Bu dönemde geniş çaplı reform hareketleri noktasında Tanzimat Dönemi önem arz etmektedir. 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun okunması ile başlayan bu dönemde ilk olarak modernleşmenin önündeki temel engel olarak görülen Yeniçeri Ocağı kaldırılmıştır (Mardin, 1995: 11–12).

Mekteb-i Tıbbiye ve Mekteb-i Harbiye'nin açılması, posta sisteminin oluşturulması, polis teşkilatının yapılandırılması gibi önemli düzenlemeler de bu dönemde gerçekleşmiştir. II. Mahmut Döneminde merkeziyetçi bir devlet yapısı oluşturulması çabaları göze çarpmaktadır. Bu dönemde batılı örneklere benzetilerek oluşturulmuş çok sayıda kurum ve nezaret (bakanlık) söz konusudur. Batı kaynaklı bu yapısal reform hareketleri sonucunda merkeziyetçiliğin arttığı ancak gücün padişaha değil, değişimi gerçekleştirmede öncülük eden bürokratlara geçtiği görülmüştür. Söz konusu bürokratik elit, Abdülmecit ve Abdülaziz dönemlerinde iktidara yükselmiştir (Mardin, 1996: 126).

Kalemiye adı verilen bu yeni sivil bürokrasi sınıfı Osmanlının Batılılaşması için yoğun çaba harcamıştır. Batılılaşma kelimesinin bu bürokratik elit açısından anlamı devleti, devleti yönetenleri, devlet kurumlarını tamamen Batılı ülkelerdeki görüntülerine dönüştürmektir. Cumhuriyet Dönemine kadar bu sınıf önderliğinde yürütülen Batılılaşma çalışmaları devam etmiş ve devlet yönetiminde Batılı tarzda bazı kurumsal yapılar oluşturulmuştur (Findley, 1996: 5-7). Günümüz Türkiyesinde var olan bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının birçoğu bu dönemden mirastır.

Bu dönemde, kamu yöneticisi yetiştirme uygulamalarından en önemlisi, 19. yy.da kurulan 'mülki idare' sistemine yönelik yönetici tipi oluşturmak üzere 1859'da Mekteb-i Mülkiye'nin kurulmasıdır (Karasu, 2001: 206). Harbiye ve Mülkiye Mekteplerinin

kurulmasıyla da iyice zayıflayan Enderun Mektebi, 1 Temmuz 1909 tarihli bir kararname ile lağvedilmiştir (Günay, 2005: 206).

Mülkiye Mektebinin kurulması, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte yeni kurulan Dâhiliye Nezareti bünyesinde çalıştırılacak vali, mutasarrıf, kaymakam gibi yöneticilerin yetiştirilebilmesi için bir okul açılması ihtiyacı üzerine gerçekleşmiştir. 1859 yılında kurulan bu okul ile birlikte ilk mezunlardan sonra kaymakam atama yetkisi valilerden alınarak merkeze verilmiş ve sadece bu okul mezunlarının bu görevlere getirilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır (Günay,2005: 210-211).

II. Abdülhamit döneminde yapılan düzenlemelerle yüksek öğretim kurumu niteliği kazandırılan okul yeni yönetim yapılanmasına uygun nitelikte memur yetiştirme işlevine kavuşmuştur (Findley, 1996: 168).

1913 yılında, Paris Siyasal Bilgiler Okulu'ndan esinlenerek yeniden örgütlenen okul, 1915 yılında, iktidarda bulunan İttihat ve Terakki yönetimi tarafından geçici kanunla kapatılmış, geçen üç yıllık sürede bu alanda bir boşluk doğması ve artan ihtiyaç nedeni ile 1918 yılında yeniden açılmıştır (Günay, 2005: 214-215). Bu okul, Cumhuriyetten sonra da faaliyetine devam etmiş ve 1935 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne (SBF) dönüşmüştür.

3.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yönetici Yetiştirme Uygulamaları

Cumhuriyetle birlikte ülkemizin sosyal, ekonomik ve siyasal yapısında köklü değişimler yaşanmıştır. İlk dönemlerden itibaren bu değişim ve dönüşüm sürecinin etkileri görülmeye başlanmıştır. Bu süreç doğal olarak ülkenin yönetim yapılanmasını da doğrudan etkilemiştir. Bu sürecin baş aktörü ise hiç kuşkusuz bürokrasidir. Dönemin modernleşme anlayışı 'ulusal kalkınma', 'öncü devlet' ve 'lokomotif bürokrasi' kavramlarına dayanmaktadır (Güler, 1996: 9).

Yönetimin dönüşümü sürecinde başlangıçtan Planlı Döneme kadar geçen sürede çok sayıda araştırma raporu hazırlanmıştır. Devlet yönetimi yapılanması açısından önem taşıyan bu düzenlemelerin çoğu dışarıdan gelen taleplerin karşılanması doğrultusunda planlanmış ve birçoğu yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmıştır (Kara, 2006: 150).

Bu dönemde yönetici yetiştirme konusunda en önemli düzenleme 1935 tarih ve 2777 sayılı yasanın çıkarılmasıdır. Bu yasa ile Mülkiye Mektebi'nin Siyasal Bilgiler Okulu olarak adı değiştirilmiş, yeni kurulan cumhuriyetin ilke ve devrimlerinin yerleşmesi konusunda, yöneticilere düşecek görev ve sorumlulukların daha rahat aktarılabilmesi için Ankara'ya

taşınmasına karar verilmiştir. 1950 yılında da 5627 sayılı yasa ile Siyasal Bilgiler Fakültesi adıyla Ankara Üniversitesi bünyesine katılmıştır (Günay, 2005: 216- 217).

Kamu yönetimi disiplininin Türkiye’de bir eğitim alanı olarak ortaya çıkması ise II. Dünya Savaşı sonrası döneme denk gelmektedir. Disiplinin Türkiye’de gelişmeye başlamasının, ülkenin kendi koşullarının ürünü olmaktan çok, kamu yönetimi disiplininin büyük bir dünya programının sonucu olarak gerçekleştiği yönünde dikkate değer bir değerlendirme yapılmaktadır (Güler, 1994: 8).

Buna göre, az gelişmiş ülkelerin tamamında hemen hemen aynı dönemde uygulanmaya başlayan bir programın parçası olarak, yönetim ve yönetici eğitimleri vermeye başlanmıştır. Söz konusu program, “idari reform yardımı” adı altında Birleşmiş Milletler ve Amerikan Dışişleri Bakanlığı’na bağlı Uluslararası Kalkınma Ajansı (AID) tarafından geliştirilmiş ve hayata geçirilmiştir (Ömürgönülşen, 2004: 130).

Bu yapı ile yeni bir kamu yönetimi bilimi ve geleneği inşa edilirken, az gelişmiş ülkelerin bu alanda sahip olduğu bilgi birikimi ve ait olduğu gelenekten bağımsız olarak, Anglo-Sakson yönetim geleneğine uygun bir eğitim anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Bu da, yönetim bilimi ve yönetici eğitimi açısından önemli bir kırılma noktası kabul edilmesi gereken bir dönemi ifade eder (Mihçioğlu, 1988: 49-51).

Bundan sonraki süreç, Amerikan Yönetim Modeli çerçevesinde bir yöneticilik eğitimini ortaya koymuştur. Bu dönemde Osmanlı’dan devralınan idari yapının reformdan geçirilmesi konusuna yönelen yönetim araştırmaları, ABD kaynaklı Taylorcu yaklaşımın etkisiyle ortaya çıkmıştır. 1960’larda Türkiye’de yönetim anlayışı, dönemin yapısına uygun olarak, planlama ve kalkınma kavramlarının etkisinde gelişmiştir. 1970’lerde ise, ampirik çalışmalara dayalı ve yönetimin davranış boyutunu ön plana alan yaklaşımın etkisinde çalışmalar yapılmıştır (Emre, 1998: 50).

Planlı dönemde devlet personel rejiminin geliştirilmesi kapsamında yapılan ilk kurumsal düzenleme, günümüzde Devlet Personel Başkanlığı adıyla hizmet veren, Devlet Personel Dairesi’nin kurulmasıdır. Devlet Personel Dairesi; Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Başbakanlığa sunulan Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı üzerinde yapılan tartışma ve değişikliklerden sonra Milli Birlik Komitesinde 13.12.1960 tarihinde kabul edilerek 17.12.1960 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunla kurulmuştur (DPB, 2016).

Dairenin kurulmasını gerektiren sebepler, 160 sayılı Kanunun gerekçesinde; kamuda çalışanlara ödenecek ücretin görülen hizmetle orantılı ve nesnel kıstaslara göre belirlenmesini sağlamak, kadroların tarafsız ve yetkili bir organın incelenmesinden sonra onaylanması suretiyle aynı görevler için farklı derecelerin tespitini önlemek, ücretlerin günün şartlarına uygun hale getirilmesine imkân tanıyacak düzenlemelere gitmek ve bozuk olan ücret dengesini düzeltmek olarak belirtilmiştir (Kara, 2006: 157; Peker, 1994: 36).

Bu dönem için personel rejimine ilişkin olarak bahsedilebilecek bir diğer konu 23.7.1965 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkarılmasıdır.

Yeni kanun, sınıflandırma, kariyer ve liyakat esaslarına dayandırılan yeni bir sınıflandırma tanımı getirmiştir. Genel ve katma bütçeli kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılmaktadır. 657 sayılı Kanunla getirilmek istenen sistem ayrıntılı, geliştirilmiş ve ileri düzeyde bir sınıflandırmaya dayanmaktadır (Gözler, 2003; Gözübüyük, 2000).

Günümüzde de yürürlükte olan bu kanun, pek çok defa değişikliğe uğramıştır. Değişen koşullara göre personel rejiminin de kendini dönüştürme ihtiyacının bir sonucu olarak yapılan bu değişiklikler çoğunlukla ihtiyaca cevap verme yetisinden uzak kalmaktadır. Yeni bir yasanın çıkarılması gerektiği konusunda kamuoyunda geniş bir kanaat birliği olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1980 sonrası dönemde de, refah devletinin krizi ve neo-liberalizmin egemenliğini kurması süreci, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından yapısal uyarılama programlarını gündeme getirmiştir. Özellikle Dünya Bankası tarafından yönlendirilen yapısal uyum programları, az gelişmiş ülkelerde gerek kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin, gerekse kamu yönetimi disiplininin dönüşüm sürecini başlatmıştır (Güler, 1994: 17).

Personel rejimi ile ilgili çok önemli bir düzenleme de kamu görevlisi olarak atanacak kişilerin merkezi bir sınavla belirlenmesini öngören 30.01.1986 tarih ve 19004 sayılı İlk Defa Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği’nin çıkarılmasıdır. Buna göre kamu görevlilerinin seçiminde merkezi bir sınavın esas alınması sağlanmıştır.

Daha sonraki dönemde bazı değişiklikler yapılmak üzere “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve

Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği” ile 17.01.2002 tarihli ve 2001/2031 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik”, 18.03.2002 tarih ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlükten kaldırılmış olup, aynı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur. Bu Yönetmelikle Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavı (DMS)” ile “Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı (KMS)” kaldırılmış ve yerine “Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS)” adıyla tek bir sınav uygulaması başlatılmıştır.

Bu düzenleme ile kamu görevlilerinin belirlenmesi ve atanması sürecinde liyakate uygun davranılması açısından önemli bir adım atılmıştır. Uygulamada bazı aksaklıklar olmakla birlikte kamu görevine atanmada liyakat sisteminin yerleşmesi açısından son derece önemli olduğunu düşündüğümüz bu düzenleme, kamu hizmetinin yetkin kişiler tarafından yürütülmesi hedefine bir adım yaklaşmak anlamı taşımaktadır. Ancak kimlerin yönetim kademelerinde görev alacağına ilişkin genel çerçeveyi belirleyen, liyakati ön plana çıkaran bir seçim yöntemi öngören, torpil, kayırmacılık, siyasi tercihlerin belirleyici olması gibi idari hastalıklardan arındıran bir yönetici tayin ve atama modeli henüz ortaya konmamıştır.

4. Günümüzde Kamu Yöneticisi Yetiştiren Kurumlar

Türkiye Cumhuriyeti, sahip olduğu tarihsel miras ile köklü devlet geleneğine sahip bir ülke konumundadır. Bu niteliği ile yönetim sistemi içinde yer alan çok sayıda kurum ve kuruluşun tarihsel kökleri çok eski tarihlere dayanmaktadır. Osmanlı devlet yapılanması içerisinde yer alan çok sayıda kurum Cumhuriyet Döneminde de varlığını sürdürmektedir. Mülkiye, Harbiye gibi askeri ve sivil yönetici yetiştiriciliği işlevine sahip kurumlar da bunlar arasında yer almaktadır.

Ancak II. Dünya Savaşı ve sonrası dönemde yaşanan gelişmeler, bu alanda bir boşluk olduğunu ve ihtiyaçları yeterli derecede karşılamaktan uzak bir yapının var olduğunu ortaya koymuştur. Bu ihtiyacın içsel dinamiklerden kaynaklanmadığını, dış dinamiklerin etkisi ile tüm azgelişmiş ülkeler için böyle bir yapı oluşturulmasının öngörüldüğünü savunanların da olduğu önceki bölümde vurgulanmıştır. Bu dönem, kamu yöneticisi yetiştirme konusunda faaliyet gösterecek yeni bir kurumsal yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yapı da 1952 yılında kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) olarak somutlaşmıştır.

TODAİE'nin kurulmasından önceki dönemde, ülkemizde bir yönetim bilimleri enstitüsü olmamasının bilim dünyası ve yönetim sistemi açısından büyük bir eksiklik olduğu yönünde görüş bildiren bilim insanları bulunmaktadır. 1947 yılında İsviçre'de düzenlenen yönetim bilimi kongresine katıldıktan sonra bu eksikliği dile getiren Hasan Refik Ertuğ, bu eksikliği giderecek en uygun yerin Siyasal Bilgiler Okulu olduğunu düşündüğünden bu durumu bir yazı ile okula bildirmiştir. İlk yönetim bilimleri enstitüsü, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi bünyesinde 1949 yılında kurulan İdare Hukuku ve İdari İlimler Enstitüsü'dür. 1952 yılında da Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde İdari İlimler Enstitüsü kurulmuştur (Keskin, 2006: 22-23).

Bağımsız bir eğitim kurumu olarak Türkiye'de kurulan ilk yapı ise TODAİE olmuştur. Birleşmiş Milletler ile 1952 yılında yapılan teknik yardım anlaşmasının uygulanması için Türkiye ve Ortadoğu'da genel idari hizmetlerin yürütülmesine yönelik eğitim vermek üzere bir eğitim enstitüsü kurulması öngörülmüştür (Mihçioğlu, 1988: 11).

3/3/1954 tarih ve 6319 sayılı yasa ile bu anlaşma onaylanmıştır. 1958 yılında kuruluş yasası çıkarılana kadar Enstitünün yasal dayanağını bu kanun oluşturmuştur. Dünyadaki ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında yer alan TODAİE, 1953 yılında öğretime başlamış ve 1957 yılına kadar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile işbirliği halinde çalışmalarını sürdürmüştür (Günay, 2005: 225). 1958 yılında 7163 sayılı yasa, TODAİE'nin kuruluş kanunu olmuş ve kuruma yasal dayanak kazandırmıştır.

TODAİE'nin kuruluş amacı, kamu yöneticilerinin eğitimini sağlamak ve memurların yönetim alanında uzmanlaşmasına katkı yapmaktır. Kurumun temel işlevleri eğitim ve öğretim faaliyetleri, araştırma ve yardım etkinlikleri, kamu yönetimi alanında derleme ve yayın hizmeti ile Türkiye ve Orta Doğu'da bu eğitim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olarak görev yapma olarak belirlenmiştir (TODAİE, 2015: 9).

Temel işlevleri açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse, kamu yöneticilerinin lisansüstü eğitim ihtiyacını karşılama noktasında belli bir standardı yakalamış bulunan kurum, diğer kurumlara eğitim desteği sağlama işlevi açısından kanımızca yetersiz kalmaktadır. Kurumun 2014 yılı Faaliyet Raporuna göre, yöneticiliği geliştirme, mesleki eğitim, kişisel gelişim, insan kaynakları gibi alanlarda yıl içinde toplam 130 eğitim düzenlenmiş ve bu eğitimlere toplam 5678 kişi katılmıştır (TODAİE, 2015: 40). Bu sayı, ülkemizdeki kamu kurumlar ve bu kurumlardaki personel sayısı düşünüldüğünde beklentiyi karşılamaktan uzaktır.

Yöneticiliğe atanmak için bu kurumdan mezun olma gibi bir zorunluluğun olmaması, toplum ve siyasiler nazarında yönetim bilimi ve yöneticilik mesleğinin beklenen ölçüde önemsenmemesi ve kurumların yönetici eğitimi konusunda TODAİE'nin sunduğu hizmetlerden etkin biçimde yararlanma yoluna gitmemesi gibi nedenler bu sonucu doğurmaktadır. Bu düşünceleri destekler nitelikte Günay (2005: 233-236), TODAİE'ye yönelik bazı araştırma sonuçlarına değinmekte ve yaklaşık olarak bu kaniya varmaktadır.

Yönetim eğitimi noktasında ülkemiz açısından diğer önemli eğitim kurumu üniversitedir. Ülkemizde çok sayıda üniversite kurulmuştur. Hem devlet üniversiteleri hem de vakıf üniversitesi olarak kurulmuş bulunan bu üniversitelerin önemli bir bölümünde yönetim bilimi ve yöneticilik eğitimi içeren bölümler yer almaktadır. Fakültelerden Siyasal Bilgiler Fakülteleri ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri, bölüm olarak da Kamu Yönetimi, Yönetim ve Organizasyon, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi gibi bölümler ilk başta sıralanacaklar arasındadır.

Söz konusu bölümlerden mezun olanların doğrudan yöneticilik pozisyonlarına atanması gibi bir uygulama bulunmamakla birlikte (Mıhçıoğlu, 1988: 88) yapılan sınavlarda alınan sonuçlar değerlendirildiğinde özellikle bu bölümlerden mezun olan adayların daha başarılı olduğu görülmektedir.

Bununla beraber devlet memurları hakkındaki temel kanun olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da ayrıca bir yönetici sınıf öngörülmemiştir. Yöneticilik yapmanın tek ve belirleyici ölçütü yükseköğrenim görmüş olmaktır. Dolayısıyla hangi alanlarda yüksek öğrenim görmüş olmak gerektiği yönünde de bir düzenleme bulunmamaktadır (Günay, 2005: 158).

Anayasanın 128. maddesinde yer alan "... Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" ifadesi uyarınca '3149 sayılı Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesine Dair Kanun' çıkarılmış ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra bu konuda herhangi bir yasal düzenleme yapılmadığından bu alanda bir boşluk olduğu söylenebilir. Ayrıca, kimlerin üst düzey yönetici olarak kabul edileceğine ilişkin de net bir tanımlama bulunmamaktadır. En son 5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 4. bölümünde üst düzey yöneticiliğe ilişkin bir sıralama söz konusudur (Günay, 2005: 159-160). Buna göre: "Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır."

Mülki idare amirlerinden kaymakamlar için merkezi sınavlar sürecini geçip kaymakam adayı olarak atananlar için yurt içi ve yurt dışı staj programını da içeren bir yönetmelik bulunmaktadır. Bu yönetmelik ile 36 aylık bir staj ve eğitim süreci öngörülmüştür. Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda en kapsamlı düzenleme de budur.

Bunun dışında kamu yöneticilerinin eğitime yönelik, kurumların iç düzenlemeleri hariç, yasal düzenleme bulunmamaktadır. Sadece 18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”, görevde yükselmeye ilişkin düzenlemeler ile yönetici atanması konusunda genel bir çerçeve çizmektedir.

5. Sonuç

Devlet mekanizması, belirli bir sistem içerisinde, işbölümüne dayalı, önceden belirlenen kurallar temelinde faaliyet gösteren kurumsal yapıları kapsar. Bu kurumsal yapılar içerisinde yer alıp kamusal mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren kamu çalışanları, belirli bir hiyerarşik düzen içerisinde görev alırlar. Hiyerarşik yapılanma içerisinde yer alan alt, orta ve üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, seçimi ve atanması konularında ülkelere göre farklı uygulamalar söz konusudur.

Ülkemiz, tarih boyu büyük devletler, imparatorluklar kurmuş bir medeniyetin mirasçısı olarak bu konuda da önemli bir birikime sahiptir. Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi noktasında Karahanlılar döneminde kurulan Gulam Sistemi, daha sonra kurulan devletlerce devam ettirilmiş, Osmanlı Devleti bu sistemi geliştirerek Devşirme Sistemi’ni kurmuştur. Bu sistemin özü, devlet yönetiminde görev alacak kişilerin çocukluk çağında belirlenerek eğitilmesine, eğitim sürecinde bilgi, beceri ve yeteneklerine göre sınıflandırılarak görevlendirilmelerine dayanır.

Önceleri iyi işleyen bu yapı daha sonraki dönemlerde belli sebeplerle bozulmuş ve işlevsiz hale gelmiştir. Modernleşme hareketlerinin başladığı dönemlerde de bu yapının yerine batılı tarzda yeni eğitim kurumları ihdas edilmeye başlanmıştır. Bu dönemdeki ıslahat hareketleri daha çok hukuki düzenlemelere ve devlet kurumlarının modernize edilmesine yöneliktir. Eğitim kurumları da bu süreçten nasibini almıştır.

Bu eğitim kurumlarının konumuz açısından önemi Tıbbiye, Harbiye, Mekteb-i Mülkiye gibi daha sonra kamu yöneticisi olarak görev alacak kişileri mezun etmiş olmasıdır. Bununla birlikte bu kurumlar, kaldırılan Enderun Mektebi’nin işlevlerini de belli ölçülerde üstlenmişlerdir. Bugünkü eğitim kurumlarının bir kısmı da bu eğitim kurumlarının mirasçısı

konumundadır. Örneğin Ankara Siyasal Bilgiler, Mekteb-i Mülkiye'nin; Harp Akademileri ise Harbiye'nin devamı niteliğindedir.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimi alanında eğitim verecek, yönetici yetiştirecek bir eğitim kurumu ihtiyacına cevap vermek üzere TODAİE kurulmuştur. Bugün kendisini 'Modern Enderun' olarak tanımlayan kurum (TODAİE, 2016), kanımızca Enderun Mektebi'nin işlevini yerine getirmekten çok uzaktır.

Dünyada da yönetici yetiştirme konusunda farklı uygulamalar mevcuttur. Anglo-Sakson yönetim geleneğinde devlet yönetim anlayışı, işletme yönetimi ile net çizgilerle ayrılmaz. Ekonomiklik, etkililik ve verimlilik temeline dayalı bir yönetim anlayışı söz konusudur. Bu anlayış, kamu yöneticilerinin belirlenmesi ve atanması sürecinde de etkisini gösterir. Sistemin temel özelliği kamu görevlilerinin federal devlete bağlı olarak görev yapması ve seçilen Başkan ile göreve gelip onunla görevden ayrılmalarıdır. Özel sektörden yönetici transferi de bu yönetim modeli için sıklıkla görülen bir uygulamadır.

Kara Avrupası modeli ise 18. yüzyıl Prusyası ve Fransız yönetim geleneği üzerinden gelişmiştir. Bu modelde yönetici sınıf ayrıcalıklı bir konumdadır ve devlet yönetiminin temel taşlarından kabul edilir. Bu yapı, anti demokratik olduğu, toplumdaki bağımsız bir elit sınıf yarattığı için eleştirilmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Fransa'da kurulan ve kamu yöneticisi yetiştiren Ulusal Yönetim Okulu (ENA), tam olarak bu yapıyı kıramamış olsa da kamu yöneticilerinin belirlenmesi ve yetiştirilmesi konusunda başarı göstermiş ve pek çok Avrupa ülkesi için örnek teşkil etmiştir.

Ülkemizde aynı dönemde TODAİE'nin kurulduğu düşünüldüğünde, ülkemizin de bu yapıdan etkilendiği sonucuna rahatlıkla varılabilir. Temel farklılık ise ENA'nın hem yöneticilerin seçilmesinde hem de yetiştirilmesinde rol oynaması, TODAİE'nin ise sadece kamu görevlisi olarak atanan kişilere yönetim eğitimi desteği sağlamasıdır. Bu farklılığın temel nedeni kanımızca, kamu yöneticiliğinin ayrı bir uzmanlık olarak değerlendirilmeyip belirli kriterlere uygun vasıftakilerin yönetici olarak atanması yönündeki fiili uygulamadır.

Ülkemizde bir kamu hastanesinin baş yöneticisi bir hekimdir. Ya da bir devlet okulunu önceden belirlenen niteliklere sahip bir öğretmen yönetir. Yönetici olarak atanma kriterleri kurumdan kuruma farklılık göstermekle birlikte genellikle belli bir süre kamuda görev almış olmak, üniversite mezunu olmak, kurum içi yükselme sınavında başarılı olmak gibi genel kriterler yeterli görülmektedir.

Bu yapının oluşmasında teknik işlerin ve teknik bilgi birikiminin daha önemli olduğu anlayışı etkindir. Buna göre belirli bir kurumdaki çalışanlardan belli bir süre görev yapan ve üniversite mezunu olanlar içinden yükselme sınavını kazanan bir aday, atamaya yetkili makam ya da mevkideki kişilerce uygun görülmesi halinde yönetici olmaya hak kazanmaktadır. Bu anlayış, bir kurumun yöneticisinin o kurumun görev alanına ilişkin teknik bilgiye sahip olması gerektiği düşüncesine dayanır.

Kanımızca bu düşünce tamamen yanlış olmamakla birlikte eksiktir. Yürütülen mal ve hizmet sunumunda teknik bilgi sahibi olmak yöneticinin elini kuvvetlendiren ve daha sağlıklı kararlar almasına yardımcı olan bir özelliktir. Fakat yönetim süreci, sadece teknik bilgiye sahip olmanın yeterli geleceği bir yapı değildir. Günümüzde devletin yapı ve işlevinin de değişmesi ile kamu kurumlarının hizmet sunum anlayışı da değişmeye başlamıştır. Bu durum, kurumları idare eden kamu yöneticilerinin de görev ve sorumluluklarını daha karmaşık hale getirmektedir. İnsan ilişkilerinden anlamak, iç ve dış çevre ile sağlıklı iletişim kurabilmek, personelin motivasyonunu arttıracak önlemleri almak ve uygulamak, kurum içi aidiyeti geliştirecek iş ve işlemlerde bulunmak, görev alanına ilişkin hukuki düzenlemeler hakkında bilgi sahibi olmak, ekonomik gelişmelerden haberdar olmak gibi yönetim eğitiminin alanına giren asli konularda da bilgi sahibi olmak gerekir.

Ancak kabul edilmelidir ki bir yöneticinin hem teknik eğitim hem de yönetim eğitimi almış olması çok sık rastlanan bir durum değildir. Son yıllarda kamu kurumları, çalışanlarına yönelik hizmet içi eğitim, seminer gibi eğitim faaliyetlerini arttırmaktadır. Bu eğitimlerin içeriği de değişmekte ve yeni yönetim anlayışına uygun hale getirilmektedir. Bu süreç, kamu yöneticilerinin yönetim alanındaki eğitim eksikliklerini gidermek üzere eğitim faaliyetleri düzenlenmesini de belli ölçüde içermektedir.

Yeterliliği kanımızca tartışmalı olsa da idarecilere yönetim bilimi alanında eğitim desteği sağlanması olumlu bir gelişmedir. Temel işlevlerinden biri de bu ihtiyacı gidermek olan TODAİE ise bu ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. TODAİE' nin daha işlevsel hale getirilebilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının bu anlamdaki eğitim ihtiyaçlarına karşılık verebilmesi ve bu nitelikteki diğer kurumlarca verilen eğitimlerin koordinasyonunu sağlayabilmesi için hem yetki ve görev yönünden hem de maddi kaynaklar bakımından güçlendirilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde kamu yöneticilerinin seçimi ve atanma usulleri de tartışmalı bir yapı arz eder. Belirli bir süre hizmet etmiş olma, üniversite mezunu olma, yükselme sınavında başarılı olma gibi genel kriterler bulunsa da bu niteliklere sahip kişiler arasından yönetici belirleme ve

atama sürecinde bazı aksaklıklar yaşanmaktadır. Genellikle tercihler siyaseten yapılmakta, kayırmacılık ve torpil gibi idari hastalıklar ön planda olmaktadır.

Kanımızca bunun temel sebebi ülkemizde ABD' deki 'Liyakat Koruma Kurumu' (Merit Protection Board) ya da İngiltere'deki Kamu Görevlileri Kurulu (Civil Service Commission) gibi bir kurumsal yapının olmayışıdır. Bu kurumlar, yönetici atama sürecine doğrudan etki eden, standart belirleyen ve torpil ve kayırmacılık gibi uygulamaları sınırlayan yapılardır.

Ülkemizde Devlet Personel Başkanlığı bu işlevleri üstlenmiş görünmektedir ancak yetki ve görev olarak bu anlamda bir etkinliği bulunmamaktadır. Anglo-Sakson yönetim modelinde yer alan 'Liyakat Koruma Kurumu' (Merit Protection Board) ya da İngiltere'deki Kamu Görevlileri Kurulu (Civil Service Commission) örnek alınabilir ve liyakati önceleyen, yönetici seçimi ve atama sürecinde etkin rol oynayacak, bağımsız bir kurul oluşturulabilir.

Sonuç olarak, yönetim süreci çok boyutlu bir süreçtir ve yönetme yetkisine sahip kişilerin buna uygun vasıflarda olması bir zorunluluktur. Bu anlamda kamu yöneticilerinin de bu zorunluluğun yerine getirilmesi adına bir eğitim sürecinden geçirilmesi gerekmektedir. Ancak bir yöneticinin sadece yönetim formasyonuna yönelik eğitim görmüş olması da tek başına yeterli olmayabilir. Çünkü sadece yöneticilik eğitimi almış olmak, görev alınan kurumun sunduğu hizmetin yürütülmesinde yönetim sorumluluğu tam anlamıyla yerine getirmeye yetmez. Bunun yanında sunulan hizmet hakkında teknik bilgi birikim sahibi de olmak gerekir.

Bu nedenle, yönetim eğitimi faaliyetlerinin de çeşitlendirilmesi, hizmet alanlarına göre teknik bilgileri de belli ölçüde içerecek hale getirilmesi gerekmektedir. Örneğin bir kamu hastanesinin yöneticisi olmak için ne sadece iyi bir hekim olmak ne de sadece iyi bir yönetim eğitimi almış olmak yetmez. Veya bir devlet okulunu yönetim eğitimi olmayan bir öğretmenin idare etmesi ile eğitim bilimleri hakkında hiçbir bilgisi bulunmayan yönetim eğitimi almış bir kişinin yönetmesi arasında yeterlilik anlamında pek bir fark yoktur. Ancak sağlık kurumları yöneticiliği ya da eğitim kurumları yöneticiliği gibi alt eğitim dalları oluşturulup bu alanlardan mezun olanların kamu yöneticisi olarak ilgili kurumlarda görev alması sağlanabilir.

Peki, bu eğitim hizmetini kim verecektir? Bu soruya bizim yanıtımız ise bu yapıya uygun bir dönüşüm süreci geçirmiş TODAİE' dir. TODAİE yeniden yapılandırılarak kamu hizmet alanlarına uygun bir branşlaşmaya gidilmesi, hatta yine TODAİE' nin koordinasyonunda üniversitelerde benzer alanlarda eğitim verecek bölümler açılması yararlı

olacaktır. Zaten sınırlı sayıda olsa da bazı üniversitelerde spor yöneticiliği, sağlık kurumları yöneticiliği gibi bölümler bulunmaktadır. Belli bir program dâhilinde, eğitim standartları belirlenerek, etkin bir koordinasyonla bu bölümler ülke genelinde yaygınlaştırılabilir.

Bu yapının oluşması ve kökleşmesi zaman alacağından, mevcut kamu yöneticilerinin yönetim formasyonlarını geliştirecek şekilde hizmet içi eğitim, seminer gibi uygulamaların yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Bu süreçte de TODAİE etkin bir rol üstlenebilir ve standart belirleme, koordine etme gibi işlevleri yerine getirebilir. Kanımızca bu düzenlemeler, daha etkin ve çağın gereklerine uygun bir yönetim mekanizması kurulmasına olanak tanıyacaktır.

Kaynakça

AKKUTAY, Ülker, (1999), “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi”, Yeni Türkiye Dergisi, Cilt 5, ss. 187-193.

AKTAN, Coşkun Can, (1997), “Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig ve Koçibey Risalesi’nden Öğreneceklerimiz”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3 Sayı: 13, ss. 1389–1393.

AYKAÇ, B. (1997). Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.

BALL, Alan, PETERS, Guy, (2007), (Çev. Nil UZUN), Çağdaş Siyaset ve Yönetim, Yayın Odası, İstanbul.

CHRISTENSEN, Tom And LEGREID, Per (2002), “New Public Management-Undermining Political Control”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management,ss. 93- 120.

COŞKUN, Selim, DULKADİROĞLU, Hakan, (2009), “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, SBF Yayınları.

ÇAM Esat, (2000), Çağdaş Devlet Düzenleri, Der Yayınları, İstanbul.

DARGIE, Charlotte, LOCKE Rachel, (1999), “The British Senior Civil Service”, Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials, Oxford University Press.

DPB, Tarihçe ve Sunuş, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus>, İndirilme Tarihi: 03/02/2016.

EMRE, Cahit, (1998), “Yönetim Bilimi”, Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Sosyal Bilimler Sempozyumu II, Türkiye Bilimler Akademisi Yayını, ss. 35-54, Ankara.

EMRE, Cahit, (1996), “Bürokrasi Siyaset Perspektifinde Yaygınlaşan Yolsuzluklar”, Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu, TMMOB Yayınları, Ankara.

EMRE, Cahit, (1997), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da Kamu Yöneliminin Yapısı ve İşleyişi, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ENA, (2016), History, <http://www.ena.fr/eng/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/History> , İndirilme Tarihi : 03.02.2016.

ERGUN, Turgay, (1988), Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE Yayınları, Ankara.

EROĞUL, Cem (1993), Anatüzeye Giriş, İmge Kitabevi, Ankara.

EROĞUL, Cem, (2006), Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara.

- ERYILMAZ, B. (2002). “Bürokrasi ve Siyaset”, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- FARAZMAND, Ali, (1997), “Introduction”, (Ed. Ali FARAZMAND), Modern Systems of Government: Exploring the Rules of Bureaucrats and Politicians, ss. 9 -18.
- FINDLEY, V. Carter, (1996), Kalemîyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi, (Çev. Gül Ç. Güven) ,Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- FONTENAY, M. H. Bourdeau de, (1960), (Çev. İhsan KUNTBAY), Fransa’da Yüksek Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÖZLER, Kemal, (2003), İdare Hukuku Cilt: 1, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2000), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜLER, Birgül AYMAN, (2005), “Kamu Personel Kanunu Tasarısı Üzerine”, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı:75.
- GÜLER, Birgül AYMAN, KARAHANOĞULLARI, Onur, KARASU, Koray, (2004), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, KAYAUM Yayınları Yayın No:1, Ankara.
- GÜLER, Birgül AYMAN, (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1995, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Birgül AYMAN, (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:4, ss. 3–19.
- GÜNAY, Ö. Faruk, (2005), Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir, Turhan Kitabevi, Ankara.
- HALLAÇOĞLU, Yusuf (1998), XIV.- XVII. Y.Y. Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, TTK Basımevi, Ankara.
- İNALCIK, Halil, (2000), Osmanlı’da Devlet, Hukuk Adalet, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- KALFA, Ceren, (2011), “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 16 Sayı:1, ss. 403–417.
- KARA, Bülent, (2006), “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930–60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 30, No: 2, ss. 149–162.
- KARASU, Koray, (2001), Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi, Mülkiyeliler Birliği Yayınları Tezler Dizisi, Ankara.
- KARASU, Koray, (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi, ss. 225-242.
- KESKİN, Nuray, (2006), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı:2, TODAİE Yayınları, ss. 1–28.
- KETTL, F. Donald (2000), “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, Journal of Public Administration Research & Theory, 10,1;7-35.
- KOCA, Salim, (2002), “Eski Türklerde Devlet Geleneği ve Teşkilatı”, Türkler Ansiklopedisi, Cilt:2, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- MARDİN, Şerif, (1995), (Çev. Mümtaz Er Türküne ve Tuncay Önder), Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul.

MARDİN, Şerif, (1996), (Çev. Mümtaz Er Türköne, Fahri Ünan ve İrfan Erdoğan), Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, İletişim Yayınları, İstanbul.

MIHÇIOĞLU, Cemal, (1988), Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğreniminin Başlangıç Yılları, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.

NİTAS, Koraltay, (2003), "Fransa Yönetim Sistemi", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını ss. 201-278.

ONARAN, Oğuz, (1967), Yönetici Sınıfın Eğitimi Belçika, Fransa, İngiltere, Türkiye, TODAİE Yayınları, Ankara.

ORTAYLI, İlber, (2001), Türkiye İdare Tarihine Giriş, Turhan Kitabevi, Ankara.

ÖKTEM, M. Kemal, KARAER, Tacettin, (1991), “Günümüz Fransa’sında Tüm Yönleri ile Kamu Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:391, TODAİE Yayınları, Ankara.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2004), “Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Türkiye’deki Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları”, II. Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss. 120-165.

ÖNLER, Zafer, (2002), “Kutadgu Bilig’de İktidar Kavramı ve Siyaset Anlayışı”, Türkler Ansiklopedisi, Cilt:5, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.

PEKER, Ömer, (1994), Yönetici Eğitimi, TODAİE Yayını, Ankara.

ŞAHİN, Mustafa, (1999), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8 Sayı:2, TODAİE Yayınları, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan, (2003), “Fransa’da Siyaset ile Yönetim Arasındaki Kavşakta Bir Kurum: Bakanlık Kabinesi”, Danıştay Dergisi, Sayı:105, Danıştay Yayını, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan, (2009), “Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa’da ENA Örneği”, Dumlupınar Ün. Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:24, ss. 291–297.

TODAİE, (2015), 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu,

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c394f6adb70f72b_ek.pdf, İndirilme Tarihi: 01/02/2016.

TODAİE, (2016), Modern Enderun Sizi Bekliyor, <http://www.todaie.edu.tr/genel/sunus.php>, İndirilme Tarihi: 23/01/2016.

TÜRKER, Muammer, (2010), “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”, Dünyada Kamu Yönetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, Ankara, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/abd.pdf, İndirilme Tarihi: 11.11.2010.

UĞUZ, Hülya Eşki, (2010), “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”, Sayıştay Dergisi, Yıl:2010 Sayı:78, ss. 129-147.

UZUN, Şentürk, (2010), “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”, Dünyada Kamu Yönetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf, İndirilme Tarihi: 11.10.2010.

DİĞER KAYNAKLAR

8.6.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

18.03.2002 tarih ve 2002/3975 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik.

23.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik.

06.07.2011 tarih ve 27986 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği.