



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**GEÇMİŞTEN BUGÜNE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ
YETİŞTİRME: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

SEYMEN ÖZTÜRK

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

KASIM 2019



**GEÇMİŞTEN BUGÜNE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME:
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

Seymen ÖZTÜRK

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

KASIM 2019

Seymen ÖZTÜRK tarafından hazırlanan, “Geçmişten Bugüne Üst Düzey Yönetici Yetiştirme: Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan: Doç. Dr. Tekin AVANER

Kamu Yönetimi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye: Doç. Dr. Yusuf PUSTU

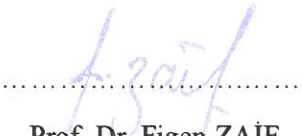
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 07/11/2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.


Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Seymen ÖZTÜRK

07/11/2019

GEÇMİŞTEN BUGÜNE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME:
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

(Yüksek Lisans Tezi)

Seymen ÖZTÜRK

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Kasım 2019

ÖZET

Ülkelerin kalkınması, etkili ve iyi işleyen bir kamu yönetimi mekanizmasına bağlıdır. Kamu Yönetim Sistemi'ni etkili ve verimli biçimde idare edebilecek olan kişiler ise, iyi yetişmiş ve yetenekli üst düzey yöneticilerdir. Üst düzey kamu yöneticilerinin söz konusu yeteneklere ve donanıma sahip olabilmeleri için, iyi yetiştirilmiş olmaları gerekmektedir. Bu da ancak planlı, sistemli, çağdaş, bütüncül ve iyi işleyen bir üst düzey yönetici eğitim ve yetiştirme sistemi ile mümkündür. Nitekim yaklaşık altı asır boyunca, üç kıtada hüküm süren Osmanlı Devleti'nin başarılarında, hiç şüphesiz o dönemde üst düzey yönetici yetiştiren Enderun Mektebi'nin rolü büyüktür. Enderun Mektebi, bu alanda dünyadaki en eski ve en başarılı örnek olup, bu geleneğin kurumsallaştığı en önemli müessesedir. Yine Fransa'da özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan ENA, İngiltere'deki RIPA ve ABD'deki FEI bu konudaki önemli örneklerdendir. Etkinliği tartışılmasına rağmen, Türkiye'de de TODAİE bu kapsamda değerlendirilmektedir. Her ülke, bu konuda kendine özgü birtakım sistemler geliştirmiştir. Bu sistemleri kurarlarken, birbirlerinden etkilenmişler ve bazı yönlerden örnek almışlardır. Ayrıca her ülkenin sahip olduğu üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin, diğerlerinininkine göre üstün ve zayıf tarafları vardır. Bu çalışmanın amacı; tarihsel bir süreç içerisinde yönetici yetiştirme sisteminin geçirdiği aşamaları incelemek, gelişmiş ülkelerde bu sistemin nasıl işlediğini anlamak ve nihayetinde bugün içinde bulunulan durum hakkında bilimsel bir yorum yapabilmektir. Çalışmada; Türkiye'nin, köklerini yüzyıllar öncesinden alan üst düzey yönetici yetiştirme geleneği ve sistemi, geçmişten günümüze kapsamlı biçimde ele alınmıştır. Bunun yanında, günümüzün kalkınmış ülkelerinde bu sistemin nasıl uygulandığı da Fransa, İngiltere ve ABD örnekleri üzerinden detaylıca incelenmiştir. Daha sonra, Türkiye'deki üst düzey yönetici yetiştirme sistemi ile bu ülkelerdeki sistemlerin karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. En nihayetinde, elde edilen bulgular ışığında, Türkiye'deki üst düzey yönetici yetiştirme sistemi hakkında bilimsel bir değerlendirme yapılarak, birtakım öneriler geliştirilmiştir.

Bilim Kodu : 111623
Anahtar Kelimeler : Üst Düzey Yönetici, Yönetici Yetiştirme, Hizmet Öncesi Eğitim, Hizmet İçi Eğitim, TODAİE
Sayfa Adedi : 181
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

TRAINING HIGH LEVEL ADMINISTRATORS FOR PUBLIC SERVICE FROM PAST
TO PRESENT: A COMPERATIVE ANALYSIS

(M. Sc. Thesis)

Seymen ÖZTÜRK

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

November 2019

ABSTRACT

The development of countries depends on an effective and well-functioning public administration mechanism. The people who can manage the Public Administration System in an effective and productive way are well-trained and competent high level administrators/executives. These high level executives need to be well-equipped and trained to have aforementioned competencies and abilities. This can only be possible by a planned, systematic, modern, wholistic and well-functioning training and education system. Thus, in the success of the Ottoman Empire lasting for six centuries in three different continents, Enderun School which trained high level public servants had a great role in the training of these high level executives. Enderun School which is the oldest and the most successful example of the high level executive training in this field is the most important establishment institutionalizing this tradition. Also, ENA established in France at the end of the Second World War, RIPA in England, FEI in the United States of America are important examples in this field. Despite the debate about its impact, TODAIE is considered among one of such institutions in this field in Turkey. Every country established custom systems exclusive to itself in this regard. When establishing such systems, they impacted each others and studied similar systems in other countries as examples. Besides, every country's high level executive training system has strengths and weaknesses compared to the other countries training programs. The aim of this study is to examine the evolution of the phases of executive training systems, to understand how these systems function in the developed countries and thus, to elaborate scientifically on the state in which we are in with respect to these trainings today. In the study, Turkish executive level training tradition and system the roots of which goes back centuries is covered in a comprehensive manner from past to today. Besides, executive training systems and programs of today's developed countries such as France, England and the United State of America is examined in detail to understand how these systems are implemented. Thereupon, a comparative analysis between Turkish executive level training systems and the ones in aforementioned countries was conducted. Thus, in light of the findings from this study, several proposals are developed by making scientific assessments about the executive training systems in Turkey.

Science Code : 111623
Key Words : High Level Executive, Administrator Training, Pre-service Training, In-service Training, TODAIE
Page Number : 181
Supervisor : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

TEŞEKKÜR

Tez çalışmam boyunca desteğini esirgemeyen danışman hocam sayın Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA'ya, tez konumun belirlenmesinde yardımcı olan hocam Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER'e, yüksek lisans eğitimim boyunca beni yönlendiren kıymetli hocam Doç. Dr. Yusuf PUSTU'ya ve değerli arkadaşım Arş. Gör. Yağız AKSAKALOĞLU'na teşekkür ediyorum.

Ayrıca, bu zorlu süreçte bana destek olan aileme, yakınlarıma ve ilköğrenimimden bugüne kadar üzerimde emeği olan bütün öğretmenlerime teşekkürü bir borç bilirim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE EĞİTİMİ

1.1. Yönetim	5
1.2. Kamu Yönetimi	7
1.3. Yönetici.....	8
1.4. Üst Düzey Yönetici.....	11
1.4.1. Üst Düzey Yönetici Kavramı	11
1.4.2. Üst Düzey Yöneticilerin Önemi.....	13
1.4.3. Üst Düzey Yöneticilerde Bulunması Gereken Özellikler	15
1.4.4. Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmelerinin Gerekliliği.....	15
1.5. Yönetici Eğitimi.....	17
1.6. Yönetici Yetiştirme.....	20
1.7. Hizmet Öncesi Eğitim.....	22
1.7.1. Hizmet Öncesi Eğitimin Tanımı	22
1.7.2. Hizmet Öncesi Eğitim Türleri.....	23
1.7.3. Hizmet Öncesi Eğitimde Devletin Konumu	24
1.8. Hizmet İçi Eğitim	25
1.8.1. Hizmet İçi Eğitimin Tanımı	26
1.8.2. Hizmet İçi Eğitimin Gerekliliği	27

Sayfa

1.8.3. Hizmet İçi Eğitimin Amaçları	29
1.8.4. Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri.....	31

2. BÖLÜM**TÜRKİYE’NİN ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME GELENEĞİ
VE SİSTEMİ**

2.1. Tarihsel Gelişim.....	37
2.1.1. Osmanlı Dönemi	37
2.1.1.1. Tanzimat öncesi dönemi.....	38
2.1.1.2. Tanzimat sonrası dönem.....	41
2.1.2. Cumhuriyet Dönemi.....	47
2.1.2.1. Planlı dönem öncesi.....	47
2.1.2.2. Planlı dönem.....	49
2.2. Hizmet Öncesi Eğitim.....	54
2.3. Hizmet İçi Eğitim	55
2.4. Geçmişten Günümüze, Türkiye’de Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar.....	57
2.4.1. Enderun Mektebi.....	58
2.4.1.1. Enderun eğitim sisteminin dayandığı temeller	58
2.4.1.2. Enderun Mektebi’nin kuruluşu.....	61
2.4.1.3. Enderun eğitim sisteminin işleyişi.....	63
2.4.1.4. Terfi sistemi; “Çıkma Kanunu”.....	69
2.4.1.5. Enderun sisteminin bozulması.....	71
2.4.1.6. Enderun eğitim sistemi hakkında genel değerlendirme.....	74
2.4.2. Mülkiye Mektebi.....	77
2.4.2.1. Mülkiye Mektebi’nin kurulma amacı.....	77
2.4.2.2. Mekteb-i Fünun-u Mülkiye (1859-1877)	78
2.4.2.3. Mekteb-i Mülkiye-i Şahane (1877-1908).....	79

	Sayfa
2.4.2.4. Mekteb-i Mülkiye (1908-1915).....	80
2.4.2.5. Mekteb-i Mülkiye'nin yeniden açılışı (1918-1922)	81
2.4.2.6. Cumhuriyet döneminde Mülkiye Mektebi	81
2.4.2.7. Siyasal Bilgiler Fakültesi.....	82
2.4.2.8. Mülkiye Mektebi'nin Türk Kamu Yönetimi'ne katkıları.....	83
2.4.3. Mekteb-i Sultani (Galatasaray Lisesi).....	84
2.4.4. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)	86
2.4.4.1. Kuruluşu ve tarihsel gelişimi.....	86
2.4.4.2. Amacı ve görevleri	89
2.4.4.3. TODAİE'nin faaliyetleri	90
2.4.4.3.1. Eğitim faaliyetleri	90
2.4.4.3.2. Araştırma faaliyetleri (uygulamaya katkıları)	95
2.4.4.3.3. Derleme ve yayın faaliyetleri	97
2.4.4.4. TODAİE hakkında genel değerlendirme.....	98
2.5. Bugünkü Durum	100

3. BÖLÜM

GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME

3.1. Fransa'da Üst Düzey Yönetici Yetiştirme	103
3.1.1. Tarihsel Gelişim	103
3.1.2. Hizmet Öncesi Eğitim	108
3.1.3. Hizmet İçi Eğitim	109
3.1.4. Fransa'da Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar	112
3.1.4.1. ENA (Ulusal Yönetim Okulu).....	112
3.1.4.2. Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (IIAP) / (Institut International d'Administration Publique)	118
3.1.4.3. Siyasal Bilimler Enstitüsü	119
3.1.4.4. Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yerleştirme Merkezi	119

	Sayfa
3.2. İngiltere’de Üst Düzey Yönetici Yetiştirme	120
3.2.1. Tarihsel Gelişim	120
3.2.2. Hizmet Öncesi Eğitim	124
3.2.3. Hizmet İçi Eğitim	125
3.2.4. İngiltere’de Kamu Yöneticisi Eğitimi ve Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar	127
3.3. ABD’de Üst Düzey Yönetici Yetiştirme	131
3.3.1. Tarihsel Gelişim	131
3.3.2. Hizmet Öncesi Eğitim	134
3.3.3. Hizmet İçi Eğitim	135
3.3.4. ABD’de Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar	137
4. BÖLÜM	
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ	
4.1. Türkiye-Fransa Karşılaştırması	145
4.2. Türkiye-İngiltere Karşılaştırması.....	151
4.3. Türkiye-ABD Karşılaştırması.....	156
4.4. Bulguların Yorumlanması	162
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	167
KAYNAKLAR	173
ÖZGEÇMİŞ	181

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BM	Birleşmiş Milletler
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ENA	Ulusal Yönetim Okulu (Ecole Nationale d'Administration)
FEI	Federal Yönetici Enstitüsü (Federal Executive Institute)
IIAP	Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (Institut International d'Administration Publique)
İHM	İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KSEP	Kısa Süreli Eğitim Programları
KYUP	Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RIPA	Uluslararası Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü (Royal Institute of Public Administration)
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YYAEM	Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

GİRİŞ

Bu çalışmada “üst düzey yönetici yetiştirme” konusu ele alınacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev alacak kişilerin nasıl yetiştirildiği hakkında, geçmişten günümüze bir inceleme yapılacaktır.

Bu kapsamda, Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme geleneği ve yöntemleri hakkında Osmanlı Dönemi’nden başlanarak bilgiler verilecektir. Cumhuriyet Dönemi’nde bu geleneğin nasıl devam ettiği ve günümüzde ne durumda olduğu konu edilecektir.

İlerleyen kısımlarda ise, kamu yönetimi alanında gelişmiş olan birkaç tane Batılı devletin üst düzey yönetici yetiştirme sistemi hakkında bilgiler verilecektir. Daha sonra, Türkiye’deki sistem ile bu ülkelerin sistemleri arasında bir karşılaştırma yapılarak, elde edilen bulgular yorumlanacaktır.

Kamu yönetiminde üst düzey yönetici yetiştirme konusu, her zaman bilimsel açıdan tartışılmış ve gündemde olmuştur. Kökleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanan üst düzey yönetici yetiştirme geleneği, Cumhuriyet kurulduktan sonra da devam etmiş ve günümüze kadar da gelmiştir. Özellikle Osmanlı dönemindeki Enderun Okulu bu alanda Dünyadaki en eski ve en başarılı örnek olup, bu geleneğin kurumsallaştığı en önemli müessesedir. Yine Tanzimat Döneminde kurulan Mülkiye Mektebi de, modern tarzda kurulmuş olan bir diğer önemli kurumdur. Cumhuriyet döneminde ise TODAİE’nin kurulması, üniversitelerde Kamu Yönetimi kürsülerinin kurulması önemli örneklerdir.

Sürekli gelişen ve değişen dünyada, devletlerin kalkınmasında kamu yönetimi sisteminin rolü büyüktür. Nitekim kamu yönetiminin başarısı da, üst düzey yöneticilere bağlıdır. Dolayısıyla, bir ülkedeki üst düzey yönetici yetiştirme geleneği ve sistemi, ülkenin başarısı için olmazsa olmaz bir koşuldur. Hiç şüphesiz, Osmanlı Devleti’nin yaklaşık 600 yıl boyunca üç kıtaya birden hükmedebilmesinde, sahip olduğu yönetici yetiştirme sistemi başat bir faktördür.

Günümüzde de, kalkınma yarışında önde giden ülkelere bakıldığında, söz konusu ülkelerdeki üst düzey yönetici yetiştirme sistemlerinin öne çıktığı görülmektedir. Türkiye’de de, özellikle TODAİE’nin 2018 yılında kapatılmasıyla, bu alanda ortaya

ıkması muhtemel görülen boşluğın nasıl doldurulması gerektiği hakkında, bilimsel bir çalışma yapılması ihtiyacının olduğu bilinmektedir. Bu noktada, Türkiye'nin sahip olduğu yönetici yetiştirme sistemini, Osmanlı döneminden bugüne ele alarak, günümüzün gelişmiş Batılı devletlerinin sistemleriyle karşılaştırmalı analizini yapmak büyük önem arz etmektedir. Bu sayede, Türkiye'nin mevcuttaki st düzey yönetici yetiştirme sisteminin hangi yönlerden üstün, hangi yönlerden zayıf olduğu tespit edilmiş ve eksikliklerin giderilmesi yönünde bir çıkış yolu aranmış olacaktır.

Bu çalışmanın yapılmasının amacı; st düzey yönetici yetiştirme sistemi hakkında teorik bilgiler vermek, Türkiye'deki st düzey yönetici yetiştirme sisteminin geçmişten bugüne dek nasıl bir seyir izlediğini ortaya koymak, gelişmiş bazı Batı lkelerinde bu sistemin nasıl işlediğini incelemek ve nihayetinde Türkiye'deki yönetici yetiştirme sistemi ile bu ülkelerdeki yönetici yetiştirme sistemlerinin karşılaştırmalı analizini yapmaktır.

st düzey yönetici yetiştirme konusunda, Türkiye ile gelişmiş Batılı Devletler arasında karşılaştırmalı bir analiz yapılacak olması, çalışmayı daha da önemli hale getirmektedir. Bu çalışmayı benzerlerinden farklı kılan önemli husus; hem güncel bir çalışma olması hem de Türkiye ile Batılı ülkelerin karşılaştırmalı analizinin yapılmış olmasıdır. Böylece, st düzey yönetici yetiştirme konusuna yeni bir bakış açısı kazandıracaktır. Çalışmanın sonuçları ve değerlendirilmesi neticesinde, hem teoriye hem de uygulamaya fayda sağlanacak ve akademik dünyaya bilimsel bir katkı sunulacaktır. Üstelik yapılan bu çalışma, bundan sonra bu alanda yapılacak çalışmalara da ışık tutacaktır.

Çalışmanın konu bakımından sınırı; st düzey yönetici yetiştirmedir. Bu sebeple, Kamu Yönetiminde var olan, ancak st düzey yönetici yetiştirme ile alakalı olmayan konular çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Çalışmanın yer bakımından sınırı, Türkiye'deki st düzey yönetici yetiştirme sistemleridir. Buna ilaveten, çalışmanın dördüncü bölümünde Fransa, İngiltere ve ABD lkelerinin sistemleri de kapsam içerisindedir. Bunların dışındaki ülkeler ise çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

Zaman bakımından sınırı ise, Osmanlı Dönemi'nden günümüze kadar olan zaman dilimidir. Dolayısıyla, daha eski dönemler çalışma kapsamı dışındadır. İncelenen yabancı

lkelerdeki sistemlerde ise, mümkün olduğunca yakın dönemler esas alınmaya çalışılmıştır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle “st düzey yönetici” kavramı açıklığa kavuşturulacak ve üst düzey yöneticiliğin kavramsal erevesi belirlenecektir. Daha sonra, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi ile ilgili bilgiler verilecek, özellikle yöneticilerin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri ve yönetici yetiştirme uygulamalarının erevesi çizilecektir. İkinici bölümde ise, Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme sistemi hakkında bilgiler verilecektir. Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi’ndeki yönetici yetiştirme sistemi ve bu alandaki önemli kurumlar hakkında sistematik ve kapsamlı bilgiler verilecektir. nc bölümde; Fransa, İngiltere ve ABD’deki üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri incelenecektir. Bu kapsamda, ilgili ülkelerin üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri ve kurumları hakkında bilgiler verilecektir. Dördüncü bölüm, karşılaştırmalı analiz bölümüdür. Bu bölümde Türkiye’deki sistem ile Fransa, İngiltere, ABD lkelerindeki sistemlerin karşılaştırmalı analizi yapılacak ve elde edilen bulgular yorumlanacaktır. Sonuç ve öneriler kısmında ise, genel bir değerlendirme yapılarak, Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme sistemi hakkında önerilerde bulunulacaktır.

1. BÖLÜM

ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ VE EĞİTİMİ

1.1. Yönetim

“Yönetim” kavramı, geçmişten bugüne kadar değişik biçimlerde algılanmış ve literatürde farklı tanımlamalar yapılmıştır. Öncelikle, söz konusu tanımlamalara değinmek yararlı olacaktır:

Yönetim aynı grupta olan kişilerin, ortak bir hedefe yöneltilmesi için, onlara yol gösterme, önderlik etme ve bu konularda denetim yapmaktır.¹

Yönetim, işbirliğinde bulunan bir grubun faaliyetlerini, ortak amaçlar doğrultusunda sürdürme sürecidir. Bu süreç, seçkin bir insan grubunun, diğer insanların faaliyetlerini koordine etme faaliyetlerini kapsamaktadır.²

Yönetim önceden belirlenmiş olan bir hedefe varmak için, mekân, zaman, para, malzeme ve insan gücünün daha verimli ve iyi kullanılmasını sağlayan bir kavramdır.³

Yönetim, amaç (hedef) anlamına gelen; devletin örgütleyici eylemlerini ve eylemleri sürekli kılarak hayata geçiren bir araç olarak tanımlanabilir. Yönetim; toplumu hayatın farklı kesimlerinin işleyişini düzenleyen ve bu kesimlerin idarî kuruluşlarının belirleyici özelliklerinin de netleşen bir hareketler dizisi, aynı hedefe varmak isteyenlerin yer aldıkları bir teşkilatın zaman kaybına uğramadan en kısa yoldan hedeflerine varmalarını sağlayan ve plân yapma, işe eleman alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme unsurlarından meydana gelen bir yöntemdir.⁴

¹ Newman, H. W. (1985). *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare* (Çev. K. Sürgit). Ankara: Yetkin Yayınları, 1.

² Massie, J. L. (1983). *İşletme Yönetimi* (Çev. Ş. Özalp). Eskişehir: Bayteş Yayıncılık, 17.

³ Tortop, N. (1990). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*. Ankara: Varol Matbaası, 20-21.

⁴ Fişek, K. (1975). *Yönetim*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No 387, 13.

Kısaca Yönetim, dar manada sadece yürütme kapsamındaki idari kuruluş ve faaliyetleri ifade ederken daha geniş manada ise; yürütmeyle beraber yasama ve yargı kapsamını giren idarî kuruluş ve eylemleri de içine alır.⁵

“Bir hedefe varmak amacıyla, faaliyetlerini organize ve kontrol etmek” anlamına gelen idare kavramı, aynı zamanda değişik üretim faktörlerini ve insan emeğini bir araya getirmek, belli bir hedefe doğru yöneltmek anlamına da gelebilir.⁶

Belirli amaç ya da amaçları, insan, para, zaman, malzeme, makine ve teçhizat, yer ve tesisler, metot ve mevzuat gibi kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle gerçekleştirme bilim ve sanatıdır.⁷

Yönetim, organizasyonlardaki insan gruplarının ortak hedeflere ulaşabilmek için yaptıkları ortaklaşa eylemlerdir.⁸

Yönetim; “organizasyon hedeflerinin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleşmesi için yapılan plânlama, teşkilatlanma, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarına ait kavram, ilke, teori, model ve tekniklerin düzenli ve bilinçli bir şekilde ustalıkla uygulanmasıyla ilgili çalışmaların tümüdür.”⁹

Yukarıdaki tanımlamalara baktığımızda, söz konusu tanımlamaların ortak yönlerinden hareketle: Yönetimin bir grup faaliyeti (sosyal bir faaliyet) olduğunu, belirli bir amacı gerçekleştirmek için yürütüldüğünü, sınırlı sayı ve miktardaki insan, para, malzeme, ekipman ve zaman kaynaklarının en etkin ve verimli biçimde kullanılarak istenilen amaca ulaşmak için yürütülen sistematik ve planlı faaliyetler bütünü olduğunu söyleyebiliriz. Yönetim aynı zamanda bir süreçtir. Yönetim bir disiplindir ve bir bilim dalıdır.

⁵ Gözübüyük, Ş. (1976). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. Ankara: Sevinç Matbaası, 5.

⁶ Sürgit, K. (1981). Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 14(1), 3.

⁷ Sürgit, K. (1970). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdare Dergisi*, 3(1), 16.

⁸ Simon, H. A., Smithburg, D. W. and Thomson, V. A. (1973). *Kamu Yönetimi*. (Çev: C. Mıhçıoğlu). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1.

⁹ Peker, Ö. (1995). *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*. Ankara: TODAİE Yayını, 33.

1.2. Kamu Yönetimi

Kamu Yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç gereçler ile bunların yönetimi anlamına gelmektedir. Kamu politikalarının yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve kurumsal çabaların eşgüdümlemesidir. Kamu yönetiminin en temel işlevi, hükümetin günlük işlerini yürütmektir.¹⁰

Dar anlamda Kamu yönetimi, yalnızca yürütme ile ilgili kuruluşları ve etkinlikleri incelerken; geniş anlamda kamu yönetimi ise, yasama ve yargı alanındaki kuruluş ve etkinlikleri de inceler. Yani geniş anlamda Kamu yönetiminin alanına; genel yönetim, yerel yönetimler, meslek kuruluşları, özerk kurumlar, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetim ve danışma kurumları girmektedir.¹¹ Bu kapsamda düşünüldüğünde, yasama organının kanun yapmak için gerçekleştirdiği işlemler ve yargı organının yaptığı idari işlemler, geniş anlamda kamu yönetiminin alanına girebilmektedir.¹²

Günümüzde "kamu yönetimi" deyiimi, hem hukuk hem de yönetim bilimi alanında kullanılmaktadır. Kamu yönetimi kavramı, yasama ve yargılama dışında, tüm kamusal kuruluşlarla kamusal işleri içermektedir. Kamu yönetiminin amacı, kamunun yararadır. Toplumsal bir varlık olan insan, kendi kendisine yeterli değildir. Birey, toplumdaki iş bölümü, değişim (mübadele) ve özel girişim sayesinde gereksinmelerinin bir bölümünü karşılayabilir. Ancak, can güvenliği, mal güvenliği, ulusal güvenlik, adalet gibi bütün bireyler ve toplumun geneli için yaşamsal önem taşıyan gereksinimler kamu yönetiminin alanına girer.¹³

Yönetim konusu, özel yönetim ve kamu yönetimi şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Kamu idareleri devletin yürütme görevini yerine getiren kuruluşların bütünüdür. Bu kuruluşlar; Bakanlıklar, Genel Müdürlükler, Daireler, Teşkilatlar, Kurullar, Kurumlar, İktisadi Teşekküller, İl İdareleri ve Belediyelerdir.¹⁴

¹⁰ Ergun, T. (2000). *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Ankara, 4.

¹¹ Ergun, 2000, 5.

¹² Ergun, T. ve Polat, A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını, 6.

¹³ Günel, N. (1995). 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 19.

¹⁴ Aktan, T. (1987). *Kamu İdaresi*. Ankara: Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayını No:43, 17.

Geleneksel olarak, özel yönetim ile kamu yönetimi arasında ayırım yapılmaktadır. Özel yönetimde verimlilik ve etkinlik ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetiminde ise kamu yararı ön plana çıkmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu ve kamu yönetiminin sürekli olarak siyasetin müdahalesinde kaldığı kabul edilmektedir.¹⁵ Özel yönetimde kar ön plandayken, kamu yönetiminde kamu hizmeti, kamu yararı ve toplumun çıkarları ön plandadır. Nitekim özel kuruluşlar kazanç getirmeyen alanlarda yatırım yapmaz iken, kamu kurumları kamuya hizmet amacını gerçekleştirebilmek için kazanç sağlamaksızın pek çok alanda faaliyet gösterebilmektedir. Ayrıca kamu yönetimi, kamu yararını gerçekleştirmek konusunda birtakım ayrıcalıklara sahiptir. Bu doğrultuda Kamu yönetimlerinin kuruluşu, örgütlenişi, görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmiştir.¹⁶

Özel yönetim için müşteri kavramı “tüketici” anlamına gelirken, kamu yönetimi için “yurttaş” anlamına gelir. Önceden vatandaşlar kamu yönetiminden kamusal hizmetleri alırken, geleneksel beklentilerin karşılığı olarak “adalet, eşitlik, verimlilik, etkililik ve tarafsızlık” ilkeleri çerçevesinde hizmet talep ederken; artık yeni yönetim sistemine göre yurttaş, alınan kararlarda söz sahibi olan, yönlendiren durumda olup, “Kamu yönetimini her düzeyde etkileyebilen aktif vatandaş” durumundadır. Günümüzde gelinen en son nokta olarak hedef; “katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, şeffaf, yolsuzluklardan arınmış, etkili, verimli, yurttaş gereksinimleri karşısında duyarlı bir kamu yönetimine ulaşılmasıdır.”¹⁷

Kamu Yönetiminin görevi, toplumun yönetilmesi, toplumsal olayların yönlendirilmesi, uygulanan disiplinlerin toplumun yapısına göre geliştirilmesi ve kamu yararına yönelik kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir.¹⁸

1.3. Yönetici

Yönetici kavramı hakkında yapılan çeşitli tanımlara yer vermek yararlı olacaktır.

Yönetici, amaç veya amaçlara ulaşabilmek için eldeki kaynaklardan en iyi biçimde yararlanan, düzenleyen, yol gösteren, izleyen, aracılık ve önderlik eden kişidir.¹⁹

¹⁵ Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1992). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 9.

¹⁶ Gözübüyük, Ş. (1991). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası, 8.

¹⁷ TOBB. (2000). *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*. Ankara: TOBB Yayını, 108.

¹⁸ Coşgun, G. (1978). *Kamu Mali Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayını, 1.

Belirlenen hedeflere ulaşmak için başkaları aracılığıyla iş gören ve iş yaptıran kişidir. Kısaca, önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için, yanında başkalarını çalıştıran her kişi idarecidir.²⁰

Yönetici; planlama, örgütleme, kaynakları düzenleme ve sağlama, yöneltme, nezaret, koordinasyon, kontrol ve idareyi geliştirme fonksiyonlarını yerine getirerek ortak çaba ile amaç veya amaçların gerçekleştirilmesi için yol gösteren kişidir.²¹

Yönetici, üst düzeyde çalışan sevk ve idare eden, bir kuruluşun başında duran, emrinde çalıştırdığı personelleri emir ve kumanda eden kişidir. Yönetme faaliyetlerini yürütür. Bir kurum veya kuruluşun tüm çalışmalarını, uygulama ve başarıyı aktaracak şekilde uyumlu hale getirmeye yönetim denir. İnsanların çalışmasını sağlamalı ve onları istenilen amaca yönlendirebilmelidir. İnsan, anlaşılması en zor görevlerinden biridir. Yönetici birçok usulü başarıyla uygulayarak, emrinde çalışan insanlardan en iyi biçimde yararlanmalıdır.²²

Yöneticilik aynı zamanda, bir amacın gerçekleştirilmesini isteyen ve bu amacın gerçekleştirilmesi için çalışan insanları, yine aynı amaç doğrultusunda seferber etmektir.²³

Hizmetlerin, eldeki kaynaklardan en iyi şekilde faydalanarak hızlı, düşük masraflı, yüksek verimli ve nitelikli biçimde yerine getirilmesi, sürekli çoğalan ölçüde olması gereken niteliklere sahip, iyi yetişmiş yöneticilere bağlıdır.²⁴

Bir idareci, hizmet vermekle sorumlu bulunduğu alanın, bütün fizikî, iktisadi, toplumsal ve kültürel şartlarını, içinde bulunduğu ortamı, teşkilât örgütlerini ve insan kişiliğinin genel yapısını öğrenmeye ve bilmeye mecburdur.²⁵

Yöneticinin başlıca görevleri, hedef ve izlemek yolu belirlemek, plân yapmak, kaynakları temin ederek düzenlemek, komut ve talimatlar vererek denetim ve işbirliği sağlamak, işi

¹⁹ Çengelci, N. (1973). Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi Sorunu. *Türk İdare Dergisi*, 44(343), 5.

²⁰ Koçel, T. (1970). İşletme Yöneticilerinin Eğitimi. *Banka Dergisi*, 7(9), 52.

²¹ Sürgit, 1970, 16.

²² Tortop, N. (1970). Kamu Yönetiminde Yöneticinin Rolü ve Önemi. *Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 2(2), 231.

²³ Tortop, 1990, 118.

²⁴ Sürgit, 1970, 16.

²⁵ Çoker, Z. (1995). *Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 7.

benimsetmek. Denetim ve yönetimi geliştirmek, dış ilişkileri ve temsil görevini yerine getirmektir.²⁶

İyi bir yönetici demek, plânlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve kontrol görevlerini gerçekleştirirken, mümkün olduğunca daha az insan gücü, daha az para, daha az yer ve daha az malzeme kullanarak, daha çok etkili, daha çok verimli ve kaliteli mal ve hizmet elde edebilen kişidir.²⁷

İyi bir yöneticide bulunması gereken temel nitelikler ise şunlardır:²⁸

- Yönetici, yönetimin beş temel unsurunu (planlama, örgütleme, kumanda, eşgüdüm ve denetleme) en iyi biçimde uygulamalıdır. Yönetici planlı hareket etmeli, örgütleyici olmalı, işbirliğini sağlamalı ve denetim kurallarına uygun hareket etmelidir.
- Yönetici, personelini dinlemelidir. Personelinin görüş ve düşüncelerinin üst düzey yönetici tarafından dinlenmesi, personelin moralini ve dolayısı ile iş verimini artırır. Ayrıca personel, kendisine değer verildiğine inanır ve böylelikle iş motivasyonu da yükselir.
- Yönetici, yapılması planlanan çalışmalardan personelini haberdar etmeli ve yapılacak işi personele inandırmalı, benimsetmeli ve personeli önceden motive etmesini bilmelidir.
- Yönetici, iş yeriyle ilgisini kesmemelidir. Yönetici, ne bürosuna fazla bağlanmalı ne de ilgisini kesmelidir. Büro ile dış ilişkilerini uyumlu ve dengeli şekilde sürdürmelidir.
- Yönetici, alt kademe personele kendine güveni ve girişimciliği aşılamalıdır. Yönetici, yalnızca emirler veren ve itaat bekleyen bir komutan olmamalı, aynı zamanda personeli kendi kendine iş yapabilir seviyeye getirmelidir.
- Yönetici, gerektiğinde alt kademelere yetki devretmeli ve bu konuda cömert davranmalıdır. Çünkü bütün yetkileri kendinde toplayan bir yönetici, gereksiz işlerle uğraşmaktan temel görevlerine odaklanamaz ve çözmesi gereken temel sorunlarla ilgilenmeye vakit bulamaz.

²⁶ Çengelci, 1973, 5.

²⁷ Aykaç, B. (1990). Yöneticilik Mesleği. *Karınca Kooperatif Postası Dergisi*, 1(640), 16.

²⁸ Çengelci, 1973, 5-6.

- Yönetici, personelini iyi tanımalı ve onları yetenekleri doğrultusunda yönlendirmeli ve yetiştirmelidir. Personelin kişiliği ile yaptığı iş arasında bir ilişki bulunmasına özen göstermelidir.²⁹
- Bunların yanı sıra; önderlik, liderlik vasıflarına sahip olmalı, zamanında ve yerinde karar verebilmeli, güncel gelişmelere ayak uydurabilmelidir. Çağdaş yönetim metotları hakkında uzman olmalı ve insanlar arası ilişkileri iyi bilmeli, içinde yaşadığı toplumun yapısını ve görevli olduğu kuruluşu her yönüyle tanımalıdır.

Yöneticiler, kademelerine göre üç gruba ayrılmaktadırlar. Bunlar: alt, orta ve üst düzey yöneticilerdir. Çalışmanın konusu üst düzey yöneticilerle ilgili olduğu için, bundan sonraki başlıkta üst düzey yönetici kavramının açıklanması uygundur.

1.4. Üst Düzey Yönetici

1.4.1. Üst Düzey Yönetici Kavramı

Üst düzey yöneticinin tam ve kesin olarak tanımını yapmak zordur. Konusunda uzman yazarlar ve bilim adamları tarafından yapılan değişik tanımlamalara yer vermek yararlı olacaktır.

Üst Düzey Yönetici, “kurumların uzun vadeli planlarının ve yıllık programlarının hazırlanmasından, kaynakların düzenlenmesinden ve sağlanmasından, çabaların ortak amaçlara yönltilmesinden ve koordine edilmesinden, planlarla uygulamaları karşılaştırarak gerekli düzeltme tedbirleri alınmasından, teşkilat ve metotların değişen ihtiyaç ve şartlara uygun olarak geliştirilmesinden sorumlu olan yönetici” olarak ifade edilmektedir.³⁰

Üst düzey yöneticiler, birden fazla bölümü idare eden, eşgüdüm sağlayan ve uzun vadeli hedefler belirleme durumunda olan idarecilerdir.³¹ Bu idareciler kendi seviyelerine paralel

²⁹ Tortop, N. (1992). *Personel Yönetimi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 271.

³⁰ Sürgit, 1970, 17.

³¹ Alsbury, A. (1996). *Avrupa’da Yönetici Eğitimi Yöneticiler İçin El Kitabı*. (Çev. A. Ersoy). İstanbul: Milliyet Yayınları, 14.

olarak, daha geniş içerikli konularla ilgilenirler ve denetimleri altında bulunan kurumsal yapının koordinasyonuna daha fazla önem verirler.³²

Başka bir ifadeyle üst düzey yönetici; bulunduğu kuruluşun hiyerarşik yapısının en üst düzeyinde veya belirli bir sınıra kadar üst düzeyinde görev yapan, statü açısından kanunlarda belirlenmiş görev unvanlarına sahip olan, bulunduğu görev yerine belli bir atama biçimleriyle atanmış olan, taşıdığı özellikler ve gördüğü işlerin devlet için taşıdığı önemle orantılı olarak aylık alan, genellikle yüksek öğrenim görmüş kişidir.³³

Birleşmiş Milletlerin bu konuda yaptığı tanıma göre; “üst düzey yöneticiler, kamu kurum ve kuruluşlarının üst seviyelerinde görev yapan ve ana politikaların kesin şekle sokulmasıyla uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetimle alâkalı politikaya ait karar verme sorumluluğu bulunan ve bakanlar veya yönetim kurullarınca tespit edilen temel politikaları, işlemsel politikalar ve program kararlarına çeviren kişilerdir.”³⁴

Türkiye’de 657 sayılı kanunun 36. Maddesine göre 1. 2. 3 ve 4. Derecede yer alan, devlet için arz ettikleri önem, taşıdıkları yönetim sorumluluğu nedeniyle kendilerine ek gösterge hakkı tanınan görevleri işgal edenler üst düzey yönetici sayılmaktadır. ABD’deki federal uygulamaya göre ise, GS-15’ten GS-18’e kadarki derecelerde çalışanlar üst düzey yönetici sayılmaktadır. İngiltere’de ise “Administrative Class” sınavını kazananlar üst düzey yöneticileri oluşturmaktadır.³⁵

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Tasarısının 36. Maddesinin gerekçesinde; “Müsteşar kademesinden, Genel Müdür Yardımcılıklarına kadar idari karar mevkiinde bulunanlar, mülki idarede kaymakamlık ve Valilik mevkilerini işgal edenler, bu sınıfın tabii unsurları olarak akla gelebilir” denildikten sonra “icracı sınıfta veya bilimsel, teknik ve mesleki sınıflarda devlet hizmetlerindeki tecrübeleri ve idarecilik kabiliyetleri dolayısıyla, yöneticilik görevlerini yürütebilecek niteliğe erişmiş olanların” yönetici sınıfa

³² Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri*. Ankara: TODAİE Yayını, 21.

³³ Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri-İşlevleri-Eğitim Sorunları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2.

³⁴ Ergun, T. (1988). *Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi*. Ankara: TODAİE Yayını, 5-6.

³⁵ Şaylan, G. (1972). Türkiye ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(1), 45.

geçmelerinin mümkün olduğuna ve bu suretle devlet memurluğu içinde sosyal bir genişlik sağlanabileceğine işaret edilmektedir.³⁶

Türkiye’de üst düzey yöneticiler; kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı ve Daire Başkan Yardımcısı gibi merkez örgütünde görevli yöneticilerle illerdeki Valiler yüksek kademe yöneticisi olarak sayılabilir.³⁷

1.4.2. Üst Düzey Yöneticilerin Önemi

Üst düzey yöneticiler, kurumların uzun vadeli plânlarını ve programlarını hazırlarlar. Bu plânlar gereğince, lâzım olan kaynakları nereden alacaklarını tespit ederler. İnsan kaynakları ve teşkilatın diğer imkânlarını da kullanarak, ortak hedeflere erişme yolunda çalışan ve çalıştıran, yönetiminde bulunan farklı görevleri yerine getirten yürütme ve denetim birimlerini yönlendirir, denetler ve aralarındaki koordinasyonu yerine getirirler.³⁸ Karar verici konumunda bulunanlara en yakın durumda olarak, alınan kararların uygulanması sonucunda ortaya çıkan problemlere ve önerilen çözümleri de göz önüne alarak yeni düzenlemeler yaparlar. Ayrıca, kamu politikaları yapılması konusunda siyasetçileri yönlendirirler.

Kamu yönetimi alanındaki köklü dönüşüm, devletin tek hakim aktör olmaktan uzaklaşmasıyla devletin rolünün değişmesi, piyasaların genişlemesi, yeni sosyal görevlerin zaruri olarak ortaya çıkması, teknoloji ile kamu hizmetlerine daha rahat erişebilmek ve siyasî alanda sıradan yurttaşlar, özel sektör, işçi sendikaları, sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları tarafından oluşturulan politik ağların çoğalması ve bunların kamu politikalarının biçimlenmesinde ana aktörler olarak yer alması sonucunu meydana getirmiştir. Bu siyasî ağlar, siyasa geliştirmede yeni bir alan oluşturmakta ve her biri sosyal refah, eğitim gibi kendi sahalarında kendi çıkarlarına hizmet eden çabalarda bulunmakta, var olan politikalar hakkında tartışmakta ve bu politikaların iyileştirilmesi meşgul olmaktadır.³⁹

³⁶ Sürgit, 1970, 18.

³⁷ Mıhçıoğlu, C. (1968). Türkiye’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 40.

³⁸ Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 36.

³⁹ Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 1(466), 147-148.

Küreselleşme ve teknolojinin gelişmesiyle, yönetim yapıları da değişime uğramıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının sonucu olarak; kırtasiyecilik ve hiyerarşi uygulaması, bugün vatandaşların kamu kuruluşlarından beklentilerine cevap verememektedir. Bu durumda etkili, verimli ve seri hizmet vermek; girişimci yöneticilerin piyasadaki değişimleri izlemeleri, uyumlu olmaları, esnek yönetim uygulamaları ve yerelleşmeleriyle mümkün olacaktır.⁴⁰

Günümüzde kamu kuruluşlarının, çevrelerindeki değişiklikleri yakından izlemeleri, çevreden gelen çok sayıda talebi cevaplamaları ve kendilerini değişen şartlara adapte etmeleri gerekmektedir. Devletin ve kamu kurumlarının, geleneksel işlevlerinin yanında önemli ölçüde toplumsal ve ekonomik içerikli görevleri de üstlendikleri söylenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet, güçlü bir özel girişime ve yeterli sermaye birikimine sahip olmadığından, zorunlu olarak kalkınmada temel sorumluluğu üstlenmektedir. Bu şekilde kamu sektöründe yeni görevler ortaya çıkınca, kamu yönetim sisteminin çok iyi işlemesi, hem etkili, hem de rasyonel olması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu zorunluluk da, kamu hizmetlerinin nitelikli yöneticiler eliyle yürütülmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla kamu yöneticilerinin, değişen şartlara uyum sağlayabilecek şekilde yetiştirilmesi gerektiği anlaşılmıştır. Yani, devlet aygıtının fonksiyonlarında meydana gelen değişimler, yüksek yönetici kavramının da içeriğini değiştirmiş ve yüksek yöneticilerin önemini arttırmıştır.⁴¹

Şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki; başarılı bir yönetim, iyi yöneticilerle mümkündür. Keza en az maliyetle, en verimli, en etkin ve en kaliteli hizmet sağlayabilmek; gerekli vasıflara sahip, başarılı ve iyi yetişmiş idarecilerle olabilir. Yöneticilerin inisiyatifi, hedefleri somut sonuçlar haline çevirme kabiliyeti, verim sorununa odaklanmaları, yeni teknolojilere uyma kabiliyeti gibi nitelikler bu konuda büyük önem taşımaktadır. Bu sayılanlar olmadan grup çalışmasını ortak hedeflere sevk etmek ve kaynaklardan azamî ölçüde yararlanmak mümkün değildir.⁴²

⁴⁰ Korkut, G., Acar, O. K. ve Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2), 131.

⁴¹ Şaylan, 1972, 52-53.

⁴² Newman, H. W. (1979). *Yönetim, Sevk ve İdare* (Çev. K. Sürgit). Ankara: TODAİE Yayınları, 2.

1.4.3. Üst Düzey Yöneticilerde Bulunması Gereken Özellikler

Üst düzey yöneticilerde bulunması gereken bazı ortak özellikler mevcuttur. Bu ortak özellikler temelde üç grupta toplanabilir; bilgi ve beceri sahibi olmak, önderlik yapabilmek, sorumluluk sahibi olmak:⁴³

- **Bilgi ve Beceri Sahibi Olmak:** Üst düzey yönetici, içinde yaşadığı toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal yapısını iyi bilmeli, çalıştığı bürokratik yapının özellikleri, yönetim teknikleri, insan ilişkileri ve faaliyet gösterdiği alanla ilgili bilgi sahibi olmalıdır. Bunların yanında; analiz, yorumlama, karar verme, yöneltme ve yetki devretme gibi becerilere de sahip olmalıdır.
- **Önderlik Yapabilmek:** Üst düzey yönetici; yapıcı, yaratıcı, sürükleyici ve güdüleyici bir kişiliğe sahip olmalıdır. Kurumsal hedefler ve bu hedeflere ulaşma yollarını en gerçekçi bir biçimde formüle edebilmelidir. Astlarına öncülük ederek, onları kurumsal amaçları gerçekleştirme konusunda güdüleyebilmelidir.
- **Sorumluluk Sahibi Olmak:** Bir üst düzey kamu yöneticisinin; kanun, kararname, yönetmelik, tüzük ve emirlerin uygulanmasını sağlamak, bir üst merci tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek, belirli hedeflere ulaşabilmek için kaynakların en uygun biçimde kullanılmasını sağlamak ve kendi inisiyatifini kullanarak belirlenen amaçlarda, uygulanan yöntemlerde yaptığı değişiklikleri üst makama bildirmek gibi çok farklı sorumluluk alanları vardır.

Üst kademe yöneticilerin, genel politika yönelimlerini belirlemeleri ve kamu kurumları ve programlarını yönetmek için gerekli liderliği göstermeleri beklenmektedir.⁴⁴

1.4.4. Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmelerinin Gerekliliği

Yönetim biçimlerinden hangisi tercih edilirse edilsin, onu en iyi şekilde uygulamanın ilk koşulu, uygulayıcılarının iyi yetişmiş olmaları ve devamlı olarak eğitilmeleridir.⁴⁵ Üst düzey yöneticilerde bulunması gereken özellikler, ancak eğitim yoluyla kazandırılabilir. Yeni sorunları çözebilmek, yeni şartları anlayabilmek,

⁴³ Saylan, 1972, 46-47.

⁴⁴ Milakovich, M. E. and Gordon, G. J. (2009). *Public Administration in America*. (10th Edition). Boston: Wadsworth Cengage Learning, 254.

⁴⁵ Çengelci, 1973, 6.

çevremizdeki gelişmeleri ve değişimi izleyebilmek için yeni bilgiler gereklidir. Endüstrideki büyük ve hızlı gelişmeler, insan unsurunun daha faydalı ve daha güçlü duruma getirilmesi çabalarını geliştirmiştir.⁴⁶

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin toplumsal yapısını belirleyen nüfus artışı, kentleşme, teknolojik gelişmeleri takip edebilme, sosyal uzlaşmanın artması ve sanayileşme gibi koşullar, geleneksel yöneticiden farklı niteliklere sahip bir kamu yöneticisini gerekli kılmaktadır.⁴⁷ Gelişmekte olan ülkelerde yetişmiş yönetici ve personel eksikliği, sermaye yetersizliğine (azlığına) göre daha büyük bir sorundur. Teknolojideki hızlı gelişmeler nedeniyle ortaya çıkan yeniliklerden, yöneticilerin bizzat haberdar olmaları gerekmektedir. Bu da ancak hizmet içi eğitim yoluyla sağlanmaktadır.⁴⁸

Çağımızda teknolojinin çok hızlı gelişimi, ülke ve dünya nüfusunun hızlı artışı, uluslararası ilişkilerdeki dönüşümler vb. birçok faktör devletlerin iyi yönetimlere ve dolayısıyla da iyi yöneticilere olan ihtiyacını arttırmıştır. İhtiyaçlar sınırsız, kaynaklar ise sınırlıdır. Hal böyle iken, yönetimin sınırlı kaynakları kullanarak, sınırsız olan ihtiyaçları etkin ve verimli biçimde karşılayabilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu ise, ancak iyi yetişmiş yöneticilerin iş başına gelmesiyle mümkün olabilir.⁴⁹

21. yüzyılda eğitim her konuda önem kazandığı gibi, yönetim alanında da önem kazanmıştır. Yöneticilerin ve özellikle de üst düzey yöneticilerin, hem bulundukları pozisyona gelmeden önce hem de göreve geldikten sonra eğitilmeleri ve yetiştirmeleri artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

Şunu unutmamak gerekir ki; iyi bir yönetim, iyi yöneticiler ile; iyi yöneticiler ise iyi bir yönetici yetiştirme sistemi ile mümkün olabilir. Dolayısıyla yönetici eğitimi, zincirin ilk ve en önemli halkasını oluşturmaktadır. Bunu sağlamak, devletin en önemli görevleri arasında sayılmalıdır.

⁴⁶ Tortop, N. (1985). *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: S Yayınları, 181.

⁴⁷ Şaylan, 1972, 44.

⁴⁸ Tortop, 1985, 185.

⁴⁹ Ar, A. F. (1986). Fransa'da ve Türkiye'deki Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar-ENA, IIAP, TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 14.

1.5. Yönetici Eğitimi

Eğitim terimi, Latince'deki “Educare” kelimesinden türemiştir. Bu da yetiştirmek, büyütme, geliştirmek anlamlarına gelir. Eğitim, beceri kazandırarak bir işin daha iyi yapılmasını sağlamaktır.⁵⁰ Eğitim, deneyime bir cevap olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre eğitim, öğrenilenlerden edinilen deneyimlerin bir sonucudur.⁵¹

Durkheim’a göre; eğitim, her şeyden önce toplumun kendi yaşamına şartlarını sürekli olarak yenilemeye yarayan bir araçtır.⁵² Carter Good’a göre ise; eğitim, kişinin geliştirdiği yetenekler ve tutumlar ile içinde yaşadığı toplumdaki olumlu değerler ve diğer davranış biçimlerinin etkisi altında kişide oluşan süreçlerin bütünüdür.⁵³

Toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal gelişmeler için, eğitim bir ön şarttır. Eğitim olmadan, toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal gelişmeler kesinlikle olmaz. Yeni bilimsel bilgilerin birikimi ve bu bilgilerin teknolojiye uygulanması, ekonomik büyümeyi sağlar. Bir ülke halkının kişisel ve toplumsal gelişmesi, o ülkenin hızlı kalkınmasını sağlar. Kalkınmak için, yetiştirilmiş yeterli sayıda vasıflı insan gücüne ihtiyaç duyuluyorsa, burada eğitimin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır.⁵⁴

1970 yılını “eğitim yılı” olarak kabul eden UNESCO’nun belirlediği esaslara göre, eğitim okulda son bulmaz, hayat boyu sürer. Dünya devamlı bir değişim içindedir. Okulda öğrenilen bilgiler bir süre sonra yetersiz kalır. Değişimi ve yeni oluşumları algılayabilmek için, eğitimin devamlı olması şarttır.⁵⁵

Eğitimin okulda bitmeyip yaşam boyu sürdüğü, dünyanın sürekli bir değişim içinde olduğu, okulda öğrenilen bilgilerin bir süre sonra yetersiz kaldığı, değişimi ve yeni oluşumları algılayabilmek için eğitimin sürekli olması gerektiği, 1970 yılını “eğitim yılı” olarak kabul eden UNESCO’nun belirlediği esaslardır.⁵⁶

⁵⁰ Çengelci, 1973, 4.

⁵¹ Canman, D. (1978). Türkiye’de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(3), 6.

⁵² Tortop, 1992, 255.

⁵³ Binbaşıoğlu, C. (1982). *Eğitim Düşüncesi Tarihi*. Ankara: Kadioğlu Matbaası, 2.

⁵⁴ Çetinkaya, M. (1999). *Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Eğitimi ve TODAİE Örnek Olayı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 23.

⁵⁵ Kaya, Y. K. (1984). *İnsan Yetiştirme Düzenimiz*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını, 11.

⁵⁶ Tortop, 1992, 235.

Eğitim kavramının yanında, “öğretim” kavramını da açıklamak yararlı olacaktır. Öğrenim, kişinin çevresini daha iyi anlayabilmesi, on daha iyi uyum sağlayabilmesi için zihin ve ahlak açısından geliştirilmesi faaliyetidir. Öğretim genel olarak, kişiyi hayata hazırlar. Eğitim ise, daima mesleğe yönelik bir amaç güder. Eğitim, meslek ile ilgili bilgi becerileri kişiye kazandırmayı amaçlar. Yani kurumsal olarak, öğretimin eğitime oranla daha geniş bir anlatımı vardır.⁵⁷

Öğretim, gençlere kamu hizmetine girmeden önce kazandırılan genel nitelikli kültürel hazırlıkların tamamıdır. Eğitim ise, hizmete girerken ya da hizmete girdikten sonra verilen, görevlerin yerine getirilmesine yönelik hazırlıkların tamamıdır.⁵⁸ Bu kapsamda, eğitim ve öğretim birbirinin alternatifi değil, birbirinin tamamlayıcısı olarak görülmelidir.

Yönetici Eğitiminin Tanımı

Yönetici eğitimi, yönetici adaylarının ve yöneticilerin bilgi, yetenek, tutum ve davranışlarını sistemli bir biçimde geliştirerek, şimdiki ve gelecekteki işlerinde daha başarılı olmalarını sağlamaktır. Yönetici eğitimi, yönetim bilimini oluşturan çeşitli kuramların, ilkelerin, değişik yaklaşımların, personel ve liderlik tekniklerinin yönetici adaylarına ya da yöneticilere aktarılmasıdır.⁵⁹

Etimolojik olarak yönetici eğitimi kavramı, “yönetim ile ilgili görevleri yapabilmek için gerekli tutumların, bilgilerin ve beceri kalıplarının sistemli bir biçimde geliştirilmesidir”.⁶⁰

Yönetici eğitimi, sadece yöneticilik ve liderlik davranışları kazandırmak için değil, aynı zamanda yöneticileri, hızlı değişen şartlara uyarlanmaları konusunda da gerekli bilgi ve beceriyle donatma, onlara mesleki güvence ve saygınlık sağlama, örgütsel etkililiği ve verimi artırma, yönetsel gelişmeyi sağlama ve örgütsel değişimi hızlandırma bakımından da büyük önem taşımaktadır.⁶¹

⁵⁷ Çetinkaya, 1999, 24.

⁵⁸ Canman, 1978, 7.

⁵⁹ Kaya, Y. K. (1991). *Eğitim Yönetimi: Kuram ve Türkiye'deki Uygulama*. (4. Baskı). Ankara: Bilim Yayınları, 247.

⁶⁰ Colin, T., Buttedahl, P., Ironside, D. and Lengrand, P. (1985). *Yetişkin Eğitim Terimleri*. (Çev. A. F. Oğuzkan). Ankara, 72.

⁶¹ Kaya, 1991, 250.

Yönetici Eğitiminin Amaçları

Günümüzde teknolojik, sosyal, politik ve iktisadi gelişmeler çok hızlı bir şekilde ilerlemektedir. İdareciler, çalıştıkları kurum veya kuruluşun çok daha fazla verimli hale gelmesi için bu gelişmelere uyum sağlayarak, kendilerini devamlı yenilemek mecburiyetindedirler. Ayrıca yöneticilik, tıpkı ressam, müzisyen veya şair gibi kabiliyet isteyen mesleklerdendir. Yani, sadece çalışarak yönetici olunamaz. Yetenekleri eğitimle birlikte geliştiğinde, kendilerini daha bilgili ve becerikli hale getirebilirler.⁶²

Yönetici eğitimi, yöneticilerin görevleri gereği değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde çalışma usul ve bilgilerini uygulama yoluyla arttırmalarıdır. Yönetici eğitimiyle amaçlanan; kurumsal eğitim ile uygulamalı eğitim arasındaki uyumu sağlayarak çalışma şart ve usullerinin iyileştirilmesini, yani geliştirmeyi gerçekleştirmektir. Geliştirmenin amacına ulaşabilmesinde ise, yönetimin desteği ve personel ilişkilerinin önemi büyüktür.⁶³

Yönetici adaylarına yönelik eğitimin başlıca amaçları, aşağıdaki gibi sıralanabilir:⁶⁴

- Yönetici adaylarına yönetim ve yöneticilik bilgilerini vermek,
- Farklı birimlerin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamak,
- Kurumlarda hem kalite hem de nicelik bakımından verimliliği arttırmak,
- Malzeme ve zaman israfını azaltmak,
- Güvenli ve sağlıklı bir çalışma ortamı hazırlamak,
- İş tatminini ve işçi motivasyonunu arttırmak,
- Çalışanların sorumluluklarını arttırmak.

Yönetici Eğitiminin Faydaları

Etkili ve verimli bir kamu yönetimi, her şeyden evvel yöneticilerin yetiştirilmesine ve yönetim meselelerinin bilimsel araştırma yöntemleriyle incelenmesine bağlıdır. Bu kapsamda yöneticilerin eğitim yoluyla yetiştirilmesi, hem kamu yönetimini ve çalışanları

⁶² Tortop, 1992, 233.

⁶³ Çetinkaya, 1999, 48.

⁶⁴ Mutlu, E. C. (2000). Türkiye’de Görevlendirilen Çokuluslu İşletme Yöneticilerine Uygulanan Eğitim ve Geliştirme Programının Kapsamı. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 269.

olumlu etkileyerek hem de kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini çoğaltacaktır. Bürokrasinin görevi, siyasal kararları ön bilgi olarak almak ve hem bu kararların en isabetli şekilde olması için siyasal sisteme girdi sağlamak hem de alınan kararları uygulayabilmek için gerekli donanımına sahip olmaktır. Böyle bir yeteneğe sahip olabilmek için de, bu alanda uzmanlaşmak şarttır.⁶⁵

Yönetici eğitiminin başlıca faydaları şu şekilde sıralanabilir:⁶⁶

- İşletmelerde eğitim, öğrenme zamanını kısaltır.
- Eğitime katılan yönetici adayları, daha fazla bilgiyi akıllarında tutabilir ve uygulamaya koyabilirler.
- Programlı bir eğitim, sınama-yanılma yöntemine göre sonuçlarını daha hızlı gösterir.
- Yeni göreve başlayan yönetici adayının, işe uyumunu ve öğrenme sürecini hızlandırır.
- Eğitilmiş bir yönetici adayı, işini bilir ve görevini daha iyi yapar.
- Yönetici adaylarının işbaşında yaptıkları hatalar en düşük seviyeye iner; bilgi, görgü ve becerileri artar.
- Yönetici adayının kendisine olan güveni artar; sorunları daha kolay çözer ve mesleki becerileri gelişir.
- Yönetici adayı işinde daha faydalı olur; işine karşı daha olumlu davranışlar geliştirir.
- Yönetici adayı işlerini daha fazla sever ve eğitimde öğrendiklerini işlerinde uygular. Var olan uygulamaların etkinliği ve verimliliği de artar.
- Yönetici adayının mevcut yetenekleri geliştirilebilir. Bilim ve teknolojinin getirdiği yeni gelişmeler öğretilerek, bilgilerini yenilemesi sağlanır.
- Yönetimin denetim ve kontrol maliyetleri azalır.
- Yönetici adaylarının yetenek ve özelliklerinin gelişmesi sayesinde, işe uyumları artar.

1.6. Yönetici Yetiştirme

Günümüzde “yetiştirme” konusunun ön plâna çıkmasının nedeni, yetişmiş yöneticiye olan ihtiyacın artmasıdır. Bu yüzden, yönetim biliminde “yöneticilerin yetiştirilmesi” konusu

⁶⁵ Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişmesi ve Niteliği*. Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını No:23, 51.

⁶⁶ Ataklı, A. (1992). *Eğitim ve Mesleki Başarı*. Ankara: Verimlilik Dergisi, MPM Yayınları, s.16.

plânlama, teşkilatlanma, yöneltme, düzenleştirme ve denetlemeden sonra, ‘altıncı bir işlev’ olarak ele alınmıştır.⁶⁷

Yöneticilerin yetiştirilmesi denince, kişilerin öğrenim kurumlarında yetiştirilmesi ilk önce akla gelmektedir. Ancak yükseköğretim kurumlarında verilen eğitim, insan eğitiminin tamamını karşılamaz. Yaratıcılığa sahip, kaliteli yöneticilerin yetiştirilmesi ise tüm kariyer çizgisi boyunca devam eder. Bu yetiştirme süreci, durağan bir eylem değildir. Üniversite öncesinden başlar, üniversite sonrası devamlı akış durumunda olan bir süreçtir. Yönetici yetiştirme konusunda, çoğu zaman okullar kaynak durumundadır. Meslek elemanı yetiştirecek okul olmadığı zaman, mesleklere eleman yetiştirme işi, hizmet esnasında kişilere işin iş başında yaptırılması suretiyle gerçekleştirilir.⁶⁸

Yönetici yetiştirme kavramı, belirli bir hedefe ulaşmayı ve kısa vadeli olmayı gerektirir. Halbuki yönetici geliştirme kavramı ise, yöneticiyi teşkilâtlarda değişim yapacak bir eleman olarak ele alarak, onun teşkilâtın içyapı ve işleyişini, toplum içindeki pozisyonunu, kendi rolünü daha iyi görebilme ve işini iyi yapabilmesi için yetiştirilme ve eğitilmesidir. Bu yüzden geliştirme, yöneticinin “doğru işler yapması” olarak değiştirilmesidir.⁶⁹ Dolayısıyla, yönetici geliştirme kavramının, yöneticilerde var olan yetenekleri açığa çıkartan, geliştirici bir değişim ve yetiştirme süreci olduğunu ifade edebiliriz.

Yöneticilerin yetiştirilmeleri konusunda iki farklı durumla karşılaşılmaktadır. Birincisi, yöneticilerin hizmet içinde deneme-yanılma yoluyla mesleklerinin gereklerine uyumlu hale gelmeleriyle ilgilidir. Birçok ülkede yaygın bir yetiştirme biçimi olan bu durum, geliştirme amacına yönelik hizmet içi çalışmalarını da ihtiva etmektedir. İkincisi ise, yöneticilerin örgün öğretim kuruluşlarında yöneticilik yöntem ve tekniklerini başarı ile tamamladıktan sonra, meslekleriyle alakalı kadrolara ve pozisyonlara atanmaları şeklinde kendini göstermektedir. Yöneticilik okullarının olmadığı ülkelerde ise, genellikle yükseköğretim görenlerin yöneticilik mesleği için hizmet öncesi öğretim ya da eğitim, kendi kurum ve kuruluşlarında yetiştirilmeleri yoluyla gerçekleştirilmektedir.⁷⁰

⁶⁷ Artan, S. (1977). İşletmelerde Artan Yönetici Gereksinmesi ve Yönetici Yetiştirme Sorunu. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 13(2), 87.

⁶⁸ Artan, 1972, 87.

⁶⁹ Koçel, 1970, 21-22.

⁷⁰ Balta, T. B. (1966). *Kamu Personelinin Eğitimi*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 476.

1.7. Hizmet Öncesi Eğitim

Hizmet öncesi eğitim, endüstrinin gelişmesi ve sanayi devriminin başlamasından sonra önem kazanmıştır. Bu zamana kadar bütün sanatlar ve işler, iş yerlerinde ustaların yanında çıraklık yaparak, birçok kereler tekrarlama yoluyla yapılarak öğrenilirdi. Yönetici memurun yetişmesiyle, demirci ustasının yetişmesi arasında fark yoktu. Günümüzde ise, çalışanlar daha çok bilgi sahibi olmak zorundadırlar. Özellikle üst kademelerde görev yapanlar, esaslı olarak pratik ve teorik bilgilere sahip olmalıdır. Bu nedenle, yalnızca kendi meslek alanlarında değil, sosyal psikoloji, tarih, coğrafya, ekonomi, siyaset, iletişim bilimleri alanlarında da uzmanlaşmaları zorunlu hale gelmiştir.⁷¹

"Hizmet öncesi eğitim, memurun işe girmeden ve henüz bütün zamanını çalıştığı kuruma vermeye başlamadan önce öğrenim kurumlarında tam gün çalışarak yetiştiği dönemdir."⁷²

"Hizmet öncesi eğitim, her düzeydeki öğretim kurumlarında verilmekte olan genel öğrenim etkinlikleriyle her türlü mesleki ve teknik öğrenim etkinliklerini içerir."⁷³

Kamu kurumlarında görev yapacak kişilerin, söz konusu hizmetin başarılmasına yetecek asgari bir ehliyete ve donanıma sahip olmaları gerekmektedir. Bu ehliyet ve donanım, başta öğretim kurumlarında temel bilgilere sahip olmakla kazanılır. Üniversiteler, enstitüler, orta ve ilköğretim kurumları dereceli birer öğretim yeridir.⁷⁴

1.7.1. Hizmet Öncesi Eğitimin Tanımı

Hizmet öncesi eğitimin hedefi, kişisel "formasyon" kazandırmaktır. Bu eğitim yoluyla kazanılan formasyon, kişilerin meslek hayatını büyük oranda etkiler. Hizmete başlamadan önce edinilen bilgi, hizmete başladıktan sonra kişinin iş becerisini etkiler. Daha sonra hizmet esnasında verilen eğitim, kişinin önceden aldığı temel formasyonun yerini tutmaz.⁷⁵

Yüksek dereceli hizmetlere atanacakların, genel ve klasik öğretim yapan öğretim kuruluşları ve üniversiteleri bitirmiş olmaları, hizmet öncesi eğitim için yeterli değildir. Kuramsal öğretim yapan üniversite öğretim üyeleri ile önemli idari görevlerde bulunan

⁷¹ Çetinkaya, 1999, 58.

⁷² Tortop, N. (1994). *Personel Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 240.

⁷³ Balta, 1966, 476.

⁷⁴ Akı, N. (1967). *Başbakanlık D.P.D Kuruluşu, Görevleri ve İ.D.T. Personel Rejimi ile Olan Münasebetleri ve Rolü*. Personel Rejimi Semineri. İstanbul: Prodüktivite Kurulu Yayınları, 290.

⁷⁵ Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*. (2. Baskı). Ankara: TODAİE Yayını, 118-119.

uzman kişilerin görev alacağı, hizmete yatkınlığı daha çok artıracak bir eğitimden geçmeleri gerekmektedir. Üniversite eğitiminin amacı, yalnız belli bir meslek için adam yetiştirmek değil, aynı zamanda öğrencilere geniş bir kültür, düşünme ve eleştirme yeteneği kazandırmaktır.⁷⁶

Çoğunlukla meslekî ve teknik okullar olarak tanımlanan okullarda, genel kültür kazandıran klasik eğitim kurumlarından farklı olarak öğrencilere, mesleki formasyon ve ilerideki vazifeleriyle ilgili teknik bilgiler verilir. Böylece adaylar daha hizmete başlamadan evvel, yetişecekleri alanın görev ve sorumluluklarını, teori, prensip ve tekniklerini, bilgi kaynaklarını baştan öğrenmiş olurlar. Osmanlı Döneminde 1455 yılında Fatih Sultan Mehmet tarafından kurulan Enderun Mektebi ile 1859'da açılan Mekteb-i Mülkiye-i Şahane, devlet adamı ve üst düzey kamu yöneticisi yetiştiren hizmet öncesi eğitim kurumlarının öncüsü sayılabilirler.⁷⁷

1950'lerde Birleşmiş Milletlerin katkısıyla çeşitli ülkelerde kamu yönetimi okulları ve enstitüler açılmaya başladı. Bu kuruluşlar aracılığıyla, yöneticilik bilgisinden yoksun olan bir tarım mühendisinin Tarım Bakanlığında, bir öğretmenin bir eğitim kurumunda yönetici pozisyonuna getirilmeden önce, yönetim alanında eğitilmeleri hedefleniyordu. Böylelikle, çeşitli mesleklere sahip yönetici adaylarına, hizmet öncesi yöneticilik formasyonu kazandıracak hizmet öncesi yöneticilik eğitimi kurumları oluşturulmuştur.⁷⁸

“Üniversitelerde sadece bir meslek için insan yetiştirmek değil, tüm öğrencilere geniş bir kültür, düşünme ve eleştirme yetenekleri kazandırılmakta, hizmet içinde çalışanlar daha verimli hale getirilmeye çalışılmaktadır. Hizmet öncesi eğitim ne kadar önemli olursa olsun, memurun işini öğrenerek daha verimli yapması için hizmet içi eğitim de gereklidir.”⁷⁹

1.7.2. Hizmet Öncesi Eğitim Türleri

Hizmet öncesi eğitimler iki kümede incelenebilir. Birinci kümede yer alan öğretim faaliyetlerinin kamu hizmetlerine yönelmiş bir yönü bulunmamaktadır. Yani bu eğitimler, kamu hizmetleriyle doğrudan ilişkili değildir. Söz konusu eğitim faaliyetleri ya genel nitelikli öğretim faaliyetleridir (ilk, orta ve lise öğrenimi gibi) ya da özel nitelikli uzmanlık

⁷⁶ Tortop, 1994, 242.

⁷⁷ Kaya, Y. K. (1999). *Eğitim Yöntemi-Kuram ve Türkiye'deki Uygulama*. Ankara: Bilim Yayını, 255-256.

⁷⁸ Kaya, 1999, 257.

⁷⁹ Tortop, 1992, 241-244.

öğrenimdir (yükseköğrenim kurumlarınca verilen, teknik ve mesleki nitelikli öğrenim gibi).⁸⁰

İkinci kümede yer alan hizmet öncesi öğrenim faaliyetleri ise, doğrudan doğruya kamu hizmetlerine yönelmiştir. Bu kümedeki öğrenim faaliyetlerinin bir kısmı, genel nitelikli hizmet sınıfları için orta ve üst kademelere eleman yetiştiren ve farklı statülerdeki çeşitli eğitim kuruluşlarında gerçekleştirilen öğretim faaliyetlerini kapsar. Bu öğrenim kurumlarının bazılarında yetişenlere doğrudan doğruya memurluğa girme imkanı verilmektedir. Diğer bir kısmı ise devletin gereksinim duyduğu bazı mesleklere eleman yetiştirmeyi amaç edinmiştir. Örneğin; emniyet, maliye vb. alanlar için eleman yetiştiren meslek okulları bu grupta yer almaktadır. Öğretim üyeleri idareden ve üniversiteden atanan bu okullara genellikle “uygulama okulları” adı verilmektedir. Bu okullardaki öğrenciler genellikle stajyer memurdur ve okul bitiminde kendilerine memurluk garanti edilmiştir.⁸¹

1.7.3. Hizmet Öncesi Eğitimde Devletin Konumu

Hizmet öncesi eğitim konusunda devletin yaklaşımı 3 farklı biçimde olmaktadır. Birinci yaklaşım; liberal bir anlayışa dayanarak, devletin bu tür eğitim konusunda tarafsız kalmasıdır. Bu yaklaşımda hizmet öncesi eğitimler tamamen özel girişimin konusudur ve devletin bu konuyla doğrudan bir ilişkisi bulunmaz. İkinci yaklaşım; sosyalist bir anlayışla, devletin hizmet öncesi eğitim faaliyetlerini doğrudan doğruya düzenlemesidir. Bu durumda öğretim faaliyetleri tümüyle devletin belirleyeceği amaçlara ve esaslara göre düzenlenir. Söz konusu sistem, gençleri devlet hizmetlerine hazırlayan bir araç durumundadır.⁸²

Yukarıda belirtilen iki aşırı uç yaklaşımın dışında üçüncü bir yaklaşım daha vardır. Bu yaklaşım diğer ikisine nazaran “ortalama yol” olarak nitelendirilebilir. Üçüncü yaklaşıma göre; devletin hizmet öncesi eğitimdeki rolü sınırlı ölçüde tutulmakta ve öğretim sistemi ile devletin ihtiyaçları arasında uyumlu bir ilişki kurulmaktadır. Keza çoğu ülkede devlet, hizmet öncesine doğrudan müdahale etmemekle birlikte, geleceğin kamu görevlilerinin hizmet öncesi hazırlıklarıyla yakından ilgilenmektedir. Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde,

⁸⁰ Çetinkaya, 1999, 60.

⁸¹ Çetinkaya, 1999, 60.

⁸² Çetinkaya, 1999, 61.

hizmet öncesi eğitimin düzenlenmesi bir zorunluluktur. Çünkü bu tür ülkelerde ihtiyaca yetecek miktarda eğitim görmüş kalifiye elaman sayısı azdır.⁸³

Unutulmamalıdır ki; hizmet öncesi eğitim, özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük öneme sahiptir. Bu sebeple, devletin hizmet öncesi eğitim konusuna tarafsız kalması düşünülemez. Eğer devlet bu konuda tarafsız kalırsa ve bu alanı tümüyle özel girişime bırakırsa, hizmet öncesi eğitim sistemi ülkenin gereksinimlerini karşılayamaz duruma düşebilir. Diğer taraftan, serbest piyasa koşullarının hâkim olduğu bir ortamda, devletin tek düzenleyici güç olarak bu alanda aşırı müdahaleci olması da birtakım olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu sebeplerle en mantıklı yol; devletin hizmet öncesi eğitim konusunda belirli sınırlar çerçevesinde rol üstlenerek, hizmet öncesi eğitim sistemi ile devletin ihtiyaçları arasında dengeyi ve uyumu sağlamasıdır. Bunu sağlarken, özel girişime de yol gösterici ve onunla beraber hareket edici bir yöntem izlemesi yararlı olacaktır.

1.8. Hizmet İçi Eğitim

Kamu personelinin yönetsel, mesleki, teknik ve moral yönünden yetiştirilmesi, başlıca iki aşama halinde yürütülmektedir. Birincisi, önceki kısımda açıklanan “hizmet öncesi eğitim” aşamasıdır. Bu dönemde, personellere hizmete girmeden evvel okullarda ve üniversitelerde genel ve mesleki yönden eğitimler verilir. Bu eğitim, genel bir eğitim niteliğindedir. Son yıllarda hizmet öncesi eğitim, yalnızca genel kültür vermekle kalmamakta, teknik ve uzmanlık eğitimine de ağırlık vermektedir.⁸⁴

İkinci aşama, personelin hizmete alındıktan sonra, çalışmakta olduğu kurumda yetiştirilmesi ve eğitim görmesidir. Buna “hizmet içi eğitim” denmektedir. Hizmet içi eğitim, personelin hizmete girerken veya girdikten sonra hizmetin çeşitli aşamalarında “mesleki” yönlerden yetiştirilmesidir. Özellikle, kişiye yönelik kariyer sisteminin kabul edildiği ülkelerde, hizmet içi eğitim, sistemin bir gereğidir. Zira bu sistemlerde görev ile, göreve alınacak kişi arasında tam bir uygunluk yoktur. Kişilerin hizmete alındıktan sonra, kurum içerisinde değişik işlerde çalıştırılarak yetiştirilmeleri esastır.⁸⁵

⁸³ Çetinkaya, 1999, 61.

⁸⁴ Çetinkaya, 1999, 63-64.

⁸⁵ Çetinkaya, 1999, 63-64.

Kamu yönetiminin, kamu hizmetlerini ehliyet ve dirayetle yerine getirecek yöneticilere sahip olabilmesi için yalnızca hizmet öncesi eğitim yetmez. Üst düzey yöneticilik pozisyonuna atanıncaya kadar, düzenli ve kişisel gereksinimlerine uygun bir eğitim programıyla hizmet içinde yetiştirilmeleri de gereklidir.⁸⁶

1.8.1. Hizmet İçi Eğitimin Tanımı

Hizmet içi eğitim, özel ve tüzel kişilere ait işyerlerinde belirli bir maaş ve ücret karşılığında işe alınmış ve çalışmakta olan bireylere, görevleri ile ilgili gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazanmalarını sağlamak üzere yapılan eğitimidir.⁸⁷

Hizmet içi eğitim, kamu hizmeti görevlilerinin hizmete yatkınlığını sağlamayı, verimlilik düzeylerini yükseltmeyi, gelecekteki görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmeleri için, onların tecrübe, bilgi ve becerilerini arttırmayı hedefleyen eğitim faaliyetleridir. Sosyal değişim ve sanayileşme sürecinde, kamu kurumlarını ve kamu personellerini etkili hizmet verecek duruma getirmek, kamu yönetiminin temel işlevi haline gelmiştir. Dolayısıyla, hizmet içi eğitim, kamu görevlilerini çalıştıkları kuruluşların amaçlarının desteklenmesi konusunda daha etkili duruma getirmektedir. Ayrıca, kuruluşların değişen şartlara uyumunu, diğer bir ifadeyle “örgütsel etkililiği” sağlamak konusunda da başvuru faaliyetlerinden birisi olmaktadır.⁸⁸

Hizmet içi eğitimin amacı; kamu görevlilerinin hizmete becerisini sağlamak, verimliliklerini arttırmak ve ilerideki görev ve sorumlulukları için yetiştirilmeleri düşüncesiyle, kurum içinde ya da dışında veya iş dışında başvuru eğitim çalışmasıdır.⁸⁹

“Kamu personelinin hizmetteki becerisini oluşturmak, hem millî seviyede hem de milletlerarası seviyedeki gelişmelerden ve yeniliklerden haberli olmasını sağlamak, verimli ve etkili duruma getirmek için verilen meslekî eğitime hizmet içi eğitim” denir.⁹⁰

Kamu veya özel kuruluşlarda çalışan her seviyeden personele, işe başladıktan emekli oluncaya kadar; işe intibaklarını, durumlara intibaklarını ve ileri görevlere hazırlanmalarını

⁸⁶ Sürgit, 1970, 27-28.

⁸⁷ Taymaz, H. (1981). *Hizmetiçi Eğitim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını, 4.

⁸⁸ Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları No:260, 85.

⁸⁹ Tortop, 1992, 241-244.

⁹⁰ Bilgin, K. U. (1997). *Kamu Personeli Yönetimi*. Ankara: İmaj Yayınevi, 102.

sağlamak amacıyla yaptırılan eğitime “hizmet içi eğitim” denilmektedir.⁹¹ Hizmet içi eğitim, öğrenmeyi tesadüfi olmaktan çıkartıp planlı ve programlı hale getirmektedir.⁹²

Hizmet içi eğitim; kişinin işi ile hukuksal bağının kurulduğu tarihten itibaren başlamakta, emeklilik veya herhangi bir sebeple işinden ayrılacağı süreye kadar devam etmektedir.⁹³

1.8.2. Hizmet İçi Eğitimin Gerekliliği

Kamu hizmetlerinin değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlara uyarlanması ve sürekli değişmesi, bu hizmetleri gerçekleştiren kamu personellerinin ve yöneticilerinin de bu değişime ayak uydurmasını zorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla, yöneticilerin yetiştirilmesi ve ileriki görevlere hazırlanmaları için, hizmet içi eğitim konusu önemli duruma gelmiştir.⁹⁴

Değişen sosyal koşullarda, ortaya çıkan gereksinimleri evvelce almış oldukları eğitim olanakları ile karşılamakta zorlanan kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitim ihtiyacı her geçen gün daha da artmaktadır. Çünkü bazı bilgi ve beceriler, ancak hizmete girdikten sonra edinilebilir. Mesela; polislik, kaymakamlık, vergi memurluğu vb. görevler, hizmet içi eğitimin dışında, kamu hizmetine girildikten sonra daha somut şekilde öğrenilir.⁹⁵

21. yy’ da kamu hizmetlerinin daha hızlı, daha ekonomik, daha etkili, daha verimli ve daha kaliteli sunulabilmesi için, kamu yöneticilerinin ve kamu personellerinin niteliklerinin artırılması gerekmektedir. Kamu yöneticilerinin ve kamu çalışanlarının niteliklerinin artırılması için; güncel ekonomik ve teknolojik gelişmeleri yakından takip etmeleri, çalıştıkları kurumun kısa, orta ve uzun vadeli amaçlarını ve hedeflerini iyi öğrenmeleri, yaptıkları işler hakkında teknik ve teorik bilgilerini sürekli geliştirmeleri gerekir. Bütün bunlar ise; kamu hizmetine girişlerinden itibaren başlayıp, emekli olacakları güne kadar sürecek olan sistematik, kurumsal ve programlı bir “hizmet içi eğitim” süreciyle mümkün olabilir.

⁹¹ Milli Eğitim Bakanlığı. (1988). *Hizmet İçi Eğitim, Kuruluş ve Geliştirme Faaliyetleri (1960-87)*. Ankara: Hizmet İçi Eğitim Daire Başkanlığı Yayını, 30-32.

⁹² Selimoğlu, E. ve Yılmaz, H. B. (2009). Hizmet İçi Eğitimin Kurum ve Çalışanlar Üzerine Etkileri. *PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 5(1), 3.

⁹³ Peker, K. (2010). Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Hizmet İçi Eğitim ve Yöntemleri. *Mevzuat Dergisi*, 13(156), 4.

⁹⁴ Akgüner, T. (1988). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları, 15.

⁹⁵ Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Personelinin Eğitim Konferansı*. İzmir: Akademi Kitabevi, 290.

Dünya geneline bakıldığında, ülkelerin hizmet içi eğitim seviyeleri arasında farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Nitekim eğitime büyük kaynak ayıran ülkelerin hizmet içi eğitim etkinliklerinde de ön sıralarda yer aldığı görülmektedir. Söz konusu ülkelerde kişi, kurum ve ülke bazında yüksek bir verimlilik mevcuttur.⁹⁶

Hizmet içi eğitimi gerekli kılan temel nedenler, şu şekilde sıralanabilir:

- *Hizmet öncesinde verilen bilgilerin eksik ve yetersiz oluşu:* Hizmet öncesi verilen eğitim, bir göreve veya mesleğe hazırlamak amacıyla, adaylara gerekli bilgi ve becerileri kazandırırken; hizmet içi eğitim, halen görevde bulunanlara, işlerin daha etkili yapılmasını sağlamak maksadıyla, gereken bilgi ve becerileri kazandırarak, onların yeteneklerini geliştirir.⁹⁷
- *Kamu kesiminde "kariyer" düşüncesinin giderek kökleşmesi olgusu:* Kamu hizmetinin gerektirdiği bilgi ve beceriler, ancak hizmet içinde kazanılabilmektedir. Ayrıca, kariyerin güvenceli statüsü, yetersizlerin kolayca ayıklanmasına elverişli olmadığından, çabalar, kişilerin aksaklık ve eksikliklerinin giderilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kariyer düzeninde kişi, çok değişik görev ve sorumluluklar da üstlenebildiğinden, bunların üstesinden gelinebilmesi için sistemli bir eğitim gereklidir. Özellikle, daha ileriki görev yerlerinin örgüt içinden yükselme yoluyla doldurulması geleneği de, hizmet içi eğitimi gerekli duruma getirmektedir. Bu nedenle, her düzeydeki kamu yöneticisinin her aşamada mesleki geliştirilmeye tabi tutulması gerekmektedir.⁹⁸
- *Hizmette gelişme ve değişimlere uyma zorunluluğu:* Çağımızda bilimsel, teknolojik ve toplumsal faktörlerin hızla değişmesi, hizmet içi eğitimi gerekli kılmaktadır. Hizmet öncesi eğitimle öğrenilen bilgi ve kazanılan becerilerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple, yöneticilerin eğitimi sürekli olmak zorundadır.⁹⁹

⁹⁶ Öztürk, M. ve Sancak, S. (2007). Hizmet İçi Eğitim Uygulamalarının Çalışma Hayatına Etkileri. *Journal of Yasar University*, 2(7), 789.

⁹⁷ United Nations. (1963). *A Handbook of Training in The Public Service*. New York: United Nations Publication, 56.

⁹⁸ Tutum, 1979, 121.

⁹⁹ Kalkandelen, A. H. (1972). *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler İlkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası, 135.

- *Hizmet içi eğitimin öğrenmeyi rastlantısal olmaktan kurtarıp, sistemli hale getirmesi:* Öğrenme sürecinin rastlantılardan kurtarılması sonucunda, istenmedik yeni davranış ve alışkanlıkların oluşması önlenmiş olur.¹⁰⁰

1.8.3. Hizmet İçi Eğitimin Amaçları

Hizmet içi eğitimin amacı; personelin genel kültürünü artırmak değil, personelin kurum tarafından istenen özelliklere sahip olmasını sağlamaktır.¹⁰¹

Genel olarak, hizmet içi eğitim ile amaçlanan; verimliliği arttırmak, personelleri motive etmek, kariyer gelişimi sağlamak, çalışma şartlarından kaynaklı sorunları en aza indirmek, iş ortamında dinamizmi sağlamak ve yöneticilerin denetim yüklerini azaltmaktır.¹⁰²

Hizmet içi eğitimin genel amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- *Verimliliği arttırmak ve mesleğe uyumu sağlamak:* Verimlilik, optimum düzeyde personel, malzeme ve para ile kamusal amaçları gerçekleştirmektir. Buna göre eğitimin ilk amacı, kamu görevlilerine ve kamu yöneticilerine işlerini daha kısa zamanda yapmaları, gereksiz eylem ve işlemlerden kaçınmaları, kaynakları en rasyonel biçimde kullanmaları, hizmet ve mal üretiminin maliyetini düşürme yollarını öğretmektir.¹⁰³ Hizmet içi eğitimin hedefi, personelin kalitesinin iyileştirilmesine yardımcı olmak, onların verimini artırmayı ve onları daha üst görevlere hazırlayarak, insan gücüne yatırım yapmaktır.¹⁰⁴
- *Öğrenme süresini kısaltmak:* Para, efor ve zaman kaybına sebep olan deneme-yanılma yoluyla öğrenmenin yerini hizmet-içi eğitimin alması durumunda, sistematik bilgilerle öğrenme süreci hızlanır. Bu sayede, kısa sürede daha fazla bilgi ve becerinin öğretilmesine imkan verilmiş olur. Öğrenme süresinin kısalması, hem çalışanların hem de kurumun genel performansına olumlu katkı yapar. Çünkü tasarruf edilen zaman zarfında, daha verimli faaliyetler yürütme imkanı sağlanmış olur. Böylelikle, en nihayetinde kamu hizmetlerinin sunumunda da kalite artışı yaratılmış olur.

¹⁰⁰ Tutum, 1979, 122-123.

¹⁰¹ Peker, K. (2010). Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Hizmet İçi Eğitim ve Yöntemleri. *Mevzuat Dergisi*, 13(156), 5.

¹⁰² Selimoğlu ve Yılmaz, 2009, 2.

¹⁰³ Tutum, 1979, 123.

¹⁰⁴ TOBB, 2000, 98.

- *Aksaklıkları gidermek ve eksiklikleri tamamlamak:* Eylem, işlem ve davranışlarda rastlanan ortak aksaklık ve eksiklikler arasında "önceki uygulamalara aşırı bağlılık", "iş sahiplerine karşı duyarsızlık", "olumsuz halkla ilişkiler", "işleri savsaklama", "sorumluluktan kaçınma", "kararsızlık" gibi olumsuz alışkanlıklar sayılabilir.¹⁰⁵ Bu olumsuz alışkanlıklar, iletişim, İnsan ilişkileri ve halkla ilişkiler gibi konulara ağırlık veren hizmet-içi eğitim programlarıyla değiştirilmeye çalışılır.¹⁰⁶
- *Kariyerlerin gelişmesine imkân vermek:* Kamu görevlilerine, bugünkü işlerin en başarılı biçimde yapılması yolları öğretilir. Bu da, bir üst düzeye yükselmek için kuvvetli bir tercih nedeni olabilir. Bunu bilmek, eğitim programına katılanların morallerini yükseltir ve enerjilerini, işlerin en etkili bir biçimde yapılması için harcamalarına yol açar.¹⁰⁷ Bir personelin, çalıştığı kurumda kariyer gelişimine fırsat tanınmasını somut biçimde görmesi, onun kuruma olan bağlılığını ve dolayısıyla iş performansını artırır. Ayrıca personeller, yakın gelecekte yükselecekleri üst pozisyonlara da hazırlanmış olmaktadır.
- *Morali yükseltmek:* Eğitim programına çağrılmak, kişiliğe özel bir önem ve değer verilmesi anlamında değerlendirilebilir. Bu takdirde eğitim, güdeleyici bir rol oynar. Çünkü kişiye kendini geliştirme ve görevinde başarılı olmak fırsatı vermektedir.¹⁰⁸ Diğer yanda, hizmet-içi eğitimle görevliler arasında yakınlaşma sağlanır, bağlılık, işbirliği ve ekip ruhu geliştirilir.¹⁰⁹ Ekip ruhunun ve aidiyet duygusunun gelişmesi, sinerji yaratarak örgütün ve kurumun genel performansını artırır.
- *Hizmet öncesi verilen eğitimi, hizmet alanıyla ilgili bilgilerle tamamlamak:* Hizmet içi eğitim, günümüz şartlarına uymak ve bu şartlara elverişli personeli yetiştirmek ihtiyacından doğmakta ve genel öğretim kurumlarının verdiği bilgilerin hizmetin ihtiyaç duyduğu bilgilerle tamamlamaya, yenilikleri ve gelişmeleri personele aktarmaya yarar.¹¹⁰ Yöneticilere ve personellere, hizmet öncesi dönemde öğretilemeyen bilgiler ve teknikler, hizmet içi eğitim yoluyla öğretilmektedir.
- *Örgütsel ve kurumsal fayda sağlamak:* Hizmet içi eğitim yoluyla elde edilecek olumlu çıktılar sayesinde, maliyet tasarrufu, zaman tasarrufu, verimlilik artışı, kalitenin iyileştirilmesi gibi örgütsel ve kurumsal faydalar sağlamak amaçlanır.

¹⁰⁵ Tutum, 1979, 124.

¹⁰⁶ Kaya, 1999, 264.

¹⁰⁷ Kaya, 1999, 264.

¹⁰⁸ Tutum, 1979, 124.

¹⁰⁹ Kaya, 1999, 264.

¹¹⁰ Tortop, 1992, 246.

Üst düzey yöneticiler açısından “hizmet içi eğitimin hedefleri” ise şu şekilde ifade edilebilir:

Yönetimin kalitesi, ilkeleri ve genel problemleri hakkında yüksek yöneticilere bilgi vermek, ekonomik ve sosyal kalkınma gayreti içinde olan bir ülkede kamu çalışanlarının eğitimin önemini kendilerine fark ettirmek, aşırı merkeziyetçiliğin olumsuzluklarını göstererek yetki devrine özendirmek, yüksek yöneticilerin yönetimi geliştirmek için canlı bir yapıda olmalarına neden olacak bilgiler vermek ve yönetimde insan ilişkilerinin gerekliliğine dikkat çekerek bu konularda duyarlı olmalarını sağlamaktır.¹¹¹

Bu eğitimin amacı, ileri görüşlü, sorun çözüm odaklı, karar alıcı, uygulanan siyaseti çözümleyebilen, eylemci, teşkilatın varlığını devam ettirebilen, kaynakları iyi kullanabilen bir üst düzey yönetim oluşturmaktır. Ayrıca, Milli Kalkınma Plânlarını ve önceliklerini dikkate alarak, halkın katılımına öncelik tanımak ve milli, ekonomik ve sosyal problemlerle başa çıkabilecek yöneticiler yetiştirmek, yöneticileri bir arada toplayarak tecrübelerini birbirleriyle paylaşmalarını sağlamaktır. Toplumdaki değişim ve gelişmenin sonucunda zorlaşan ve karışık bir durum alan vazifeler yerine getirilirken, kamu yönetiminin daha başarılı olabilmesi için, üst düzey konumundaki yöneticilerini geliştirmesi ve göreve gelebilecek personeli de önceden hazırlaması şarttır.¹¹²

1.8.4. Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri

Günümüzde yöneticilerin yetiştirilmeleri için uygulanan çok çeşitli hizmet içi eğitim yöntemleri mevcuttur. Bu kısımda, hizmet içi eğitim yöntemlerinden önemli olanlara kısaca değinilecektir.

- a) İş Başında Eğitim: Bu yöntem, en çok başvurulan hizmet içi eğitim yöntemlerinden biri olmuştur. Bu yöntemde, yönetici adaylarına işin nasıl yapılacağı anlatılır ve gösterilir. İşi öğreten kişi, yönetici adayına işi bizzat yaptırır ve yönetici adayının işi nasıl yaptığını da denetler. Bu yöntemin başarıya ulaşması için, örgütteki yöneticilerin astların yetiştirilmesinin önemine inanmaları gerekir. Ayrıca, öğreticilerin de bu işin nasıl yapılacağını bilmeleri gerekir. Öğretici amir, yönetici adayının çalışmalarını yakından izlemeli, eğitim verdiği yönetici adayına sabır göstermeli ve tavsiyelerinin

¹¹¹ Mıhçıoğlu, 1968, 66.

¹¹² Ergun, 1988, 8-10.

sebeplerini açıklamalıdır. Yönetici adaylarının, işin özüne inmelerine imkan vermelidir. Bu sistemin başarıya ulaşması için, karşılıklı itimat ve anlayış şarttır.¹¹³

- b) Bir Üst Yönetici Gözetiminde Yetiştirme: Bu yöntem de, uygulamada çok sık kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemde, bir yönetici adayını en iyi yetiştirecek olan kişinin, bağlı bulunduğu üst yönetici olduğu varsayılmaktadır.¹¹⁴ Yönetimde esas olan; üstlerin astlarının farklı gereksinimlerini ve eksik taraflarını belirleyerek, bu eksiklerini yok etmeleri için fırsat tanınması, güncel bilgiler edinerek yeteneklerini geliştirebilmeleri için uygun ortam sağlanmasıdır. Amir bunları yaparken, sorunları gözlemleyebilmeli, yorumlayabilmeli, soru sorabilmeli ve astıyla etkili iletişim kurabilmelidir. Hepsinden önemlisi, amir astının yetişmesini istemeli ve bunun için çaba göstermelidir.¹¹⁵ Bu metot, iş başında eğitim yönteminden daha kapsamlı ve daha uzun sürelidir. Amir ile astın aralarında uzun sürecek bir yetiştirme sürecini ifade etmektedir.
- c) Görev Değiştirme (Rotasyon) Yöntemi: Bu metot, genellikle hizmete yeni atanmış olan yönetici adaylarının yetiştirilmesinde uygulanan bir metottur. Rotasyon yöntemi, örgüt içinde önceden yapılmış bir plana göre yönetici ya da yönetici adaylarının, çeşitli yerlerde ve makamlarda rotasyona tabi tutularak çalıştırılmasıdır. Bu yöntemle başvurulmasındaki temel amaç; yönetici adaylarının, bir göreve yükselmeleri söz konusu olduğunda, örgütün bütünüyle ilgili daha kapsamlı bilgilere sahip olmalarını sağlamaktır. Nitekim “çoğu yöneticilik pozisyonları, aşağı kademelerde bir tek görevde kazanılması mümkün olan görüş ve tecrübeden daha fazla ihtiyaç gösterir”.¹¹⁶
- d) Yöneticiye Yardımcı Olma Yoluyla Yetiştirme Yöntemi: Yetiştirilecek yönetici adayı, yanında bulunan yöneticinin yardımcısıdır. Eğitilecek yönetici adayı, çeşitli sevk ve idare tatbikatıyla alakalı konularda amirine yardım etmekte ve bu şekilde kendisinin de örgütsel sorunları bütünsel olarak görebilme yeteneğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.¹¹⁷ Bu yöntemde, yönetici adayı bağlı olduğu amiri ile yakından çalıştığı için, örgütsel konular ve örgütsel sorunlar hakkında daha fazla bilgi ve tecrübe edinme fırsatı yakalamış olur.

¹¹³ Sürgit, 1970, 28.

¹¹⁴ Artan, S. (1977). İşletmelerde Başlıca Yönetici Yetiştirme Yöntemleri. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 13(1), 52.

¹¹⁵ Koçel, 1970, 139.

¹¹⁶ Sürgit, 1970, 28.

¹¹⁷ Telimen, O. (1972). *Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi ve Geliştirilmesi*. İstanbul: Mefiltay Matbaası, 60.

- e) Komiteler Yoluyla Yetiştirme Yöntemi: Günümüz teşkilatlarında da çok tatbik edilen bu yönetici yetiştirme usulü, ilk defa 1932 senesinde ABD’de çıkmış olup, Ch. P. Mc. Connick tarafından geliştirilmiştir.¹¹⁸ Bu yöntemde, yetiştirilecek olan yönetici adaylarından bir komite kurulmaktadır. Bir nevi çalışma grubu olan bu komiteler sayesinde, yöneticiler birbirleriyle sürekli ilişkide ve düşünce alışverişinde bulunurlar. Böylelikle, adayların her biri diğerinden bir şeyler öğrenir. Nihayetinde yöneticilerin ufku genişler, örgütsel plan yapma ve sorun çözme konusunda yeni bilgi ve beceriler kazanmış olurlar. Komitelerde yapılan fikir alışverişleri neticesinde, yöneticilerin örgütsel konuları bütüncül bir perspektifte ele almalarına imkan tanınmış olur.¹¹⁹
- f) Anlatma (Takrir) Yoluyla Yetiştirme: Anlatım yöntemi, bir konuşmacının belirli bir konuyu belirli bir topluluğa anlatmasıdır. Ders anlatımı, konferans, panel, sempozyum gibi etkinliklerde genellikle kullanılan bir yöntemdir. Konusunda uzman bir anlatıcı tarafından, yönetici adaylarından oluşan bir topluluk önünde, genellikle kurumsal konular hakkında bilgiler verilir.¹²⁰ Kolayca düzenlenebilen ve maddi gideri olmayan, alışılmış bir metottur. Aynı anda çok kişiye ulaşma ve bilgilendirme olanağı sağlar. Diğer tekniklerle birlikte uygulanmaya elverişli bir yöntemdir.¹²¹
- g) Yönetim Oyunları (Simülasyon) Yöntemi: Bu yöntemde öğretici, gerçek hayatta gerçekleştirilen yönetim faaliyetlerinden bir örnek seçer. Seçtiği örnekteki rolleri, öğrencilerine dağıtır. Öğrenciler, gerçekmiş gibi kendilerine verilen rolleri oynar ve başlı başına bir yönetim etkinliğini canlandırmış olurlar.¹²² Simülasyon (taklit) yöntemi de denilen bu yöntem, eğitimin gerçek durumlar ve koşullarda cereyan etmesi düşüncesine dayanır. Son yıllarda geniş bir uygulama alanı bulan bir yöntemdir.¹²³ Bu yöntem, ciddi ve başarılı bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Bu yöntemde eğitime katılanlar, aldıkları kararları sık sık düzeltme (feedback) ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadırlar. Yöntemin avantajlı tarafı budur.¹²⁴
- h) Rol Oynama Yöntemi: Bir diğer yöntem ise, rol oynama yöntemidir. Rol oynama yönteminde, eğitim programına katılan adaylara gerçek yaşamdan örnekler verilir. Adaylara, meseleleri bizzat canlandırarak tatbik etme ve bu şekilde öğrenme imkanı

¹¹⁸ Artan, 1977, 53.

¹¹⁹ Koçel, 1970, 146.

¹²⁰ Aytürk, N. (1990). *Başarılı Yönetim ve Yöneticilik Teknikleri Yönetim Sanatı*. (2. Baskı). Ankara: Emel Yayınevi, 9-10.

¹²¹ Kalkandelen, A. H. (1979). *İşletmeler, KİT’ler ve Kamu Kuruluşları İçin HİE El Kitabı*. Ankara: TODAİE Yayını, 124.

¹²² Telimen, 1972, 69-71.

¹²³ Koçel, 1970, 147-148.

¹²⁴ Koçel, 1970, 148.

sağlanır.¹²⁵ Rol oynama metodu, öteki metotlar gibi sadece sözde kalmayan, aynı zamanda bireyin davranış biçimini de gerçek hayata uygulayan bir metottur.¹²⁶

- i) Örnek Olay İncelemesi: “Vak’a Yöntemi” olarak da adlandırılan bu usul, öğrenciler tarafından teşkilâtla alakalı, gerçek bir sorun hakkında, çeşitli çözümler ortaya atılarak, bunların çözülmesini ve tartışmasını yapmayı ortaya koyar. Metodun kamu ve özel kesimlerde uygulanması, 1919 yılına kadar uzanmaktadır. ABD’de Harvard Üniversitesi yetkililerince ortaya atılan bu teknik, çoğunlukla üniversite öğrencileri tarafından ilgiyle karşılanmıştır. Örnek olay incelemesinde öğretici, öğrencilere kurgusal veya yaşanmış bir yönetim olayını anlatan bir yazı verir. Öğrenciler de bu olayla ilgili çalışma yaparlar. Daha sonra öğretici ve öğrenciler bir araya gelerek olayı tartışır. Bu şekilde, öğrencilerin analiz ve sentez alışkanlıkları pekiştirilmiş olur.¹²⁷ Yöntemin başlıca faydası, yönetimle ilgili bir olay hakkında öğrencilerin analitik düşünme ve sorunlara çözüm üretebilme kabiliyetlerini arttırmasıdır. Aynı zamanda, öğrencilere grup çalışması yapma becerisi de kazandırmaktadır.
- j) Bekleyen Problemler Yöntemi: “In Basket” ya da “Evrak Sepeti” diye bilinen bu metot, çalışanların problemlere çare bulma kabiliyetini geliştirebilmek için yapılacak eğitimlerde kullanılan bir tekniktir. Bilhassa yönetici yetiştirmede uygulanır. Bu metotta, birikmiş evraklar kutulara konur ve adaylar kutularla yalnız bırakılarak, onlardan bu evraklarla ilgili yazılı biçimde çeşitli çözümler önermeleri istenir. Söz konusu evraklar, adaylar tarafından çözümlendikten sonra, ortaya konulan çözümlemeler eleştirilerek, uygulamaya ait prensipler saptanır.¹²⁸
- k) Duyarlılık Eğitimi: Bu yöntem 1945 yılında ilk defa ABD’de Kurt Lewin tarafından ortaya atılmıştır. Yine ABD’de 1950 yılının sonlarına doğru yapılan uygulamalarla geliştirilmiştir.¹²⁹ Duyarlılık eğitime, “Laboratuvar Eğitimi” de denir. Bunun nedeni; programa katılan yöneticilerden, kendi davranışlarını analiz etmelerinin istenmiş olmasıdır. Aynı zamanda yöneticilerin, başka kişilerle olan iletişimlerinde de, kendilerine yeni yöntemler arama zemini hazırlamaktadır.¹³⁰ Duyarlılık eğitimi, genellikle yönetim faaliyetlerinde bulunan kişilere uygulanan, duygusal eğitime yönelik bir yöntemdir. Burada temel amaç, grup içindeki bireylerin birbirlerini duygusal olarak nasıl etkilediklerini ortaya çıkarmaktır. Mevcutta olan veya sonradan

¹²⁵ Telimen, 1972, 71.

¹²⁶ Koçel, 1970, 146.

¹²⁷ Telimen, 1972, 65-66.

¹²⁸ Taymaz, 1981, 146.

¹²⁹ Telimen, 1972, 72.

¹³⁰ Telimen, 1972, 83.

oluşturan bir grupta, bireyler bir araya getirilirler. Belirli bir gündeme bağlı kalınmaksızın, grup üyeleri sırayla veya isteğe bağlı olarak; kendileri, diğer grup üyeleri ve yaptıkları işler hakkında duygu ve düşüncelerini açıklarlar.¹³¹ Böylelikle bireyler, hem kendilerinin hem de başkalarının duygu ve düşüncelerini daha iyi anlama ve yorumlama kabiliyetini geliştirme fırsatı yakalamış olur.

- l) Uygulama Yöntemi: Bu yöntemde öğretici, bir işin yapılışını kendisi yaparak ve daha sonra da öğrencilere yaptırarak öğretir. Bu teknikte dört aşamalı bir süreçten geçilir. Birinci aşamada öğretici kişi, öğrencilere gerekli açılımları yapar. İkinci aşamada öğretici, işi kendisi yaparak öğrencilere gösterir. Üçüncü aşamada ise, işi öğrencilere yaptırır. Dördüncü ve son aşamada, işi öğrencilere yinelettirerek pekişmesini sağlar.¹³²
- m) Bilgisayar Destekli Eğitim: Özellikle 2000’li yıllardan itibaren öne çıkan bu yöntemde, bilgisayar teknolojisinin imkanlarından yararlanılarak eğitim verilmektedir. Animasyonlar, interaktif videolar, grafikler ve dokunmatik ekranlar yardımıyla kullanıcılara daha kolay ve sistematik bir eğitim sağlanmaya çalışılmaktadır. Özellikle “İnternet Kaynaklı Eğitim” ve “Sanal Gerçeklik” uygulamaları, günümüzde en yaygın kullanılan bilgisayar destekli eğitim yöntemleridir.¹³³ Günümüzde bilişim ve enformasyon teknolojilerinin hemen hemen tüm kurumlarda ve hayatın her alanında kullanılmasıyla birlikte, bilgisayar destekli eğitim programları da oldukça yaygınlaşmıştır.
- n) Uzaktan Eğitim: Bilişim ve enformasyon teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte, uygulama alanı bulan bir hizmet içi eğitim tekniğidir. Uzaktan eğitim tekniği, genellikle coğrafi olarak dağınıklık arz eden kurum ve organizasyonlar tarafından uygulanmaktadır. Coğrafi bakımdan farklı yerlerde bulunan insanlar arasında iki yönlü bir iletişim kurularak, eğitim konuları hakkında bilgi aktarımı sağlanır.¹³⁴ Bu yöntem sayesinde, hem hizmet içi eğitim maliyetleri düşürülmekte hem aynı programla daha fazla sayıda katılımcıya ulaşılabilen hem de eğitimde mekan kısıtlaması aşılabilmektedir.

¹³¹ Canman, 1995, 100-101.

¹³² Canman, 1995, 101.

¹³³ Sabuncuoğlu, Z. (2005). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 141-142.

¹³⁴ Özgen, H., Öztürk, A. ve Yalçın, A. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Adana: Nobel Kitabevi, 170.



2. BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME GELENEĞİ VE SİSTEMİ

Çalışmanın önemli kısmını oluşturan bu bölümde; Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme geleneği ve üst düzey yönetici yetiştirme sistemi ele alınacaktır. Bu kapsamda öncelikle tarihsel süreç, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki ayrı kısımda incelenecektir. Ardından, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim başlıkları açıklanacaktır. İlerleyen kısımda ise, Osmanlı’dan günümüze üst düzey yönetici yetiştiren eğitim kurumları hakkında detaylı bilgiler verilecektir.

2.1. Tarihsel Gelişim

Türk tarihinde sayısız devlet kurulmuş ve bu devletler dünyanın çok çeşitli bölgelerinde hüküm sürmüştür. Türkiye, binlerce yıllık devlet geleneğinin mirasını taşımaktadır. Sahip olunan bu köklü devlet geleneği sayesinde, Türk Milleti’nin tarihin her döneminde ayakta kalmayı başardığı ve bugüne dek bağımsız bir millet olarak var olmayı sürdürmüş olduğu bir gerçektir.

Tarihin her döneminde kurulmuş olan büyük ve köklü devletler, aynı zamanda devlet yönetimi konusunda da önemli bir miras olarak intikal etmiştir. Kısacası, sahip olunan bu tarihsel birikim sayesinde, bugün Türkiye’nin devlet yönetimi ve yönetici yetiştirme konularında köklü bir geleneğe sahip olduğu ifade edilebilir.

Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme geleneğinin tarihsel gelişimi, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olmak üzere iki ayrı dönemde ifade edilecektir. Osmanlı Dönemi kendi içerisinde, Tanzimat Öncesi ve Tanzimat Sonrası Dönem olarak; Cumhuriyet Dönemi ise kendi içerisinde; Planlı Dönem Öncesi ve Planlı Dönem Sonrası olarak incelenecektir.

2.1.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Devleti’ndeki yönetici yetiştirme geleneğinin kökleri, “Gulam Sistemine” dayanmaktadır. Gulam Sistemi, Karahanlılar ile başlamıştır. Gulam, fiziki nitelikleri

itibariyle seçilen erkek çocuklarına verilen isimdir. Gulam Sistemi ise, bu özellikleri sebebiyle köleler ve savaş esirleri arasından ya da diğer yöntemlerle seçilen çocukların, saray hizmetlerinde kullanılmak üzere yetiştirilmesidir. Zamanla bu Gulamlar, saray hizmetlerinin dışında askeri alanlarda ve diğer alanlarda da yetiştirilmişler ve kendilerine yönetici vasfı kazandırılmıştır.¹³⁵

Gulam Sistemi, Karahanlılardan sonra kurulan Türk devletlerinin hepsinde sürdürülmüştür. Karahanlılardan Selçuklulara, Selçuklulardan da Osmanlı Devleti'ne intikal etmiştir. Osmanlı Devleti'ndeki devşirme sistemi, temelde Gulam Sisteminin devamı niteliğindedir.¹³⁶

2.1.1.1. Tanzimat öncesi dönemi

Osmanlı Devleti, personel yönetimi konusunda büyük ölçüde Selçuklulardan esinlenmiş ve birçok ilke, kural ve sistemi örnek almıştır. Bunların yanında Osmanlı Devleti, sorunların çözümünde her daim pozitif olmayı ve bilimsel bilgilerden faydalanmayı amaç edinmiştir. Hiçbir ayrıcalık gözetmeden kişilere yetenek, bilgi ve deneyimlerine göre vazife vermeyi ilke olarak benimsemiş ve uygulamıştır. Bu ilkeler, Orhangazi döneminde önem kazanmış ve padişah I. Murat, Yıldırım Bayezid, Çelebi Mehmet ve II. Murat tarafından yaptırılan bilimsel ve toplumsal özellikteki müesseseler, üstün niteliğe sahip yöneticilerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Böylece daha üst düzey vazifelere atanacak kişilerde liyakatli olmak, ön şart olarak benimsenmiştir. Sınıflandırma ve liyakat sistemleri, Kanuni Sultan Süleyman döneminde en üst seviyeye erişmiştir.¹³⁷

Osmanlı'nın en önemli eğitim kurumlarından biri medreselerdir. Medreseler devletin; bürokrat, asker, doktor, hâkim gibi yetişmiş eleman ihtiyacını karşılıyordu. Eğitim programları genellikle; dini bilgilere ilaveten, dil bilgisi, mantık, aritmetik, geometri, astronomi vb. çok çeşitli bilim dallarından oluşuyordu.¹³⁸

1065 yılında Bağdat'ta açılan Nizamiye Medresesi, ilk Türk üniversitesi olarak kabul edilmektedir. Bu medrese, kısa sürede kamu görevlilerinin kaynağı haline gelen önemli bir

¹³⁵ Günay, 2005, 67-68.

¹³⁶ Ortaylı, İ. (2001). *Türk İdare Tarihine Giriş*. Ankara: Turhan Kitabevi, 122.

¹³⁷ Kalkandelen, 1972, 42-43.

¹³⁸ Kaya, 1984, 62.

kurum olmuştur. Medreseye kabul ve sınıf atlama tamamen yeteneğe dayalı olmaktadır. Yine mezuniyet sonrası göreve atanmada da başarı ve yetenek (liyakat) esas alınmaktaydı. Özetle, medreseler Osmanlı Devleti'nin bürokrat, asker, doktor, hâkim gibi çok çeşitli meslek elemanı ihtiyacını karşılamaktaydı.¹³⁹

Devlet işlerinde vazife alacak kişilerin, yapacakları işlerin gereklerine uygun biçimde yetiştirilmeleri, sayıları sürekli artan kurumlarca sağlanırken, kamu görevlilerinin hizmet içinde eğitiminin de önemli bir ihtiyaç olduğu düşüncesi ilk kez padişah II. Murat döneminde belirtilmiştir. Bunun üzerine Edirne'de Enderun kurulmuştur. Daha sonraları "Enderun-u Hümayun" adı verilen bu kurum, Fatih Sultan Mehmet tarafından İstanbul'a getirilmiştir. Enderun mektebi, Dünyanın Milattan Sonraki ilk yüksek yöneticilik okulu olarak kabul edilmektedir. Enderun bu konuda, Dünya'da kurulan ilk hizmet içi eğitim kurumudur.¹⁴⁰

Osmanlı Devleti'nde kamu personel sistemi, tımar ve kul sistemlerine dayanıyordu. Tımar sistemi, devletin güçlü ve büyük bir orduya sahip olmasını sağladı. Bu sayede güçlü bir merkezi otorite kuruldu. Kul sistemi ise, savaş tutsakları, parayla satın alınan köylüler ve devşirme yöntemiyle Rumeli'nin köylerinden alınıp eğitilen Hristiyan erkek çocuklarından oluşuyordu. Devşirme usulü ile alınan çocuklardan yetenekli olanlar, Enderun saray okuluna alınıyordu. İyi bir eğitimden ve imtihan sürecinden geçen bu kulların en yetenekli olanları, devlet görevlerine atanıyordu. Kulların en büyük özelliği, padişaha olan mutlak sadakatleriydi.¹⁴¹

Devletin sınırlarının genişlemesiyle birlikte, teknik bilgi ile donatılmış ve uzmanlaşmış elemanlara olan ihtiyaç da artmıştır. Bu etken, aynı zamanda iş bölümü yapılmasını da gerekli kılmıştır. Devletin yönetimi ile görevli olanlar dört sınıfa ayrılmıştır: Mülkiye, İlmiye, Seyfiye ve Kalemiye. Mülkiye sınıfını sadrazamlar, vezirler, beylerbeyleri, sancakbeyleri gibi yüksek düzeydeki sivil askeri yöneticiler teşkil etmekteydi. Mülkiye sınıfına mensup kişiler, Enderun Mektebinde yetişirlerdi. İlmiye sınıfını, yargı, din, eğitim ve bazı belediye işlerine bakan yöneticiler oluşturuyordu. Bunlar medreselerde yetişirlerdi ve genellikle Müslüman ailelerin çocuklarından oluşuyorlardı. Seyfiye sınıfı, genelkurmay

¹³⁹ Çetinkaya, 1999, 48.

¹⁴⁰ Kalkandelen, 1972, 43.

¹⁴¹ Ergun, T. ve Polat, A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını, 67-68.

dışında kalan askeri örgütten oluşuyordu. Kalemîye sınıfı ise, devlete ait arazilerin kayıtlarını tutan ve haberleşmeleri idare eden görevlilerin oluşturduğu sınıftı.¹⁴²

Türkiye, tarihte yöneticilik konusunda dünyanın en iyi tecrübelerine sahip ülkelerin başında gelmektedir. Türk tarihi boyunca ve bilhassa Osmanlı Devleti'nde, toplumun gereksinimlerinin en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için başarılı bir yönetime, başarılı bir yönetim için de iyi eğitilmiş yöneticilere ihtiyaç olduğu görüşü benimsenmiştir. Bunu sağlayabilmek için ve sürdürürebilmek için, medreseler haricinde “Enderun-u Hümayun” kurulmuş ve bu müessese 1326-1824 yılları arasında, devlete değişik düzeylerde yönetici yetiştirmiştir.¹⁴³ Enderun-u Hümayun okulunda eğitim alan kişiler, bilgi ve yeteneklerine göre Osmanlı bürokrasisi içerisinde görev alıyorlardı. Sivil veya askeri yönetici olarak görevlendiriliyorlardı.

Enderun-u Hümayun haricinde, yönetici yetiştiren bir diğer okul da “Bab-ı Ali Mektebi”dir. Bu mektep, kamu personeli yetiştirmektedir. Bu okula alınan gençler, kalemlerin başındaki kişiler tarafından, kamu hizmetlerinin hemen her dalında uzun yıllar yetiştiriliyorlardı. Bu gençlere ‘Mülazım’ veya ‘Şakird’ adı verilmekteydi. Bunlar olgunluk çağına geldiklerinde, kalemlerden birine memur olarak atanırlar ve kendilerine aylık bağlanırdı. İlerleyen dönemlerde, başarı derecelerine göre üst yönetim kademelerine yükselebiliyorlardı.¹⁴⁴

Yetenek, bilgi ve kişilik temelli bir eğitim programının yürürlükte olduğu 1453-1566 döneminde Osmanlı Devleti çok hızlı büyümüş ve ilerlemiştir. Söz konusu dönemde yeterlilik, eşitlik ve adalet ilkelerine bağlılık kamu yönetimi ile özdeşleşmiştir. Ancak Kanuni'nin vefatından sonra, hem medreseler hem de Enderun okulları yeni gelişmelere ayak uydurmakta başarısız oldular. Bunun, devlet idaresine ve askeriye olumsuz yansımaları oldu. Gitgide derinleşen sorunlar, 18 yy'a gelindiğinde kronik hale gelmiş ve Osmanlı Devleti bütün kurumlarında dürüstlük, eşitlik, adalet ve yetenek ilkelerine dayanan gücünü kaybetmiştir.¹⁴⁵

¹⁴² Ergun ve Polat, 1978, 69.

¹⁴³ Kalkandelen, H. (1985). Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 99-100.

¹⁴⁴ Ergun, 1988, 123.

¹⁴⁵ Kaya, 1999, 164.

Yönetim sisteminin bozulmasıyla beraber, III. Selim (1786-1807) döneminde ilk reform hareketleri görülmeye başladı. III. Selim döneminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, yine klasik olarak Medreselerde ve Enderun-u Hümayun'da devam etti. Fakat Padişah III. Selim, Medrese ve Enderun haricinde, üst kademe yöneticiliğe aday bazı kişilerin mesleki bilgilerini ve yabancı dillerini geliştirmeleri amacıyla onları Paris, Londra, Viyana ve Berlin'e göndermiştir. Bu kişilerin, elçiliklerin yanında yetişmelerini sağlamıştır.¹⁴⁶ Batı ile kurulmaya başlanan bu ilk temaslar esnasında, Osmanlı diplomatlarına azınlık sekreterler ve tercümanlar refakat etmiştir. Bu azınlık sekreter ve tercümanlar genellikle Rumlardan oluşuyordu. Osmanlı diplomatları genellikle eski kuşak saray diplomatlarıydı ve dil bilmeyen kimselerdi. Tercümanlar ise, dil bilgilerinin iyi düzeyde olması sebebiyle, bu temaslardan daha fazla yararlanmışlardır. 1820'de Yunan isyanının çıkması üzerine, dönemin padişahı II. Mahmut, Babıâli'deki azınlık sekreter ve tercümanların işine son vermiştir. Bunun üzerine, 1821 yılında Tercüme Odası kurulmuştur. Tercüme Odasında, Müslüman memurların görev almaları, Fransızca başta olmak üzere yabancı dilleri öğrenmeleri hedeflenmiştir.¹⁴⁷

Tercüman Odasının kurulduğu dönemde Fransızca dili, bir kâtibin, tercümanlıktan devlet adamlığına kadar yükselmesini sağlayan en etkili faktördü. Çünkü yayılmacı Avrupalı devletlerin hâkim olduğu dünyada, Batı dili ve özellikle de Fransızca çok önemli duruma gelmişti. Dolayısıyla Fransızca'yı iyi bilmek, yükselmek için en önemli sebep olarak görülmeye başlanmıştı. Nihayetinde, yeni iktidar eliti, ulemeden ve ordudan değil, Tercüme Odasından ve elçilik kâtipliğinden gelen kişilerden oluşmaya başladı.¹⁴⁸

2.1.1.2. Tanzimat sonrası dönem

Özellikle Enderun Mektebinin etkin olduğu dönemde, çok başarılı işleyen Osmanlı bürokrasisi, duraklama ve gerileme dönemlerinde giderek bozulmuş ve etkinliğini yitirmiştir. Bunun başlıca sebepleri vardır. Osmanlı Devleti'nin Batı'daki gelişmeleri yakından takip edememesi neticesinde, güçlenen Avrupa orduları karşısında aldığı yenilgiler sebebiyle, dış kaynak toplanamaz duruma gelmiştir. Devlet hazinesinin yükü, iç kaynaklardan karşılanmaya çalışılmış ve dolayısıyla toprak sistemi de bozulmuştur. Toprak değerinin artmasıyla, devlet hazinesine ait araziler özel kişilere devredilmek

¹⁴⁶ Lewis, B. (2000). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 62.

¹⁴⁷ Heper, 1974, 62.

¹⁴⁸ Lewis, 2000, 118.

zorunda kalmış ve dolayısıyla toprak rejimine dayalı kamu personel rejimi değişerek, yeteneksiz ve bilgisiz yöneticiler ortaya çıkmıştır. Bütün bunların sonucu olarak; Osmanlı'da merkezi otorite gücünü yitirmiş, kamu hizmetleri ise hazineye daha çok katkı sağlamak adına özel kişilere verilmiştir. Bu kişiler de, daha fazla para kazanmak için hareket etmişlerdir.¹⁴⁹

Bu sebeplere ilaveten, Yükselme Döneminde hiçbir idari işe karıştırılmayan Saray erkânı, Duraklama Döneminde nüfuzlarını kullanmaya başlamışlardır. Bunun bir sonucu olarak; devlet yönetimine yetersiz kişiler getirilmiş, liyakate daha az önem verilmeye başlanmış, rüşvet, iltimas, pozisyonların parayla satılması gibi kötü uygulamalar baş göstermiştir. Devlet kurumları, gittikçe yeniliklerden uzaklaşmıştır. Önemli sorumluluklar gerektiren üst makamlara atanan bu ehliyetsiz kişiler yüzünden, hem devlet idaresi hem de yönetici yetiştiren kurumlar bozulmaya yüz tutmuştur.¹⁵⁰

Söz konusu çözülme sürecini durdurabilmek amacıyla, III. Selim döneminden başlayarak bir kısım düzenlemeler yapıldığından bahsetmiştik. Özellikle II. Mahmut döneminde yapılan düzenlemeler neticesinde, yeni bir dönemin yolu açılmıştır.

Tanzimat Dönemi, 1839 yılında Sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Kasrı'nda okunan bir fermanla başlar. Bu ferman, esasında 1789 Fransız İhtilâli ile Avrupa'ya yayılan fikir hareketlerinin Osmanlı'daki ilk yansımasını teşkil eder. Tanzimat dönemi, Osmanlı'da Batılılaşma çabalarının köklü biçimde başladığı ve reform hareketlerinin hız kazandığı bir dönemdir.¹⁵¹

Tanzimat Fermanı'na göre; devlet memurlarının aylıkları yeterli seviyeye çıkarılacak, böylelikle yönetimi yozlaştıran rüşvet uygulamaları engellenmiş olacaktır. Femandaki hükümler sayesinde, memurlar Padişah karşısında bir güvence sistemine kavuşmuşlardır. Bütün bu gelişmeler, Kapıkulu sisteminin sona ermesi ve II. Mahmut döneminde temelleri atılan, yeni bir Osmanlı Bürokrasisinin kurulması ile sonuçlanmıştır. Tanzimat'ı izleyen

¹⁴⁹ Ergun ve Polat, 1978, 70-71.

¹⁵⁰ Öztürk, H. (1994). *Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi ve Yetiştirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 99.

¹⁵¹ Giritli, İ. (1963). *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 43.

yıllarda, Padişah karşısında güvenceye kavuşmuş olan bürokrasi, Padişah'ın yetkilerini kendi ellerine almak için çaba göstermişlerdir.¹⁵²

Tanzimat'ı hazırlayanlar, Batı kültürü ile yetişmiş bir grup devlet adamıdır. Osmanlı'daki Batılılaşma hareketlerinin öncülüğünü yapan bu asker-sivil aydın kesim, devletin içerisine düştüğü zor durumdan kurtulabilmesi için Batılılaşmayı tek çıkar yolu olarak görmüştür. Bu grup, Tanzimat Fermanı sayesinde kendilerini merkezi otorite karşısında güvenceye almayı başarmıştır.¹⁵³

Bir önceki başlık altında anlattığımız Tercüme Odası, 19. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde sayılı memurların önemli bir bölümünün yetiştiği okul durumuna geldi. Hariciye ve başka alanlarda önemli vazifelere gelmiş olan genç Osmanlı bürokratları buradan çıktı. Tercüme Odası'ndan çıkanların bir kısmı Sadrazam (Başbakan) oldu, bir kısmı da 1859'da kurulan Mekteb-i Mülkiye'de ders veren hocalar arasında yer aldı.¹⁵⁴

Bu dönemde personel eğitimi konusunda, amacı bilgili bürokrat yetiştirmek olan yeni okullar açılmaya başlamıştır. Tanzimatçıların kurmak istedikleri yeni yönetsel sistemin ihtiyacı olan “Münevver Memur” tipi, bu okullardan yetişecekti. Bu amaca yönelik olarak, devlet memuru yetiştirmek için 1859 yılında açılan Mekteb-i Mülkiye (bugünkü Siyasal Bilgiler Fakültesi) bu okulların en önemlisidir. Bu okulun açılmasından sonra, Nahiye Müdürlüğü ve Kaymakamların, Mekteb-i Mülkiye mezunları arasından tayin edilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁵⁵

1859'da kurulan Mülkiye Mektebi, 1877'de yeniden düzenlenerek (reorganizasyondan geçerek) Mekteb-i Mülkiye-i Şahane adını aldı. Mekteb-i Mülkiye-i Şahane, ilk mezunlarını 1879 yılında verdi. Daha sonra 1895'te Mülkiye'nin İdadi (lise) bölümü Mülkiye'den ayrıldı ve 1895-96 ders yılında yüksek bölüm 3 yıla çıkartıldı.¹⁵⁶

Bu dönemde Merkezi Yönetime bağlı kuruluşlar, Fransa ve Prusya örneklerine göre geliştirilmeye çalışılmıştır. Bakanlıkların sayısı arttırılmış, Danıştay ve Sayıştay gibi

¹⁵² Öztürk, 1994, 102.

¹⁵³ Öztürk, 1994, 102.

¹⁵⁴ Davison, H. R. (1997). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform (1856-1876)*. (Çev. O. Akınhan). İstanbul: Papirus Yayınları, 40.

¹⁵⁵ Öztürk, 1994, 103-104.

¹⁵⁶ Öztürk, 1994, 104.

kuruluşlar kurulmuştur. Bunlara paralel olarak, eğitim sisteminde de köklü değişiklikler yapılmıştır.¹⁵⁷

1833'te kurulan Tercüme Odası'nı ve 1859'da kurulan Mülkiye Mektebi'ni, II. Mahmut ve daha sonra gelenlerin açtıkları diğer okullar takip etti. Bu okullar arasında; Mekteb-i Maarif-i Adliye, Valide Mektebi (Dârül Maarif), Mekteb-i Eklam (Mahrec-i Eklam) ve Paris'teki Mekteb-i Osmani sayılabilir. Bürokrat yetiştirmek için açılan bu yeni okulların temel hedefi, rasyonel kriterlere göre karar verecek bürokratlar yetiştirmektir. Artık, tanınmış ailelere mensup olmak, resmi bir göreve gelmek için yeterli olmamaya başlamıştı. Eğitim, Osmanlı-Türk bürokrasisinin seçkin grubunu, diğer sosyal gruplardan ayıran en önemli kriter olmaya başlamıştı.¹⁵⁸

Bu dönemde, Mekteb-i Mülkiye-i Şahane haricinde Osmanlı Devleti'nin büyüyen kamu yönetimi için üst düzey memur yetiştirmek amacıyla devlet tarafından kurulan okullardan biri de Mekteb-i Sultani, yani bugünkü adıyla Galatasaray Lisesi'dir. Galatasaray Lisesi orta öğretim seviyesinde, bir yabancı dilde (Fransızca) modern eğitim veren ilk İslam kurumudur. Üst düzey yöneticiler için açılan bu okulun temel hedefi, dinsel olmayan kriterlerle karar verebilecek yöneticiler yetiştirmektir. Bu okullar zamanla, yönetici sınıfın oğullarını eğitmek için gözde yerler haline gelmiş, böylelikle ilerde babalarının yerini almak için yetişen egemen sınıfın çocuklarının eğitilmesi sağlanmıştır.¹⁵⁹

Modern Türkiye'nin oluşumunda, Galatasaray Lisesi'nin etkisi büyüktür. Çünkü Batılı tarzda dizayn edilmiş yönetim yapısını idare edecek, yetenekli ve batılı eğitim görmüş yöneticilere olan ihtiyaç arttıkça, Galatasaray mezunları Osmanlı Devleti'nin ve devamında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasetinde ve yönetiminde etkin rol oynamışlardır. Galatasaray, hızla gelişen bir okul oldu ve kısa zaman içinde ekonomi, hukuk, mühendislik gibi bölümlerin de açılmasıyla üniversite durumuna geldi.¹⁶⁰

Bu dönemde, yukarıda ifade edilen okullardan başka; yabancı dil bilgisi için Mekteb-i Osman-i, telgraf hizmetlerinde çalışan personellerin eğitilmesi amacıyla Mekteb-i Fununu Maliye, Hukuk Mektebi, Sanayii Nefise Mektebi, Mülkiye Mühendis Mektebi, Hamidiye

¹⁵⁷ Öztürk, 1994, 103.

¹⁵⁸ Heper, 1974, 63-64.

¹⁵⁹ Kaya, 1984, 78-82.

¹⁶⁰ Lewis, 2000, 122.

Ticaret Mektebi, Mülki Baytar Mektebi gibi okullar da açılmıştır. Buralarda eğitim gören öğrencilerin birçoğu devlet idaresinde memur olarak görev almışlardır. Yine 1863 yılında kurulan Darülfünun da bu dönemde açılan bir diğer eğitim kurumudur. Darülfünunun temel amacı, devlet hizmetlerini daha iyi yürütebilecek memurlar yetiştirmektir. Bu amaç, Maarif Meclisi Mazbatasında da belirtilmiştir.

Tanzimat Döneminde, hangi tebaadan gelmiş olursa olsun her vatandaşa askeri ve sivil okullara girme imkanı tanınmış ve Devlet kurumlarında memur olma hakkı sağlanmıştır. Özellikle 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanıyla, gayrimüslim vatandaşlara da bu hakların tanınması güvence altına alınmıştır. Böylece gayrimüslim tebaadan gelen kişilerden, çok sayıda memur çıkmış ve içlerinden üst makamlara kadar yükselenler olmuştur. Ayrıca, memurluk güvenceli bir meslek duruma gelmiş, memurların özlük haklarının artırılması, koşullarının geliştirilmesi gibi konularda birtakım çalışmalar da yapılmıştır. Bu doğrultuda; 1878 yılında mülki ve adli memurların sicil işlemleri düzenlenmiştir. 1880 yılında da, bazı memur kadrolarına alımlarda ve göreve tayin edilmede nesnel kurallar getirilmiştir. İlerleyen yıllarda ise, memurluğa giriş, disiplin işleri ve emeklilik işlemleri hakkında bir kararname (1883'te) çıkarılmıştır. Ayrıca, memurluğa alımların sınavla yapılması ilkesi kabul edilmiştir.

Bu dönemde, üst düzeylerde bilgili ve yetenekli kişilerin görev alabilmesi için çaba sarf edilmiştir. Yetenekli kişilerin idarecilik okullarına girişleri kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Yöneticilerin aylıkları arttırılmış, bazı konularda kendi başlarına karar verebilmeleri için kurallar konmuştur. Yeni okulların açılmasıyla beraber, memur kadrolarına girecekler için genel ve mesleki bilgi şartı statüye işlenmiştir.

Bu dönem hakkında kısaca bir değerlendirme yapmak gerekirse; Tanzimat Döneminde, klasik dönemdeki “sadece padişaha bağlı ve tek görevi, alınmış siyasi kararları uygulamak olan bürokrasi anlayışı” terk edilmiştir. Bunun yerine, “siyaset yapan sivil bürokrasi” anlayışı getirilmiştir. Bu anlayış, yeni Osmanlı-Türk bürokratik yönetim geleneğinin temelini oluşturuyordu. Böyle bir anlayış içerisinde yer alan yeni bürokratlar için; “temel reformları etkin biçimde hayata geçirmek, teknik anlamda hükümet işlerini verimli biçimde yürütmekten daha önemli olmuştur”. Diğer bir ifadeyle; bu dönemin yeni bürokratları için batılılaşma sürecini hızlandırmak, kamu kurumlarının verimli çalışmasını

sağlamaktan daha önemli olmuştur. Çünkü o dönemin bürokratları, yapacakları reformlarla devlet kurumlarının geleceğini güvence altına almayı birinci hedef olarak görmüşlerdir.¹⁶¹

Esasen bürokratik yapıdaki değişimin temel sebebi; bürokratlara yüklenen sorumlulukların ve bürokratlardan beklenen işlevlerin değişmesidir. Yüklenen bu sorumlulukların ve beklentilerin nedeni ise; Osmanlı Devleti’ni son birkaç yüzyıldır içinde bulunduğu gerileme sürecinden kurtarıp tekrar güçlü bir devlet yapabilmek için, devlet yöneticilerinin başat faktör olarak görülmesidir. Bu sebep-sonuç ilişkisi, Osmanlı Devleti’nin gerileme dönemi boyunca, reformların ve reformcuların “kurtarıcı” olarak tabir edilmesiyle de somutlaşmış gibidir.

19. yüzyıl boyunca memurlara verilen eğitim, belirli bir uzmanlık derecesinde memur yetiştirmeye yönelik değildir. Bu eğitimler genellikle okuma-yazma temellidir. Bürokratlar esasen usta-çırak ilişkisi içinde, işbaşında yetişmişlerdir. 19. yüzyılın sonlarına doğru, bürokratlar kitabi ve kuramsal bilgiler öğrenmişlerdir. Ancak bunun sonucunda da, bürokratlar, içinde yaşadıkları toplumun gerçeklerinden uzaklaşmaya başlamışlardır. Kısacası, Tanzimat Dönemi boyunca üst kademe yöneticilerini daha verimli kılma ve esasında modernleşme çabalarının fazla başarılı olduğu söylenemez. Bu dönemde yapılan düzenlemelerin birçoğu, ekonomik verimliliği arttırmaktan ve devlet hizmetlerini iyileştirmekten uzak kalmıştır. Bu çabalar genellikle, bürokratların diğer unsurlara karşı güçlerini muhafaza etmelerinden ve Batıyı taklit etmelerinden öteye gidememiştir.¹⁶²

Özetle; Osmanlı Döneminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde Enderun-u Hümayun, Tercüme Odası, Mekteb-i Mülkiye ve Mekteb-i Sultani gibi okullar büyük rol oynamışlardır. Osmanlı’nın Kuruluş ve Yükselme döneminde, Enderun Mektebinden yetişen bürokratların temel işlevi; rutin bürokratik işleri yürütmektir. Duraklama ve özellikle Gerileme dönemlerinde ise, daha sonra açılan okullarda yetişen bürokratların temel hedefi; batılılaşma programlarını yürütmek, devlet reformlarını hayata geçirmek ve yeni kurulan devlet kurumlarını yaşatmaktır. Bu işlevsel değişiklik aynı zamanda, modern bürokratik yönetim geleneğinin de kaynağını teşkil etmektedir. Bu gelenek, Cumhuriyet Dönemi’nde varlığını sürdürmüştür.

¹⁶¹ Heper, 1974, 64-65.

¹⁶² Heper, M. (1995). 19. Y.y. 'da Osmanlı Bürokrasisi. Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, İstanbul: İletişim Yayınları, 2, 258.

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda, yönetim mekanizması Osmanlı'nın son dönemlerindeki sistem ve idareciler tarafından yürütülüyordu. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki bürokratik yapı, Türkiye Cumhuriyeti'ne bakiye olarak kalmıştı. Batılılaşma çalışmalarının, Osmanlı'dan devralınan bu idareciler tarafından yürütülemeyeceği düşüncesiyle, bu yeni dönemde yeni bir idareci sınıfın yetiştirilmesi amaçlanmıştı. Bu yeni idareci sınıf, yeni devletin ilkeleri benimsetilerek yetiştirilmek istenmiştir. 'Bürokratların, eğitim yoluyla Batılılaştırılması gerektiği' düşüncesi hakim olmuştur. Söz konusu eğitim, devlet okullarında ve öncü liderler tarafından yürütülmüştür.¹⁶³

Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal etmiş olan sivil bürokratik yönetim geleneğinin kökeni, Tanzimat Dönemi'ne kadar uzanmaktadır. Bu bürokratik gelenek ve yapı, Cumhuriyet'in ilanından 1950 yılına kadar en etkili yıllarını yaşamıştır. Söz konusu dönemde Batılılaşma çabalarının başarıya ulaşması için, bunu gerçekleştirebilecek bir yönetim kadrosunun kurulmasına karar verilmiştir. Bu kadronun kurulmasında en önemli araç ise, eğitim olarak görülmüştür.¹⁶⁴

Cumhuriyet Dönemi, "Planlı Dönem Öncesi" ve "Planlı Dönem" olmak üzere iki kısımda incelenecektir.

2.1.2.1. Planlı dönem öncesi

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşlarında çok sayıda meslek elemanı kaybedilmiş olduğundan, Cumhuriyet yeni kurulduğunda yönetim mekanizması, Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki idare sistemi ve yöneticileriyle yürütülmüştür. Ancak bu kadroların, batılılaşma çalışmalarını uygulayamayacakları düşünüldüğünden, söz konusu dönemde öncelikle yeni bir yönetici sınıfın yetiştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni kurulduğu bu dönemde, ülkenin içerisinde bulunduğu zor şartlardan, ancak yeni yetişecek olan yöneticiler sayesinde çıkılabileceği fikri önem

¹⁶³ Heper, 1974, 104-105.

¹⁶⁴ Heper, 1974, 89.

kazanmıştır. Fakat bu süreç zaman alacağı için, üst düzey yönetici istihdamının mevcuttaki Osmanlı devri yöneticilerle yürütülmesi yoluna gidilmiştir.¹⁶⁵

Yeni oluşturulacak olan yönetim kadrosu, yeni devletin ilkeleri benimsetilerek yetiştirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet Türkiye'sinin çağdaş yapı ve kurumlarını meydana getirecek ve bunları idame ettirecek bir yönetici kadrosu oluşturulmaya çalışılmıştır.¹⁶⁶

1926 yılında çıkarılan 788 sayılı 'Memurin Kanunu' ile personel sisteminin kuruluş faaliyetleri başlamıştır. Kanuna göre, memur olabilmek için belirli bir eğitim almış olma ve yarışma sınavlarını başarma şartları getirilmiştir. Üst düzey idareci olabilmek için de, yüksekokul bitirmiş olma şartı getirilmiştir. Bu kanundan sonra; 1108 sayılı Maaş Kanunu, 1452 sayılı Maaşların Tevhit ve Teadülü Kanunu ve 1453 sayılı Askeri Barem Kanunu çıkarılmıştır.

1933 yılında, üniversitelerle ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. 1935 yılında Mülkiye Mektebi'nin adı "Siyasal Bilgiler Fakültesi" olarak değiştirilmiştir. Çıkarılan bir kanunla, İstanbul Üniversitesi yeniden yapılandırılmış ve yükseköğrenim kurumlarından bazılarının Ankara'da bulunması gerektiğine karar vermiştir. Öğrencilere, devletin yeni felsefesini daha rahat telkin edebilmek için bu uygulamaya gidilmiştir. Bunun için 1937 yılında Harbiye ve Mülkiye mektepleri İstanbul'dan Ankara'ya nakledilmiştir. Daha önce Ankara'da açılan Hukuk Mektebi ile Mülkiye, yeni devletin bürokratik kadrolarını inşa etmeye başlamışlardır.¹⁶⁷

İlerleyen yıllarda ortaya çıkan II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sebebiyle eğitim düzeni durgunlaşmış ve bürokrasinin geleneksel kalıpları doğrultusunda bir davranış biçimi geliştirilmiştir. Bu dönemde, sistematik bir hizmet içi eğitim düzeni sağlanamamıştır.

1950'li yıllara gelindiğinde, bazı yabancı uzmanlar Türkiye'ye getirilmiş ve Türk Kamu Yönetimi'nin geliştirilmesi için bu uzmanlara çeşitli araştırmalar yaptırılmıştır. Bu araştırmaların sonunda, raporlar hazırlanmış ve hükümetlere sunulmuştur. Söz konusu raporların tamamına yakını tavsiye niteliğindedir. İlk önemli rapor, 1951 yılında hazırlanan

¹⁶⁵ Heper, 1974, 104.

¹⁶⁶ Heper, 1974, 105.

¹⁶⁷ Heper, 1974, 106.

Barker Raporu'dur. Barker Raporu'nda çok çeşitli tavsiyelerde bulunulmuş olup, üst düzey yönetici yetiştirme konusuna da değinilmiştir. Kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitim görmesi gerektiği ifade edilmiş, ülkede Kamu Yönetimi kürsülerinin kurulması tavsiyesinde bulunulmuştur. İlerleyen yıllarda, daha başka yabancı uzman raporları da hazırlanmıştır.¹⁶⁸

1950'lerde, hem ülke içinde hem de dünya genelinde ortaya çıkan sosyal ve iktisadi değişimler, yönetim sistemini de etkilemiştir. Buna göre, değişen şartlara uyum sağlayabilecek ve sosyal gereksinimleri karşılayabilecek donanıma sahip bir idareci sınıfın yetiştirilmesi gerektiği düşünülmüştür. Bu etkiyle, kamu yönetimi alanında lisansüstü eğitim sağlamak ve nitelikli kamu yöneticileri yetiştirmek amacıyla, 1953 yılında TODAİE faaliyete geçirilmiştir.

Türk Üniversitelerinde ilk Kamu Yönetimi Bölümü, 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde açılmıştır. 1970'lere kadar, bu üniversite dışında Kamu Yönetimi bölümü açılmamıştır. Yurtdışındaki doktora eğitimlerini tamamladıktan sonra Türkiye'ye dönen genç akademisyenlerin çabalarıyla, ilerleyen dönemlerde O.D.T.Ü ve Hacettepe Üniversitelerinde de Kamu Yönetimi bölümleri açılmıştır.¹⁶⁹

1960'lı yıllara gelindiğinde, 160 sayılı kanun ile Devlet Personel Dairesi'nin kurulması kararlaştırılmış ve 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile de ayrı bir yönetici sınıfının kurulması hükmü getirilmiştir. Fakat 657 sayılı kanundaki söz konusu hüküm, yürürlüğe girmeden kaldırılmıştır. Şayet bu dönemde yönetici sınıf kurulabilseydi, memurluğa giriş ve terfiler sınavla olacaktı. Bu da kariyere başlayanlar için hazırlık eğitimini zorunlu kılacaktı. Dolayısıyla 657 sayılı kanundan söz konusu hükmün kaldırılmış olması, Türkiye'de sistemli bir üst düzey yönetici yetiştirme programının geliştirilemeyeişinin temel sebebi olarak gösterilmektedir.¹⁷⁰

2.1.2.2. Planlı dönem

1961 Anayasası, Türkiye'de planlı dönemin başlangıcı olmuştur. Bu Anayasa ile Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve böylece planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Bu dönemde,

¹⁶⁸ Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 140.

¹⁶⁹ Çetinkaya, 1999, 51.

¹⁷⁰ Mihçioğlu, 1968, 199.

nitelikli bir yönetici sınıfı oluşturulması konusuna daha fazla ağırlık verilmeye çalışılmıştır.

Bu dönemde öncelikle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile eğitim konusunda birtakım düzenlemeler yapma yoluna gidilmiştir. Bununla, kamu personellerinin eğitilmesi ve daha üst kadrolara hazırlanması görevi Devlet Personel Dairesi'ne verilmiştir. Bu çerçevede 1965 yılında "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı" hazırlanmıştır. Bu planda kamu kurumlarına, eğitim konusunda birtakım görevler verilmiştir. Bu görevler; hizmet içi eğitim mevzuatlarının hazırlanması, yıllık eğitim programlarının tespit edilmesi, eğitim birimleri ve kurullarının oluşturulmasıdır. Ancak, bu planın uygulanması 1983 yılında olacaktır.¹⁷¹

Planlı döneme geçildikten sonra, söz konusu kalkınma planlarını uygulayacak ve yürütecek olan yönetim kadrosunun nitelikleri gündeme gelmiştir. Çünkü bu planları başarıyla uygulayabilmek için, kamu yöneticilerinin gerekli bilgi, beceri ve davranışlara sahip olması gerekmektedir. Bu nitelikleri kazandırmak da, onların yetiştirilmelerine bağlı olmaktadır. Türkiye'de yönetici yetiştirme konusunda hizmet öncesi eğitim faaliyetleri gelişmemiştir. Bu sebeple, Planlı dönemde yöneticilerin yetiştirilmesi ve eğitilmesi için birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemki kalkınma planlarında özellikle, yöneticilerin hizmet içinde eğitilmeleri hususuna yer verilecektir.¹⁷²

Bu dönemde üst düzey yöneticiler, kalkınmanın itici gücü olarak görülmüştür. Kamu yöneticilerinin ve personellerinin yetiştirilmesi de, bunun için ayrı bir öneme sahiptir. Bu sebeple, 1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) eğitim, ülke kalkınmasının en önemli unsuru olarak tanımlanmıştır. Kalkınma çabalarının başarıya ulaşabilmesi için, gerekli sayıda ve nitelikte personel yetiştirilmesi¹⁷³ gerektiği ifade edilmiştir. Fakat bu dönemde, faaliyet açısından çok somut bir şey yapılmadığı ve üst düzey yönetici yetiştirme hususuna da planda yer verilmediği gözlenmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972), hizmet içi eğitim konusuna geniş yer verilmiştir. Hizmet içi eğitimin, iş verimini arttırdığı, sunulan kamu hizmetinin kalitesini yükselttiği ifade edilmiştir. Hizmet içi eğitim konusunda devam eden çalışmaların istenilen

¹⁷¹ Öztürk, 1994, 113.

¹⁷² Canman, 1978, 9.

¹⁷³ DPT. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 441.

düzeye erişemediği, etkili bir hizmet içi eğitim sisteminin kurulamadığı belirtilmiştir. Planda “çalışanlara okul müddeti boyunca, kazanamadıkları işlerle alakalı bilgi ve kabiliyetleri vermek, iş gücünün kademeler arasında dikey hareketliliğini sağlamak, teknolojik gelişmelere göre çalışanları bilgi sahibi yapmak için her kademedede hizmet içi eğitim verilecek” hükmü yer almaktadır. Bu planda ayrıca, TODAİE’nin kamu kesiminde mezuniyet sonrası eğitim vererek, üst düzey yönetici yetiştireceği belirtilmektedir.¹⁷⁴ Plana göre, üst düzey yöneticilere hizmet içi eğitim verilmesi hususunda, TODAİE’ye önemli bir görev verildiğini görülüyor.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1973-1977), ilk defa yöneticilerin eğitiminden bahsedilmiştir. Kamu kesiminin her kademesindeki personelin, mesleki bilgi ve becerilerinin artırılması amacıyla, bilhassa her düzeydeki idarecilere nitelik kazandıracak hizmet içi eğitim programlarının hayata geçirileceği ifade edilmiştir.¹⁷⁵ Planda TODAİE’ye önemli vazifeler verilmiştir. Plana göre TODAİE, kamu kurum ve kuruluşlarında ortak olan konularda yöneticiler için hizmet içi eğitim kurları düzenleyecek, üst düzey yöneticiler için akademik olmayan eğitim programlarını bizzat uygulayacaktır. Bunun yanında, Bakanlıkların alanlarına giren yönetim konularında da, ortaklaşa hizmet içi eğitim programları düzenleyecektir. Bunları gerçekleştirebilmek için Enstitü, bir hizmet içi eğitim kurumu olacak şekilde yeniden düzenlenecektir.¹⁷⁶

1978 yılında hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1979-1983) da, yine kamu yöneticilerinin eğitimine yer verilmiştir. Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim ve metotları öğrenmeleri, öğrendikleri bilgileri uygulamaya aktarabilmeleri için gerekli eğitimlerin verileceği ve gereken tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Bunun için TODAİE’nin, söz konusu işlevi yerine getirebilecek şekilde yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca, Devlet Personel Dairesi’nin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.¹⁷⁷ Nitekim Devlet Personel Dairesi, 08.06.1984 tarihinde çıkarılan 217 sayılı KHK ile tekrar düzenlenmiş ve “Devlet Personel Başkanlığı” adını almıştır.

Dördüncü Plan döneminde, öncekilerden farklı olarak “yönetici eğitimi” kavramı dolaylı da olsa Anayasa’ya dâhil edilmiştir. 1982 Anayasası’nın 128. Maddesinin 3. bendinde;

¹⁷⁴ DPT. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 181-182.

¹⁷⁵ DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 88.

¹⁷⁶ DPT, 1973, 778.

¹⁷⁷ DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 299.

“üst düzey yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, Türkiye’de ilk defa yöneticilerin eğitilmeleri kanun kapsamına alınmıştır. Bu hüküm doğrultusunda, 31.10.1984 tarihinde “Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı” TBMM’ye sunulmuştur. Bu yasa tasarısı 14.11.1984 tarihinde TBMM’ce kabul edilmiştir. 3149 sayılı bu kanun, Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş ve Cumhurbaşkanlığı bu kanunu tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermiştir. TBMM 10.01.1985 tarihli oturumda, geri gönderilen metni aynen kabul etmiştir. Kanun Cumhurbaşkanlığı’nca imzalanarak, 19.01.1985 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Fakat dönemin Cumhurbaşkanı, bu defa kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin kararı ile ilgili kanun iptal edilmiştir.¹⁷⁸

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1985-1989) ise, genellikle kamu personellerinin eğitimi üzerinde durulmuştur. Yaygın okul eğitimi yoluyla, nitelikli eleman yetiştirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Üst düzey yönetici yetiştirme konusu ihmal edilmiştir.¹⁷⁹

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990-1994), yine yaygın eğitim konusu ele alınmış ve eğitimin basın-yayın yoluyla verileceği belirtilmiştir. Yaygın eğitimin etkinliğini arttırabilmek için, kurumlar arası işbirliği gerçekleştirileceği belirtilmiştir. İdareciler için ise, hizmet içi ve işbaşı eğitimler yapılacağından bahsedilmiştir. Bu eğitim programlarının uygulanabilmesi için, kapsamlı bir insan gücü planlaması yapılacağı ifade edilmiştir.¹⁸⁰

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), idareci kesimde yer alacak personellerin üst düzey yönetici eğitimine tabi tutulmasını öngörmüştür. Yönetici adaylarına, yöneticilik formasyonu sağlanması için özel düzenlemeler yapılacağından bahsedilmektedir. Bu kapsamda; göreve getirilmelerde, atamalarda ve görevden alınmalarda bazı düzenlemeler yapılacağı ifade edilmiştir. Plana göre, “hukuki-rasyonel bürokrasi” yerine “rasyonel-üretken bürokrasi” modeli benimsenmiştir.¹⁸¹ Bu dönem içerisinde 1999 yılında Devlet Memurları Sınavı, 2002 yılında da Kamu Personeli Seçme Sınavı sistemi kurulmuştur. Böylece, kamu personelliğine girişte merkezi sınav sistemine geçilmiştir.

¹⁷⁸ Öztürk, 1994, 118-119.

¹⁷⁹ DPT. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 143-145.

¹⁸⁰ DPT. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 296.

¹⁸¹ DPT. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 119-120.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005); kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması için gerekli sayıda ve özellikte personel istihdam edilmesi, kamu personellerinin güncel teknolojik gelişmelere uyum sağlaması için eğitimden geçmesi, memurların ve yöneticilerin kapasitelerinin artırılması, kamu hizmetlerinde kalitenin geliştirilmesi gibi ilkeler benimsenmiştir.¹⁸² 2000'li yıllara gelinirken, bilişim ve iletişim teknolojilerinin hız kazanması sebebiyle, kamu personellerinin bu gelişmelere ayak uydurabilmesi için, bir takım programların uygulanmasına karar verildiği söylenebilir.

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda ise, önceki planlardan farklı olarak “*Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi*” şeklinde bir başlık açılmıştır. Bu gelişme gerçekten olumlu olup, kamu yönetimi personellerine özel bir bölüm ayrıldığını göstermektedir. Planda özetle; kamu personellerinin kurumlar ve bölgeler arasında dağılımını dengelemek, kamu personellerinin tamamının gelişen ve değişen şartlara uyumunun sağlanarak yetkinliklerini arttırmak, bunun için sürekli biçimde eğitim ve geliştirme programları uygulamak, kamu personellerinin performansını objektif biçimde ölçebilecek bir değerlendirme sistemini hayata geçirmek, uzman personellerin deneyimlerinden yararlanarak verimliliği arttırmak ve esnek çalışma modellerini hayata geçirmek gibi ilkeler benimsenmiştir.¹⁸³ Ancak, planda üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesiyle ilgili bir düzenleme yapılmamıştır.

Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018 yıllarını kapsamaktadır. DPT'nin 2011 yılında kapatılıp, yerine Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasından sonra, bu Bakanlık tarafından hazırlanmıştır. Planın “*Kamuda İnsan Kaynakları*” başlığı altında; kamu personellerinin özlük haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, kariyer planlaması, kamu personellerine yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması, kamuda esnek çalışma koşullarının sağlanması, kamu istihdamında ve terfilerde liyakatin temel alınması, etkin bir performans değerlendirme sisteminin kurulması gibi maddeler yer almaktadır.¹⁸⁴ Bu planda da, yine önceki planlarda olduğu gibi, üst düzey yönetici eğitimi hususuna değinilmemiş ve bu konuda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Kamu yöneticileri, planda ‘kamu personeli’ olarak nitelendirilmiştir.

¹⁸² DPT. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 237.

¹⁸³ DPT. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını, 104.

¹⁸⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayını, 52-53.

1960'lardan günümüze kadar olan ve "Planlı Dönem" olarak ifade edilen dönemde hazırlanmış olan Kalkınma Planlarına bakıldığında; yapılan düzenlemelerin genellikle kamu personel sistemiyle ilgili olduğu ve yönetici yetiştirme konusunda pek fazla bir plan ya da düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Özellikle, üst düzey yönetici yetiştirme konusunun ihmal edildiğini de söylemek mümkündür. Keza planlarda belirtilen faaliyetlerin ne ölçüde uygulamaya yansıdığı ve başarılı olduğu da tartışmalıdır.

2.2. Hizmet Öncesi Eğitim

Türkiye'de hizmet öncesi eğitim, genellikle üniversiteler ve yüksekokullar tarafından yürütülmektedir. Türkiye'de yöneticilik görevlerine gelebilmek için, yüksek öğrenim görmüş olmak şarttır. Üniversiteler, doğrudan doğruya yönetim elemanı yetiştirmezler. Yöneticilik görevlerine atanmak için, söz konusu eğitim şartının yanında kurumların ayrıca belirleyeceği başka şartları da karşılamak gerekmektedir. Kamu kurumları, personel ihtiyacını yükseköğrenim kurumlarından mezun olan adaylar arasından, sınav yoluyla kendisi seçer.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri Siyasal Bilgiler Fakültesi, hizmet öncesi eğitim kurumları bakımından oldukça ayrıcalıklı ve avantajlı bir konumdaydı. Türkiye'deki ilk kamu yönetimi bölümünün bu fakültede açılmış olması ve Osmanlı Dönemi'nden gelen 'Mülkiye Geleneği', idareci olmak isteyen adaylar için bu fakülteden mezun olmayı ayrıcalıklı kılıyordu. Keza Osmanlı Döneminde, idari amir olabilmek için Mülkiye Mektebi'nden mezun olmak gerekiyordu. Fakat günümüzde, üniversitelerin hemen hepsinde Kamu Yönetimi eğitimi verilmeye başlanmış ve Siyasal Bilgiler Fakültesinin ayrıcalıklı konumu ortadan kalkmaya başlamıştır. Kamu kurumlarında memur ve yönetici olabilme hususunda, diğer fakülte mezunlarıyla hiçbir farkı kalmamıştır.

Türkiye'de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda belirgin ve sistematik bir politika geliştirilememiştir. Yöneticilik kadrolarına her çeşit fakülte, yüksekokul, akademi ve enstitüden mezun olanlar alınabilmektedir. Üst düzey yöneticilik kadrolara atamalar, genellikle alt kadroları atamaya yetkili amirlerin takdirleri doğrultusunda yapılmaktadır. Bu sebeple, yöneticiliğin öğretime ve hizmet öncesi eğitime bağlı olmaksızın, hizmet

içerisinde deneme-yanılma yoluyla öğrenildiği kabul edilmektedir. Üst düzey pozisyonlara, kamu yönetimi dışından yönetici atanması istisnai bir durumdur.¹⁸⁵

Söz konusu durumun temel sebebi, Türkiye’de kurumlar arası bir yönetici sınıfının kurulmamış olmasıdır. Halbuki 657 sayılı kanunda, üst düzey yöneticilerle ilgili köklü değişiklikler içeren hükümler yer almaktaydı. Kanunun 36. maddesi, Türkiye’de bir yönetici sınıfının kurulmasını ve bu sınıf mensuplarının Bakanlıklar ve Kurumlar arasında yer değiştirmesini öngörmekteydi. İlgili maddeye göre, yönetici sınıf tüm yükseköğretim mezunlarına açık olacak ve sınıf içerisindeki yükselmelerde yeterlik ilkesi esas olacaktır. Fakat ilgili kanun hükmü, bir takım siyasi kaygılar sebebiyle 31.07.1970 tarihinde kaldırılmıştır. Bunun sebebi, siyasal iktidarların yüksek yöneticilik pozisyonlarını diledikleri gibi tasarruf etmek istemeleridir. Bu tarihten günümüze kadar da, yönetici sınıf kurulmasına ilişkin bir yasal düzenleme hayata geçirilememiştir.¹⁸⁶

Hizmet öncesi eğitim, üst düzey yönetici olabilmek için gereklidir ancak yeterli değildir. Hizmet öncesi eğitimin, hizmet içi eğitim süreciyle tamamlanması gereklidir.

2.3. Hizmet İçi Eğitim

Türkiye’de henüz, kurumlar arası bir yönetici sınıfı kurulamamıştır. Doğrudan doğruya yönetim hizmetlerine eleman yetiştiren, hizmet öncesi bu amaca yönelik eğitim veren bir kuruluş da bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, yönetici kadrolarda çalışanların hizmet içi eğitim görmeleri zorunlu olmaktadır. Hizmet içi eğitim ve yetiştirme, yönetim kadrolarının en önemli güvencesi durumundadır.¹⁸⁷

Başarılı bir yönetici olabilmek için yöneticilerin; güncel ve teknolojik gelişmeleri öğrenmesi, mesleki seminerlere ve etkinliklere düzenli katılım sağlaması gerekmektedir. Bu da, sistemli ve kurumsal bir hizmet içi eğitim programıyla mümkün olabilir. Kısacası yöneticilerin, hizmet içinde ‘yöneticilik eğitimi’ almaları gerekmektedir. Bu tür eğitimler, genellikle yöneticilerin kendi kurumları tarafından düzenlenmektedir.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Kalkandelen, 1985, 103.

¹⁸⁶ Canman, 1978, 8.

¹⁸⁷ Kalkandelen, 1985, 103.

¹⁸⁸ Kalkandelen, 1985, 104-105.

Türkiye’de 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, hizmet içi eğitim konusunda birtakım düzenlemeler ve hükümler yer almıştır. Planlı Dönemde yapılan Beşer Yıllık Kalkınma Planlarının hemen hepsinde, kamu personellerinin hizmet içi eğitim almaları konusuna yer ayrılmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren, bilişim ve enformasyon teknolojilerinin hızlı gelişimiyle beraber, kamu personellerinin bu gelişmelere uyumunun sağlanmasına çalışılmıştır. Bu kapsamda, bilhassa güncel teknolojik gelişmeler hakkında hizmet içi eğitim programları düzenlenmeye başlamıştır. Bu eğitimlerin birçoğu, personellerin kendi kurumları tarafından verilmektedir.

Türkiye’de üst düzey yöneticilere veya üst düzey yönetici adaylarına hizmet içi eğitim veren en önemli kurum TODAİE’dir. TODAİE, hem kendi imkânlarıyla hem de kamu kurumlarıyla ortaklaşa olarak, üst düzey yöneticiler için hizmet içi eğitim faaliyetleri yürütmüştür. TODAİE bu yönüyle kurumlar arası nitelikte, merkezi bir hizmet içi eğitim müessesesi konumundadır. Bu eğitimler genellikle seminer, toplantı, kurs ve konferans biçimlerinde olmuştur. TODAİE’nin yanında, Devlet Personel Başkanlığı tarafından da kamu personellerine ve yöneticilerine hizmet içi eğitimler verilmektedir. Ancak, Devlet Personel Başkanlığı’nca verilen bu eğitimler yöneticilerden ziyade, genellikle memurlara yönelik olmaktadır.

Türkiye’de kamu kesimi yöneticilerine yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yaygınlaşmakla beraber, halen sistematik ve kurumsal hale getirilemediği görülmektedir. Bunun en önemli sebebi, bu konu hakkındaki yasal boşluktur. Yöneticilerin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri hakkında bir yasal düzenleme olmadığı için, yapılan eğitim faaliyetleri düzensiz ve dağınık bir görüntü sergilemektedir.

657 sayılı kanunda, hizmet içi eğitim hakkında hükümler bulunmasına rağmen, üst düzey yöneticilerin eğitimi hususunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak kanunun 36. maddesi, Türkiye’de kurumlar arası bir yönetici sınıfının kurulmasını öngörmüştür. Buna rağmen 36. madde, 1970 yılında kaldırılmıştır. 1984 yılında ise, 1982 Anayasası’nın 128. maddesi doğrultusunda, 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunda, üst düzey yöneticilerin eğitimleri hususunda esaslı hükümler yer almıştır. Ancak bu kanun, 1985 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. O tarihten bugüne kadar da, üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi hakkında herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Türkiye’de üst düzey yöneticilerin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini ve yetiştirilmelerini düzenleyen bir kanunun çıkarılması gerekmektedir.

2.4. Geçmişten Günümüze, Türkiye’de Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar

Yukarda, Türkiye’nin üst düzey yönetici yetiştirme geleneğinin tarihsel gelişim süreçleri anlatılmıştı. Köklerini yüzlerce yıl öncesinden alan bu gelenekle, Osmanlı Devleti’nden günümüze kadar birçok kurum ve müessese açılmıştır. Kurulan bu müesseselerden en önemlisi, Osmanlı İmparatorluğu’nun başarısında temel faktörlerden biri olan Enderun Mektebidir. Bu mektepten yetişen bürokratlar, Osmanlı Devleti’nin kalkınmasında ve ilerlemesinde önemli rol oynamışlardır. Ancak Osmanlı Devleti’nin Duraklama ve Gerileme Dönemlerinde, Enderun Mektebi özelliğini yitirmiş ve işlevsiz hale gelmeye başlamıştır.

Tanzimat Dönemiyle beraber, birçok alanda yenilikler yapılmış ve üst düzey yönetici yetiştirme konusunda da yeni bir anlayış geliştirilmiştir. Batı tarzı bürokrat yetiştirmek amacıyla, 1859 yılında Mülkiye Mektebi açılmıştır. Mülkiye Mektebi, zaman içerisinde isimler değiştirerek en son Siyasal Bilgiler Fakültesi olarak, günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

Yine Tanzimat Döneminde kurulan üst düzey yönetici yetiştiren kurumların birisi de, Mekteb-i Sultani adıyla kurulan Galatasaray Okulu’dur. Tıpkı Mülkiye Mektebi gibi, Batılı tarzda devlet adamı yetiştirmek için kurulmuş olan bu okul, modern Türkiye’nin kurulmasında önemli rol oynamış ve varlığını günümüze kadar sürdürmüştür.

Cumhuriyet Döneminde, üst düzey yönetici yetiştirme alanındaki en önemli kurum TODAİE’dir. TODAİE, yaklaşık 66 yıl boyunca Türk Kamu Yönetimi’ne üst düzey yönetici yetiştirmiş olan, kurumlar arası ve merkezi bir hizmet içi eğitim kurumudur.

Aşağıda tarihsel sırasıyla, bu kurumlar hakkında detaylı bilgiler verilecektir.

2.4.1. Enderun Mektebi

2.4.1.1. Enderun eğitim sisteminin dayandığı temeller

Gulam geleneği

Osmanlı'da yönetim ve bürokrasi anlayışı, Türk-İslâm devletleriyle benzerlik gösterir. “İşi ehline vermek”, “Emanetin korunması” gibi prensipler Türk-İslam devletleri yönetim anlayışında esas alınmıştır.

Selçuklulardan esinlenerek aldığı birçok sistem, ilke ve kuralları personel yönetiminde Osmanlı Devleti başarıyla uygulamıştır. Osmanlı Devleti, sorunların çözümüne daima tarafsız olmayı, bilimselliği, kişilere yetenek, bilgi ve tecrübelerine göre değer ve iş vermeyi ilke olarak benimseyip uygulamıştır.¹⁸⁹

Osmanlı Devleti'nde yönetim ve bürokrasiyi anlayabilmek için, temel olan sistemlerin oluşumu üzerinde durmak gerekir:

Göçebe bir yaşam tarzına sahip olan eski Türklerde, profesyonel bir ordu yoktur. Askerlik ve savaş bir hayat biçimidir. Herkes savaşçıdır. XI. yüzyılın başlarında Türkler, Gulam Sistemini kullanmaya başlamışlardır. “Gulam”, fizik yapısı düzgün erkek çocuklarına verilen isimdir. Köleler, savaş esirleri veya seçilerek alınan çocuklar önceleri saray hizmetleri, sonraları askeri alanlarda yetiştirilmişlerdir. İhtiyaç duyulan diğer alanlarda da yetiştirilen çocuklar, yönetenlere tam bir bağlılık içinde çalışan elemanlar olarak çeşitli görevlere atanmışlardır. Karahanlılar, bu sistemi ilk defa uygulamışlardır.¹⁹⁰

Sistem hem eğitilmeyi hem de yükselmede yeterlilik sağlamayı amaçlar. Karahanlılardan sonra Gazneliler ve Büyük Selçuklular, Anadolu Selçukluları bu sistemi uygulamışlardır. Dini ve milli terbiyeden geçen seçilmiş Gulam köleleri, yönetim kadrolarına yerleştirilmişlerdir.¹⁹¹

¹⁸⁹ Kalkandelen, 1972, 42.

¹⁹⁰ Türkyılmaz, M. (2009). *Osmanlı Klasik Döneminde, Enderun Mektebindeki Üst Düzey Yönetici Eğitimi ile Günümüzdeki Üst Düzey Yönetici Eğitiminin Karşılaştırılması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 172.

¹⁹¹ Türkyılmaz, 2009, 171.

Osmanlı Devleti “Gaza Siyaseti” üzerine kurulmuş, sürekli savaşılan askeri bir İmparatorluktu. Tüm devlet kurumları, askeri gereklere göre örgütlenmiş ve toplum tümüyle askerleşmişti. Davison’un belirttiği gibi, “Osmanlı Devleti’nin savaşmak ilk işi, yönetmek ise ikinci işiydi”.¹⁹²

Osmanlı, fethettiği toprakları ‘devlet arazisi’ saymıştır. Askeri ve sivil devlet hizmetlerinde çalışanlara, hizmetleri karşılığında dirliklere ayrılarak verilmiştir. “Has, zeamet, tımar” olarak ifade edilen bu dirlik düzeni, Osmanlı Devleti’nin üretim, yerleşme, nüfus sorunlarının çözülmesi ve bütün üretim güçlerinin merkezi denetim altına alınmasını sağlıyordu.¹⁹³

Osmanlı Devleti asker ve yönetici yetiştirmede, temeli Eski Türk Devletlerine dayanan Gulam Sistemini uygulamıştır. Sonrasında “Pençik” ve “Devşirme Sistemlerine” geçmiştir. Osmanlı zamanla, sınırlarını fetihler yoluyla genişletirken, toprak rejimini de yerleştirmiştir. Sistemize edilen toprak rejimi sayesinde, ülkenin üretim, nüfus ve yerleşme sorunları kolayca çözüme kavuşmuştur. Böylece bütün üretim güçleri, merkezi yönetim tarafından denetlenebilir ve idare edilebilir hale gelmiştir.

Ancak ilerleyen dönemlerde kural dışı uygulamalar, başarı değerlendirmelerinin dikkate alınmadan atamaların yapılması gibi nedenlerle sistem yıpranmış, devletin yıkılmasına varan sonuçlar doğmuştur.

Devşirme sistemi

Osmanlı Devleti, asker ve yönetici yetiştirme ihtiyacını; önceleri, temelini Gulam Sisteminden alan “Pençik (1/5 sistemi) kanununa”, sonraları ise Devşirme Kanununa dayandırmıştır.

¹⁹² Karatepe, Ş., Özcan, A., Tabakoğlu, A., Baltacı, C. ve Özbilgen, E. (1999). *Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti*. İstanbul: Yenişafak, İz Yayıncılık, 34.

¹⁹³ Sencer, M. (1984). Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 38-39.

Savaşlarda esir alınan Hristiyan gençlerin beşte biri, padişaha ait devlet hizmetleri için alıkonurdu. Bu çocuklar, öncelikle Türk örf ve adetlerini öğrenmesi için Türk ailelerine verilirdi. Daha sonra devlet işlerinde çalıştırılırlardı.¹⁹⁴

Fetihler sayesinde gittikçe genişleyen devletin asker gücüne olan ihtiyacı da o ölçüde artıyordu. Önceleri sadece Pençik Kanunu'na göre alınan çocuklar, bu ihtiyaca cevap veremiyordu. Ayrıca 1402'den sonra fetihlerin durmasıyla, Pençik oğlanı temini zorlaştı. II. Murat zamanında çıkan kanuna göre, Hristiyan tebaanın belli yaştaki birkaç çocuğundan sadece biri alınacaktı. Böylece önemi gittikçe azalan Pençik kanunu, yerini Devşirme Kanununa bırakmıştı.¹⁹⁵

“Devşirme Kanununun” ana maddesi; Rumeli ve Anadolu'daki Hristiyan tebaanın çocuklarından oğlan devşirmektir. Bu kanun, hem yeniçeri ocağına sürekli olarak insan sağlıyor hem de orada yerleşen Türklerin dışında yaşayan Hristiyan ve Rumeli halkını yavaş yavaş İslamlaştırıyordu.¹⁹⁶

Osmanlı hükümdarlarının, devletin merkez ya da taşra örgütünde beliren güç yoğunlaşması karşısında almış oldukları tedbir, “devşirme usulü” olmuştur.¹⁹⁷

Devşirme sistemi, Hristiyan çocukları arasından genellikle sekiz ila yirmi yaş arasındakilere uygulanan bir çocuk toplama sistemidir. Esirlere ‘acemi oğlanı’ denildiği için, devşirme usulü ile toplanan çocuklara da aynı ad verilmiştir. Devşirme sistemi en çok Ermeni, Bulgar, Arnavut ve Bosnalılara uygulanmıştır.¹⁹⁸

İhtiyaca göre belirli sürelerde yapılan devşirmelerde, bin ila üç bin çocuk toplanmaktaydı. Devşirme seçiminde çocukların 8-18 yaş aralığında olmalarına dikkat edilirdi. Hristiyan çocukların en asilleri seçilirdi. Papaz ve oğulları da alınırdı. İki çocuğu olanların biri, birkaç çocuğu olanın ise çocukların en sıhhatlisi, en güzeli seçilirdi. Bir oğlu olanın çocuğu

¹⁹⁴ Akçakaya, M. (Editör). (2018). *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları*. Ankara: Gazi Kitabevi, 211.

¹⁹⁵ Karatepe vd, 1999, 95-96.

¹⁹⁶ Koçu, 1964, 25.

¹⁹⁷ Türkyılmaz, 2009, 173.

¹⁹⁸ Akçakaya, 2018, 206.

alınmazdı. Devşirilecek çocuğun evlenmemiş olması, en önemli şartlardan biriydi. Yahudiler, ticaretle uğraştıkları için devşirilmezlerdi.¹⁹⁹

Devşirme işinin belirli bir zamanı yoktu. Yeniçeri Ocağı'nın en büyük ağası (Yeniçeri Ağası)'nın bu ihtiyacı bildirmesiyle, Padişahın fermanı ile devşirme işi yapılırdı.²⁰⁰

Devşirilen oğlanların aileleri, korunup gözetilirdi. Devlete ödenen vergiden muaf tutulurdu.

“Devşirmeler, bazılarının sandığı gibi zorla alınmaz hatta bazı köylüler çocuklarının bu yolla kurtulacağına ve yükseleceğine inanarak Osmanlı'ya vermeye gönüllü olur. Elbette kaderde bir asker olarak savaşta ölmek de vardır, İmparatorluk yönetiminin ikinci adamı, yani baş veziri olmak da... Devşirilen çocukların kimisi bir yeniçeri neferi olarak kalacaktır, kimisi Sokullu Mehmet Paşa, Mahmut Paşa gibi koca İmparatorluğun kaderini elinde tutan baş vezirler olacaktır”.²⁰¹

Özellikle 17. yüzyılın başlarına kadar Osmanlı Devleti, devşirme sisteminde çok hassas davranmıştır. Karaman-Erzurum arasındaki bölgeden, Müslüman çok olduğu gerekçesiyle yok denecek kadar az sayıda oğlan alınmıştır. Kayseri'den ilk devşirme, Yavuz Sultan Selim zamanında yapılmıştır. Meşhur Mimar Sinan, bu sırada alınmıştır.

2.4.1.2. Enderun Mektebi'nin kuruluşu

“Enderun, kelime olarak Farsça kökenlidir. ‘İç, yürek veya saray ve konakların iç kısmı’ anlamlarını taşır. Okul, Topkapı Sarayı içinde kurulduğu için ‘Enderun Mektebi’ olarak anılmaya başlanmıştır.”²⁰²

1453'te İstanbul fethedilince, Osmanlı Devleti hukuken İmparatorluk haline geldi. Buna bağlı olarak, genel idarede büyük değişiklikler yapıldı. İdare teşkilatı geliştirilip, İmparatorluğun özelliklerine göre yeni kurumlar kurulmuştur.²⁰³ Bu kadar geniş ölçüde değişiklik, pek çok eleman ve teknik personele ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. II. Murat zamanında, tarihimizde ilk genel idare personeli yetiştirmek amacıyla kurulan “Enderun”,

¹⁹⁹ Türkyılmaz, 2009, 245.

²⁰⁰ Koçu, 1964, 25.

²⁰¹ Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı Sarayında Hayat*. İstanbul: Yitik Hazine Yayınları, 101.

²⁰² Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayını, 154.

²⁰³ Gürhan, Y. (1992). *Türkiye'de Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 26.

Fatih Sultan Mehmet tarafından Topkapı Sarayı içerisine taşınarak, yeniden teşkilatlandırılmıştır.

Enderun, devlete bürokrat ve teknik eleman yetiştirmek amacıyla, Edirne’de kurulmuştur. II. Murat döneminde kurulan Enderun, Fatih Sultan Mehmet döneminde en mükemmel halini almıştır. Bu muhteşem eğitim kurumu, İstanbul’un alınmasından sonra Topkapı Saray’ında faaliyet göstermeye başlamıştır. Topkapı Sarayı, Birun ve Enderun olarak iki bölümden meydana geliyordu. Sarayın giriş kapısına “Bab-ı Hümayun” deniyordu. Bab-ı Hümayun ile orta kapı arasındaki yere “Birun” denirdi. Sarayın diğer bölümü ise “Enderun” idi. Enderun, “Topkapı Sarayı içinde, Padişahın ailesi ve özel hizmetlerine bakan görevlilerin yaşadığı yer” anlamında kullanılırken, diğer anlamda “Sarayın iç kısmında üst düzey yöneticilerin yetiştiği mektep” olarak kullanılmıştır.²⁰⁴

Osmanlı devleti dört yüz çadırılık bir aşiretten, dünyaya yön veren bir İmparatorluk haline, Fatih Sultan Mehmet tarafından gelmiştir. Bu hususta, Fatih tarafından sistematik hale getirilen Enderun Saray Mektebi’nin varlığını görüyoruz. Okulun kuruluşunda “en iyi” amaçlanmıştır. En iyi, en bilgili asker ve en iyi insanı yetiştirerek devlet kademelerinde yöneticilik konumunda görevlendirmek önemsenmiştir.

Fatih ile başlayan Enderun Sisteminin gelişimi II. Beyazıt, Yavuz ve Kanuni dönemlerinde de devam etmiştir. Bu hükümdarlar tarafından Enderun mektebine kazandırılan binalar ve eserler, daha sonraki dönemlerde işbaşına geçen padişahlar tarafından da bakım ve onarımdan geçirilmiştir.²⁰⁵

Enderun, klasik medrese anlayışının çok üzerinde bilim, sanat ve edebiyatın öğrencilere en iyi şekilde öğretildiği bir bilim merkezidir. Bugün Türkiye’de Harp Okulu, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Hukuk Fakültesi, Güzel Sanatlar Akademisi, Konservatuar, Veteriner ve Edebiyat Fakültelerinin bütün fonksiyonlarını içine alan, 14 yıl eğitim ve öğrenim süresi olan bir Yüksek Öğretim kurumu idi. Okutulan derslerden bazıları şunlardı: Türkçe, Arapça, Farsça, Türk ve Fars Edebiyatı, Arapça Dilbilgisi ve Ses Bilgisi, Kur’an ve Yorumu, İslam Dini, Hukuk, Türk Tarihi, Müzik, Matematik. Enderun, dinsel medrese

²⁰⁴ Türkyılmaz, 2009, 211.

²⁰⁵ Akçakaya, 2018, 211.

türü okullardan uzaklaşmış bir bilim yeridir. Bu kurumdan savaşçı devlet adamı nitelikleri olan, dine bağlı kişiler yetişmiştir.²⁰⁶

Hem toplumsal geleneği ortaya koyan hem de eğitim konusunda aydınlatıcı bir nitelik taşıyan, Busbeque'nin şu sözlerini önemsemek gerekir:²⁰⁷

“Doğuştan soylu olmaya hiçbir değer verilmemektedir. Ancak kişinin görevlendirildiği işle ilgili meziyetleri ve yeterlilikleri önem taşımaktadır. Büyük insanların çoğu, mütevazı ve köylü ailelerin çocuklarıdır. Bundan da gurur duymaktadırlar. Onlar yeteneği tanrının verdiğine, eğitimin bunu işleyip geliştirdiğine, gayretle bunun ürünü olan başarının sağlandığına inanmaktadırlar.”

2.4.1.3. Enderun eğitim sisteminin işleyişi

Türk'e verme

Balkanlarda Hristiyan ailelerden devşirmek üzere alınan çocuklar, Türk dilini, Türk gelenek ve göreneklerini öğrensinler diye Türk ailelerin yanına verilmiştir. “Türk'e Verme” tabiri, bu amaçla kullanılmıştır. Türk ailelerin yanında 6-8 sene kadar kalan çocuklar her şeyden evvel Müslümanlaştırılmışlar, devletin resmi dili olan Osmanlıca'yı öğrenmişlerdir. Osmanlıca'yı öğrenebilmek için de ilk önce Arapçayı ve Farsçayı öğrenmişlerdir. Ayrıca küçük yaştan itibaren çocuklara sıkı bir disiplin ile yeme, içme, giyinme, büyüklere saygı gibi konularda eğitimler verilmiştir.²⁰⁸

Devşirme işleminden geçerek seçilmiş 8-18 yaş arası çocuk, artık “Acemi Oğlandır”. Acemi Oğlan'ın ilk işi Türk'e verilmektir. Bu en kolay Türkleşme yoludur. Irkçı olmayan, kültürel bir yol izlenerek Türkleşme sağlanmaktadır.²⁰⁹

Devşirilen çocuklar, hayatlarında “Türk'e Verilmek” denen bir aşamadan geçerlerdi. Bunlar İstanbul'a yakın Bursa ve Edirne köylerine, köylülerin yanına yerleştirilirlerdi. İlk planda, Türk dilini ve İslamiyet'in kurallarını öğrenirlerdi. Çünkü insanın çevreye alışması,

²⁰⁶ Ergun, 1988, 122-123.

²⁰⁷ Akkutay, Ü. (1984). *Enderun Mektebi*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını, 35-36.

²⁰⁸ Türkyılmaz, 2009, 247.

²⁰⁹ Ortaylı, 2008, 119.

sosyal çevreye uyum sağlamasından geçer. İç oğlanlar, bu ailelerin yanında hem sosyal kurumlara hem de sosyal gruplara uyum sağlama dönemini tamamlardı.²¹⁰

Türk ailelerin yanlarında 6-8 sene geçiren çocuklar, yeteneklerine göre askeri ocak olan Acemi Oğlanlar Ocağı'na ya da yönetici yapılmak üzere İç Oğlan olarak Hazırlık Saraylarına gönderilirdi.

Devşirme usulüyle seçilen çocuklar, önce Divan-ı Hümayuna sevk edilirdi. Padişah, arz odasında hepsini teker teker görür, uygun olanları Hazırlık Sarayları için ayırır, Acemi Ocağı için uygun olanları da Yeniçeri Ağasına gönderirdi. Saray için ayrılanlar, Saray Ağası tarafından Saray-ı Amire Hocasının yanında muayene edilirdi. Kıyafet ilmine vakıf olan hoca, çocuğun simasına, rengine, boyuna posuna bakarak uygun kıyafetleri giydirdi. Seçilenlerin uyumlu endama sahip ve güzel olmaları birinci şarttı.²¹¹

Hazırlık sarayları

Osmanlı'da önemli bir yere sahip olan Medreseler yönetim, adliye ve ilim alanlarında devletin personel ihtiyacını karşılayan en önemli kurumlardandır. Birçok üst düzey yönetici, Kuruluş döneminde bu kurumlardan yetişmiştir.

Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren yönetici eğitime önem vermiş, bunun için Medreseler açmıştır. Başarı, liyakat ve yeteneğe dayalı olan bu eğitim kurumlarının yanında, II. Murat zamanında artan yönetici ihtiyacını karşılamak, yönetim alanında uzmanlaşmayı sağlamak için Enderun Mektebi açılmıştır. Hizmet içi eğitimin gerekli olduğu görüşü, ilk kez II. Murat zamanında belirmiştir.²¹²

Titizlikle seçilen devşirmeler, Türk'e verilme sürecinden sonra, Hazırlık Saraylarına alınırlar. Bu saraylardan Edirne Sarayı 1365'te I. Murat döneminde, Galata Sarayı 1481'de II. Beyazıt tarafından kurulmuştur. Kanuninin veziri ve damadı olan İbrahim Paşa Sarayı

²¹⁰ Oğuz, M. (2008). *Osmanlı Devletinin Yükselme Döneminde Enderun Saray Okulunun Yeri ve Önemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi, İstanbul, 39-40.

²¹¹ Türkyılmaz, 2009, 248.

²¹² Kalkandelen, 1972, 43.

1536'dan itibaren hizmet vermeye başlamıştır. Yine Kanuni döneminde İskender Çelebi'ye ait olan İskender Paşa Sarayı, ölümünden sonra öğrenci yetiştirmeye başlamıştır.²¹³

“Devşirilen talebeler, devlet merkezine getirilip Sultan'ın huzuruna çıkarılırdı. Kapı Ağası, uygun gördüklerini Saraylara göndermek üzere ayırırdı. Seçilemeyenler ise, Yeniçeri Ocağı'na gönderilirdi”.²¹⁴

Hazırlık Sarayı öğrencilerine, “Acemi Oğlanlar” denirdi. Acemi oğlanları, burada aldıkları talim ve terbiyeden sonra “Çıkma” adıyla ayrılırdı. Çıkmalar, çeşitli askeri birliklere dağıtılır, üstün yetenekli olanlar ise daima yüksek bir eğitime tabi tutulmak için Enderun'a alınırdı. Hazırlık Saraylarında tahsil süresi 3 yıl görünse de; 6, 8, 10, hatta 12-14 yıl eğitim görüldüğü kayıtlardan anlaşılmaktadır. Saray okullarında bilgi, iş ve memuriyet uygulaması (staj) bir arada yürütülüyordu.²¹⁵

Türkçe ve din derslerinin eğitimine çok önem veriliyordu. Bu okulların, henüz kuruluşlarında belirlenen ve üzerinde durulan bir eğitim politikası vardı. Bu politika, devşirilen Hristiyan çocuklarını tamamıyla Türkleştirmek ve Müslümanlaştırmak amacı güdüyordu.²¹⁶

Bütün Saray mekteplerinin tesis ve amaçları bir olduğu gibi; eğitim ve öğretim usulleri, disiplin tarzları, idari kadroları da birbirine eşitti. Sadece Enderun Mektebi'nin üst dereceli odalarında, tahsil düzeyi ötekilerden yüksekti. Edirne Sarayı'nda eğitim lise (İdadi) düzeyindeydi.²¹⁷

Galata Sarayı, Kanuni Sultan Süleyman döneminde mükemmel bir ilim yuvası haline gelmiştir. Buradan, çok iyi talebeler yetişmiştir. Diğer saraylara göre bu saray, daha itibarlı bir konumdadır. Buradaki Acemi Oğlanlar, yeni Saraydaki (Enderun) boşlukları doldurmak için Sarayda en alt derecede olan Büyük ve Küçük Odalara alınırldı.²¹⁸

²¹³ Türkyılmaz, 2009, 208.

²¹⁴ Uzunçarşılı, I. H. (1984). *Osmanlı Döneminin Saray Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını, 301.

²¹⁵ Türkyılmaz, 2009, 208-209.

²¹⁶ İsfendiyaroğlu, F. (1952). *Galatasaray Tarihi*. (Cilt 1). İstanbul: Doğan Kardeş Basımevi, 190.

²¹⁷ İsfendiyaroğlu, 1952, 89.

²¹⁸ Oğuz, 2008, 44.

Kanuni Sultan Süleyman, Galata Saray müdürlerine öğretmenlerine, idarecilerine ait atama ve tayinleri belirli bir usule bağlamıştır. Ders programları ile ilgili çalışmalarda bulunmuş, talebelerin Enderun’a alınmalarından Sipahi ocaklarına geçişini bile düzenlemiştir. Okuldaki öğrenci sayısını artırmıştır.²¹⁹

Çeşitli yabancı yazarlar, eserlerinde “hazırlık okullarının eşi veya benzerinin kesinlikle Avrupa’da bulunmasının mümkün olmadığından bahsederler. Saray mektepleri tarihe karışırken, Galata Saray Mektebi sonuna kadar ayakta kalmıştır” denilmektedir.²²⁰

Saray Mektepleri, Enderun’a nitelikli öğrenci yetiştiriyordu. Öğretimin başından sonuna kadar ilgiye, kabiliyete ve bireysel farklılıklara öncelik ve ayrıcalık tanınmıştır. “Saray içinde ve devlet hizmetlerinde, ilerleyip yükselebilmek yeteneklere bağlıdır” görüşü temel alınmış, yetenekli olanların ayrı eğitimine önem verilmiştir.

Öğrenciler dil ve edebiyat, çeşitli el sanatları, hattatlık vb. gibi alanlardan, güzel sanatların çeşitli dallarından birinde gelişip, yetişme imkânı da bulmuşlardır. Öğretimin başından sonuna kadar ilgiye, kabiliyete ve bireysel farklılıklara öncelik tanınmıştır.

Türkçe okuma- yazma, Arapça Kur’an ve din dersleri, bütün öğrencilerin ortak olarak izlemek zorunda olduğu derslerdir. Beden Eğitimi ve Savaş Hünelerleri, üzerinde önemle durulan ve herkesin ortak olarak takip ettiği derslerdi. Cirit, ciritbazlık, top oyunları, binicilik hünelerinde ustalığın basamaklarını çıkmaya başlamışlardı.²²¹

Enderun Mektebi’nde odalar

Devşirme usulünce seçilen ve Hazırlık Saraylarında sistemli bir biçimde yetiştirilen, çeşitli defalar sınavdan geçirilip seçilmiş adayların eğitim gördüğü Enderun Mektebi 6 odadan oluşuyordu. Odaların her biri, önce “Odabaşı”na sonra “Kethüda”ya bağlıdır. Her odada Kâtip, Hazineci, İmam ve üç Müezzin, yeterli sayıda öğrenci danışmanı vardır. Her odanın başında Lala bulunur.²²²

²¹⁹ Akkutay, 1984, 82.

²²⁰ İsfendiyaroğlu, 1952, 99.

²²¹ Akkutay, 1984, 76.

²²² Akkutay, Ü. (1999). “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi”, G. Eren. (Editör). *Osmanlı*. Cilt 5. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 190.

İmparatorluk Sarayının iç teşkilatı, pek çok siyaset adamı ve sanatkârın yetiştirildiği ve “Topkapı Sarayı içerisindeki üniversite” diye adlandırılan Enderun Mektebi; büyük ve küçük odalar, doğancı koğuşu, seferli odası, kiler odası, hazine odası, has odadan meydana gelmiştir.²²³

Büyük ve Küçük Oda: Mektebin hazırlık sınıflarıdır. Enderun’a alınanlara ilk ve orta öğretim yaptırılır. Başarılı olanlar, Enderun’un yüksek kısmı olarak kabul edilen diğer 5 odaya sırayla yükseltirlerdi. Bu odalarda eğitim gören talebe sayısı, zaman içinde 160’tan 400’lere kadar çıkmıştır. Büyük ve Küçük odalarda okutulan başlıca dersler: Kur’an, Arapça, Cilt, Resim, Kıraat, Ressamlık, Tecvid, Oymacılık, İlm-i Hâl, Hattatlık, Farsça Yazı ve Musikidir. Ayrıca, bu talebelere ok atma, güreş, atlama, koşu ve meç talimleri de yaptırılırdı.²²⁴ Buradan, Enderun’daki talebelere hem ilmi hem sanatsal hem de beden eğitimi içeren derslerin bir arada verildiği görülmektedir.

Doğancı Odası: Avda Padişaha yardımcı olan av hayvanlarının beslenip, büyütülüp çoğaltılması ile görevli olan “Doğancılar”, dış pazarlardan getirilen hayvanları inceler ve Padişaha sunarlardı. Odanın ağası, “Doğancıbaşı” idi. Padişah ava gideceği zaman, av hazırlıklarını yaparlardı. Doğancı odası görevlileri, yaklaşık 40 kişiden oluşuyordu. Ayrıca o dönemde, haberleşmede kullanılan kuşları da yetiştirip eğitimleriyle uğraşırlardı.²²⁵

Seferli Odası: Büyük ve küçük oda ağalarından seçilerek bu odaya alınan talebelere, savaşçı anlamında “Seferli” adı verilmiştir. Bu odadakiler Padişahın giysi temizliği, giysilerin düzenlenmesi ve Sarayın mefruşat işleriyle ilgilenirlerdi. Padişahın namaz kılacağı yere seccadenin yayılması, güvenli olup olmadığını anlamak için görevlinin secdeye varması, oda mensuplarının görevleri arasındadır. Sayıları 70-100 arasındadır. Seferli odası mertebe olarak Büyük-Küçük odalardan ve Doğancı koğuşundan yüksektir. Seferli koğuşuna erişen talebeler, Osmanlı subayı sayılırdı. Bu koğuşdakiler, seferlerde Padişaha eşlik etme görevinde de bulunurlardı. Seferli Koğuşu, sonradan sanat mektebi haline gelmiştir.²²⁶

²²³ Akkutay, 1999, 190.

²²⁴ Akkutay, 1984, 88.

²²⁵ Şimşirgil, A. (2005). *Taşa Yazılan Tarih, Topkapı Sarayı*. İstanbul: Tarih ve Düşünce Kitapları, 120.

²²⁶ Akkutay, 1984, 90-93.

Kiler Odası: Bu oda, Fatih zamanında kurulmuştur. Seferli koğuşundan bir derece yüksektir. Sarayın yiyecek ve mutfak işlerini yürüten kısımdır. Bu odanın başında “Kilercibaşı” bulunuyordu. Kilercibaşı, Sarayda terfi ederse “Hazinedar Baş” oluyordu. Şayet terfi ederek taşraya çıkarsa, kendisine “Beylerbeylik” unvanı veriliyordu. Kiler odasındakilerin sayıları 70-100 arasındır. Kilerci ağaların en önemli hizmeti, Padişahın sofrasında hizmet etmek ve yemek işleriyle uğraşmaktır. Okuma-yazma, ilim ve fen öğrenmekten başka yemek pişirmek, sofraya kurmak, kahve yapmak, çeşitli şurup ve reçel yapmak gibi görevleri yürütmüşlerdir.²²⁷

Hazine Odası: Fatih Sultan Mehmet tarafından kurulmuştur. Temel görevi, hazinelerin kayıt altına alınması ve korunmasıdır. İstanbul’un fethinden sonra kurulmuştur. Odadaki oğlanların sayısı 60-150 arasındadır. Odanın yöneticileri; “Hazinedar Baş” ve “Hazine Kethüdası”dır. “Hazinedar Baş”, her daim Padişahın yanında ve yakınında bulunurdu. Padişah Cuma namazlarına giderken, ona eşlik ederdi. “Hazine Kethüdası” ise oda başkanı olup, Sarayın iktisadi ve mali işlerini yapardı. Yapılan harcamalarla ilgili kayıt tutar, aylık olarak Padişahı bu konuda bilgilendirirdi. Ayrıca, hazinedeki eşyaların muhafaza edilmesinden de sorumluydu. Hazine Odasında, Kutsal Emanetler ve Saraydaki değerli mücevheratlar da bulunmaktaydı.²²⁸

Has Oda: Has Oda, Fatih döneminde kurulmuştur. Enderun Mektebi’nin en yüksek kademesidir. Eğitim ve öğretimde en üst düzeydedir. Odanın esas amacı, elemanlarını idarecilik alanında yetiştirmektir. Has odadakiler, çok sayıda yapılan seçimlerden ve çeşitli eğitimlerden geçerek buraya kadar yükselmişlerdir. Has Odabaşı, Silahtar ağa, Çuhadar ağa, Rikabdar ağa, Berber baş, Şerbetçi, Çeşneci baş Has Oda’nın başlıca görevlileridir.²²⁹

Ağalarına “Has Odabaşı” denirdi. Enderun ağaları içinde Padişaha en yakın olan 40 tane seçkin gençten oluşuyordu. Has Oda mevcudu 40 kişi kadardı. Bunlar, saç ve zülüf bırakma ayrıcalığına sahiptiler. Padişahın özel hizmetinde bulunurlar, giydirip kuşatırlardı. Padişahı geceleri nöbetleşe beklerlerdi. Has Odabaşı, sarayda Kapı Ağasından (Saray muhafızları komutanı) sonra en yüksek rütbeli subaydı. Padişahın mührünü taşırdı. Bu

²²⁷ Akkutay, 1984, 93.

²²⁸ Akkutay, 1984, 98-100.

²²⁹ Akkutay, 1984, 104.

odadaki eğitimin amacı, talebeleri idareci olarak yetiştirmektir. Eğitim genellikle uygulamaya dayalı idi.²³⁰

Enderun'da yükselebilenler, en üst oda olan Has Oda'ya gelmektedirler. Üst düzey görevlendirmeler ise genellikle başkentte ve eyaletlerde, mülki ve askeri mevkilerden geçmek üzere dereceli biçimde gerçekleşmiştir. Has Odaya gelenler, “çıkma” tabiri ile çıkarılırlardı, yani mezun edilirdi. Buna “çırağ edilmek” de denirdi. Her türlü hükümet ve ordu işlerinde kullanılırlardı. Çıkma müddeti 8 yıldır. Mezunların yerine, saray okullarından yenileri alınır. Enderun'dan mezun olanlar Vezir-i Azamlık, Kaptan Paşalık, Yeniçeri Ağalığı, Kapıcıbaşılık, Eyalet Valilikleri, Sancak Beylikleri gibi memuriyetlere tayin edilirdi. Enderun Mektebi'nden 89 Sadrazam, Şeyhülislam, 36 Kaptan-ı Derya yetişmiştir.²³¹

2.4.1.4. Terfi sistemi; “Çıkma Kanunu”

Enderun Sisteminde ‘sınıf geçme’, ‘terfi’ veya ‘oda geçme’ ve ‘çırağ’ şeklinde ifade edilen kuralların tümü “Çıkma Kanunu” adı altında toplanmıştır. Çıkma Kanunu, bir terfi sistemidir. Çıkma; yükselmek ya da başka bir göreve ayrılmak demektir. II. Beyazıt'ın çıkardığı bu kanun, 1432 yılından beri geçerliliğini korumuş, Kanuni Sultan Süleyman döneminde son şeklini almıştır. Kanuni döneminde çıkma kanundaki terfi usulleri sağlam esaslara bağlanmış, ciddiyetle uygulanmış ve üst görevlere ancak kıdemli olanlar getirilmişlerdir. Her 7-8 yılda bir veya yeni padişahın tahta çıktığı zaman uygulanır. Çıkma, başarılı bulunanların daha iyi eğitim almaları için Saray okullarına ve odalarına geçmeleri şeklindedir. Başarılı bulunmayanların ise sipahi ocağına geçirilmeleri şeklinde olabilir. Bugünkü anlamıyla mezun olmak, sınıf geçmek demektir.²³²

Çıkma, sadece ‘iç oğlanların süvari ocağına veya saray içinde bir odadan diğer odaya, saray içi memuriyette bir daireden bir daireye geçmesi’ şeklinde algılanmamalıdır. Acemi Oğlanların, Yeniçeri Ocağına geçmeleri de “Çıkma” olarak tabir ediliyordu. Buna “Bedergah” (Dağıtım) da denirdi. Ayrıca, Çıkma işlemi emekli olan veya ölen

²³⁰ Ortaylı, 2008, 120.

²³¹ Gürhan, 1992, 29.

²³² Akkutay, 1984, 154-156.

Yeniçerilerin boşluklarını doldurmak için, ya doğrudan ya da askere olan ihtiyaç nedeniyle yapılırdı.²³³

Devşirmelerden Has Bahçe ve bostan hizmetlerine verilenlere “Bostancı Ocağı Çıkmaları” denirdi. Saray dışına idari görevlere yapılan atamalar da “Çıkma Kanunu” hükümlerine tabiydi. Beylerbeyi, Serhat Kumandanları, Vali ve Elçi olanlar, Vezir olanlar, Ser askerler ve hatta Sadr-ı Azamlar Çıkma Kanununa tabi olup yükselenlerdir.²³⁴

Sarayda aşağıdan yukarıya doğru, adaletli bir terfi sistemi uygulanmıştır. Yer değiştirmelerde sıra gözetilmiştir. Enderun odalarındaki kadrolar sabit tutulmuş, boşalan yerlere de Hazırlık Saraylarında başarılı olan talebeler getirilmiştir.²³⁵

İlerleyip yükselmenin, yeteneğe dayandığı Enderun Sisteminde amaç, başarılı olanların, umut vaat edenlerin daha iyi eğitim almalarını sağlamaktır. Bunun yolu da, Saray okullarından ve Enderun’daki Odalardan geçiyordu. Yeteri kadar başarılı olamayanlar ise, askerlik ocaklarında eğitime alınıyordu. Enderun sınıflarında eğitim ve öğretimde büyük başarı gösterenler, Sarayın içinde çeşitli memuriyetlere geçerlerdi.

Enderun sisteminde Çıkma Kanunları, Padişahlar tarafından da titizlikle korunmuş ve uygulanmıştır. Bu sistemde liyakat, yeterlilik ve kıdem unsurları ilke olarak benimsenmiştir. Bu ilkelere bağlı kalmaya özen gösterilmiş ve kural dışı atamalara ve görevlendirmelere yer verilmemiştir. Saray içindeki vazifelere, yine Saray içerisinde liyakate uygun kişilerin getirilmesine özen gösterilmiştir.²³⁶

“Osmanlı Devlet İdaresinde liyakate dayalı terfi sistemi vardı. Hizmet öncesi, hizmet içi dönemlerde, sistem liyakati ödüllendirecek; yetenek, gayret ve yeterli donanımla beslenen her türlü hırs ve özlemi doyuracak biçimde düzenlenmişti. Manevi ve parasal ödüllendirme yöntemi vardı. Sırasıyla terfi ederek en büyük makamlara gelmek, manevi ödüllendirmeydi”.²³⁷

²³³ Karatepe vd, 1999, 104.

²³⁴ Akkutay, 1984, 154.

²³⁵ Akçakaya, 2018, 213.

²³⁶ Günay, 2005, 82-83.

²³⁷ Akkutay, 1984, 154.

2.4.1.5. Enderun sisteminin bozulması

14. yüzyıldan beri Osmanlı Devleti'nin asker ve sivil yönetici ihtiyacını karşılayan Enderun Sistemi, 17. yüzyıla gelindiğinde bozulmaya başlamıştır. Batılı devletlerin ateşli silahları kullanmaya başlamasıyla, Osmanlı Devleti askeri alandaki üstünlüğünü yitirmeye başlamıştır. Savaşların kaybedilmeye başlanması ve yeni fetihler yapılamaması sebebiyle toprağa bağlı gelirler azalmaya başlamıştır. Hazinesin yükü, mevcuttaki toprakları işleyen halka yüklenmiş ve tımar arazilerinden elde edilen gelirler azalmıştır. İlerleyen dönemlerde, Tımar arazileri, sadece kâr amacı güden kişilerin tasarrufuna geçmiştir. Bunun neticesinde, Tımar Sistemi de bozulmuş ve bu olumsuzluklar çok geçmeden idari alana da yansımıştır.

Rüşvet, iltimas, kayırma gibi kötü uygulamalar baş göstermiş, bu kötü uygulamalar devşirme sistemine ve terfi sistemine de sıçramıştır. Bozulan devşirme sistemi nedeniyle, Enderun'a öğrenci seçiminde yolsuzluklar baş göstermiş ve kurallara aykırı biçimde öğrenci seçimleri yapılmaya başlanmıştır. Böylece vasıfsız kişiler Enderun'a girmeye başlamış, benzer biçimde Hazırlık Saraylarından Enderun'a ve Enderun içerisinde odalardan odalara terfilerde de kayırmacılık ortaya çıkmıştır. Bütün bunlar, vasıfsız ve yetersiz kişilerin işbaşına gelmesiyle sonuçlanmış ve Osmanlı Devleti'nin en temel taşı olan İdare Sistemi çöküntüye uğramış, buna bağlı olarak Osmanlı Devleti'nin çöküşü hızlanmıştır.

Enderun Sistemindeki bozulma, öncelikle Devşirme Sistemindeki bozulma açıklanarak ortaya konacaktır. Ardından Enderun Mektebi'nin bozulması anlatılacaktır.

Devşirme sisteminin bozulması

17. yüzyılda Kapıkulunun bozulmasıyla beraber, diğer ocaklar da bozulmaya başlamıştır. Devşirme Kanunu'nun gereklerine uyulmadığı için, Devşirme Sistemi de bozulmaya başlamıştır.

Her yüzyılın önemli bir hastalığı olan rüşvet, suiistimal, hile bu noktada da kendini göstermiştir. “11-12 yaşındaki çocuklar evli gösterilir, bazı Hristiyanlar devşirme çağındaki çocuklarını sünnet ettirirdi, ‘biz Hristiyan’ız ama oğlumuz İslam dinini kabul

etti' derlerdi. Takma bir Müslüman adı ile Kiliseye giderdi. Bu gibi durumda kadı efendiye rüşvet verilirdi".²³⁸

Devşirme işi ile ilgili görevliler sürücü ağaları, muhafızlar, valiler, sancak beyleri, kadılar, papazlar, tımarlı sipahiler ve diğerleri devşirme görevlerini çeşitli şekillerde suiistimal ettiler. Hristiyan çocukları muayene edilmeden veya rüşvet ile devşirilip, ocağa alınmaya başlanmış, tutulması gereken defter ve kağıtlara önem verilmemiştir.²³⁹

16. yüzyıla kadar, sistemli ve kanunlara uyularak gerçekleştirilen devşirme işi, bu asrın sonlarından itibaren bozulmaya başlamıştır. Rastgele, Hristiyan çocuklarının yaşlarına bakılmadan, rüşvetle ocaklara alınmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda, Acemi Ocaklarına her kesimden, bu arada Müslümanlardan, Yeniçeri ağalarının himayesiyle Ağa çırağı adı altında efrat girmiştir. Eski kanun ve düzen bozulmuştur.²⁴⁰

Kanuni Döneminin sonuna kadar, devşirme işi Beylerbeyi, Sancakbeyi ve Kadılar tarafından gerçekleştiriliyordu. Kanuni'den sonraki Padişahlar döneminde ise, rüşvet ve iltimas sebebiyle ortaya çıkabilecek yolsuzlukların önüne geçmek maksadıyla, devşirme işi Yeniçeri Ocağına bırakıldı. Anlatılan rüşvet ve suiistimallerle bozulan seçme sistemi, yönetim sisteminin de bozulmasına neden olmuştur. 17-18. Yüzyıla gelindiğinde, belirli mesleklerin babadan oğula miras gibi geçmesi eğilimi baş göstermiştir.²⁴¹

Enderun Mektebi'nin bozulması

Osmanlı Devleti'nde, XVI. ve XVIII. Yüzyıllarda önce askeri, daha sonra da idari sistemde baş gösteren çözülme, etkisini Enderun Mektebinde de göstermiştir. XVIII. Yüzyıla gelindiğinde, bozulan devşirme usulünden etkilenen Enderun'da öğrenci kalitesi bozulmuştur. Asilzade ve vezir çocuklarının Enderun'a alınmaya başlaması hem devşirmeliğin hem de devletin temelini bozulmaya başladığının göstergesidir.²⁴²

Osmanlı Devleti'nde çözülme önce askeri sonra da siyasi alanda baş göstermiştir. Osmanlı'nın siyasi ve askeri okulu olan Enderun Mektebi üzerinde eğitimden çok, "idare

²³⁸ Koçu, 1964, 31.

²³⁹ Türkyılmaz, 2009, 250.

²⁴⁰ Karatepe vd, 1999, 99.

²⁴¹ Günay, 2005, 205-206.

²⁴² Akkutay, 1999, 191-193.

etme” tarzı bakımından değişiklikler yapılmaya gidilmiştir. İlk esaslı değişiklik, II. Mahmut (1808-1839) zamanında olmuştur. Yeniçeriliği kaldırmasıyla, Enderun’da da önemli değişiklikler yapmıştır. Sultan Abdülmecit dönemi (1839-1861), mektebin zayıflamaya başladığı dönemdir. II. Abdülhamit (1876-1909) zamanında ise, Enderun tamamen ihmal edilerek önemini kaybetmiştir. 1 Temmuz 1909 tarihinde, Enderun Mektebi kapatılmıştır. 1923 tarihinden sonra da, Topkapı Sarayı Müze ve kütüphane haline getirilmiştir.²⁴³

Enderun Sisteminin bozulmasının temelinde; Kuruluş ve Yükselme Dönemlerinde sisteme hâkim olan liyakat, yeterlilik gibi ilkelerin terk edilmeye başlanıp, kayırmacılık, rüşvet ve iltimas gibi uygulamalara yer verilmesi vardır.

“Koçi Bey Risalesi” olarak akıllarda kalan, Osmanlı’nın bozulma sebeplerinin ve nasıl çözümleneceğini anlatan belgeler, Koçi Bey tarafından IV. Murat’a ve sonrasında tahta çıkan kardeşi İbrahim’e sunulmuştur. Bu risalelerde, idare sistemindeki bozulmaların sebepleri belirtilmiş, ehliyetsiz ve yetersiz kişilerin işbaşına getirilmeleri eleştirilmiştir.

Osmanlı yönetiminin atama ve yükselmeye ilişkin düzeninin ve buna bağlı olarak da Enderun Sistemi’nin bozulması, işinde ehil olmayan kimselerin önemli yerlere kayırmacılık anlayışı içinde getirilmesi, yapılan lüks ve gereksiz harcamaların karşılanması için halka ağır vergiler konularak gerekli yerlere harcanacak kaynakların azalması ya da bulunamaması, düzenin bozulmasının nedenleri olarak anlaşılmaktadır.²⁴⁴

Osmanlı Devleti’nin Duraklama ve Gerileme Dönemlerinde, savaşlar nedeniyle toprak kaybedilmeye başlanmıştır. Toprak kayıpları ve yeni topraklar elde edilememesi sebebiyle, hazine gelirleri azalmaya başlamış, dolayısıyla, toprak rejimi bozulmuştur. Bunun sonucunda, toprak rejimine dayalı askeri sistem gerilemiştir. Tımar arazileri, imtiyazlı ve paralı kişilerin tasarrufuna geçmeye başlamıştır. Tanzimat ve Islahat reformları yapılsa da, eski zihniyetin yerini alamamışlardır. “Yerinden yönetim ilkesine dayalı ordunun yerine, merkezi ordunun kurulması gerekmiştir”²⁴⁵

²⁴³ Akkutay, 1999, 191-193.

²⁴⁴ Sencer, 1984, 38-39.

²⁴⁵ Yaşamış, F. D. (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi: Başlangıç Yılları. *Türk İdare Dergisi*, 73(432), 27.

Yukarıdaki sebeplere ilaveten, Enderun Mektebi'nin güncel gelişmelere ayak uyduramaması da Sistemin çöküşünde önemli bir nedendir. Enderun Sisteminin çöküşü, zincirleme olarak kamu yönetimini ve orduyu da olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin çöküşü de buna bağlı olarak hızlanmıştır.

Sultan Abdülmecit dönemi (1839-1861), Enderun Mektebi'nin zayıflamaya başladığı dönemdir. II. Abdülhamit zamanında (1876-1909) ise Enderun tamamen ihmal edilerek önemini kaybetmiştir. Meşrutiyetle birlikte Enderun'un hiç önemi kalmamıştır. 1 Temmuz 1909 tarihinde bir kararname, bir de talimatname yayınlanarak Enderun Mektebi lağvedilmiştir.²⁴⁶

2.4.1.6. Enderun eğitim sistemi hakkında genel değerlendirme

Osmanlı Devleti'nde, üst düzey yöneticilerin önemli bir kısmı Enderun Mektebi'nden yetişmiştir. Enderun'dan mezun olan öğrencilere bakıldığında; ünlü komutanlar, kaptanlar, vezirler ve veziri azamlar, beylerbeyleri, mimarlar ve sanatkârlar görülmektedir. Üç Padişah döneminde Vezir-i Azamlık yaparak tarihe geçen Sokullu Mehmet Paşa da bunlardan biridir. Özellikle, Sokullu Mehmet Paşa'nın Kanuni Dönemindeki Vezir-i Azamlığı zamanında, Osmanlı İmparatorluğu altın çağını yaşamıştır.

Enderun Sistemindeki eğitim sadece teoriden ibaret olmayıp, aynı zamanda uygulamaya da dayanıyordu. Enderun'da eğitim gören öğrenciler, Padişahın ve diğer devlet adamlarının elçi karşılama, divan toplantılarına katılma, karar verme, davalara bakma, ferman yazma gibi hizmetlerine katılarak uygulamaları öğreniyorlardı.²⁴⁷

Okulda teorik eğitim ile uygulamalı eğitim bir arada verilmiştir. Talebelerden teorik eğitimin yanında, burada verilen vazifeleri de yerine getirmeleri istenirdi. Buradaki amaç; görevleri yerine getirecek olan kişinin hizmet yoluyla yetiştirilmesidir. Aynı zamanda kişinin sadık, güvenilir ve yetenekli olup olmadığını da anlayabilmektir. Eğitim süreci boyunca sanat eğitimine de yer verilmiş olması, Enderun Mektebi'nin bir diğer olumlu yönüdür.²⁴⁸

²⁴⁶ Akkutay, 1984, 28-29.

²⁴⁷ Karatepe vd, 1999, 34.

²⁴⁸ Akçakaya, 2018, 214-215.

Enderun Eğitim Sisteminin, bu kadar başarılı olmasının altında yatan temel faktörler şunlardır:

1. Devşirme yöntemiyle alınan *çocukların, küçük yaşlarda (8-9 yaş) seçilmesi ve öğrenme programının ergenlik döneminden önce başlatılması.*
2. *Seçilen çocukların zekâ, yetenek ve fiziksel yönlerden üstün vasıflara haiz olmasına dikkat edilmesi.*
3. *Seçilen çocukların, “Türk’e Verme” yöntemiyle kültürleştirilmeleri; Türk-İslam kültürünü çok küçük yaşlardan itibaren ve en doğru biçimde öğrenmelerinin sağlanmasıdır. Çünkü böylelikle çocukların gelecekte yönetecekleri devletin kültürünü ve geleneklerini bizzat yaşayarak öğrenmesi amaçlanmıştır. Böylece, devşirilen çocukların devlete aidiyet duygusu kazanmaları sağlanmıştır. Gelecekte idari görevlere getirilen bu gençler, görevlerini sadakatle, devlete ve Padişaha tam bağlılık içinde yürütmüşlerdir.*
4. Bu eğitim sistemindeki temel felsefenin; *“iyi bir idareci olmadan önce, erdemli bir insan olmak gerektiği” yönündeki kabulüdür.* Nitekim ahlaklı ve erdemli olmayan bir insan, ne kadar başarılı ve yetenekli olursa olsun, ülkesine faydalı olamaz. Bu sebeple, talebeler yalnızca bilimsel yönlerden değil, aynı zamanda ahlaki yönden de eğitilmişlerdir.
5. *Çok yönlü bir eğitim programının uygulaması.* Din eğitimi, ahlak eğitimi, sanat eğitimi, beden eğitimi, edebiyat ve dil eğitimi, musiki, hukuk, tıp, mantık, astronomi, tarih, coğrafya, sayısal ilimler öğretimi gibi çok yönlü bir eğitim programı uygulanmıştır. Böylelikle, Enderun’a alınan çocukların hem aklen hem ruhen hem de bedenlen yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri sağlanmıştır.
6. *Eğitim süreci sıkı bir disiplin altında gerçekleşmiştir. Eğitim sürecinde ceza ve mükâfat yöntemleri tavizsiz ve birlikte uygulanmıştır.*
7. *Enderun’da teorik eğitimle beraber, uygulamalı eğitimin de verilmesi.* Bu sayede öğrenciler, idarecilik ve devlet işleri hakkında uygulamalı bir eğitim süreci yaşıyorlardı. Bizzat yaparak ve yaşayarak öğreniyorlardı.
8. *Eğitim sürecinin, Hazırlık Saraylarında başlayıp Enderun Mektebindeki Has Oda’ya kadar uzanan geniş bir zaman dilimini kapsıyor olması.* Aslında bugünkü “yaşam boyu öğrenim” programlarının o dönemdeki uygulamasını da teşkil eder.
9. *Gerek Hazırlık Saraylarında, gerekse Enderun Mektebinde talebeleri eğiten kişilerin, konularında son derece uzman, bilgili ve tecrübeli kimseler olması.*

10. Enderun'a talebe seçiminde, talebelerin odalardan odalara terfisinde, Has Oda'dan Saray içi veya Saray dışı görevlere atanmalarında uygulanan "*Çıkma Kanununun*" *liyakati, yeterliliği ve başarıyı esas almasıdır*. En önemli hususlardan birisi budur. Çünkü Enderun Sisteminin bozulmaya başladığı dönemler incelendiğinde, adalet, liyakat ve yeterlilik ilkelerinin terk edilerek; rüşvet, iltimas ve kayırmacılığın sisteme dâhil olduğu görülmektedir.
11. Osmanlı Devleti tarafından, gelecekte devletin üst düzey yönetiminde yer alacak kişilerin eğitime önem verilerek, bu kişilere *verilecek eğitimin "seçkinler eğitimi" olarak görülmesidir*. Fakat buradaki "seçkinlik", soydan gelen veya herhangi bir zümreye imtiyaz tanıma şeklinde olmayıp; zekâ, yetenek, kişilik, yeterlilik ve beceri yönlerinden seçkin olmayı ifade eder.
12. Özellikle *Saray'daki idari görevlere atamalarda, Enderun Mektebi'ne mensup olanların tercih edilmesi*. Bu husus, Osmanlı Devleti'nin üst düzey yönetici atamalarında, genellikle Enderunlu olmayı şart koştuğunu göstermektedir.

Enderun Eğitim Sistemi'nin; hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim süreçlerini içine alan, liyakat, yeterlilik, bilgi, beceri ve başarı esaslı bir sistem olduğu ifade edilebilir. Bu sayede Enderun, Osmanlı Devleti'nin yaklaşık 6 asır boyunca üç kıtaya birden hükmetmesinde en temel faktör olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu, Enderun sayesinde üst düzey yönetici ihtiyacını karşılamış ve merkezi otoritesini güçlendirerek uzun yıllar ayakta kalmayı başarmıştır.

Ünlü Fransız şair ve yazar M. Baudler'in, Enderun hakkındaki şu sözleri önemlidir.²⁴⁹

"Türk Milleti'nin başarılarına şaşmamak lazım. Çünkü onlar elit kadroları nasıl yetiştireceklerini ve gençleri nasıl disipline edeceklerini biliyorlar. Yine onları mükemmel insan haline getirirken, kabiliyetlerine göre taltif etmesini de biliyorlar. Enderun Mektebi'nde başarılı olanlar, son derece adilane uygulanan terfi sayesinde yükselebiliyorlardı. Beylerbeyi, Vezir ve hatta Sadrazam pek çoktur. Seviyeli bir eğitim veren bu mektep, tarihten silinmiştir ancak, eğitim sistemi açısından halen birçok Batı okulunda yaşamaktadır."

Enderun Okulları, 18. Yüzyıldan itibaren özelliğini yitirmiş ve imtiyazlı grupların denetimi altına girmiştir. Bu şekilde, eski eğitim ve öğretimi sürdürme imkanının kalmadığı Enderun Mektebi 1908'den itibaren kapatılmıştır.²⁵⁰

²⁴⁹ İnternet: <http://www.mehmedkirkinci.com/printarticle.php?id=1302>, Son Erişim Tarihi: 10.08.2019.

2.4.2. Mülkiye Mektebi

Bu başlık altında, öncelikle Mülkiye Mektebi'nin kurulmasında etkili olan sebepler ve kurulma amacı açıklanacaktır. Ardından, Mülkiye Mektebi'nin isim ve müfredat değişikliğine uğradığı dönemler, alt başlıklar halinde incelenecektir.

2.4.2.1. Mülkiye Mektebi'nin kurulma amacı

II. Mahmut ile başlayan Tanzimat döneminde, Batı ile ilişkiler artmıştır. Osmanlı Devleti, batı ülkelerindeki teknolojik, modern bilimler, eğitim ve yönetim alanlarındaki gelişmeleri ve uygulamaları öğrenmek istemiştir. Kendindeki askeri ve sivil alandaki ihtiyaçlarının karşılanması, eksikliklerinin giderilmesi açısından, bir takım yenilik ve düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir.

Batı ile ilişkilerin artması sonucu yönetim ve eğitim alanında, teknolojiye gelişmeler olmuştur. Yaşanılan dönemin insan tipine, bu gelişmeler yeni özellikler kazandırmıştır. Toplum ve devlet yaşamında birey, kendi sorumluluğu taşımaya başladığı bu dönemde açılan batı tarzındaki sivil ve askeri okulları bitirenler, ülke sorunlarıyla ilgilenmeye ve bunlara çözüm aramaya başladılar.

Doğal olarak, batı tarzında kurulan eğitim kurumları ile İslâmî kurallara dayanan eğitim kurumları aynı dönemde eğitim veriyorlardı. Tıpkı İslâm hukukuna göre kurulmuş mahkemelerin yanında, batı hukukuna göre kurulan yeni mahkemelerin bir arada varlıklarını sürdürmeleri gibi.

Tanzimat ile birlikte, her alanda görülen dualite (ikilik) yöneticilerin yetiştirilmesinde de kendini göstermiştir. Geleneksel bürokrasiye eleman yetiştiren mekteplerle, modern bürokrasiye eleman yetiştiren mekteplerin bir arada varlıklarını sürdürmeleri gibi. Bu ikilik, 1 Temmuz 1909 da Enderun Mekteplerinin kapatılmasına kadar devam etmiştir.²⁵¹

Batılı anlayışla asker ve sivil yöneticileri yetiştirme ihtiyacı, laik eğitim anlayışı ile Osmanlı yönetim felsefesinden farklı düşünen idareci okullarının açılmasına neden

²⁵⁰ Kaya, 1999, 249-251.

²⁵¹ Gürhan, 1992, 36.

olmuştur. Sonucunda Mülkiye Mektebinden mezun olan sivil yöneticiler ve Harbiye Mektebinden mezun olan subaylar yetiştirmiştir.²⁵²

1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanından sonra girilen bütün hareketlerin temelinde şu amaçlar bulunmaktaydı:²⁵³

1. Devleti çöküntüden kurtarmak için hukuka bağlı devleti meydana getirmek
2. Çağdaş uygarlığa yönelmek için sistemi kurmak
3. Bu sistemi yürütecek yöneticileri yetiştirmek.

Padişah Abdülmecid zamanında, Islahat Fermanı'nın hükümlerine uyularak önce Dahiliye Nezareti kurulmuştur. 24 Eylül 1858'de Valilerin, Mutasarrıfların, Kaymakamların ve Kaza Müdürlerinin görev ve yetkilerini belirten kanun yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunla, kurulan idarelerin yönetimi için mutlaka bilgili, çağın gidişine uygun idare elemanları yetiştirecek bir okula kesinlikle ihtiyaç duyulmuştur.²⁵⁴

2.4.2.2. Mekteb-i Fünun-u Mülkiye (1859-1877)

Padişah Abdülmecid'in emriyle, dönemin Parlamentosu durumunda olan Meclis-i Ali'de uzun görüşmelerden sonra tüzük kabul edilerek, onaylanıp kanunlaşması için Abdülmecid'e sunuldu. Tüzük padişah tarafından kabul edilerek 6 Ocak 1859'da onaylanmıştır. Alınan kararlar şöyledir:²⁵⁵

1. Mülkiye Amirleri (Kaymakam ve Kaza Müdürlüğü) ve Maliyeciler (Mal Müdürlüğü) yetiştirmek üzere, Mekteb-i Mülkiye adıyla bir meslek okulu açılacak,
2. Bu okula Hükümet Merkezindeki dairelerde çalışan, yaşı otuzu aşmamış kâtiplerle, ilköğrenimini görmüş gençlerden seçme sınavını kazananlar alınacak,
3. Bunlar mezun olunca, tayinleri yapılmadan bu memuriyetlere açıktan hiç kimse tayin edilemeyecekti.
4. Mülkiyeden mezun olanların, rüşvete meyletmemeleri ve görevlerini kötüye kullanmamaları için maaşları yüksek tutulacaktır.
5. Açılıştan itibaren 50 öğrenci kabul edilecektir.

²⁵² Günay, 2005, 210.

²⁵³ Gürhan, 1992, 36.

²⁵⁴ Gürhan, 1992, 37.

²⁵⁵ Gürhan, 1992, 37.

İlk yıl için alınacak 50 öğrencinin sınavları yapıldıktan sonra Sadrazam Ali Paşa'nın hazır bulunduğu, bütün hükümet üyeleri ve İstanbul'un ileri gelenlerinin katılımı ile yapılan törenle (12 Şubat 1859) Mekteb-i Fünun-u Mülkiye eğitime başlamıştır.²⁵⁶

Yayınlanan Ferman ile kazalara, Mülkiye'yi bitirmemiş kişilerin tayinlerinin yapılmaması istenmiştir. “Kaza müdürü tayin yetkisi, valilerden alınarak merkeze verilmiştir”.²⁵⁷

Artık atamalar Mülkiye Mektebi mezunları arasından ve merkezden yapılmaya başlanmıştır. Böylece yönetimin merkezileşmesiyle ilgili önemli adım atılmıştır. Daha sonra da yetki genişliği ilkesine dayanarak idareciler, padişah tarafından doğrudan tayin edilmişlerdir.²⁵⁸

2.4.2.3. Mekteb-i Mülkiye-i Şahane (1877-1908)

Padişah Abdulaziz'in Mülkiye Mektebi'nin gelişmesi ve ıslahı ile ilgili çalışmaları, çeşitli sebeplerden dolayı sonuçsuz kalmıştır.

Mektebin Yüksek Öğretim kuruluşu haline getirilmesi II. Abdülhamit döneminde olmuştur. Mülkiye Mektebinin yüksekokula dönüştürülmesi konusundaki tasarı, Sadrazam Mithat Paşa'ya havale edilmiştir. Buna göre “Memleketin içişlerinin durumu, idare amirliğine ehil kimselerin yetiştirilmesini zaruri kılındığından, milli eğitim işleri düzenine girinceye kadar Mekteb-i Sultan-i'nin (Galatasaray Lisesi) üstünde ve yeni açılacak Yüksek okullara bir başlangıç olmak üzere, eski mülkiye Mektebi daha geniş imkanlara kavuşturulup yüksek öğrenim yapan bir okul haline getirilecektir” talimatı verilmiştir.²⁵⁹

Bu amaç için Hazine'de fazla imkan yok ise, tespit edilecek masrafları Padişah kendi tahsilatından ödeyecektir. Tasarı, 13 Şubat 1877 tarihinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Okul, “Mekteb-i Mülkiye-i Şahane” adını almıştır.

Mülkiye Mektebi başlangıçta iki yıllık bir orta öğretim kurumu olarak kurulmuştur. 1877'de geliştirilerek üç sınıf idadi (lise), ikinci sınıfı yüksekokul olarak hizmet vermiştir. Bu mektebe alınanların tamamı, şart olmamakla birlikte Müslüman'dır. Ülkede toplumsal

²⁵⁶ Çankaya, A. (1968). Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler. (Cilt 1). Ankara: Mars Matbaası, 51.

²⁵⁷ Çankaya, 1968, 70.

²⁵⁸ Günay, 2005, 212.

²⁵⁹ Çankaya, 1968, 106.

ve ekonomik ilişkisi bulunan kişilerdir. Enderun sisteminden ayrılan en önemli fark buradadır.²⁶⁰

Mekteb-i Mülkiye-i Şahane’de okutulan dersler şunlardır: “İlm-i kelim, Tefsir ve Hadis, İlm-i Fıkıh, Mecelle, İlm-i Ahlâk, Kitabet-i Resmiye (resmi yazışma), İlm-i Hukuk, Hukuk-u Ticaret, Hukuk-u Düvel (Devletler Hukuku), Usulü Muhakematı Hukukiye (HUMK), Usulü Muhakematı Cezaiye (CMUK), Arazi Kanunu, Kanunu Askeriye, Nizamâtı Zaptiye, Coğrafyayı Sınayi ve Ticari, İstatistik, Lisan-ı Arapça, Rumca, Fransızca, Ermenice, Bulgarca”.²⁶¹

2.4.2.4. Mekteb-i Mülkiye (1908-1915)

İkinci Meşrutiyet ilan edildikten kısa bir süre sonra (24 Temmuz 1908) Mekteb-i Mülkiye-i Şahane, “Mekteb-i Mülkiye” adını almıştır. Bu dönemde, seçme sınavları kaldırılmıştır. Uzun dönemler boyu, memleketin dört tarafından gelen idadi mezunu pek çok genç arasından oldukça disiplinli yapılan sınavla 40 öğrenci alınırken, sınavların kalkmasıyla 143 kişi alınır olmuştur. Hatayı fark eden yöneticiler seçme sınavlarını tekrar koymuşlardır.²⁶²

Bu dönemde Paris Siyasal Bilgiler Okulu programlarıyla (1913), Mülkiye Mektebi kendini yenilemiş, değişmiş ve gelişmiştir. Bugünkü eğitim ve öğretim sistemine daha çok yaklaşmıştır. Öğretim süresi dört yıl olmuştur. İlk iki sene ortak dersler, son iki sene de idari, mali, siyasi şubeler açılmıştır. 1980’li yıllara kadar bu sistem devam etmiştir.²⁶³

1914 tarihinde Birinci Dünya Savaşının patlak vermesi nedeniyle ülkenin ekonomik durumu zayıflamış, genel bütçe sarsılmıştır. Savaş giderlerini karşılayabilmek için bütün ödenekler kısıtlanmıştır. İktidarı elinde bulunduran İttihat ve Terakki yönetimi, 1915’te çıkarılan bir kanun ile ödenekleri kaldırarak Mülkiye Mektebi’ni kapatmıştır.²⁶⁴

²⁶⁰ Günay, 2005, 212.

²⁶¹ Güran, T. (1997). *Osmanlı Devleti’nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*. Ankara: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını, 95.

²⁶² Gürhan, 1992, 40.

²⁶³ Günay, 2005, 214.

²⁶⁴ Günay, 2005, 215.

2.4.2.5. Mekteb-i Mülkiye'nin yeniden açılışı (1918-1922)

Mekteb-i Mülkiye üç yıl kapalı kaldı. Üç yıl içinde, kapatılışın hiçbir temel düşünceye dayanmadığı, oluşan boşluğun doldurulamayacağı kamuoyuna ve devletin sorumlularına anlatılmıştır.

Sultan V. Mehmet Reşat döneminde Sadrazam Talât Paşa'nın ve Mülkiye Mektebi birincisi Hasan Tahsin'in çalışmalarıyla, Mülkiye Mektebi 1918 yılında yeniden açılmıştır.²⁶⁵

Yeniden açılan mektep, uzman idare amiri yetiştirmek üzere Dâhiliye Nezaretine bağlı, üç yıllık öğrenim süreli, yatılı ve ücretli, her yıl seçme sınavı ile 30 tane parasız öğrenci alacaktı. Öğrenciler, mezun olduktan sonra 10 yıl mecburi hizmet yapmakla yükümlüydüler.²⁶⁶

2.4.2.6. Cumhuriyet döneminde Mülkiye Mektebi

Cumhuriyet kurulduktan sonra, 1918 tarihinde Mektebin tüzüğüne konmuş olan ilkeler ve amaçlar korunmuştur. 1924 yılında yönetmelik ve dersler incelenerek, gerekli değişiklikler yapılmıştır. "Nitelikli memur yetiştirmek" esas alınmıştır.²⁶⁷

Okulun Ankara'ya taşınması uygun görülür. Ankara'da okul yapılması için karar verilmiş, ödenek ayrılmıştır. Cumhurbaşkanı Atatürk, 1934 yılında "*Siyasal Bilgiler Okulu çıkışlılarına*" başlığı ile kutlama telgrafi çeker. Bu hitabın etkisi ile Mülkiye Mektebi'nin adı, 16 Haziran 1935 günü çıkarılan kanunla "*Siyasal Bilgiler Okulu*" olarak değişir. İstanbul'dan Ankara'ya trenle hareket eden Mülkiyeliler, 6 Kasım 1936'da Ankara'ya ulaşırlar. Ankara'daki yeni binaya taşınan Mülkiye öğrencileri, eğitimlerine okullarının yeni ismiyle devam ederler. Böylece yeni bir dönem başlar.²⁶⁸

1936-1937 ders yılında yükseköğretim kurumlarının Ankara'da bulunmasının, devletin yeni felsefesinin öğrencilere telkini yönünden önemli olduğu sonucuna varılarak, Harbiye Okulu ile birlikte Mülkiye Mektebi Ankara'da eğitime başlamıştır.

²⁶⁵ Gürhan, 1992, 41.

²⁶⁶ Gürhan, 1992, 42.

²⁶⁷ Günay, 2005, 215.

²⁶⁸ Çankaya, 1968, 514.

İzleyen yıllarda, okuldaki eğitim süresi dört yıla çıkarılmış, ders müfredatına yeni dersler eklenmiş ve yabancı dil eğitimine de geniş ölçüde yer verilmiştir. 1941 yılında çıkarılan bir kanunla, Siyasal Bilgiler Okulu bünyesinde Dâhiliye Vekâleti hesabına 100 kadar talebeye kontenjan ayrılabilceği kararlaştırılmıştır.²⁶⁹

2.4.2.7. Siyasal Bilgiler Fakültesi

Mülkiye Mektebi, Siyasal Bilgiler Okulu olup Ankara'ya taşındıktan sonra 23.03.1950 tarih ve 5627 sayılı kanun ile Ankara Üniversitesi'ne bağlı bir Fakülte durumuna getirilmiştir. Üniversiteye katıldıktan sonraki yıllarda fakülte, öğretim üyesi, öğrenci sayısı, araştırmalar ve yayınlar bakımından büyük bir gelişme göstermiştir.

1955 yılında lisans yönetmeliğinde değişiklik yapılmıştır. Fakültenin ilk iki yılı, Sosyal ve Siyasal Bilimler alanında öğrencilere genel kültür veren derslerle programlanmıştır. Son iki yılda ise Diploması ve Dış Münasebetler, Maliye ve İktisat ve İdari Şubeleri ile eğitim programı tamamlanıyordu. 1955-1956 ders yılından başlayarak, Siyasal Bilimler alanında doktora programları da yürürlüğe konulmuştur.²⁷⁰

1966 yılında, yeni bir uzmanlaşma bölümü olan “İşletmecilik” kurulmuştur. Yine aynı yılda, Fakülteye bağlı bir Basın Yayın Yüksek Okulu da öğretime başlamıştır.

1982 Yılında Yüksek Öğretim Kanunu'na göre alınan kararla, uzmanlık bölümleri altıya çıkartılmıştır. Bunlar: Uluslararası ilişkiler, İktisat, İşletme, Maliye, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri, Kamu Yönetimi'dir.²⁷¹

Mekteb-i Fünun-u Mülkiye'nin günümüze “Siyasal Bilgiler Fakültesi” olarak gelinceye kadarki gelişmeler, yurdumuzdaki kalkınma ve Batılılaşma çabaları ile yakından ilgilidir. Devlete düşen görevlerin genişlediği ve karmaşılaştığı bu çağda, memleketin iyi yetişmiş yöneticilere ihtiyacı vardır. Devletin siyasal ve toplumsal yapısını güçlendirmek, yönetimin işleyiş ve yöntemlerini, yeni beliren ihtiyaçlara uydurmak ve en yüksek seviyede işletmek, ancak iyi yetişmiş yöneticilerle mümkündür. Siyasal Bilgiler Fakültesi siyasal ve toplumsal bilimlerin, devlet yönetimi ile ilgili yönlerini öğretir. Devlet

²⁶⁹ Çankaya, 1968, 552.

²⁷⁰ Gürhan, 1992, 44.

²⁷¹ Gürhan, 1992, 44.

yönetiminin belirli kollarına ve özel teşebbüse de uzman eleman yetiştiren bir yükseköğretim kurumudur. Siyasal Bilgiler Fakültesi, toplumsal ve siyasal bilimlerle ilgili konularda araştırmalar yapar. En yeni gelişmelerden ve yöntemlerden yararlanarak, yurt problemlerini inceler. Çalışma sonuçlarını kamuoyuna ve ilgili devlet organlarına duyurur.²⁷²

2.4.2.8. Mülkiye Mektebi'nin Türk Kamu Yönetimi'ne katkıları

Türkiye'de hizmete alınmadan önceki yetiştirme görevini üniversiteler ve genel öğretim kurumları üstlenmişlerdir. Üniversiteler, doğrudan idareye yönelik eleman yetiştirmezler. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, ihtiyaç duydukları personeli eğitim kurumlarından mezun olmuş kişiler arasından sınavla seçerek alırlar.

Siyasal Bilgiler Fakültesi, önceden hizmete alınma açısından farklı bir konuma sahipti. Çünkü Mülkiye, Osmanlı Döneminde mülki idare amiri, idareci, maliyeci ve hariciyeci gibi devletin temel personel ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuştur. Ancak bugün Siyasal Bilgiler Fakültelerinin, programlarının kamu görevliliğine daha çok yönelik olması ve mülkiye olmanın sağladığı psikolojik avantaj dışında, memurluğa girişte diğer fakültelerden hiçbir fark yoktur.

Cumhuriyet'in ilk yıllardan beri Siyasal Bilgiler Fakültesi, hizmet öncesi eğitim kurumları bakımından oldukça ayrıcalıklı ve avantajlı bir konumdaydı. Türkiye'deki ilk kamu yönetimi bölümünün bu fakültede açılmış olması ve Osmanlı Dönemi'nden gelen 'Mülkiye Geleneği', idareci olmak isteyen adaylar için bu fakülteden mezun olmayı ayrıcalıklı kılıyordu. Keza Osmanlı Döneminde, idari amir olabilmek için Mülkiye Mektebi'nden mezun olmak gerekiyordu. Fakat günümüzde, üniversitelerin hemen hepsinde Kamu Yönetimi eğitimi verilmeye başlanmış ve Siyasal Bilgiler Fakültesinin ayrıcalıklı konumu ortadan kalkmaya başlamıştır. Kamu kurumlarında memur ve yönetici olabilme hususunda, diğer fakülte mezunlarıyla hiçbir farkı kalmamıştır.

²⁷² Ankara Üniversitesi (1984). *Mekteb-i Mülkiye'den Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 8.

2.4.3. Mekteb-i Sultani (Galatasaray Lisesi)

Sultan Abdülaziz, 1867 tarihinde Paris'i ziyaret eder. Ziyaret sırasında Padişah'a Fransız Eğitim Bakanı Victor Duruy, Osmanlı Eğitimi için bir proje takdim eder. Padişah yurda döndükten sonra, Fransa'da gördüklerinden ve bu projeden etkilenecek gördüklerini uygulamak ister. Böylece Mekteb-i Sultani'nin kuruluş fikri doğar.²⁷³

1 Eylül 1868 tarihinde, Galatasaray Sultanisi açılır. Fransız modeli bu mektepler Fransızca ve Türkçe eğitim vermektedir. Öğrenim süresi, hazırlık sınıfıyla birlikte 9 yıldır. Sultanî, Avrupa liseleri seviyesinde öğretim yapan ve diploması Avrupa üniversitelerinde geçerli olan bir mekteptir. İlk müdürü Fransız M.de Salve olan Galatasaray Sultanisinin, diğer idareci ve öğretmenleri de Fransız'dır. Sultaniye her din ve milletten öğrenci alınyordu. İlk defa Osmanlı Devleti için, 150 Müslüman ve 150 Gayri Müslim kontenjan ayrılmıştı.²⁷⁴

Galatasaray Sultanisinde zaman içinde Hukuk Mektebi ve Mülkiye Mühendisliği (Turuk ve Meabir Mektebi) açılmıştı. Sultani'de başlangıçta Türkçe, Fransızca ve Fransız Edebiyatı, Gerekçe, Ahlâk, Latince, Umumi Tarih ve Osmanlı Tarihi, Coğrafya, Matematik, Kozmografya, Mekanik, Fizik, Kimya, Ekonomi, Güzel konuşma sanatı ve Resim dersleri okutuluyordu. 1874'te okutulan bu derslere Arapça, Farsça dersleri de katılmıştır. Sonraki yıllarda da programda başka değişiklikler olmuştur.²⁷⁵

Hukuk Mektebi programında okutulan dersler: Fıkıh, Mecelle-i Ahkam-ı Adliye, Usûl-i Fıkıh, Kavanin ve Nizam-ı Devlet-i Aliye, Roma Hukuku, Kanun-i Ticaret Kanun-u, Ceza ve Usûl-ü, İstinkak, Kavanin-i Bahriye dersleriydi.²⁷⁶

Başlangıçta bütün Osmanlı tebaası çocuklarının kabul edildiği bir mektep olan Galatasaray Sultanisinden, 1876 yıllarından itibaren mektebin imkanlarından daha çok Müslüman ve Türk olmayanların, hatta Osmanlı aleyhine olanların yararlandığı görülmüştür. İlerleyen yıllarda, Müslüman ve Türk çocukların sayısını artırmak için öğretim kadrosunda değişiklikler yapılmış, Sultani'ye Türk müdür atanarak ıslah edilmeye çalışılmıştır.²⁷⁷

²⁷³ Karatepe vd, 1999, 268.

²⁷⁴ Karatepe vd, 1999, 268.

²⁷⁵ Karatepe vd, 1999, 268.

²⁷⁶ Karatepe vd, 1999, 268.

²⁷⁷ Karatepe vd, 1999, 269.

Galatasaray'dan dışında, İstanbul'da başka Sultaniler de açılmıştır. 1873'te Darüşşafaka, 1863'te Amerikan Koleji eğitime başlamıştır. Amerikan Koleji misyonerler tarafından kurulmuş, daha sonra "Robert Koleji" olarak adını değiştirmiştir.²⁷⁸

Galatasaray Lisesi, önceki adıyla da "Mekteb-i Sultani" sivil bürokrat yetiştiren, orta öğretim düzeyinde Fransızca eğitim veren ilk İslam kurumudur.²⁷⁹

Mekteb-i Sultani, devlet tarafından kurulmuştur. Başlangıçta Türk-Fransız teşebbüsü olan okul, II. Abdülhamit devrinde Türkleşmiş bir özellik kazanmıştır. "Türk öğrencilerin oranı yükseltilmiştir. Öğretmenleri, Türk bilim ve edebiyat dünyasının başarılı isimlerindendir."²⁸⁰

Devlet tarafından kurulan Galatasaray Okulu, başlangıçta Fransız- Türk teşebbüsüydü. II. Abdülhamit devrinde daha Türkleşmiş bir özellik kazanmıştır. Bu dönemde, Latince ders programından çıkarılmış ve Türk öğrencilerin oranı yükseltilmiştir.²⁸¹

Modern Türkiye'nin bugünkü hale gelmesinde, Galatasaray Lisesi'nin etkisi büyüktür. Mekteb-i Sultani mezunları, Osmanlı Devleti'nin ve daha sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin Siyaset ve Yönetiminde hâkim bir rol oynamıştır.²⁸²

Öğretim dilinin Fransızca olmasına yönelik belli bir memnuniyetsizlik olmasına rağmen, hızla gelişen bir okul olmuştur. Birkaç yıl içinde hukuk, ekonomi ve mühendislik bölümlerinin katılması ile adeta bir üniversite haline geldi. Hukuk, ilk defa Galatasaray okulunda okutuldu.²⁸³

Günümüzde de, Galatasaray Lisesi ve Galatasaray Üniversitesi olarak varlığını devam ettirmektedir.

²⁷⁸ Karatepe vd, 1999, 269.

²⁷⁹ Kaya, 1984, 73.

²⁸⁰ Lewis, 2000, 180-181.

²⁸¹ Lewis, 2000, 180-181.

²⁸² Lewis, 2000, 122.

²⁸³ Berkes, N. (1978). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Doğu-Batı Yayınları, 238.

2.4.4. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)

2.4.4.1. Kuruluşu ve tarihsel gelişimi

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar, Türk Kamu Yönetimi için arayış yılları olmuştur. Bu dönemde yönetimi geliştirme çabaları, ülkedeki sosyo-ekonomik değişmelerle birlikte dış dünyaya açılışın gerekli olduğu düşüncesi önem kazanmıştır. Türkiye'de hem iç faktörler hem de dış dünya ile kurulan ilişkilerin sonucunda, kamu yönetiminin yetersizliği hissedilmiştir. Kamu yönetiminin geliştirilip iyileştirilmesi için, çalışma ve araştırma faaliyetleri başlatılmıştır.²⁸⁴

Birleşmiş Milletler (BM) Örgütü, II. Dünya Savaşı sonrası yapmış olduğu araştırma ve incelemelerin sonucunda bazı yardım programları hazırlamıştır. Bütün ülkelerde kamu yöneticilerini eğitici enstitüler açılması (1950'li yıllarda), bu yardım programlarının başta gelenlerinden bir tanesidir. BM'nin aldığı kararların sonucunda, dünyanın değişik yerlerinde yönetici yetiştiren enstitüler kurulmuştur. Bunlardan bazıları Mısır ve Arap ülkeleri, Kosta Rika ve Orta Amerika Amme İdare Enstitüleridir. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü de bu dönemde Türk hükümetinin talepleri sonucunda kurulmuştur.²⁸⁵

Bu dönemde kamu yönetiminin gelişimiyle ilgili en önemli çalışmalardan ilki; Dünya Bankası ile Türk Hükümeti'nin finanse ettiği "Barker Kurulu Raporudur". Rapor, Dünya Bankası tarafından hazırlanmıştır. Bu çalışma, ilk defa Türkiye'de çağdaş kamu yönetiminin başlamasına yol açan önerileri içermektedir.²⁸⁶

Barker Raporundan sonra, BM Örgütü ile Türk Hükümeti arasında 5 Eylül 1951 tarihinde Teknik Yardım Anlaşması imzalanır. TODAİE'nin kuruluş süreci, bu anlaşma ile başlar. 8 Mayıs 1952 tarihinde yapılan anlaşmayla, bir enstitü kurulmasına karar verilir. Gerekli hazırlıkları yapmak üzere, Türk ve Yabancı uzmanlardan kurulu bir etüt grubu oluşturulur. Etüt grubu; enstitünün amaçlarını, bu amaçları gerçekleştirmek için kurulması gereken teşkilat ve kurulları, sevk ve idarecileri, enstitünün öğretim ve yetiştirme alanındaki

²⁸⁴ Çetinkaya, 1999, 124.

²⁸⁵ Çetinkaya, 1999, 137.

²⁸⁶ Yılmaz, A. (1990). *Türk Kamu Yönetiminde TODAİE'nin Kuruluş ve İşleyişi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 37-38.

görevlerini (eğitim ve yetiştirme, araştırma, yardım, derleme, yayın) içeren bir rapor hazırlar.

Etüt grubunun hazırladığı bu rapor, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kuruluş tarihine (8 Haziran 1958) kadar tek kuruluş belgesi ve dayanağı olmuştur. Enstitü, çalışmaya başladığı 24 Mart 1953'ten, kuruluş kanununun çıktığı 8 Haziran 1958'e kadar etüt grubu raporu çerçevesinde çalışmalarını sürdürmüştür. Bu dönemde enstitü, ilk olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) bünyesinde göreve başlamıştır. SBF ve BM görevlilerinin ortak idaresi altında faaliyetini sürdürmüştür. Etüt grubu raporunda belirtilmesine rağmen, üniversiteden bağımsız ve özerk olamamıştır. Enstitü, SBF'den ayrıldıktan sonra, kurumsallaşma sürecinde hız kazanmıştır. 8 Haziran 1958 tarihinde çıkarılan kanunla Türk Hükümeti'ne bırakılmıştır.

TODAİE doğrudan doğruya bir kararla ya da bir kanunla bir anda kurulmamıştır. Değişimler zincirinin sonunda kuruluşunu tamamlayabilmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra tüm Dünya'da yaşanan sosyal, siyasi, ekonomik, idari alandaki hızlı gelişmeler, gelişmekte olan ülkelerin hızlı gelişebilme konusundaki çabaları, uluslararası örgütlerden yardım ve işbirliği istemeleri gibi faktörler TODAİE'nin kuruluşunu başlatmıştır.²⁸⁷

Enstitü kurulurken asıl amacı, Türkiye ve Ortadoğu ülkelerinde yönetim işleyişini geliştirmektir. Bu nedenle, Ortadoğu ülkelerinden de öğrenci kabul etmiştir. Sonraki yıllarda bu ülkelerde de yönetici eğitimi veren benzer kurumların kurulmasıyla birlikte, TODAİE amaç yönünden daralmıştır. Özetle TODAİE'nin kuruluş amaçlarındaki en önemli değişme; enstitü bölgesel olma özelliğinden uzaklaşmış, ulusal bir özelliğe kavuşmuştur.

1953-1959 Döneminde TODAİE, faaliyetlerini Ankara Üniversitesi SBF bünyesinde etüt grubu raporu kuralları doğrultusunda sürdürmüştür. Bu zaman dilimindeki en önemli değişiklik, yasal dayanakların meydana gelmesi olmuştur. 1958-1959 yıllarından itibaren ve kuruluş kanununun çıkarılmış olmasının verdiği güvenle, amaçlarına ulaşmak,

²⁸⁷ Çetinkaya, 1999, 137.

çalışmalarının verimliliğini arttırmak için mekân ve örgütsel sorunların çözümüne ilgilendiği.²⁸⁸

Ayrıca, 8 Haziran 1958 tarihinde 7163 sayılı “Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Teşkilat Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla, Enstitüye bilimsel, yönetsel, mali özerklik ve tüzel kişilik tanınmıştır. Söz konusu kanunla enstitü, benzer amaçları gerçekleştiren üniversitelerden daha özerk bir statüye kavuşturulmuştur. Üniversiteler yalnızca bilimsel yönden özerk iken, TODAİE’nin hem bilimsel hem idari hem de mali yönden özerk olduğu, ilgili kanunda belirtilmiştir. Enstitü, ekonomik ve mali açıdan Sayıştay’ın vize denetimine tabi değildir.²⁸⁹

1960 yılında çıkarılan bir genelge ile, merkezi örgüt ve metot görevlerini yerine getirmek için, enstitü bünyesinde kurumsal Organizasyon ve Metot Kursları (O ve M) kurulmuştur.

1970’li yıllara gelindiğinde Enstitü, problemlerini büyük ölçüde çözmüş ve ulusal bir özellik kazanmıştır. Çalışmalarındaki etkinlik ve verimliliği yükseltmiştir. 1974 Ekim’inde Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararla, Enstitüye bağlı “Sevk ve İdare Yüksek Okulu” kurulmuştur ve hizmet öncesi eğitim yoluna da gidilmiştir.²⁹⁰

1975 yılında çıkarılan yönetmelikle “TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi” (İHM) kurulmuştur. İHM’nin amacı; Türkiye’de insan hakları düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunmak ve bu alanda kamu yönetiminin gereksinimlerini karşılamaktır.²⁹¹

1985 yılında ise BM’ye bağlı uzmanların katkılarıyla, Bilgisayar ve Bilgi İşlem Merkezi kurulmuştur. Enstitü elemanları için ilk program, 1987 yılında düzenlenmiştir.

1991 yılında da, yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak amacıyla Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) kurulmuştur. Bu merkezde, yerel yönetim birimlerinde çalışanlara yönelik eğitim programları düzenlenmesi, yerel yönetimlerde verimliliği arttırmak için araştırma ve eğitim çalışmaları yapılması amaçlanmıştır.

²⁸⁸ Çetinkaya, 1999, 139.

²⁸⁹ YILMAZ, 1990, 45.

²⁹⁰ Çetinkaya, 1999, 152.

²⁹¹ Ergun, T. (1976). TODAİE ve Akademik Gelişme Olanakları. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 3-4.

TODAİE, 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmış, 2018 yılında ise kapatılmıştır.

2.4.4.2. Amacı ve görevleri

7163 sayılı “Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Teşkilat Kanununa” göre kurulan TODAİE'nin genel amacı; “Kamu yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına göre gelişmesi için çalışmalar yapmak, yönetim sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetim alanında olgunlaşıp uzmanlaşmasını sağlamaktır”. Enstitünün kurulmasıyla ilgili kanun tasarısı gerekçesinde ise, TODAİE'nin kuruluş amacı; “Kamu yönetimi öğreten çeşitli kurumlarda yapılan öğretim ile yönetim arasında sıkı bir bağ ve işbirliği kurmak, kurulan bu işbirliğinden hareketle kamu yönetiminin yeni ihtiyaçlarını kavramak, bu konuda verilecek olan öğretime yön vermektir. Kamu yönetimiyle ilgili konularda, yönetimin yararlanabileceği şekilde araştırmalar yapmaktır.”

TODAİE, kurumlar arası özellikte, merkezi bir eğitim kuruluşudur. Ayrıca dünyanın ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında yer alır. Enstitü, yakın gelecekte yöneticilik mevkilerine gelme ihtimali olan genç kamu görevlilerine lisansüstü akademik eğitim vermektedir. Ayrıca kamu yönetiminin en çok ihtiyaç duyduğu; organizasyon ve metot, planlama, araştırma, personel yönetimi, eğitim yönetimi, hizmet içi eğitim gibi uzmanlıklar için eleman yetiştirmeye çalışmaktadır. Bu eğitim kuruluşunun bir başka görevi de, orta ve üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi için seminer ve toplantı gibi kısa süreli eğitim programları düzenlemektir.²⁹²

TODAİE'nin bu amaçları gerçekleştirmek için, 3 temel görevi vardır: Öğretim ve yetiştirme, araştırma ve yardım, derleme ve yayın. Bunları kısaca açıklamakta fayda vardır.²⁹³

- Öğretim ve Yetiştirme Görevi: Kamu yönetimi öğretimini geliştirmek, görevlilerin bilgilerini arttırmak, gelişimlerini sağlamak için tedbirler almak, bu uygulamaları teşvik etmek ve desteklemektir. Kamu yönetimi alanı için öğretim elemanları yetiştirmektir.

²⁹² Canman, 1978, 9.

²⁹³ 7163 Sayılı Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu. (1958). 2. ve 3. Maddeler. Ankara.

- Araştırma ve Yardım Görevi: Kamu yönetimiyle ilgili konular ve güncel sorunlar üzerinde doğrudan ya da kurumlardan gelen talepler üzerine inceleme ve araştırmalar yaparak, sonuçlarını ilgililerin yararına sunmak.
- Derleme ve Yayın Görevi: Kamu yönetimiyle ilgili yurt içinde ve yurt dışındaki gelişmeleri izleyerek, derleme, araştırma ve incelemeleri yayınlamak, kamu yönetimi öğreten kurumlarla beraber öğretim malzemesi hazırlamaktır.

TODAİE yukarıda ifade edilen üç temel görevini, kurduğu şubelerin faaliyetleriyle yerine getirmektedir. Bu şubeler:²⁹⁴

- Öğretim ve Yetiştirme Şubesi
- Araştırma ve Yardım Şubesi
- Derleme ve Yayın Şubesi

Yukarıdaki üç şubeye ilave olarak, ilerleyen dönemlerde aşağıdaki şubeler de açılmıştır:²⁹⁵

- Organizasyon ve Metot Şubesi (1960)
- İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi (1975)
- Bilgisayar ve Bilgi İşlem Merkezi (1985)
- Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (1991)
- Sürekli Eğitim Merkezi

2.4.4.3. TODAİE'nin faaliyetleri

2.4.4.3.1. Eğitim faaliyetleri

TODAİE'nin kurulduğu tarihten itibaren, faaliyetlerinin ağırlık merkezini öğretim ve yetiştirme hizmetleri oluşturmuştur. Çünkü enstitünün kurulma amacı; Türkiye ve Ortadoğu ülkelerindeki kamu hizmet sunumuyla ilgili eğitim çalışmalarının sistemli biçimde geliştirilerek, kamu personellerine ileri düzeyde eğitim ve yetiştirme imkânlarının sağlanmasıdır.²⁹⁶

²⁹⁴ Çetinkaya, 1999, 155.

²⁹⁵ Çetinkaya, 1999, 155.

²⁹⁶ Çetinkaya, 1999, 159.

TODAİE'nin ilk dönem çalışmalarını yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla düzenlenen eğitim programları oluşturmuştur. 24 Mart 1953 yılında üç aylık deneme programıyla başlayan çalışmaları, sonraki yıl iki yıllık program izlemiştir. Kurumların, çalışanlarına eğitim için 2 yılı uzun bulup, izin vermemeleri nedeniyle eğitim süresi 1 yıla indirilmiştir (1955-1956 dönemi). Ayrıca, yüklü bir eğitim programı için öğretim üyesi bulunamaması, eğitimin 1 yıla inmesinin diğer bir nedenidir.²⁹⁷

Yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla başlayan 1 yıllık eğitim programı, 1976-1977 ders yılına kadar düzenli olarak devam etmiştir. 1976 yılında çıkarılan bir yönetmelikle, yönetici yetiştirme programı tekrar 2 yıla çıkarılarak “Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı” adı verilen (KYUP) master programına dönüştürülmüştür.²⁹⁸

2008 yılına kadar, Enstitü'nün eğitim faaliyetlerinden 4.404 lisansüstü öğrenci yararlanmış, kısa süreli eğitim programlarıyla da 36.000 kamu personeli eğitilmiştir.²⁹⁹

Ayrıca, daha önce Milli Güvenlik Kurulu'na yürütülen “Kamu Diplomasisi Programı”, 2006 yılından itibaren TODAİE tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bu programda, üst düzey yönetici, kaymakam ve hâkim adaylarına Türkiye'ye yönelik iç ve dış tehdit unsurları hakkında eğitimler verilmiştir.³⁰⁰

Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı (KYUP)

TODAİE'nin öğretim ve yetiştirme faaliyetleri içerisinde esas ağırlık verdiği alan, KYUP olmuştur. Bu programın amacı, kamu hizmetinde çalışanların Yönetim Bilimi alanında uzmanlaşmasını sağlamaktır, Türk Kamu Yönetiminin gelecekteki kamu yöneticisi ihtiyacının karşılanmasına katkıda bulunmaktır. Programın süresi 2 akademik yıldır. İlk yıl iki dönemdir. Bu iki dönem, örgün olup enstitüde geçmektedir. Her dönem 15 haftalık süreyi kapsar. Birinci akademik yılın sonunda, öğrenciler kurumlarına dönerler. İkinci akademik yıl, tez hazırlama ve sunma yılıdır. Bu programı başarıyla tamamlayanlar, Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Diploması alırlar. Yüksek Lisans mezunları 1 veya 2 kademe ilerlemesi almaya hak kazanırlar. Ayrıca orta ve üst düzey kamu yöneticiliği

²⁹⁷ Sürgit, K., Dinçer, N., ve Köksal, Ü. (1968). *TODAİE Mezunları Hakkında Bir Araştırma*. Ankara: TODAİE Yayını No:107, 62.

²⁹⁸ Çetinkaya, 1999, 159.

²⁹⁹ TODAİE. (2008). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: TODAİE Yayını, 3.

³⁰⁰ TODAİE, 2008, 3.

formasyonuna sahip olma ve doktora programlarına başvurma ayrıcalığını da elde ederler.³⁰¹ 2 Eylül 2009 tarihinde, KYUP akredite edilmiş ve bu programda verilen diplomalar uluslararası geçerliliğe kavuşmuştur. KYUP'a girebilmek için aranan şartlar şunlardır:³⁰²

1. Kamu görevlisi olmak,
2. En az 4 yıllık lisans öğrenimi veren bir yükseköğretim kurumunu bitirmiş olmak,
3. Yükseköğrenimden sonra, en az 5 yıl kamuda çalışmış olmak (askerlik dâhil),
4. Program başladığı tarihte 45 yaşını geçmemiş olmak
5. Açılacak yeterlik ve yarışma sınavlarını kazanmak,
6. Son 3 yıl olumlu sicil almış olmak ve uyarı ve kınamadan daha ağır bir disiplin cezası almamış olmak.

Adaylar enstitüye doğrudan başvuru yapabildikleri gibi, kendi kurumlarınca eğitime aday olarak da gösterilebilirler. Sınavı kazanan aday, eğitim süresince kurumu tarafından izinli sayılacağına dair belgeyi TODAİE'ye teslim eder.

Enstitüye giriş sınavları yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamalıdır. İlk dönemlerde yazılı sınav enstitü tarafından yapılmakta iken, daha sonra ÖSYM tarafından yapılmıştır. Yazılı sınavdan geçen adaylar, TODAİE tarafından sözlü sınava alınır. Yazılı ve sözlü sınavlarda alınan puanların toplamına göre, başarılı adaylar belirlenir. KYUP'a yılda ortalama 80 civarında öğrenci alınmaktadır.³⁰³

KYUP'ta öğrencilere verilen başlıca dersler: Kamu Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, Yönetim Hukuku, Personel Yönetimi, Kamu Yönetimi ve Değişim, Türkiye'nin İdari Yapısı, Çevre Sorunları, Araştırma Yöntemleri, Halkla İlişkiler, Anayasa Hukuku, Kentleşme, Yönetimde Nicel Yöntemler, Temel Siyasal Sistemler. Derslerin çoğunluğu, Enstitünün kendi öğretim üyeleri tarafından verilmektedir. Dersler genellikle düz anlatım biçiminde ve teorik olmaktadır. Görsel eğitim imkânları sınırlı kalmaktadır. Eğitim

³⁰¹ TODAİE. (1994). *Eğitim Programları Tanıtım Kitapçığı*. Ankara: TODAİE Yayını, 9-10.

³⁰² TODAİE, 1994, 8.

³⁰³ Çetinkaya, 1999, 161.

esnasında, seminer yöntemine de başvurulmakta ve güncel konferanslar da verilmektedir.³⁰⁴

KYUP günümüze kadar önemli mesafeler kat etmiştir. Yönetim biliminin bilimsel tekniklerini önemli ölçüde kullanabilecek duruma gelmiştir. Program kamu hizmetlilerine genel yöneticilik bilgileri kazandırmıştır. Sosyal, iktisadi ve yasal problemleri aydınlatmış, değişik kurumlardan gelen öğrenciler arasında ortak bir anlayış geliştirmeyi başarmıştır. Bu program Türk Kamu Yönetiminde, yöneticilerin eğitimi konusunda önemli bir işlevi yerine getirmiştir.³⁰⁵

Organizasyon ve Metot kursları (O ve M)

1957 yılında açılan, üçer ay süreli kurslardır. Bu kurslar, Rasyonalizasyon uzmanları yetiştirmeyi amaçlamaktadır. Bu kurslara, kamu kurumların Organizasyon ve Metot ya da Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinde çalışan veya çalışacak olan elemanlar katılmaktadır. Kursun temel amacı; “katılımcılara kamu hizmetlerinin en ekonomik, hızlı ve kaliteli biçimde sunulması sonucunda, etkinliğin, verimin arttırılmasını sağlayan, ilkeleri ve metotları öğretmektir”. Buna ilaveten, 1964 yılında orta ve üst kademe yönetim seminerleri de verilmeye başlanmıştır.³⁰⁶

Kaymakamlık kursları

TODAİE tarafından düzenlenen bir diğer eğitim programıdır. 1964 yılından itibaren sürdürülmektedir. 1964-1986 yılları arasında, toplamda 718 kişinin bu kurslara katıldığı tespit edilmiştir.³⁰⁷

Eğitimcilerin eğitimi

1964 yılından itibaren düzenlenen bu eğitim programında, kamu kurumlarında “personel eğitimi uzmanı” olarak çalışacak olan kamu görevlilerinin eğitilmesi amaçlanmaktadır.³⁰⁸

³⁰⁴ TODAİE. (1997). 1997-98 TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Tanıtım Kitapçığı. Ankara: TODAİE Yayını.

³⁰⁵ Çetinkaya, 1999, 163.

³⁰⁶ Ar, A. F. (1988). Organizasyon ve Metod Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2), 34.

³⁰⁷ Çetinkaya, 1999, 164.

Kısa Süreli Eğitim Programları (KSEP)

Bu kısa süreli programlara Türk kamu personelleri ile yabancı devletlerden kişiler katılmaktadır. Yaklaşık 30 çeşit KSEP vardır. Bu programlar; seminer, sempozyum gibi kısa süreli, ulusal ve uluslararası yetiştirme programlarından oluşmaktadır. Söz konusu programlar, orta ve üst düzey kamu yöneticileri ile uzman elemanlara yöneliktir. Yönetim biliminin belli başlı konuları hakkında, kısa süreli olarak yürütülen KSEP, kurumlar arası düzenlendiği gibi, kurumlardan gelen talep üzerine, kurumların orta ve üst düzey yöneticileri için de düzenlenebilmektedir. KSEP ücretli olmakta ve bu ücret, katılımcıların bağlı olduğu kamu kurumları tarafından karşılanmaktadır.³⁰⁹

KSEP'lerden başlıcaları şunlardır: Halkla İlişkiler, Proje Yönetimi, Yönetim Biçimleri, Yönetim ve Hukuk, Planlama Teknikleri, Sicil ve Değerlendirme, Organizasyonlarda İletişim, Çağdaş Personel Yönetimi, KİT'lerde Etkinlik ve Verimlilik, Çalışma İlişkileri, Norm Kadro, İş Basitleştirme Teknikleri, Araştırma Metotları.³¹⁰

TODAİE, belediye başkanları, başkan yardımcıları, genel sekreterleri, personel yöneticileri ve saymanları için de düzenli kurslar ve seminerler düzenlemektedir. Bu kurslar ve seminerler ücrete tabidir. Ücret, katılımcıların bağlı bulunduğu belediye tarafından karşılanmaktadır. Başkaca bir yerel yönetim okulu veya merkezi bulunmadığı için, belediye personelinin eğitimi konusunda TODAİE kendiliğinden bir merkez durumuna dönüşmüştür.³¹¹

KSEP'lerden bazıları da uluslararası niteliktedir. Çeşitli ülkelerden Enstitü'ye gelen kamu yöneticilerine Türk Kamu Yönetimi konusunda bilgiler verilmektedir ve seminerler düzenlenmektedir. Karşılıklı işbirliği ve öğrenci değişim anlaşması yapılan başlıca ülkeler arasında; Çin, Fransa, Arnavutluk, Pakistan, Özbekistan, Afganistan ve Irak bulunmaktadır.³¹²

³⁰⁸ Öztürk, 1994, 132.

³⁰⁹ Yılmaz, 1995, 79.

³¹⁰ TODAİE, 1994, 11-36.

³¹¹ Ergun, 1988, 128.

³¹² TODAİE, 2008, 3.

2.4.4.3.2. Araştırma faaliyetleri (uygulamaya katkıları)

TODAİE'nin çalışmalarından biri de, çeşitli kurumlar için ortak özelliğe sahip olan sorunların aydınlatılması veya yeni ortaya çıkan sorunlara ışık tutulması amacıyla yapılan araştırma faaliyetleridir. Bu faaliyetlerden en önemlileri, tarihsel sıralamaya uygun olarak aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

1960'ta başlayan dönem, Türk Kamu Yönetimi için birçok ilkin yaşanmasına neden olurken, idarenin iyileştirilmesi noktasında da çalışmaların daha kapsamlı ve tutarlı bir biçimde yeni bir heyecan ve yön bulma arayışı içinde yapılmaya çalışıldığı görülmektedir.³¹³

Kamu kurumlarının kurumsallaşması bu dönemde olmuş, önemli birçok yeni kamu örgütü kurulmuştur. Bu amaçla yapılan önemli çalışmalardan biri, Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE öncülüğünde hazırlanan rapordur. "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", 10 Şubat 1961'de ilgili makamlara sunulmuştur.³¹⁴

Yabancı ve Türk uzmanların ortak çalışması olan bu kısa çalışmayla, ilk defa Türk uzmanlar kapsamlı bir faaliyet içerisinde yer almışlardır. Toplam 21 sayfadan oluşan bu taslak metin, daha sonra yapılacak olan tüm çalışmaların yöntem, varsayım, saptamalar ve tavsiyeler bağlamında esin kaynağı olmuştur. Bu metinde yapılan değerlendirmeler ve analizler, daha sonra yapılacak olan MEHTAP ve KAYA raporlarına aynen girmiştir.³¹⁵

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türk idare sistemi içinde, Türk uzmanlarca yapılan en kapsamlı, en özellikli projelerden birisi Merkezi Hükümet araştırma Projesi (MEHTAP) tır.

Planlı dönemde yapılan en geniş araştırmalardan ilki MEHTAP'tır. Bu anlamıyla, daha sonra yapılacak çalışmalar için bir yer tutar. TODAİE ve DPT tarafından 24 Nisan 1962 tarihinde başlayan bu çalışma, 24 Nisan 1963 tarihinde tamamlanarak Başbakan İsmet

³¹³ Yayman, 2008, 234.

³¹⁴ Yayman, 2008, 215.

³¹⁵ Yayman, 2008, 215.

İnönü'ye sunulmuştur. Araştırmanın yapılmasında TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi öncülüğünde ilgili fakülteler ve Bakanlıklar görevlendirilmiştir.³¹⁶

Raporun hazırlanmasında izlenen yol, şimdiki durumu özenle saptamak, bu durumun yarattığı sorunları ortaya çıkarmak, bunlara modern yöneticilik bilgi ve deneyimlerini kullanarak çözümler üretmek ve çözüm önermek olmuştur.³¹⁷

MEHTAP Raporu; Cumhuriyetin kuruluşundan, 1962 yılına kadar yaşanan gelişmeleri, yasal düzenlemelerini teker teker saymış, ilgili organizasyonların hedeflerini ve görevlerini, merkez ve taşra teşkilatı işlevlerini, temel işlevini yitirmiş ve eskimiş birimlerin kaldırılmasını, yeni birimlerin kurulmasını içeren görüşler sunmuştur. Özet olarak yapılmak istenen; yeni düzenlemelerle birçok alanda devlete öncü bir rol verilerek plan fikri çerçevesinde bir kalkınma modeli önerilmektedir.³¹⁸

Ayrıca, MEHTAP Raporunda TODAİE'nin amacı ve görevleri de belirtilmiştir. TODAİE'nin amacı, "Türkiye'de kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişini geliştirmek, yönetim sanatında modern anlayışa uygun eleman yetiştirmek, kamu kurumlarındaki memurların yönetsel alanda olgunlaşmalarına yardım etmek ve bunun için araştırmalar yapmak" şeklinde ifade edilmiştir. Raporda TODAİE'nin "eğitim görevi" ve "idareyi geliştirme görevi" olmak üzere iki temel görevi olduğu belirtilmiştir. Raporda TODAİE, "İdare alanında en geniş ve etkili eğitim yapan bir kuruluş" olarak tanımlanmıştır.³¹⁹

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

TODAİE'nin MEHTAP projesinden sonra en büyük araştırma faaliyeti Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dır. 1988 yılında projenin çalışmalarına başlanmış, proje 1991 yılında tamamlanmıştır. Bu çalışma, DPT tarafından TODAİE'ye hazırlatılmıştır. Proje Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği içinde yürütülerek TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir.³²⁰

³¹⁶ Yayman, 2008, 235.

³¹⁷ Sürgit, 1979, 34-35.

³¹⁸ Yayman, 2008, 239.

³¹⁹ Sürgit, Dinçer ve Köksal, 1968, 131-132.

³²⁰ Çetinkaya, 1999, 168-169.

1983 yılında işbaşına gelen yeni yönetimin, kamu yönetimine yaklaşımının bir gereği olarak başlatılmış bir projedir. Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlayabilmek amacı güder. Benzer nitelikteki kamu hizmetlerinin, tek Bakanlık çatısı altında yerine getirilmesini öneren köklü düzenlemelere gidilmiştir. Projenin uzmanlar tarafından, tam anlamıyla İdari Reform Dönemi çalışması olduğu ifade edilmiştir.³²¹

Son yıllarda yaşanan sosyal değişmelere, yönetsel sistemin ne ölçüde uyduğunu anlama ihtiyacı, kamu yönetimi sisteminin tekrar incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Bu araştırmanın kapsamı; kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek için yapılmış olan çalışmaların, uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, bu çalışmaların aksayan yönlerini ve eksikliklerini tespit etmek, tedbirler geliştirmektir. Ayrıca, Avrupa Birliği'ne katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Birliğe yönetsel anlamda uyumunu sağlamak için yapması gereken hazırlıkları saptama amacı da güdülmüştür.³²²

Enstitü, yukarıda belirtilen araştırmalardan başka birçok araştırmaya imza atmıştır. Bu araştırmalardan bazıları şunlardır: “Türkiye’de Arşiv Hizmetlerinin Organizasyonu, İlçe Özel Yönetimi, Türkiye’de Devlet Memurlarının Demokratik Nitelikleri ve Sosyolojik Profili, Türk Toplumunda Kadın Sorunu ve Çalışan Kadınlar, Türkiye’de Enflasyon, Türkiye’de İşçi-İşveren İlişkileri, Türkiye’de KİT’lerin Yönetimi, Kırtasiyecilikle Savaş, Örgütsel Etkinlik, Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü.”³²³

2.4.4.3.3. Derleme ve yayın faaliyetleri

Enstitü, kamu yönetimi alanında ihtiyaç duyulan kaynakları sağlamak için özel çaba harcamıştır. Bu amaçla, telif ve çeviri eserlerinin yayınlanmasına önem vermiştir. 1986 yılına kadar 218 adet telif ve çeviri yayınlanmıştır. 1965’ten 1968’e kadar, Amme İdaresi Bülteni çıkarılmış ve 1968’den itibaren süreli olarak “Amme İdaresi Dergisi” adını taşıyan bir dergi yayınlanmaya başlamıştır. Bu dergide 400’e yakın makale yayınlanmıştır. Ayrıca, İnsan Hakları Yıllığı da yayınlanmıştır. Yine Enstitü tarafından, 1986 yılında yayınlanan

³²¹ Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayını, 40.

³²² Çetinkaya, 1999, 168.

³²³ Öztürk, 1994, 135.

T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi ile Devlet Memurları Kitabı'nın 3. Baskıları yapılarak yeniden yayınlanmıştır. Enstitü kütüphanesindeki eser adedi 25.000'e ulaşmıştır, 150'ye yakın referans ve 300'e yakın süreli yayın da bulunmaktadır.³²⁴ 2008 yılı itibariyle, kütüphanedeki kitap sayısı 30.000'i geçmiştir. Kütüphane, kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanında Türkiye'nin en zengin koleksiyonuna sahiptir.³²⁵

1963 yılından itibaren, Enstitü tarafından "Devlet Teşkilatı Rehberi" yayınlanmaktadır. Bu rehber, Türkiye'de devlet teşkilatını tüm yönleriyle kapsayarak ele alan en önemli yayındır. 1993 yılından itibaren abonelere dağıtılmaya başlamıştır. Rehber, devlet örgütlenmesini bir bütün olarak ele alarak, oldukça kapsamlı ve güncel bilgiler sunmaktadır.³²⁶

2.4.4.4. TODAİE hakkında genel değerlendirme

TODAİE, düzenlemiş olduğu programlarla ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle, kamu yöneticilerinin ve diğer kamu personellerinin eğitimini yürüten bir merkezi okul özelliğine kavuşmuştur. TODAİE, dünyanın ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında yer alır.

TODAİE, çağdaş yaklaşımlar çerçevesinde kamu yöneticilerini eğitmek ve Türk Kamu Yönetimi'nin nitelikli üst düzey yönetici ihtiyacını karşılamak için kurulmuş bir kurumdur. TODAİE, üst düzey kamu yöneticisi yetiştiren, hizmet içi eğitim kurumudur. Yaklaşık 66 yıl boyunca Türk Kamu Yönetimi'ne idareciler yetiştirmiş olan bu enstitü, vermiş olduğu eğitimlerin yanında, uygulamaya da çeşitli katkılar sağlamıştır.

Kuruluşundan kapanışına kadar, TODAİE bünyesinde binlerce kamu yöneticisi eğitim görmüş ve yönetim bilimi alanında yetiştirme imkanı bulmuştur. Hemen her türde kamu hizmeti sağlayan kurumlarda çalışan personellere eğitim imkanı sunmuş olan enstitü, kamu çalışanlarının üst pozisyonlara hazırlanmasına da yardımcı olmuştur.

Enstitünün faaliyetleri bunlarla sınırlı kalmamış, kamu yönetimi alanında çok çeşitli araştırmalar yapılmış ve bu alanda bilimsel çalışmaların merkezi haline dönüşmüştür.

³²⁴ Öztürk, 1994, 135-136.

³²⁵ TODAİE, 2008, 4.

³²⁶ TODAİE, 2008, 4.

Kütüphanesinde binlerce temel kaynak bulunduran enstitü, bilimsel dergiler yayınlamış ve literatüre de çok önemli katkılar sağlamıştır.

Uygulama yönünden de, çeşitli araştırma projelerini üstlenmiş ve Türk Kamu Yönetimine damgasını vuran raporlar hazırlamıştır. MEHTAP ve KAYA raporları bunlardan en önemlileridir. Bu raporlarda, Türk Kamu Yönetimini daha ileriye taşımak adına çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Ancak Enstitü, üst düzey yönetici yetiştirme konusunda istenilen düzeyde katkı sağlayamamış ve Türk Kamu Yönetiminin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamamıştır. Siyasal iktidarlar tarafından, üst düzey yönetici yetiştirme konusuna yeteri kadar önem verilmemesi ve adayların TODAİE'den mezun olduktan sonra üst düzey görevlere getirilmeleri hususunda herhangi bir zorunluluk ya da kararlılığın olmaması, bunun temel sebepleri olarak gösterilmektedir.³²⁷

Türk Kamu Yönetiminde yüz binlerce adaydan, yılda sadece yaklaşık 80 kişi Enstitünün eğitim imkânlarından yararlandırılmıştır. Bu durum, TODAİE'nin ihtiyaçlar karşısında yetersiz kaldığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimindeki potansiyeli yeterince değerlendirememektedir.³²⁸ Bu sayı son dönemlerde biraz arttırılmışsa da, istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Ayrıca, TODAİE'den mezun olanların kamu kurumlarınca yeteri kadar değerlendirilemediği, üst düzey görevlere atamalarda TODAİE'de eğitim görmüş olmanın kayda değer bir üstünlük sağlamadığı anlaşılmıştır. Adayların TODAİE'de öğrendiklerini, kendi kurumlarında kısmen uygulama imkanı bulabildikleri saptanmıştır.³²⁹

TODAİE, birtakım eksiklere rağmen Türk Kamu Yönetimine damgasını vurmuş olan köklü bir kurumdur. Esasında, söz konusu eksikliklerin temel sebebi; hem siyasal iktidarların, hem kamu kurumlarının hem de kamu bürokrasisinin, yönetici eğitimi konusuna gerekli önemi vermemiş olmasıdır.

³²⁷ Günay, 2005, 233.

³²⁸ Kalkandelen, 1985, 108.

³²⁹ Özer, A. C. (1995). *Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programının Gelişimi ve Mezunlar Araştırması*. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2. Ankara: TODAİE Yayını, 346.

TODAİE, 2 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 703 Sayılı “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK” ile kapatılmıştır.

TODAİE’nin kapatılmasıyla, üst düzey yönetici yetiştirme konusunda önemli bir boşluk doğması da muhtemeldir.

2.5. Bugünkü Durum

Türkiye’deki üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin mevcuttaki durumu hakkında, kısaca şunları ifade etmek mümkündür:

Yüksek yönetici yetiştirme alanında köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan Türkiye’nin, bu kültürel mirası yeteri kadar değerlendiremediği görülmektedir.

1960’lardan günümüze kadar olan ve “Planlı Dönem” olarak ifade edilen dönemde hazırlanmış olan Kalkınma Planlarına bakıldığında; yapılan düzenlemelerin genellikle kamu personel sistemiyle ilgili olduğu ve yönetici yetiştirme konusunda pek fazla bir plan ya da düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Özellikle, üst düzey yönetici yetiştirme konusunun ihmal edildiğini de söylemek mümkündür. Keza planlarda belirtilen faaliyetlerin ne ölçüde uygulamaya yansıdığı ve başarılı olduğu da tartışmalıdır.

Bugüne kadar, Türkiye’de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda belirgin ve sistematik bir politika geliştirilememiştir. Yöneticilik kadrolarına her çeşit fakülte, yüksekokul, akademi ve enstitüden mezun olanlar alınabilmektedir. Üst düzey yöneticilik kadrolarına atamalar, genellikle alt kadroları atamaya yetkili amirlerin takdirleri doğrultusunda yapılmaktadır. Bu sebeple, yöneticiliğin öğretime ve hizmet öncesi eğitime bağlı olmaksızın, hizmet içerisinde deneme-yanılma yoluyla öğrenildiği kabul edilmektedir. Üst düzey pozisyonlara, kamu yönetimi dışından yönetici atanması ise istisnai bir durumdur.³³⁰

Türkiye’de üst düzey yöneticilere veya üst düzey yönetici adaylarına hizmet içi eğitim vermiş olan en önemli kurum TODAİE’dir. TODAİE hem kendi imkânlarıyla hem de kamu kurumlarıyla ortaklaşa olarak, üst düzey yöneticiler için hizmet içi eğitim

³³⁰ Kalkandelen, 1985, 103.

faaliyetlerini yürütmüştür. TODAİE bu yönüyle kurumlar arası nitelikte, merkezi bir hizmet içi eğitim müessesesi konumundadır. Bu eğitimler genellikle seminer, toplantı, kurs ve konferans biçimlerinde olmuştur. TODAİE'nin yanında, Devlet Personel Başkanlığı tarafından da kamu personellerine ve yöneticilerine hizmet içi eğitimler verilmektedir. Ancak, Devlet Personel Başkanlığı'nca verilen bu eğitimler yöneticilerden ziyade, genellikle memurlara yönelik olmaktadır. Türkiye'de üst düzey yöneticilere hizmet içi eğitim veren merkezi nitelikli bir kurum olan TODAİE, 2018 yılında faaliyetlerini sonlandırmıştır.

Bugün itibariyle, Türkiye'de kamu yöneticilerine uygulanan hizmet içi eğitim programları, genellikle yöneticilerin kendi kurumları tarafından sağlanmaktadır. Kamu kesimi yöneticilerine yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yaygınlaşmakla beraber, halen sistematik ve kurumsal hale getirilemediği görülmektedir. Bunun en önemli sebebi, bu konu hakkındaki yasal boşluktur. Yöneticilerin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri hakkında bir yasal düzenleme olmadığı için, yapılan eğitim faaliyetleri düzensiz ve dağınık bir görüntü sergilemektedir. Ayrıca, Türkiye'deki kamu kurumlarında verilen üst düzey yönetici eğitimlerinin genellikle teorik nitelikte olup, uygulamaya fazla önem verilmediği görülmektedir. Verilen hizmet içi eğitimler genellikle seminer, kurs, konferans vb. şeklinde olmaktadır.

Kamu kurumlarında çalışan personellerin az bir kısmının hizmet içi eğitimlere katıldığı, söz konusu eğitimlere katılan kişilerin ise birtakım zorluklar yaşadıkları görülmüştür. Özellikle yetersiz eğitim altyapısı ve finansman sıkıntısı gibi sebeplerle eğitim imkanlarından yeterince faydalanamadıkları gözlenmiştir. Bunun yanı sıra, kamu kurumları tarafından düzenlenen hizmet içi eğitim faaliyetlerinin genellikle formaliteden ibaret olduğu, bu sebeple de hizmet içi eğitim uygulamalarının verimliliğinin sınırlı kaldığı ifade edilebilir.³³¹

³³¹ Öztürk ve Sancak, 2007, 781.



3. BÖLÜM

GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİRME

Bu bölümde, kamu yönetimi alanında dünyada ileri seviyelere gelmiş olan bazı ülkelerin üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri hakkında bilgiler verilecektir. Bu kapsamda Fransa, İngiltere ve ABD ülkelerinin üst düzey yönetici eğitim ve yetiştirme sistemleri incelenecektir. Her ülkenin; ilk önce bu alandaki tarihsel gelişimi, ardından hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim yapısı ve nihayetinde, bu alanda faaliyet gösteren kurumları hakkında bilgiler verilecektir.

3.1. Fransa’da Üst Düzey Yönetici Yetiştirme

3.1.1. Tarihsel Gelişim

1789 Fransız İhtilâli, her konuda olduğu gibi, Fransız Kamu Personel Yönetimi’nin de başlangıç noktası olmuştur.

Fransa’da modern kamu hizmeti anlayışı, diğer batı ülkelerinde olduğu gibi 16. yüzyılda gelişmeye başlamıştır. Bu gelişme, 1789 İhtilâlinden sonra görevlerine devam ettirilen memurların özellikle Personel Rejimi ve buna ait örgütlerin kurulması konusunda devlete yaptıkları katkıyla gerçekleşmiştir.³³²

1789 yılına kadar krallar, paraya ihtiyaçları olduğunda ve yandaşlarına güç kazandırmak amacıyla, kamu görevlerini onlara satmışlar veya bağışlamışlardır.³³³ Kamu görevleri 1604 yılından itibaren miras yoluyla intikal ettirilmeye başlanmıştır. 1680 ve daha sonraki yıllarda vergi hizmetleri konusunda görevli personel ile Dışişleri Bakanlığı personeline memurluk statüsü verilmesine rağmen, hazinenin sıkıntıya düşmesi nedeniyle, memuriyetlerin tekrar satışına başlanmıştır. Bu uygulama, 1920 yılına kadar sürmüştür.³³⁴

³³² Tortop, 1990, 65.

³³³ Ridley, F. and Blondel, J. (1969). *Public Administration in France*. (2. Edition). London: Routledge & Kegan Paul, 30-31.

³³⁴ Öztürk, 1994, 42.

1808 yılında çıkartılan bir kararname ile yeniden örgütlenen üniversiteler, içe kapanık geleneksel öğrenimlerini sürdürmeye devam etmişler, dolayısıyla devlet hizmetlerinin ihtiyaçlarını karşılayamamışlardır.³³⁵

İhtilâlden sonra ilk kez liyakate göre kişi ve hizmet alma uygulaması, Napolyon tarafından başlatılmıştır. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 6. Maddesine göre; memurlar kendi erdem ve yetenekleri dışında hiçbir ayırım yapılmadan seçilirler. Fransız Kamu Yönetimi'ndeki Corps'lar bu dönemde oluşturulmuştur. Corps; aynı eğitimi almış, aynı uzmanlık alanında benzer hizmetleri yerine getiren, aynı hukukî statüdeki memurlardan oluşan bir gruptur.³³⁶

1783 yılında hazırlanmış olan proje, "19. yüzyılın en iyi projesi" olarak tanımlanmış ve bu projeye göre; memuriyete sınavla giriş, staj yapma, ücret durumu, terfi, disiplin ve bakanlıkta ayrı bir idare konseyi kurulması kararlaştırılmıştır.³³⁷

Bu arada içinde Liyakat Sistemi'nin de bulunduğu, Napolyon'un başlattığı reform hareketleri uygulanmaya başlanmıştır. Devlette çalışacak olan idare ve teknik alanda iyi yetiştirilmiş memur, öğretmen, teknisyen yetiştiren kurum ve okullar açılmıştır.³³⁸

1794 yılında ordunun ve kamu yönetiminin teknik personel ihtiyacını karşılamak maksadıyla 'Ecole Polytechnique' kurulmuştur. Ayrıca, Ecole Des Pontsetchaussees (İnşaat Okulu) ve Ecole Des Mines (Madenler Okulu) kurulmuştur. Bunlar teknokrat idarecilerin yetiştirilmesini, ekonomik ve teknik kalkınmanın gelişmesine öncülük etmeyi amaç edinen okullardır. Ecole Polytechnique'nin kurulması, liyakate dayalı hizmete girme bakımından da Fransız Personel Sistemi için ilk adım olmuştur. İki yıl süreli bu okulda, matematik, kimya ve fizik gibi teknik konulara ağırlık verilmekte ve eğitim sonunda yapılan sınav başarısına göre öğrenciler, daha üst düzeyde eğitim veren Ecole Des Mines

³³⁵ Onaran, O. (1967). *Yönetici Sınıfın Eğitimi, Belçika, Fransa, İngiltere, Türkiye*. Ankara Üniversitesi Basımevi, 3.

³³⁶ Bodiguel, J. and Rouban, L. (1988). Civil Sevice Policies Since 198: Crisis in The Administrative Model or Inertia in Policies?. *International Review of Administrative Sciences*, 54(2), 179-199.

³³⁷ Benlikol, S. (1972). *Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları*. Ankara: Maliye Tetkik Kurulu Yayını, 16.

³³⁸ Onaran, 1967, 4.

(Madenler Okulu), Ecole Des Pontsetchaussees (İnşaat Okulu) gibi okullara girmektedirler.³³⁹

Bu okullar teknokrat yöneticilerin yetiştirilmesinde, ekonomik ve teknik kalkınmanın hayata geçmesinde önemli rolü olan kurumlardır.³⁴⁰ Ayrıca, devletin ihtiyacı olan personeli siyasal bilimler, iktisat ve hukuk gibi teknik olmayan konularda yetiştirmek, orta sınıf ailelerin çocuklarını da siyasal hayatın meselelerinden haberdar etmek amacıyla, Ecole Libre Des Siences Politiques (Özel Politik Bilimler Okulu) açılmıştır. Paralı olan bu okulda, Paris yüksek burjuvasının çocukları okuyabiliyor ve bunlar üst düzey yönetici olduklarında, kendi toplumsal sınıflarından olan öğrencileri destekliyorlardı.³⁴¹

Bu durumda, devletin üst yönetim kadroları siyasal ve toplumsal bakımdan belli bir sınıfın tekeline girmiş oluyordu. Bu kişiler, yönetsel Corpslar'a girebilmekteydi. 1945'lere kadar süren bu durum, Fransız Kamu Yönetiminde "Seçkincilik (Elitizm)" eğilimlerinin de oluşmasına neden olmuştur.³⁴²

İkinci Dünya Savaşına kadar, Fransa'da yöneticilerin yetiştirilmesi ile ilgili herhangi bir eğitim kurumu açılmamıştır. Çünkü üniversite mezunları, bu yöneticilik görevi için yeterli sayılmıştır.

Devlete bağlı olan Fransızlar, merkeziyetçilik anlayışını geliştirmişler ve memurların yetiştirilmesine çok önem vermişlerdir. İkinci Dünya Savaşı sonunda yıkılan Fransa, yeniden kurulma noktasına geldiğinde, kaliteli insan gücüne dayanan eksiklik, personel rejiminin yenilenmesi ve başka reformların yapılmasını zorunlu hale gelmiştir. İngiltere'de kaldığı esnada, İngiliz Personel Sisteminden etkilenen De Gaul, Fransa'ya döndüğünde, ihtiyaç duyulan reform hareketlerini hemen başlattı. İlk önce, yönetici yetiştirilmesi ve eğitilmesi için 1945 yılında Ulusal Yönetim Okulu (ENA) açıldı.³⁴³

Memuriyet kargaşasının önlenmesi için, sınıflandırma sistemi değiştirildi ayrıca Özel Siyasal Bilimler Okulu kaldırıldı ve Paris'te bir Siyasal Bilgiler Enstitüsü'yle beraber taşra üniversitelerinde sekiz tane daha enstitü kuruldu. Merkezi Personel Dairesi kuruldu.

³³⁹ Bodiguel ve Roubon, 1988, 721.

³⁴⁰ Bodiguel ve Roubon, 1988, 722.

³⁴¹ Onaran, 1967, 4.

³⁴² Onaran, 1967, 4.

³⁴³ Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 11.

Memuriyete giriş sınavları Personel Dairesinin denetimine verilerek, Genel Memur Statüsü çıkarıldı. Bu konuda örgütçe belirlenen ilke ve standartlara uyma zorunluluğu getirilerek, adam kayırmanın önüne geçilmiş oldu. Daha sonra, 1946 Kanunu ile 1959 Kararnamesi çıkarılarak, devlet memurları için giriş sınavları zorunlu hale getirildi. Giriş sınavlarının zorunlu olması, eşitlik hakkının doğal bir sonucu olarak tanımlanmıştır.³⁴⁴

Fransız Yöneticiler, Kamu Personel Sistemi'ni belli bir düzene koymak amacıyla, bir komite kurdular. Komitenin görevi; bakanlıkların üst kademelerinde, standardı yükseltmek, hizmete alma yöntemlerinde bütünlük sağlamak, sınıfları standart bir duruma getirebilmek, meslek sınıfları (grandcorps) ile üst düzey memuriyetlere yükselme arasındaki engelleri ortadan kaldırmak ve hizmete almada demokratikleşmeyi sağlamaktır.³⁴⁵

Yüksek dereceli memurların halk içinden yetiştirilmesi ve örgütlenmesi amacıyla, Genel Memur Statüsü ile birlikte Kariyer Sistemine geçilerek, memurların hak garantileri ve hizmet şartlarının esasları tespit edildi. Ulusal Yönetim Okulu (ENA), bu uygulamanın temeli durumundadır. Ayrıca yöneticilerin bilgilerini düzenleyebilmeleri için, "Yüksek Yönetim İnceleme Merkezi" kurulmuştur.³⁴⁶

Kamu personel sistemini düzenlemek amacıyla kurulan komitenin önerileri doğrultusunda, yöneticilerin eğitimiyle ilgili yapılanlar şunlardır:³⁴⁷

- a) Ecole Libre Des Sciences Politiques kaldırıldı. Siyaset ve toplum bilim öğrenimi için, Paris'te bir Siyasal Bilgiler Enstitüsü kuruldu.
- b) Üst düzey görevlere gelmek için yapılan yarı sınavlar kaldırıldı, bu görevlere geçecekleri belirlemek ve yetiştirmek amacıyla, Ulusal Yöneticilik Okulu (Ecole Nationale d'Administration / ENA) açıldı.
- c) Yöneticilerin hizmet içi eğitimlerini yapabilmeleri için, Yüksek Yönetim İncelemeler Merkezi (Centre'de Hautes Etudes Administratives) kuruldu.
- d) Devlet memurlarına ait politikayı belirlemek amacıyla merkezi bir "Personel Dairesi" (Direction Generale'de Fonction Publique) kuruldu ve Başkanlığa bağlandı. Merkez

³⁴⁴ Adal, 1968, 11.

³⁴⁵ Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği/Avrupa'da Devlet Memurluğu*. (Çev. C. Tutum). Ankara: TODAİE Yayını, 74.

³⁴⁶ Adal, 1968, 11.

³⁴⁷ Onaran, 1967, 4-5.

Personel Dairesi kurularak, tüm kurumların, ortaya konulacak ilke ve standartlara göre hareket etme zorunluluğu sağlandı. Genel Memur Statüsü çıkarılıp, memuriyete giriş sınavları Personel Dairesinin denetimine verildi. Çıkarılan 1946 kanunu ve 1959 kararnamesiyle, Devlet Memurluğuna giriş sınavı zorunlu hale getirildi.

- e) Devlet hizmetlerindeki bölünmenin önlenmesi amacıyla, devlet memurluğunda, İngiliz sınıflandırma sistemine benzeyen bir sistem uygulanmıştır.

Bu sınıflandırmaya göre memurlar, dört kategoriye ayrılmışlardır. Bu değerlendirme yapılırken, öğrenim durumları dikkate alınmıştır. Üst düzey yöneticiler “A” kategorisindedirler ve kendi içlerinde yaptıkları işin önem, güçlük ve sorumluluklarına göre “Üst Yöneticiler”, “Birinci Sınıf Yöneticiler”, “İkinci Sınıf Yöneticiler”, “Üçüncü Sınıf Yöneticiler” ve “Yardımcı Yöneticiler” olmak üzere beş sınıfa ayrılmışlardır. Üniversite ve Yüksekokul mezunları ise, ancak Ulusal Yönetim Okulu (ENA)’nu bitirmeleri şartıyla bu kategoriye girebilmektedirler. Bu şekilde bir uygulamanın yapılmasıyla; kamu yönetiminde demokratik usullerin kalıcı hale gelmesi için, devlet memuriyetlerinin bazı kademelerinin tamamen özel bir sınıfın veya Paris’in orta ve yüksek burjuvasının tesirinden kurtarılması amaçlanmıştır. Böylece devletin bütün yüksek memurlarında ortak bir formasyon sağlanmış olacaktır.³⁴⁸

Fransa’da, bürokrasinin siyasallaşmasını önleyici bir organ olarak “Bakanlık Kabinesi” vardır. Bu organ, ülkenin kendine özgü bir organ olup, bakanlıkların ana görev birimlerinin üzerinde yer alır. Kabinenin görevi, yönetimin siyasallaşmasını önlemek ve hukuk kuralları içerisinde, hem politikacılardan hem de Bakanlık içinden gelen taleplerin dengeli biçimde karşılanmasını sağlamaktır.³⁴⁹

Bakanlık Kabinesi’nde, bakanlığın bütün ana görev birimlerinden gelen görevliler bulunur. Kabine üyelerinin çoğunluğu devlet memurları arasından, geri kalan kısmı ise politikacılardan oluşur. Kabine direktörü (müsteşar), bakanın partisine mensup olması zorunluluğu bulunmayan, bakan adına her türlü imza yetkisine haiz ve siyasallaşmamış bir teknisyendir. Bu organda, bakanlık politikaları belirlenir ve yönetimle alakalı temel

³⁴⁸ Lamothe, D. (1962). *Fransa’da Devlet Memuriyeti*. (Çev. Ö. Ozankaya ve V. Pekiner). Ankara: TODAİE Yayını, 6.

³⁴⁹ Günay, 2005, 260.

kararlar verilir. Bu organ, hem bakanlık yöneticilerinin siyasallaşmasını önlemeye hem de alınan kararlar hakkında politikacıların doğru bilgilendirilmesini sağlamaya çalışır.³⁵⁰

3.1.2. Hizmet Öncesi Eğitim

Fransa’da üst düzey yöneticiler, okul tipi öğrenimle yetiştirilirler. Üst düzey yöneticilik kadrolarına atanmanın genellikle tek yolu, yarışma sınavını kazanmaya bağlıdır. Ancak, bu uygulamanın bazı kural dışı tarafları da vardır. Hükümetin doğrudan illere vali ataması, bakanlıklarda müdür ataması vb. gibi uygulamalar böyledir. Yarışma sınavları, Fransa’da üst düzey yönetici adaylarının belirlenmesinde objektiflik sağlanmaktadır.³⁵¹

Kuralların çok ağır olması nedeniyle, yalnız kaliteli lise veya üniversite mezunu olanlar, bu sınavı kazanma şansına sahiptirler. Ortaöğretim bitmeye yakın seçilen öğrenciler, özel sınıflara veya kolejlere alınırlar. Ortaöğretim sonunda yapılan olgunluk sınavında başarılı olan öğrenciler, yükseköğretim kurumlarının çeşitli kolejlerine veya üniversitelere bağlı enstitülerin giriş sınavlarına hazırlık sınıflarında devam ederler. Sınavları da yine bu enstitüler yapar. Bu birimlere bir örnek olarak, 1945 yılında kurulmuş olan Siyasal Çalışmalar Enstitüsü gösterilebilir. Bu sistemin en olumlu yanı, yetenekli insanlar kamu hizmetlerine girecekleri zaman, onlara imkân tanınarak önlerinin açılmış olmasıdır.³⁵²

Ayrıca, Fransa’da meslekî ve teknik görevlilerin yetişmesi için de okullar vardır. 1794’te kurulan Ecole Polytechnique, orduya teknisyen yetiştirdiği gibi, sivil yönetim için de yönetici adayı yetiştirmiştir. Bu okulu bitirenlerin iki yıl zorunlu hizmetleri vardır. Okul bittiği zaman, ya orduya girerler ya da ileride devlet hizmetlerinde görev almak üzere Ecole Nationale des Ponts Chausse’es, Ecole Nationale Supérieure des Mines, Ecole Nationale Supérieure des Telecommunications gibi uzmanlık okullarına devam ederler. Öğrenciler bu teknik okullarda kendi alanlarında olduğu gibi, aynı zamanda hukukî, malî, iktisadî, toplumsal konularda da eğitim görürler ve işletmelerde uygulamalı staj yaparlar.³⁵³

³⁵⁰ Günay, 2005, 260-261.

³⁵¹ Ergun, 1988, 16.

³⁵² Ergun, 1988, 17.

³⁵³ Öztürk, 1994, 46.

Bu teknik okulları bitirenler, ya daha teknik nitelikte olan profesyonel okullardan (Ecoles D'applicatiol) birinde eğitim görürler veya ileride kurumların yüksek mevkilerinde görev yapmak üzere teknik Corps (Corps; aynı zamanda formasyona sahip, aynı statüde, aynı görevleri yapan memurların oluşturduğu grup)'lardan birine girerler. Bu Corps'lar kurumlar arası olduğundan, bunların kamu kurum veya kuruluşlarında yatay geçişleri kolaydır.³⁵⁴

Fransa'da yukarıda anlatılan okul ve üniversite sisteminin amacı, kamu hizmetleri kadrolarında görev alabilecek en uygun kişileri belirlemek için kurulan sınav kurullarına aday hazırlamaktır.³⁵⁵

Fransa'da devletin politika, planlama, kararları hazırlama hizmetlerini yapma yetkisi olan "A" kategorisindeki kadrolarına atanacak olanların hizmet öncesinde yetiştirilmeleri için yukarıda sözü edilen eğitim ve öğretim kurumlarının yanında, genelde üst düzey yönetici yetiştirme yetkisini elinde bulunduran "Ulusal Yönetim Okulu (ENA)" vardır. Bazı istisnalar dışında, üst yönetim makamlarına yükselmek için ENA'yı bitirmek gerekmektedir. Fransa'da üst düzey yöneticilik makamına gelenlerin büyük çoğunluğu bu okulu bitirmişlerdir. ENA bir okul veya bir üniversite kurumu olmanın ötesinde, daha çok yönetimin içinde ve onun bir parçası durumundadır.³⁵⁶ ENA, öğrencilerin 1/3'ini çalışan kamu personelinin, 2/3'sini ise diğer üniversite veya yüksekokul mezunlarından alır. ENA, iki defa sınav yaparak öğrenci alır. Birinci sınav üniversite ve yüksekokul mezunları için, ikinci sınav ise çalışan kamu personeli için yapılmaktadır.³⁵⁷

3.1.3. Hizmet İçi Eğitim

Fransa'da yöneticilerin hizmet yaparken eğitilmeleri konusunda merkezî bir otorite yoktur.³⁵⁸ Fransa'da hizmet içi eğitim konusunda 1963 yılında bir yasa çıkartılmıştır. Ancak, bu kanunun kapsamına üst düzey yöneticiler pek girmez. Bu konuda eksiklik

³⁵⁴ Onaran, 1967, 20.

³⁵⁵ Ergun, 1988, 19.

³⁵⁶ Tutum, 1979, 136.

³⁵⁷ Öztürk, 1994, 47.

³⁵⁸ Kalkandelen, 1985, 89.

vardır. Fransa’da yönetici personelin yetişmesi, önce kendilerine sonra da amirlerinin uyarı ve yönlendirmelerine bağlıdır.³⁵⁹

Yöneticiler, çok meşgul olduklarından ve zaman darlığı nedeniyle, kurumlarına ait eğitim programlarına katılmadıklarından şikâyet etmektedirler.³⁶⁰

Her şeye rağmen, yöneticilerin hizmet içinde eğitimleri ve yetiştirilmeleri dolaylı yollardan sağlanmaya çalışılır. Fransa’da üst düzey yöneticilerin hizmet öncesi eğitimini yürüten ENA’ya giriş sınavları için, hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir. Kurumlar kendi personellerini bu sınavlara hazırlamak için, onları eğitim durumları ve kategorilerine göre hazırlık kurslarına alırlar. “A” kategorisindeki personel, Paris’teki Siyasal Bilgiler Enstitüsü ile Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yetiştirme Merkezi’nde dört aylık, ENA’ya giriş sınavları için düzenlenen hazırlık kurslarına katılırlar. Bu kurs ve eğitim programlarının en önemli amacı, toplumun değişik katmanlarından gelen kişilerin devlet hizmetlerinin üst kadrolarına yükselebilmeleridir.³⁶¹

“B-C-D” kategorilerine tabi personel ise, iki yıllık bir eğitim programı uygulanarak, ENA’ya giriş sınavlarına hazırlanırlar. Farklı öğrenim derecelerinden geldiği için, programlar esnektir. Bu öğrencilerden bazıları, ENA yönetimince eğitim ihtiyaçları dikkate alınarak kararlaştırılan, Hukuk Fakültesi ve diğer yüksekokullar gibi yerlerde de okurlar.³⁶²

Yine hizmet içi eğitim programı çerçevesinde ENA’ya hazırlık için, hizmet içi eğitim programından başka, yüksek devlet memurluklarında, bunların eğitimlerini tamamlamak ve yeni sorunlar üstünde incelemeler yaparak bilgilerini artırmak için 1945 yılında ENA ile birlikte ENA’ya bağlı bir “Yüksek Yönetim İncelemeleri Merkezi” kuruldu. Bu merkezde 30-40 yaşları arasında, en az 6 yıl devlet memurluğunda görev yapanlarla birlikte, özel kesimden aynı şartları taşıyan kişilerin katıldığı gruplar için her yıl bir konu üzerinde dört ay süreli (haftada 2-3 gün) bir çalışma yapılmaktadır. Bu programda, önceden belirlenen konu hakkında konferanslar verilerek, değişik yerlerde incelemeler yaptırılır. Seminer ve grup çalışmalarından sonra son rapor hazırlatılarak, eğitim tamamlanmış olur. Yapılan bu

³⁵⁹ Kalkandelen, 1985, 89.

³⁶⁰ Öztürk, Y. (1973). Fransa Kamu ve Personel İdaresi Konusunda Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*, 44(343), 44-66.

³⁶¹ Onaran, 1967, 68.

³⁶² Öztürk, 1994, 49.

eğitim, farklı tecrübeler ve deneyimlere sahip kişilerin beraber çalışmaları ve bir konu üzerinde inceleme yapmaları nedeniyle faydalı bir çalışmadır.³⁶³

Yüksek Yönetim İncelemeleri Merkezi'nin iki hedefi vardır. Birincisi; yönetimde orta düzeylere gelmiş olan kişilerin kültür düzeylerini geliştirmek, onları milli problemlerle yakınlaştırmak ve yönetimin farklı alanlarından gelmiş olan kişilerle birlikte çalıştırıp, ufuklarının genişlemesini sağlamaktır. İkincisi; özel sektör deneyimi olan kişilerin de, kamu sektöründe görev alabilecek şekilde yetiştirilmeleridir. Uygulamada, ikinci hedef üzerinde pek durulmamıştır.³⁶⁴

Fransa'da bir diğer hizmet içi eğitim yolu da, yüksek yöneticilerine yani büyük Corps üyelerine çeşitli görevler verilerek eğitilmeleridir. Daha alt kademedekilerin eğitimi ise, bir üst Corps'a yükselmek için, yarışma sınavlarına hazırlamak amacıyla kurulan değişik okullarda yapılmaktadır.³⁶⁵

Fransa'da Merkezi Yönetim görevlileri ile gümrük, vergi, hazine gibi taşra görevlileri için Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yetiştirme Merkezi'nde bazı kurslar düzenlenerek, bunların ENA'nın sınavlarından başka Atteches grubunun sınavlarına hazırlanmaları sağlanır. Merkezin eğitimi, kurumsal niteliktedir.³⁶⁶

Yerel Yönetim İdari Personeli'nin yetiştirilmesi, bu merkezin dışında kurulan merkez ve okullarda yapılmaktadır. Buralarda Komün Ateşeliği, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mühendislik ve Teknik Yardımcılık ve benzeri memurluk için, Fransız Komün Personeli Eğitim Merkezi'nce düzenlenen yarışma sınavlarına katılacak memurların eğitilmeleri amaçlanmaktadır.³⁶⁷

Fransa'da kendi eğitim birimlerini kuran kurumların büyük çoğunluğu, ihtiyacı olan personeli gerek içeriden gerekse dışarıdan yetiştirmek için; Ecoledes Impost, Ecole'de Surite Sociale, Institut National d'Administration Scolaire gibi okullar ve enstitüler kurmuşlardır. Fransa'da genellikle personelin hizmet içi eğitimi, bu okullarda ve

³⁶³ Onaran, 1967, 68.

³⁶⁴ Chapman, 1970, 120-121.

³⁶⁵ Bodiguel ve Roubon, 1988, 186.

³⁶⁶ Kalkandelen, 1985, 89.

³⁶⁷ Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. (4. Baskı). Ankara: TODAİE Yayını, 263.

enstitülerde yapılmaktadır. Ancak uygulamada, yöneticilerin bunlardan pek yararlandığı söylenemez.³⁶⁸

3.1.4. Fransa’da Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar

Fransa’da yönetici yetiştiren kurumların en önemlileri olarak; ENA ve IIAP (Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü) sayılabilir. 2002 yılında IIAP, ENA ile birleşmiştir.

3.1.4.1. ENA (Ulusal Yönetim Okulu)

İkinci Dünya Savaşı’na kadar Fransa’da üniversitelerde verilen eğitim, yöneticilerin eğitim ihtiyacını karşıladığından, yöneticilerin yetiştirilmesi için, Merkezi bir eğitim kurumu kurulmamıştı.³⁶⁹

Fransızların devlete olan bağlılıkları, merkeziyetçilik anlayışını geliştirmiş ve memurların yetiştirilmesine büyük önem vermişlerdir.³⁷⁰ Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı’nda oluşan her türlü tahribatı gidermek ve kalkınma yolunda kaybedilen zamanı telafi etmek için çözüm yolları aramışlar, bunu başarabilmek için yöneticilerin yetiştirilmesinin ne kadar önemli olduğunu anlamışlardır.³⁷¹

Savaşın bıraktığı olumsuz izleri silmek için General De Gaulle’nin de, “Fransa’nın Yeniden İnşası” parolasıyla, kendi başkanlığını yaptığı geçici hükümet zamanında 9 Eylül 1945’te çıkarılan bir kararnameyle, üniversite üstü ve başkanlığa bağlı bir kurum olarak, “Ulusal Yönetim Okulu (ENA)” kurulmuştur.³⁷² İlhamını, Osmanlı İmparatorluğu’nda 498 yıl uygulanmış olan Enderun’dan alan bu okul, Fransız yönetimine yönetici yetiştiren bir öğretim kuruluşudur.³⁷³

ENA, çok çeşitli amaçlar için kurulmuştur. 1945 yılından önce Fransız yönetimindeki değişik işe alma yöntemleri ve kayırma olaylarının ortadan kaldırılması, kamu yönetiminde

³⁶⁸ Kalkandelen, 1985, 89.

³⁶⁹ TODAİE. (1966). *Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitiminde Fransız Tecrübesi*. Ankara: Amme İdaresi Bülteni, 6.

³⁷⁰ Fortenay, D. B. (1960). *Fransa’da Yüksek Kademe İdarecilerinin Yetiştirilmesi*. (Çev. İ. Kuntbay). Ankara: TODAİE Yayını, 6.

³⁷¹ Kalkandelen, 1985, 89.

³⁷² O’nuallain, C. (1988). Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması. (Çev. M. K. Öktem). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(3), 25.

³⁷³ Kalkandelen, 1985, 89.

demokratik kurallar uygulanarak, Paris'in orta ve yüksek burjuvasının elinde bulunan bazı devlet memurluğu kategorilerinden, diğer kesimlerin de yararlanabilmesi için, işe alma sistemlerini tek bir yöntemde birleştirmek hedeflenmiştir. Bazı üst düzey kariyer kalıplarında farklılıklar olmasına rağmen, bu amaca ulaşılmış ve ENA, toplumsal anlamda yönetimin gelişmesinde ilerlemenin bir unsuru olmuştur.³⁷⁴

Bu okulun başka bir amacı da, Fransa'da devletin politika, planlama ve kararları hazırlama hizmetlerini içeren "A" kategorisindeki üst düzey görevlere atanacakların, hizmet öncesinde yetiştirilmeleridir.³⁷⁵

ENA'nın kuruluş amacı; teknisyen ya da uzman yetiştirmek değil, üst düzey kademelerde görev alacak olan yöneticileri yetiştirmektir. Bu doğrultuda, adayların kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlar karşısında bilimsel çözümler geliştirmeleri ve karar verici organlara yardımcı olabilmeleri amaçlanır. Bunun için adayların, analiz yapma ve doğru karar verme yeteneklerini geliştirmeye yönelik eğitimler verilir.³⁷⁶

Fransız kamu ve kuruluşlarında görevli personelin, okul ve kamu hizmeti duygusunu geliştirirken, ulusun ve devletin hizmetinde olmanın gerektirdiği nitelikleri kazanmaları da bir başka amaçtır.³⁷⁷ Ayrıca, kuruluş gerekçesinde, "bu eğitimin siyasal ve iktisadi genel bir kültür eğitimi değil, ileri ve uzmanlaşmış bir eğitim şeklinde olacağı" belirtilmiştir.³⁷⁸

ENA'nın diğer bir amacı da, devletin bütün üst düzey kademelerindeki yöneticilerin ortak bir formasyona kavuşturulmalarıdır.³⁷⁹

ENA'ya giriş sınavı iki aşamadan oluşur. Birinci aşamaya üniversite veya yüksekokul mezunu olup, hiç devlet hizmetine girmemiş ve 26 yaşından küçük adaylar katılır. Bu adaylar, okula alınacak öğrenci sayısının 2/3'sini oluştururlar. İkinci aşamaya ise, devlet

³⁷⁴ O'nuallain, 1988, 25.

³⁷⁵ TODAİE, 1966, 5.

³⁷⁶ Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(24), 291-294.

³⁷⁷ Ergun, 1988, 21.

³⁷⁸ Onaran, 1967, 41.

³⁷⁹ Dutheillet, D. L. (1960). *Fransa'da Devlet Memuriyeti*. Ankara: TODAİE Yayını, 6.

hizmetinde çalışan, en az beş yıl hizmeti olan, 30 yaşındaki adaylar katılır. Bu adaylar da, alınacak öğrenci sayısının 1/3'ini oluştururlar.³⁸⁰

Sınavlar, her iki aşamada da yazılı ve sözlü olarak yapılır. Kişisel yetenek ya da potansiyelin pek aranmadığı giriş sınavında, tamamen belli konularda bilgi aranır.³⁸¹ Sınavlarda adayların çeşitli konulardaki bilgi durumu, Ekonomi, Hukuk ve Tarih temel konularına yakınlığı ve kamu görevi için yeterli güdülenmelerinin olup olmadığı ölçülür.³⁸²

Yazılı sınava her yıl yaklaşık 1000 aday katılır. Bu sınav, en ağır sınavdır. Bu sınava giren adayların büyük çoğunluğu Siyasal Bilimler Enstitüsü'nde ve Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yetiştirme Merkezi'nde sınava hazırlanmışlardır. ENA'ya giren öğrencilerin yaklaşık % 60'ı, bu iki kurumda sınava hazırlanmış olan kişilerdir.³⁸³

Sınav jüri üyelerinin yarısı üniversite profesörleri, enstitü ve yüksekokul müdürlerinden, diğer yarısı ise, kamu görevi yürüten devlet memurları, bakanlık görevlileri ve ENA'nın eski öğrencilerinden oluşur. Jüri üyeleri ile okulun öğretim üyeleri farklıdır. Bu nedenle, adaylara hoşgörü ve ayrıcalık gösterilmez. Bu uygulama, Fransa'nın daima saygı gösterilen bir prensibidir.³⁸⁴

Yazılı sınavı başaranlardan 300 kişi, başarı sırasına göre sözlü sınava alınır. Sonuçta, 150 kişi okula kabul edilir. Bu okula her yıl, merkezi idare personelinin yanında, 10 kişi kadar yerel yönetim personeli de alınmaktadır.³⁸⁵

Okula alınan adaylardan kamu hizmetinde olmayanlara belli bir memur maaşı bağlanır, diğer devlet memurlarının yararlandığı tüm haklar verilir. Bu okula giren öğrencilerin, on yıl mecburi hizmeti vardır. Herhangi bir nedenle okuldan ayrılan öğrenciler, yapılan tüm masrafları öderler. Bu okulun kadrolu öğretim üyesi sadece, spordan sorumlu öğretim üyesidir. Diğer öğretim üyeleri, üniversite öğretim üyeleri ya da yöneticiler arasından

³⁸⁰ Öztürk, 1994, 52.

³⁸¹ Şaylan, 1972, 51.

³⁸² Ergun, 1988, 21.

³⁸³ Tortop, N. (1966). Fransa'da İdarecilerin Yetiştirilmesi ve Milli İdarecilik Okulu. *Türk İdare Dergisi*, 36(300), 113-114.

³⁸⁴ Evrensel, M. A. Ö. (1968). Fransa'da Milli İdare Okulu. *Türk İdare Dergisi*, 39(312), 92.

³⁸⁵ Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar- ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 16.

seçilir. Öğretim üyeleri ve konular; ihtiyaca, değişen şartlara ve başarı durumuna göre her yıl yeniden tespit edilir.³⁸⁶

ENA'yı bir genel müdür yönetir. Danıştay ikinci başkanının başkanlık yaptığı, idare ile üniversitelerden seçilmiş üyelerden kurulu ve memur sendikaları ile okulun eski mezunlarından oluşan bir yönetim kurulu vardır. Bunların yanında bir genel müdür yardımcısı, staj müdür ve yardımcısı, eğitim müdürü ve yardımcısı ile idari işleri yöneten genel sekreter görev yapmaktadır.³⁸⁷

Okulun öğretim süresi 28 aydır. Bu sürenin 11 ayı genellikle herhangi bir valinin yanında veya yabancı bir ülkede milletlerarası bir kuruluş yanında stajdır. Stajyer, gözlem ve yönetime fiilen katılır. Her öğrencinin staj sonunda hazırladığı raporlarla, valilerin kendileri hakkındaki görüşleri, okulun staj müdürü tarafından değerlendirilir. Stajdan beklenen amaç; öğrencilerin problem çözme yeteneği geliştirmek ve yönetim prensiplerinin uygulanmasını göstermeleridir.³⁸⁸

Staj sonu okula dönen öğrenciler, az sayıda izledikleri teorik derslerin yanında grup çalışmaları, konferans ve seminerlere katılırlar. Okuldaki öğrenim döneminde Hukuki ve Yönetmel Konular, Sosyal Konular, Milletlerarası İlişkiler, Ekonomik ve Mali Konular, Uygulamalı Yönetim, Muhasebe, İstatistik, İşletme Yönetimi, Organizasyon ve Metot ile iki yabancı dil konularında eğitim görürler.³⁸⁹

Bu dönemden sonra öğrenciler özel kurum, kuruluş ve işletmelerde iki ay staj yaparlar. Amaç; bu kurumların gerçek sorunlarını anlamaları, böylelikle genel ve yönetsel olgunluklarını tamamlamalarıdır.³⁹⁰ Daha sonra bu öğrenciler beş ay sürecek grup çalışmalarına katılırlar. Ayrıca, Toplumsal Sorunlar, Yönetim Teknikleri gibi konuları içeren seminerlere katılırlar.

³⁸⁶ Öztürk, 1994, 53.

³⁸⁷ Öztürk, 1994, 52.

³⁸⁸ TODAİE, 1966, 5.

³⁸⁹ TODAİE, 1966, 5-6.

³⁹⁰ Onaran, 1967, 47.

Staj ve öğrenim dönemini kapsayan 28 aylık süre sonunda, okul yönetimince öğrencilerin başarı durumları puan sıralamasına göre listelerde ilan edilir.³⁹¹

ENA'dan mezun olan öğrenciler, istedikleri kurumlarda göreve başlarlar. Bunu yöneticiler belirleyemezler. Öğrenciler genellikle Danıştay, Sayıştay ve Maliye Müfettişliği gibi yerleri tercih ederler.³⁹²

Tecrübeye önem verilmesi, öğretimin çok yönlü olması, çalışmaların değerlendirilmesi, değişik kurum veya okullardan gelenlerin kaynaşması, ekip çalışması alışkanlıklarının kazandırılması ve okulun temel amacı olan “karar vermeye hazırlama” okulun belli başlı ilkeleridir.³⁹³

ENA'ya yabancı öğrenciler de alınabilmektedir. Bunlar için eğitim iki şekilde yapılmaktadır. Birincisi, dinleyiciler için normal devre; ikincisi ise, idari ihtisas stajlarıdır.³⁹⁴

General de Gaulle'un hükümetin başından ayrılmasından sonra, okulun kuruluşu konusunda artan kuşkulara rağmen ENA, Fransız hükümetinin vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir.³⁹⁵

Bunda okulun yönetim ve eğitim kadrosunun, uygulanan eğitim metotları ve programlarının büyük rolü vardır. Birçok devlet adamı ve yüksek memur bu okuldan mezundur. ENA, II. Dünya Savaşı sonrasında Fransa'da işbaşına gelen Cumhurbaşkanlarının yarısının mezun olduğu bir okuldur. Son dönemlerde görev yapan Jacques Chirac, François Hollande ve Emmanuel Macron da ENA mezunudur. Ayrıca, çok sayıda ENA mezunu Başbakan, Bakan, siyasi lider, uluslararası kuruluş başkanı ve özel sektör CEO'su vardır.

Bütün bunlara rağmen ENA'ya eleştiriler de yapılmıştır. Bunlar:

³⁹¹ Ergun, 1988, 21.

³⁹² Ergun, 1988, 21.

³⁹³ Tortop, 1966, 116-117.

³⁹⁴ Ergun, 1988, 21-22.

³⁹⁵ Ergun, T. (1983). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 28.

- a) ENA'nın kuruluş amaçlarından biri, toplumun farklı kesimlerine kamu yönetiminin üst düzey makamlarında temsil imkanı sağlamaktır. Ancak ENA'ya girenlerin, toplumun orta ve üst kesiminden gelmeleri ve Paris kökenli olmaları nedeniyle, bu amacın gerçekleştirilemediği görülmüştür.³⁹⁶
- b) Bilgi hızla eskiyeceğinden, her zaman ENA'da verilen bilgiler yeterli olmaz. Üst düzey yöneticiler ne kadar iyi eğitim alırlarsa alsınlar, diğer kamu görevlileri gibi güncelleştirilmiş eğitime ihtiyaç duyarlar.³⁹⁷
- c) Kamu görevlisi seçme sisteminin sıkı olması nedeniyle, adaylar içinde en iyi olanların işe alınmalarını sağlamaktadır. Ancak kişilerin daha gençken (ENA sınavına giren adayların yaşlarının küçük olması 26-30) sorumluluk isteyen konumlara hızlı yükselmeleri işbirliğe, deneyim eksikliği de hata yapmalarına yol açmaktadır.³⁹⁸
- d) ENA sınavında başarılı olanların büyük çoğunluğunun Paris'teki Siyasal Bilgiler Enstitüsü mezunu olmaları nedeniyle tekel oluşturmuş olmaları eleştirilmiş, çözüm olarak bu sınavlarda öğrencilerin "Siyasal ve Genel Yönetim Kültürlerinin" ölçülmesi önerilmiştir.³⁹⁹
- e) Yılsonu sınavlarına hazırlanmak, öğrenciler arasında az da olsa rekabet havası yaratarak, gerekli grup çalışmasını aksatmaktadır. Bunun nedeni de; öğrenciler ileride mesleklerini başarı sırasına göre seçecekler, itibarları ve ilerleme imkânları daha fazla olan büyük Corps'lara geçebileceklerdir. Diğerleri ise, daha alt görevlerde çalışabileceklerdir. Bu yüzden, sınavlarda öğrencilerin ne kadar çok bilgi edindiğine fazla önem verilmemelidir.⁴⁰⁰

Mezunlarının Fransız Kamu Yönetimini tekeli altına aldığı ve seçkin bir sınıf yarattığı, bu seçkin sınıfın toplumdan kopuk olduğu yönünde eleştirilen ENA'nın kapatılması da gündeme gelmiştir. 2019 yılının Nisan ayında Paris'te baş gösteren "Sarı Yelekliler" eylemi ülke geneline yayılmış ve Cumhurbaşkanı Macron bunun üzerine 25 Nisan 2019 tarihinde kamuoyuna açıklama yaparak, bir dizi reform ve düzenleme yapılacağını vaat etmiştir. Bu vaatler arasında, protestocuların eleştirdiği ENA'nın ya reformize edilmesi ya da tamamen kapatılması da vardır. Ancak, bu konuda henüz bir kesinlik yoktur.⁴⁰¹

³⁹⁶ Onaran, 1967, 51.

³⁹⁷ Ergun, 1988, 23.

³⁹⁸ Ergun, 1988, 24.

³⁹⁹ Onaran, 1967, 51.

⁴⁰⁰ Onaran, 1967, 52-53.

⁴⁰¹ İnternet: <http://www.bbc.com/news/world-europe-48059063>, Son Erişim Tarihi: 17.07.2019.

Sonuç olarak; yukarıdaki eleştirilere rağmen, Ulusal Yönetim Okulu'nda verilen eğitimle, kişisel ve siyasal ilişkilerin değil de, yetenek ve yeterliliğin ödül aldığı devamlı ve yansız, dolayısıyla başarılı bir yönetim sistemi sergilenmektedir.⁴⁰² ENA okul sistemi, yönetici eğitimi konusunda şimdiye kadar bilinen en önemli bir deneme niteliği taşımaktadır.

3.1.4.2. Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (IIAP) / (Institut International d'Administration Publique)

1959 yılında, Fransız toplumunun üyesi olan Afrika ülkelerinin kamu yöneticilerini eğitmek amacıyla Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer (IHEOM) kurulmuştur. 1966 yılında ise, kapsamı genişletilmiş ve Üçüncü Dünya Ülkeleri'ni de kapsamına almıştır. Bu doğrultuda, kurumun adı da Institut International d'Administration Publique (IIAP) olarak değiştirilmiştir.

Bu enstitünün amacı, yabancı ülkelerin yöneticilerini eğitmektir. Öğrencilerin 1/3'i Afrika'dan, 1/3'i çeşitli Orta ve Uzak Doğu ülkelerinden, 1/3'i ise Latin Amerika ülkelerinden gelmektedir. Ancak, İngiltere ve Almanya ile yılda 50-60 öğrenci takası yapılmaktadır. Her yıl Amerika'dan 50 civarında yönetici, bu eğitim programına katılmaktadır.⁴⁰³

Enstitüye girmek isteyen yöneticiler, o ülkede bulunan Fransa Elçiliği tarafından tespit edilir. Eğitim ücretlidir. Bunu, o ülkenin hükümetleri garanti eder. Eğitime genelde kamu personeli alınmaktadır. Bu enstitüde programlar, belli bir ülke için olduğu gibi, uluslararası olarak da düzenlenir.⁴⁰⁴

Enstitü, 10 aylık uzun süreli ya da birkaç gün veya haftalık kısa süreli eğitim programı uygulamaktadır. Verilen eğitim genellikle, Örnek Olay veya Pratik ve Grup Çalışması yöntemleriyle yapılmaktadır. Eğitimi bitirenlere, Enstitü Diploması verilmektedir. Fransa, bu eğitim pazarlaması yoluyla, bu ülke hükümetleriyle yakın ilişkilerini ve etkilerini sürdürmektedir.⁴⁰⁵

⁴⁰² Köprülü, A. (1986). Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi Sorunu. *Kooperatif Dünyası Dergisi*, 16(184), 11.

⁴⁰³ Ar, 1986, 17.

⁴⁰⁴ Öztürk, 1994, 58.

⁴⁰⁵ Ar, 1986, 17.

3.1.4.3. Siyasal Bilimler Enstitüsü

Özel Siyasal Bilimler Serbest Okulu'nun kapatılmasından sonra, 9 Kasım 1945 tarihinde bu okul kurulmuştur.

Bu kuruluşun amacı; Hukuk ve Edebiyat Fakültelerinde verilen öğrenimi, iktisadi, yönetsel ve toplumsal alanlarda tamamlayarak, öğrencilerinin çalışma yöntemlerinde, olgular ve fikirler ileri sürebilmeleri için onları eğitmek, yönetsel ve toplumsal hayatın pratik sorunlarına alıştırmaktır.⁴⁰⁶

Bu enstitüye iki kanaldan öğrenci alınır. Birincisi, üniversite ve yüksekokullardan mezun olanlardır ve bunların öğrenim süreleri iki yıldır. İkincisi, üniversite ve yüksekokullardan mezun olmayanlardır ve bunların öğrenim süreleri de üç yıldır.⁴⁰⁷

Enstitü'nün dört tane bölümü bulunmaktadır. Bunlar; İktisat ve Maliye Bölümü, Siyasal ve Toplumsal Bölümü, Uluslararası İlişkiler Bölümü ile Kamu Hizmetleri Bölümüdür.

Enstitüde öğretilen konular ENA'nın konularına benzediği için, özellikle enstitünün Kamu Hizmetleri Bölümü'nü seçen öğrenciler, Ulusal Yönetim Okulu'nun giriş sınavlarına hazırlanmak amacıyla enstitüye girerler.⁴⁰⁸

Siyasal Bilimler Enstitüsü, diğer bölümlerin öğrencilerine de hem Ulusal Yönetim Okulu'na hazırlık eğitimi sağlar, hem de özel sektör ve kamu görevlilerinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini yerine getirir.

3.1.4.4. Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yerleştirme Merkezi

Bu merkezin kuruluş amacı; merkezi yönetim görevlileri ile gümrük, vergi, hazine gibi dairelerin taşra görevlilerini Ulusal Yönetim Okulu sınavlarına ve Ateşe Grubu sınavlarına hazırlamaktır. Ulusal Yönetim Okulu sınavlarına giren adayların çoğu, hazırlık eğitimlerini bu merkezde sürdürmektedir. Burada kategorilerine göre, değişik süreli eğitim

⁴⁰⁶ Onaran, 1967, 40.

⁴⁰⁷ Onaran, 1967, 40.

⁴⁰⁸ Öztürk, 1994, 57.

uygulanmaktadır. Eğer memur “A” kategorisine giren üst düzey memur ise dört ay süreli, “B-C-D” kategorisine giren orta ve alt düzey memur ise iki yıl süreli eğitim uygulanır.⁴⁰⁹

Fransa’da genellikle üst düzey yönetici yetiştiren, Ulusal Yönetim Okulu (ENA)’dur. Fransa’da daha birçok özel ve kamu kurumu olan enstitü, merkez, dernek, vb. örgütlerce de memur ve yöneticilerin hizmet içi eğitimi yapılmaktadır.

Yerel İdareler (Komün İdareleri) Personelini eğitmek için kurulan; Komün Personeli Eğitim Merkezi, Ulusal Belediye İdareciliği Okulu, Belediyecilik İncelemeleri Ulusal Derneği (ANEM), Lille İdari Geliştirme ve Yetiştirme Merkezi, Yerel İdare Memurlarının Yetiştirilmesi Yüksek Merkezi, Strasbourg Pratik İdare Okulu, Crolles Sosyal ve Belediye Yetiştirme Merkezi gibi kurumlar vardır. Bu kurumların yanında, merkezi idarenin personelini eğiten ENA’ya bağlı Yönetim İncelemeleri Merkezi, Ecoles Des Imports, Ecole De Securite, Institut National d’Administration Seolare, Institut De Preparation a C’Administration Scolere gibi hizmet içi eğitim veren çok sayıda okul ve enstitü vardır.⁴¹⁰

3.2. İngiltere’de Üst Düzey Yönetici Yetiştirme

3.2.1. Tarihsel Gelişim

İngiliz Sivil Service’i dünyanın en ileri personel sistemlerinden biri olarak kabul edilir. İngiliz Kralı VII. Henri, bundan yaklaşık 400 yıl önce Osmanlı Sultanı Kanuni Sultan Süleyman’a bir heyet göndererek, Sivil Service ile ilgili Osmanlı’dan örnek almıştır. İngiltere personel idaresi, eski bir geleneğe dayanır. Personel sorunlarına eğilen, liyakat sistemini kurmaya çalışan Avrupa ülkeleri arasında özel bir yeri vardır.⁴¹¹

İngiltere’de 1853 yılına kadar devlet hizmetlerine, kayırma sistemine dayalı atamalar yapılıyordu. Memurluklar aristokrat sınıf arasında devrediliyor veya başkasına kiralanıyordu. Her kurum üst düzey görevlere kişilerin niteliklerine bakmadan kendi görüşlerine göre personel alıyordu.⁴¹²

⁴⁰⁹ Öztürk, 1994, 57.

⁴¹⁰ Tortop, 1991, 265-267.

⁴¹¹ Benlikol, 1972, 22.

⁴¹² Kalkandelen, 1972, 30.

1854 yılında, Northcote-Trevelyan Raporu'yla reformlar yapılmıştır. Günümüzde uygulanan İngiliz Personel Sisteminin temeli, böylece oluşmuştur. Rapor; kayırma sisteminin kaldırılması, devlet memurluğuna girişlerin açık yarışma sınavı ile olması, liyakat esasına dayalı değerlendirme sistemi kurulması gibi tavsiyeler içermektedir.⁴¹³ İngiltere tarihinde, personel sistemiyle ilgili hazırlanan bu rapor ilk dönüm noktasıdır.

1855 yılında başlangıç olarak, Kraliçe Viktorya'nın çıkardığı bir kararname ile "Civil Service Commision" Merkezi Personel Dairesi kuruldu.

1870 tarihli Kraliyet Emirnamesi ile de, işe almada yarışma sınavlarının uygulanması kabul edilerek, personel sorunlarının çözümü konusunda Hazine Bakanlığı'na yetki verildi.⁴¹⁴

1876 yılında Play Fair Raporu'nda belirtilen sınıflandırma sistemi kabul edildi. Bunun sonucunda devlet hizmetleri; İdarecilik Hizmetleri, Yüksek Seviyeli Hizmetler, Orta Seviyeli Hizmetler, Büro Hizmetleri gibi sınıflara ayrıldı. Bunlar üzerinde çalışılarak, İngiliz personel sistemindeki sınıflandırma bugünkü durumuna getirilmiştir.⁴¹⁵

İngiliz Sınıflandırma Sistemi'nin, ilhamını Osmanlı Devleti'nde kabul edilen Mülkiye (yönetici sınıf), Kalemîye (icracı ve büro) ve İlmiye sınıfı gibi sınıflandırma sisteminden aldığını söylemek mümkündür.⁴¹⁶

1886-1890 yılları arasında, Matthew Ridley başkanlığında Ridley komisyonunca bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda, memurlarla ilgili mevzuat tek metin halinde toplanmıştır. İdareci sınıfa girişte, sınav usulünün getirilmesi ve hizmetlerin denetimi konularında öneriler getirilerek uygulamaya konulmuştur.⁴¹⁷

1966'da çalışmaya başlayan, 1968'de raporunu yayınlayan Fulton Komisyonu tavsiyeleri İngiliz Kamu Yönetimi'nde ikinci dönüm noktasıdır.

⁴¹³ Öztürk, 1994, 60.

⁴¹⁴ Öztürk, 1994, 60.

⁴¹⁵ Adal, 1968, 159.

⁴¹⁶ Adal, 1968, 159.

⁴¹⁷ Kalkandelen, 1972, 30.

1854 yılında hazırlanan ve İngiltere Kamu Yönetimi'nde 1. Dönüm noktası kabul edilen "Northcote-Trevelyan Raporu"nda, 1960'lı yıllara gelinceye kadar önemli bir sapma olmamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin görev alanlarında oluşan değişiklik, kamu yönetimi hakkında yeniden değerlendirme yapmayı gerekli kılmıştır. Devlet ticari, ekonomik, toplumsal etkinliklere karışmaya, ekonomiyi yönlendirmeye başlamıştır.⁴¹⁸

1966 yılında bir komite oluşturularak bu komiteye kamu personel yapısı, işleyişi, devlet memurlarının işe alınması ve eğitimi gibi sorunları incelemesi ve gerekli önerilerde bulunması görevi verilmiştir.⁴¹⁹

1968 yılında yayınlanan Fulton Raporu'nda yer alan öneriler şunlardır: "Yeni bir personel dairesi kurulması, memurların uzmanlaşması, uzmanlık sınıflarındaki kabiliyetlerden uzman-yönetici olarak yararlanılması, yöneticilerin iyi yetişmeleri ve icra hizmetlerine eylemli olarak katılmaları, hizmet içinde sürekli eğitilmelerinin sağlanması ve bunun için kamu personeli sınıfının kurulması, sınıf ayrımının kaldırılarak her ana hizmet grubu içinde bir değerlendirme sisteminin getirilmesi."⁴²⁰

İngiliz yönetim sisteminde, yöneticilerin hizmet içinde bir amir gözetiminde yaparak öğrenme metodu ile yetiştirilmesi, Fulton Komisyonu Raporu'ndan sonra Fransız yönetim sistemindeki gibi özel yöneticilik okulu düşüncesine kaymaya başlamıştır.

Fulton Raporu'ndaki öneriler sonucu, Kamu Yönetimi Koleji ve Personel Dairesi kurulmuştur. Üst düzey yönetici eğitimi için merkezi müesseseye kavuşulmuştur. Kamu Yönetimi Koleji, pek çok yönetici adayının yetişmesinde söz sahibi olmuştur.⁴²¹

1968'de yayınlanan Fulton Komisyon Raporundan sonra, İngiliz yöneticilik sisteminde değişim sürecine girildiği görülür. Bu değişim yöneticiliğin yalnız iş başında denemeyanılma ile elde edilemeyeceği, geliştirilemeyeceğidir. Hizmet öncesinde de yöneticilerin eğitime tabi tutulmalarının gerekli olduğu görüşü ağırlık kazanmıştır.⁴²²

⁴¹⁸ Tutum, C. (1969). Fulton Raporu. *Amme İdaresi Dergisi*. 2(1), 59.

⁴¹⁹ Tutum, 1969, 59.

⁴²⁰ Benlikol, 1972, 26.

⁴²¹ Öztürk, 1994, 67.

⁴²² Kalkandelen, 1985, 94.

İngiliz yönetici sınıfının en çok eleştirildiği konu; yönetici sınıfın özel bir sınıf, üstün bir sınıf olduğudur. Üst yönetim mevkileri tamamen Oxford veya Cambridge mezunları tarafından işgal edilmişti. Bilimsel, teknik ve diğer mesleki sınıflara ait olanların, bu mevkilere gelebilme imkanları kısıtlanmıştı.⁴²³

Bu gibi nedenlerle, 1970’li yıllarda Hazine Bakanlığı’nca “Yönetmel Faaliyetler Merkezi” kurulmuştur. Yine bu dönemde “Yönetim Hizmetler Grubu” kurularak, bunların 1/3’ünün yöneticilik mevkilerine yükselmeleri sağlanmıştır.⁴²⁴

1980’lerin başından itibaren, üst düzey yöneticilerin yetişmesi için epeyce değişiklikler yapılmıştır. Fulton Programından sonra, üst kademelerde personel azaltma yoluna gidilmiştir.⁴²⁵

1983’lerde yeni bir rapor yayınlandı. Raporun adı, “1980’lerde Yönetimi Geliştirme” dir. Bu raporda genel yönetici yaklaşımından, uzmanlığa önem veren felsefeye geçiş yapıldı. Raporda, uzmanlaşmaya ve profesyonelleşmeye daha fazla önem verilmesi gerektiği, bunu başarmak için planlı bir eğitim yapılması, hizmet içi ve dışında daha çok hareketlilik sağlanması gerektiği belirtildi.⁴²⁶

Yine 1983 yılında, “Kamu Yönetiminde Personel Görevi” adlı bir rapor daha hazırlandı. Raporda, departmanlardaki rutin işlerle ilgili daha fazla yetki devrine gidilmesi, örgüt içinde daha iyi iletişime ve uzmanlığa önem verilmesi, kişisel performanstan çok örgütsel başarıya odaklanılması tavsiye edildi. 1983 yılında hazırlanmış olan iki raporun sonucunda, “Personel Yönetimi Eylem Programı” oluşturuldu. Programın temel içeriği; üst düzey yöneticilerin gelecekteki konumlarının belirlenerek, onlara bu konumları için gerekli eğitimlerin sağlanmasıdır.⁴²⁷

Üst düzey yöneticilere uygulanan altı haftalık Yüksek Yönetim Programı, 1985 yılından itibaren zorunlu hale getirildi. Burayı bitirmeden yükselme olamayacağı belirtildi.⁴²⁸

⁴²³ Tutum, 1979, 136.

⁴²⁴ Öztürk, 1994, 64.

⁴²⁵ Ergun, 1988, 34.

⁴²⁶ Öztürk, 1994, 62.

⁴²⁷ Öztürk, 1994, 62.

⁴²⁸ Ergun, 1988, 35.

İlerleyen yıllarda ise, üst düzey yöneticilerin bir alt kademesinde bulunanlar için “Yüksek Yönetici Geliştirme Kursu” açılmıştır.

3.2.2. Hizmet Öncesi Eğitim

İngiltere’de yöneticilerin hizmet öncesinde yetiştirmeleriyle ilgili bir okul yoktur. Bu ülkede yönetici sınıfın eleman ihtiyacı, Oxford ve Cambridge üniversitesi mezunlarından sağlanır. Özetle, lise veya yüksekokula dayalı bir yöneticilik okulu bulunmamaktadır.⁴²⁹

1948 yılından itibaren, yönetici sınıfa girişte yapılan uygulamada iki yöntem izlenmektedir.

Birinci yöntemde adayların genel nitelikteki yönetsel konularla ilgili görüşleri istenir. Adayların konuları işlemeleri, düşüncelerini savunmaları için tartışmalı bir ortam yaratılarak davranışları değerlendirmeye çalışılır.⁴³⁰

İkinci yöntemde ise, adaylar yazılı sınava tabii tutulurlar. Amaç, adayların genel konular üzerinde düşünme, yargılama görüş ve düşüncelerini sistemli olarak ifade etmeleriyle ilgili bilgi sahibi olmaktır. Uygulamada genellikle bu yöntemin benimsenip, kullanıldığı görülür.⁴³¹

Sınavın dili İngilizcedir. Adayın İngilizce ile görüş ve düşüncelerini ifade etmedeki yeterliliğine bakılır. İkinci yöntemin 2. aşaması mülakattır. Yazılı sınavda başarılı olanların zihinsel ve kişilik yetenekleri saptanır. 3. aşamaya, mülakatta başarılı olanlar alınır.⁴³²

Adaylar klasik diller ve değişik mesleklerle ilgili faaliyetler arasından seçecekleri konulardan yazılı sınavdan geçirilirler. Başarılı olanlardan başlayarak, yönetici kadrolara atamalar yapılır.

Yönetici giriş sınavlarına katılanların büyük çoğunluğu Oxford ve Cambridge üniversitesi çıkışlı ve yüksek sınıflardan olmaları sonucu, değer, anlayış ve kavram birliği sağlanmış

⁴²⁹ Kalkandelen, 1985, 96.

⁴³⁰ Kalkandelen, 1985, 92.

⁴³¹ Kalkandelen, 1985, 92.

⁴³² Kalkandelen, 1985, 92-93.

olmaktadır. Böylece yöneticilerin eğitiminin devletin omuzlarından aileye, üniversiteye veya toplumsal sınıfa kaydığı görülmektedir.⁴³³

İngiltere’de hizmet öncesi eğitim düşüncesi henüz yerleşmemiştir. “Yönetici eğitiminin hizmet öncesinden çok, hizmet içinde deneme-yanılma ile yapılması gerektiği” felsefesi, hâkim olan geleneksel düşüncedir. İngiliz yönetim sisteminde, bu düşünce halen varlığını sürdürmektedir.⁴³⁴

3.2.3. Hizmet İçi Eğitim

İngiltere’de Devlet memurlarının ve yöneticilerin eğitilmeleri, genellikle görev yaptıkları kurumlara bırakılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonunda 1944 yılında yapılan araştırmanın sonuçlarına göre uygulamaya konulmuş, Assheton adı altında yayınlanmıştır. Yönetici yetiştirilmesi konusundaki bütün uğraşların başlangıcını oluşturmuştur.⁴³⁵

Assheton Raporu’na göre, yönetici olan bir memurun iki şeye ihtiyacı vardır. İlki deneyimli amirlerin gözetiminde çalışmak, ikincisi merkezi özel bir eğitime tabi tutularak memurlara gerekli bilgi ve deneyimlerin konumlandırılmasıdır. Merkezi eğitim uzun süreli ve kurumsal olmamalıdır. Günümüzde İngiltere’de yönetici eğitimleri bu raporun tavsiyelerine göre yürütülür.⁴³⁶

Eğitimler şu şekildedir: Yarışma sınavını kazanan yönetici adayları, müdür yardımcılığına atanırlar. Adaylara, kurumun eğitim birimleri tarafından “uygulama eğitimi” çerçevesinde bir program uygulanır. Adaylara kurumun amacı, görevi, örgüt yapısı, birimleri, yetki ve sorumlulukları gibi konuları içeren yazılı kaynak (yönetmelik, metin, yardımcı kitap) verilir. Bu eğitim, merkezdeki eğitimidir. Sonra adaylar, taşra kuruluşlarında 6 ay çalıştırılırlar. Amaç, icra kuruluna yetkinliği sağlamaktır. 6 ay sonunda her aday çalışma ve eğitimini içeren bir rapor hazırlar. Bakanlık merkezine döner. 18 ay bakanlığın üst kademesinin işlerini yapan ünitelerde ve diğer ünitelerde çalışır. Sonra tekrar taşraya,

⁴³³ Onaran, 1967, 38.

⁴³⁴ Öztürk, 1994, 64.

⁴³⁵ Öztürk, 1994, 65.

⁴³⁶ Kalkandelen, 1985, 94.

başka bir örgüte gönderilir. Toplamda bu eğitim süresi 2 yıldır. Başarılı olduğu tespit edilen aday asil müdür yardımcısı olarak atanır.⁴³⁷

İki yıl adaylıktan sonra yöneticilerin eğitilmeleri sona ermez. 1964 yılında Maliye Bakanlığına bağlı “Yönetmel Faaliyetler Merkezi” kurulmuştur. Adaylar, burada eğitim programlarına alınırlar.

Ayrıca “Yönetim Personeli Koleji” tarafından, 6 ayını tamamlayan yönetici adaylarına üç hafta süreli, 2 yıllık adaylık sürelerini tamamlayan yönetici adaylarına ise 20 hafta süre ile iki eğitim programı uygulanır.⁴³⁸

Bu eğitim programları derslerin yanı sıra seminer, konferans, grup çalışmaları ve tartışmaları, kurumlara ziyaret gibi etkinliklerle desteklenir.

O halde İngiltere’de staj faaliyetlerinin, genellikle “Yönetmel Faaliyetler Merkezi programları” ve “Yönetim Personeli Koleji” programlarıyla yürütölmekte olduğu söylenebilir.

Adı geçen kurumlar sayesinde, İngiltere üst düzey yönetici yetiştirme konusunda merkezi bir kuruma kavuşmuştur. Kamu Yönetimi Koleji ile de, pek çok yönetici adayı yetişmiştir.

İngiltere’de 1985 yılında uygulamaya konulan “Yüksek Yönetim Programı” ile altı haftalık kurslar düzenlenmektedir. Kursların ilk dört haftalık bölümüne kamu sağlığı hizmetlerinden, yerel yönetimlerden ve özel sektörden yöneticiler katılmaktadırlar. Son iki haftalık bölümüne ise merkezi idareye mensup kamu yöneticileri katılmaktadır.⁴³⁹

Ayrıca İngiltere’de, Yerel Yönetim personellerine ve idarecilerine yönelik hizmet içi eğitim programları da uygulanmaktadır. Bu programları uygulayan çok sayıda merkezi kurum vardır. Bu kurumlardan en önemlileri şunlardır: Mahalli İdareler Eğitim Kuruluşu, Birleşik Krallık Mahalli İdareler Memurları Ulusal Derneği, Mahalli İdareler Eğitim

⁴³⁷ Kalkandelen, 1985, 94-95.

⁴³⁸ Öztürk, 1994, 66.

⁴³⁹ Öztürk, 1994, 68.

Kurulu, Belediye Muhasip ve Veznedarları Enstitüsü. Söz konusu kurumlar tarafından, tatil kursları ve mektuplaşma yoluyla eğitimler düzenlenmektedir.⁴⁴⁰

3.2.4. İngiltere’de Kamu Yöneticisi Eğitimi ve Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar

Yöneticiler genellikle benzer bir toplumsal çevre ve aynı eğitim kurumlarından (Oxford ve Cambridge) geldikleri için, hizmet öncesi eğitim gerekli görülmemiştir. Yöneticilerin yetiştirilmesi işi, görev yapacakları kurumlara bırakılmıştır.⁴⁴¹

İngiliz yönetici sınıf üyelerinin öğrenimine ilişkin özellikleri şu şekilde sıralanabilir: Öğrenim geneldir, uzmanlık konuları yoktur, ezberci değil yaratıcı, eleştirci ve iyi karakterde üyeler yetiştirilmelidir.⁴⁴²

Son yollarda İngiltere’de “yaparak öğrenme” yönteminden, Fransa’daki gibi “okul tipi öğrenimi” doğru bir yaklaşma görülmektedir. Fakat henüz, hizmet öncesi eğitim düşüncesi yerleşmemiştir. İngiltere’de geleneksel düşünce; yönetici eğitiminin, hizmet içinde deneme-yanılma ile olabileceğidir.⁴⁴³

İngiliz yöneticisinde aranan özellikler; üstün düzeyde zekâ, eleştirci bir çözümleme gücü, sorunları bütünüyle tespit edebilme, düşünce ve fikirlerini etkili bir biçimde kağıda dökebilme ve tartışabilme gibi niteliklerdir.⁴⁴⁴

İngiltere’de yönetici sınıf; “güdülecek siyasa üzerinde bakanlara öğütlemelerde bulunan, yürürlükteki siyasanın uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerin ve sorunların çözümlenmesinde ve alınan önlemlerin olası etkilerinin önceden kestirilmesinde önemli sorumluluklara sahip bulunan, geniş ölçüde üniversite bitirmiş olanlar arasından seçilip işe alınan, sayıları sınırlı ve görevli olarak küçük bir küme” olarak tanımlanır.⁴⁴⁵

Pek çok ülkeden farklı olarak İngiltere’de yasalar Kamu Yönetimi alanında daha az bir öneme sahiptir. Yönetim hukuku sistemi yoktur, kamu görevlilerinin hakları ödevleri ve

⁴⁴⁰ Tortop, 1991, 271-272.

⁴⁴¹ Çetinkaya, 1999, 92.

⁴⁴² Kalkandelen, 1985, 93.

⁴⁴³ Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi, 108.

⁴⁴⁴ Cem, 1976, 20.

⁴⁴⁵ Cem, 1976, 18.

görevleri yasalarla tam olarak belirlenmemiştir. İngiltere’de kamu görevlilerinin hukuk niteliklerine sahip olması ya da hukuk bilgilerinin olması şartı aranmamaktadır.⁴⁴⁶

İngiltere’de yöneticilik kadrolarındaki eleman ihtiyacının %80’ini Devlet Personel Dairesi, yaptığı açık yarışma sınavlarıyla karşılar. Kalan %20’lik kısım ise icra hizmetleri sınıfında çalışanlar arasından yapılan yarışma sınavları ile karşılanır. İcra sınıfına mensup olanların öğrenim düzeyleri lisedir. Yönetici kadrolarına atananların $\frac{3}{4}$ ü Oxford ve Cambridge mezunudur.⁴⁴⁷

İngiltere Kabine Hükümetine sahip, Parlamenter bir sistemdir. Bu sistemde bakanlar parlamentonun iki kanadından birine, genellikle Avam Kamarası’na üyedirler. Hükümet, bakanlarıyla beraber Parlamento’ya karşı sorumludur.⁴⁴⁸

İngiltere’de hükümet daireleri, piramidal bir düzene sahiptir. En tepede müsteşar, altında 2. müsteşar bulunur. Sayıları 2 ile 10 arasında değişen müsteşar yardımcıları bulunur. Bunların altında sayıları 2 ile 6 arasında olan alt yardımcılar vardır. Üst düzey yönetici ve üst düzey uzmanların sayısı 700 kadardır.⁴⁴⁹

İngiliz kamu görevlileri, hizmete geniş anlamda atanırlar. Belli bir birime, bölüme atanmazlar. Yöneticiler her şeyden çok, hem eğitim hem de deneyim yönünden genel yöneticidirler. İlk atandıkları kadrodan, hızlı bir şekilde başka kadrolara doğru hareketlilik gösterirler. Sadece ‘yönetmelik stajyer (AT)’ düzeyinde 2-4 yıl kalabilirler. Arada birkaç ay veya 1 yıl arasında görevlendirmeler olabilir. 2-3 yıl arası değişik mevkilerde kalırlar. Bu durum zirveye kadar devam eder.⁴⁵⁰

İngiltere’de eğitimin büyük bir kısmı iş başında eğitim şeklindedir. Yöneticilerin tecrübelerini arttırmak için bir branştan diğerine geçerek çalışması, kuruluş içinde ve dışında çeşitli hizmet içi eğitim kurs ve seminerlerine katılması öngörülmektedir.⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Ergun, 1988, 24.

⁴⁴⁷ Önder, M. (1995). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi; Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 144.

⁴⁴⁸ Çetinkaya, 1999, 93.

⁴⁴⁹ Ergun, 1988, 25.

⁴⁵⁰ Ergun, 1988, 27.

⁴⁵¹ Cem, 1976, 20.

İngiltere’de üst düzey yönetici yetiştiren başlıca kurumlar şunlardır:

Uluslararası Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü (RIPA International)

Bu enstitü 1922 yılında kurulmuştur. Kamu sektöründe reform alanında uzmanlaşmış, İngiltere’nin bağımsız bir eğitim kuruluşudur. 70’ten fazla ülkenin özel ve kamu sektörlerine (şirket ve hükümetlerine) eğitim programı vermektedir. 30 yıldan fazla eğitim tecrübesi vardır. RIPA; kamu sektöründe reform, proje yönetimi, değişim yönetimi, iyi yönetişim ve örgütsel gelişim alanlarında eğitim vermede ün kazanmıştır.⁴⁵²

RIPA’nın amacı; üst düzey yöneticilerin bilgilerini geliştirmek ve bu yöneticilere yeni beceriler kazandırmaktır. Üst düzey kamu yöneticilerine verilen eğitim alanları şunlardır: İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynaklarının Modernleştirilmesi, Performans Yönetimi, Toplam Kalite Yönetimi, Kriz Yönetimi, Yönetim Stratejileri, Üst Düzey Yöneticiler İçin Yönetim ve Politika Geliştirme Becerileri ve e-Devlet.⁴⁵³

RIPA, 1992 yılında kapatılmış ve özel kuruluşlara devredilmiştir. Bugün uluslararası eğitim ve danışmanlık faaliyetleri, “Public Administration International Ltd.” adı altında devam etmektedir.

İngiliz Yönetim Personeli Koleji

1944 yılında kurulmuştur. Genellikle pratik eğitim programları uygular. Yönetime ve akademik kurumlara bağlı değildir. Kâr amacı gütmeyen, özel bir statüye sahiptir. Bu kursların her dönemine 66 kişi alınır. Kabiliyetli görülen, gelecek vadeden kişilere on haftalık kurslar uygulanır. Her sektörden öğrenci alınır. Kursiyerler gruplara ayrılır ve her grup, kendilerine verilen konuyu inceleyerek, tartışarak, araştırarak çözüm önerilerini rapor halinde sunar. Böylelikle, katılımcıların sorun çözme konusundaki yetenekleri geliştirilir.⁴⁵⁴

⁴⁵² İnternet: https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Institute_of_Public_Administration, Son Erişim Tarihi: 19.12.2018.

⁴⁵³ İnternet: https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Institute_of_Public_Administration, Son Erişim Tarihi: 19.12.2018.

⁴⁵⁴ Kalkandelen, 1985, 97.

Kolejde ayrıca, daha önce kurstan geçenlere 1,5 yıl veya 10 yıl sonra kısa süreli, iki bilgi tazeleme programı uygulanır. Kursu 1,5 yıl önce bitirenlere iki gün, 10 yıl önce bitirenlere ise dört gün süreli bir tazeleme eğitimi verilir. Ayrıca, müdür yardımcılarının kurumlarındaki 6 aylık adaylık sürelerinin bitiminde 3 haftalık programlar, 2 yıllık adaylık sürelerinin bitiminde ise 20 haftalık eğitim programı uygulanır.⁴⁵⁵

Batı İngiltere Sevk ve İdare Merkezi

1953 yılında kurulmuş olan bu dernek, sanayi ve ticaret alanındaki mühendisleri ve sevk ve idarecileri eğitmektedir. Bunun yanında, yönetim tekniklerinin öğretilmesi konusunda çeşitli firmalara ve kurumlara danışmanlık hizmeti de vermektedir.

Brookfield Manor Sevk ve İdare Merkezi

1973 yılında kurulan merkez, idarecilerin, pazarlamacıların ve uzmanların eğitilmesine yönelik programlar düzenler. Danışmanlık hizmeti de vermektedir. Merkezde, idarecilere yönelik olarak kişisel beceri, liderlik ve personel ilişkileri konularında beşer günlük kurslar düzenlenmektedir.

Oxford Sevk ve İdare Merkezi

1965 yılında kurulan bu merkezde, özellikle üst düzey yöneticilerin geliştirilmesine yönelik olarak eğitim verilir. Üst düzey yöneticiler için, dokuz haftalık yatılı eğitim programları uygulanır. Bu programda yöneticilere bilgi, teori ve teknikler öğretilir, yeni beceriler kazandırma, işletmeleri analiz edebilme, politika uygulama ve yöneticilerin kendilerine güvenlerini arttırma amacı güdülür. Bu merkezde ayrıca, Oxford ihtisas öğrencilerine danışmanlık hizmeti de verilmektedir.⁴⁵⁶

Horsly Towers Eğitim Merkezi

1958 yılında kurulmuştur. Özellikle sevk ve idareciliği geliştirme kursları düzenler.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Öztürk, 1994, 69.

⁴⁵⁶ Öztürk, 1994, 71.

⁴⁵⁷ Önder, 1995, 145.

3.3. ABD’de Üst Düzey Yönetici Yetiştirme

3.3.1. Tarihsel Gelişim

Amerika Birleşik Devletleri’nde personel sistemini, geçirdiği süreç bakımından üç döneme ayırmak mümkündür. Kuruluşundan 1883’lere kadar birinci; 1883 ile 1920’li yıllara kadar ikinci; 1920’lerden günümüze kadar üçüncü dönem.⁴⁵⁸

Amerika Birleşik Devletleri’nde 1883 yılına kadar olan dönemde, kamu görevlerine girmede tam bir “yağma sistemi” uygulanmıştır. Bu dönem, 1883 yılında çıkarılan Pendleton Yasası ile sona ermiştir. Yağma Sistemi’ne göre; memuriyet herkesin yapabileceği basit bir iş olarak görülmekte, her siyasal iktidar değiştiğinde memurlar da değişmekteydi. İktidara gelen siyasal parti, istediği kişiyi kamu görevine alabilmekte, istediği kişiyi çıkarmaktaydı.⁴⁵⁹

ABD’nin kuruluşu sırasında, önemli devlet görevlerinin İngiliz Aristokratlarının elinde olması nedeniyle İngiliz “Yağma Dönemi” yaşanmıştır. Aristokratların kayırma ile iş başına getirdiği İngiliz Genel Valileri de, emirlerindeki görevlere yine adam kayırma ile başkalarını getiriyorlardı. Bu döngü, 1883’te çıkarılan “Pendleton Yasası” ile sona ermiştir.⁴⁶⁰

Yağma sistemi yerine, liyakat (merit) sistemini kurmada ilk başarılı adımları ABD’nin ilk Cumhurbaşkanı George Washington atmıştır. Ancak; 1821 yılında çıkan yasa halen yürürlükte olduğu için, memurların sık sık değişmesi nedeni ile George Washington’un yarışma sınavıyla personel alınmasını öngören yasası 1853 tarihinde çıkarılmış olmasına rağmen, tam olarak uygulanamamıştır.⁴⁶¹

1883 yılında Pendleton Yasası ile “Merkezi Personel Komisyonu” kurulmuş ve kamu hizmetine girişte yarışma yöntemi getirilmiştir. Pendleton Yasası ile başlatılan reform hareketinin sonuçları, sonraki yollarda ortaya çıkmaya başlamıştır.⁴⁶²

⁴⁵⁸ Tortop, 1992, 22-23.

⁴⁵⁹ Kalkandelen, 1972, 36.

⁴⁶⁰ Kalkandelen, 1972, 36-37.

⁴⁶¹ Kalkandelen, 1972, 37.

⁴⁶² Tortop, 1992, 27.

1923 yılında memuriyet sınıflandırılmış ve işe alma işlemi bazı kurallara bağlanmıştır. Hizmet içi eğitime ve yetiştirmeye büyük önem verilerek, Personel Komisyonu'na daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiştir.⁴⁶³

Amerika Birleşik Devletleri'nde, modern personel yönetimi dönemine 1938 yılından itibaren girilmiştir. ABD'de üst düzey yöneticiler sorunu, çağdaş bir sorun olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmıştır.⁴⁶⁴

1953 yılında İkinci Hoover Komisyonu kurulmuş, 1955 yılında raporunu vermiştir. Bu raporda yetkin, nitelikli, siyasal bağlılığı da olan yeterli üst düzey yönetici arzının nasıl sağlanacağı, siyasal olan ve olmayan konular arasında kesin bir çizginin çizilip çizilmeyeceği gibi sorular ve sorunlar tespit edilmiştir.⁴⁶⁵

1958 yılında ise “Devlet Memurları Eğitim Kanunu” kabul edilmiş, altı yıl sonra uygulamaya geçebilmiştir. Bu kanunla hükümete, memurların potansiyelini geliştirme imkanı ve her türlü eğitimi yapma yetkisi verilmiştir.⁴⁶⁶

O döneme kadar, ABD'de üst düzey yöneticilerin yetişmesi ve geliştirilmesi için özel olarak kurulmuş bir okul mevcut değildi. Devlet Memurları Eğitim Kanunu'nun çıkarılmasından sonra, bir Enstitü kurulması düşüncesi kabul gördü. Böylece 1968 yılında “Federal Yönetim Enstitüsü” kuruldu.⁴⁶⁷

Ayrıca 1966 yılında, “Personel Eğitim Merkezi” adlı bir kurum kurulmuştur. Bu kurumda, Devlet Personel Dairesi'nde çalışan personel uzmanlarının eğitilmesi amaçlanmıştır. 1967 yılında ise, “Mali İdare Planlama-Programlama-Bütçe Sistemleri Eğitim Merkezi” ve “Genel Yönetim Eğitimi Merkezi” adlı iki merkez daha kurulmuştur. Genel Yönetim Eğitim Merkezi, üst düzey yöneticiler arasında koordinasyonu sağlamayı amaçlamaktadır.⁴⁶⁸

⁴⁶³ Tortop, 1992, 27.

⁴⁶⁴ Kalkandelen, 1972, 38.

⁴⁶⁵ Ergun, 1988, 49.

⁴⁶⁶ Türkay, T. (1971). ABD'de Yüksek Yöneticilerin Eğitimindeki Yeni Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*. 41(329), 121.

⁴⁶⁷ Öztürk, 1994, 74.

⁴⁶⁸ Öztürk, 1994, 74.

ABD’de liyakat sistemi ancak 1935’ten sonra kapsamlı biçimde uygulanmaya başlanmıştır. 1940 yılında ABD Başkanı Rosswelt zamanında liyakat sistemi, federal kamu görevlileri açısından % 90’lara varan bir oranda uygulanma imkanı bulmuştur.⁴⁶⁹ Çıkarılan kanunlar doğrultusunda, memurların açık yarışma sınavlarıyla seçileceği, siyasi vaatlerde bulunamayacakları, amirlerin de bu konuda baskı yapamayacağı kesin hükme bağlanmıştır.⁴⁷⁰

1978 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Düzeltim Yasası ile de “Yeterlik Düzenini Koruma Kurulu (Liyakati Koruma Kurulu)” ve “Görevli Yönetimi Bürosu” kurularak faaliyetlere başlamıştır. Bu kurumaların görevi, atamalarda liyakat ilkesinin gözetilip gözetilmediğini izlemektir.⁴⁷¹

1995 yılından itibaren uygulamaya konulan reform programı, “kamu hizmetlerinde esas olan çalışmak değil, sonuç elde edebilmektir” felsefesine dayanır. Burada amaç, özel sektörün “en iyi ve kaliteli üretimi sağlama” hedefine ulaşmaktır. Söz konusu reform programında, sonuç almak için personele geniş yetkiler tanınmaktadır. Birimlerde çalışan bütün federal personeller, işlerin sonuçlarından beraber sorumlu tutulmuşlardır. Bu uygulamalar sayesinde ulaşılmak istenen hedef; merkezi denetimden uzaklaşarak, işbirliği sağlamak ve karar alma pozisyonunda olan kişilerin karar vermelerine imkan tanımaktır.⁴⁷²

ABD’deki yönetim sisteminin temel niteliklerinden kısaca bahsetmek yararlı olacaktır. Bu ülkede, ileri bir uzmanlaşma ve iş bölümü vardır. Kamu personel sistemi, kadro sınıflandırması esasına dayanmaktadır. Görev, yetenek ve sorumluluklar belirli esaslara göre kadrolarda toplanır. Kişiler de bu kadrolara atanırlar. Amerikan kadro sistemine göre GS-15’ten GS-18’e kadar olan kadrolar, üst düzey yönetici sayılmaktadır.⁴⁷³

⁴⁶⁹ Ateş, M. (1995). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*. Ankara: DPT Yayını, 62.

⁴⁷⁰ Tortop, 1992, 50.

⁴⁷¹ Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 105-109.

⁴⁷² Başar, Ö. (2007). *Bazı Batı Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Olarak Türk Kamu Personel Yönetiminde Sınıflandırma ve Ücretlendirme Sistemleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, 158-159.

⁴⁷³ Şaylan, 1972, 50.

ABD’de yöneticilik, genellikle memurluğa girişten sonra işbaşındaki deneyimlerle ve hizmet içi faaliyetlerle elde edilebilecek bir yetenek olarak görülmektedir. ABD’de üst düzey yöneticiler sınıfı kurulması düşüncesi kabul edilmemiştir.⁴⁷⁴

Bu ülkede meslek garantisi bulunmamaktadır. Gereken durumlarda memurların görevine son verilebilmektedir. Kadro sınıflandırması sayesinde, özel sektörde çalışan yetenekli üst düzey yöneticilerin, kamu hizmetlerine geçişi kolayca sağlanabilmektedir. Özel ve kamu kesimi arasında, hemen her düzeyde personel geçişi mümkün olmaktadır.⁴⁷⁵ Bu özelliği dolayısıyla Amerikan Personel Sistemi, diğer ülkelerden farklılık arz eder.

ABD’de üst düzey yönetici eğitimi konusunda, özel kesim ile kamu kesimi arsında pek fark yoktur. Özel sektör kurumları ile kamu kurumlarının eğitim programları aynıdır. Aslında kurumların birçoğu hem özel hizmetleri hem de kamu hizmetlerini yerine getirdikleri için, kamu-özel ayrımı da belirgin değildir. Ülkede özel sektöre ait kurumlar, bazı yönlerden kamu kurumlarına da örnek olmuşlardır.⁴⁷⁶

Ülkede Federal Hükümette idarecilik kadrolarına atanmada, yükseköğrenim görmüş olma şartı aranmamaktadır. Ancak, bu kadrolara giriş sınavlarını başarabilenler, yükseköğrenim düzeyinde eğitim almış kişilerdir.⁴⁷⁷

3.3.2. Hizmet Öncesi Eğitim

ABD’de hizmet öncesi eğitim verebilecek merkezi bir kurum kurulmamıştır. Memurlar ancak görevlere atandıktan sonra, işbaşında deneme-yanılma yoluyla yetiştirilirler.⁴⁷⁸

Diğer ülkelerden farklı olarak, yöneticilik kadrolarına atanmada yükseköğrenim görmüş olma koşulu aranmamaktadır. Ancak, yapılan sınavları başarmak için üniversite düzeyinde eğitim alınması gereklidir.

ABD’de yöneticilerin, mezun oldukları okullarda almış oldukları eğitim yeterli görülmektedir. Yönetici sınıfa direkt olarak atama yapılmamaktadır. Derece derece

⁴⁷⁴ Onaran, 1967, 10-11.

⁴⁷⁵ Tortop, 1992, 28.

⁴⁷⁶ Türkay, 1971, 121.

⁴⁷⁷ Kalkandelen, 1985, 85.

⁴⁷⁸ Öztürk, 1994, 76.

yükselerek, yöneticilik mevkilerine gelinmektedir. Yöneticilerin çoğu yönetime sonradan geçmiş Kimyacı, Hukukçu, Mühendis gibi teknik uzmanlardır. Bu kişiler, tipik bir yönetim okulunu bitirmiş değildir.⁴⁷⁹

Üst düzey görevlere, kamu kesiminden olduğu gibi özel kesimde kendini yetiştirenler de atanabilmektedir. Dolayısıyla, ABD’de yetiştirme ve eğitim ferdî olarak görülmektedir. Kişilerin kendilerini yetiştirmeleri, genellikle kendi çabalarıyla gerçekleşmektedir.

3.3.3. Hizmet İçi Eğitim

Amerika Birleşik Devletleri’nde yöneticilik, genellikle memurluğa girdikten sonra işbaşında deneyimlerle ve okul sonrası çalışmalarla elde edilebilecek bir yetenek olarak görülür.

Temel felsefe, yetişmenin ferdiliği ve yetişmenin öncelikle kişinin kendi çalışmaları ile mümkün olduğudur.

Bu ülkede görev yapan her sınıf ve derecedeki personelin hizmet içinde bilgi, beceri ve davranışları, amirleri tarafından işbaşında eğitim yoluyla geliştirilir. Ayrıca her kurumun kendi eğitim birimleri, eğitim ihtiyaçlarını ve bu ihtiyaçları giderecek programları düzenleyerek, yöneticilerin eğitilmelerini sağlar.⁴⁸⁰

1968 yılından itibaren, yöneticilerin hizmet içi eğitim ve yetiştirilmeleri Federal Yönetici Enstitüsü (FEI) tarafından yürütülmektedir.

Federal Yönetici Enstitüsü (Federal Executive Institute / FEI), Amerikan üst düzey kamu yöneticileri için ileri düzeyde eğitim veren kurumlar arası bir merkezdir. Enstitü tek bir kuruluşun değil, bütün kuruluşların üst düzey yöneticilerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak durumundadır. Enstitü, bir yönetim okulunu bitirmemiş, yönetime sonradan geçmiş olan teknik uzmanların, ikinci mesleklerinde (yönetim) gelişmeleri doğrultusunda da

⁴⁷⁹ Ergun, 1988, 55.

⁴⁸⁰ Kalkandelen, 1985, 85.

programlar hazırlar. Bu enstitü ayrıca, siyasal olarak atanmış kişilerden, eyaletlerden, yerel idarelerden ve yabancı ülkelerden de öğrenci kabul etmektedir.⁴⁸¹

Enstitüde bünyesinde; Federal Yöneticinin Rolü, Yöneticinin Yaşam Tarzı ve Sağlığı gibi konuların yanı sıra Anayasal Demokrasinin Sorunları ve Kamu Politikası, Yönetim Bilimi, Yönetim Sistemleri ve Kaynak Dağılımı, Önderlik Etkenliği ve Örgütsel Değişme gibi konuları içeren ders programları sunulmaktadır.⁴⁸²

Federal Yönetici Enstitüsü'nün programı “bireysel gelişme” programıdır, örgütsel değişme programı değildir. Enstitüdeki eğitim, bireysel gelişme yoluyla örgütsel değişmeyi ve etkinliği arttırmayı hedeflemektedir.⁴⁸³

Federal Yönetim Enstitüsü'nün yanı sıra, “Devlet Personel Dairesi” (Civil Service Commision) de kurumlar arası eğitim programlarıyla üst düzey yöneticilerinin, hizmet içinde eğitilmelerini sağlamaktadır. Bu hizmet içi eğitim kurumu, eğitim birimi ile hem kurumlar arası eğitim koordinatörlüğü yapmakta hem de kurumların ortak nitelikteki eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi için eğitim faaliyetleri düzenlemekte ve uygulamaktadır.⁴⁸⁴

Yöneticilerin hizmet içi eğitimleri için, Ulusal Eğitim Laboratuvarı'nın teşvikleri doğrultusunda Pittsburg Üniversitesi tarafından yapılan çalışmalar da önemlidir. Burada çeşitli temsil etme ve planlama teknikleri ile eğitim ve geliştirme programları düzenlenmektedir.⁴⁸⁵

Ayrıca, ABD'nin çeşitli kentlerinde “Federal İcra Heyetleri” kurulmuştur. Bu heyetler, taşradaki federal yöneticilerin etkinliğini arttırmayı ve bunun için yetiştirilmelerini amaçlamaktadır. Yine bunlar için, New York Eyaleti'nde ve Long Island Adası'nda kurulan “İcra Semineri Merkezi”, federal bakanlıklardaki dairelerin 13 ve 16. dereceler arasındaki memurları için eğitim vermektedir.⁴⁸⁶

⁴⁸¹ Ergun, 1988, 55-56.

⁴⁸² Ergun, 1988, 56-57.

⁴⁸³ Ergun, 1988, 61.

⁴⁸⁴ Kalkandelen, 1985, 85.

⁴⁸⁵ Türkay, 1971, 139.

⁴⁸⁶ Öztürk, 1994, 78.

Amerika’da kamu kesimi ile özel kesim arasında personel geçişi olduğundan dolayı, bir takım büyük ölçekli şirketler de üst düzey yönetici eğitimi için benzer örgütler kurmuşlardır. The General Motors Institute, The International Harvester School, The Standart Oil Company Center at Elizabeth gibi örgütler bu kurumlara örnektir.⁴⁸⁷

ABD’de personel ve yönetici eğitiminin geçmişi yakın zamana uzanmasına rağmen, son dönemlerde düzenlenen federal ve bölgesel eğitim programları sayesinde, üst düzey yönetici eğitiminde önemli bir gelişme sağlanmıştır.⁴⁸⁸

3.3.4. ABD’de Üst Düzey Yönetici Yetiştiren Kurumlar

Federal Yönetici Enstitüsü (FEI)

Kamu kesiminde üst düzey yönetici yetiştiren örgütlerin başında, Federal Yönetim Enstitüsü gelir. 1968 yılında kurulmuştur. Amacı, federal yöneticilerin hizmet içinde eğitim ve gelişimlerini sağlamak, yöneticilerin işbirliği içinde çalışabilme becerilerini geliştirmek ve onları çağdaş çevresel şartlara duyarlı kılmaktır.⁴⁸⁹

Enstitü, federal devletin bütün kamu kurum ve kuruluşlarına açıktır. Ayrıca, federe devletler ve yerel idarelerin eşdeğer kadrolarında görev yapan yöneticiler ile yabancı ülkelerden gelen yöneticiler de enstitü programlarına katılabilirler.⁴⁹⁰

Enstitü programlarına katılan yöneticiler, genellikle 30-60 yaş grubundandır. En az 20 yıllık hizmete sahip, yüksek öğrenimli kişilerdir. Katılanların 1/3’i fen ve mühendislik, 1/3’i işletme, geriye kalanlar ise hukuk ve diğer dallardan gelmektedir. Enstitüde eğitim yatılı olarak verilmektedir.⁴⁹¹

Federal Yönetim Enstitüsü’nün öğretim üye veya görevlileri, kamu, özel ve akademik örgütlerden öğretici ya da danışman olarak katılan kişilerden oluşur. Enstitüde: Mali Politika ve Sorunlar, Endüstri ve Ulaştırma, Planlama, Örgütlenme, Dengesel İşlemler,

⁴⁸⁷ Kalkandelen, 1985, 87.

⁴⁸⁸ Türkay, 1971, 142.

⁴⁸⁹ Ergun, 1988, 28.

⁴⁹⁰ Ergun, 1988, 55-56.

⁴⁹¹ Öztürk, 1994, 80.

Ulusal İlişkiler ve Sorunlar, Uygulama Becerisi, Yönetimde Karar Verme, Örgüt Teorileri, Yönetim Biçimleri gibi konular işlenmektedir.⁴⁹²

Seçkin öğretim ve program yöntemiyle eğitilen federal yöneticilerin, meslektaşlarıyla ilişkilerini arttıran, yeni yöntem ve konularda yeteneklerini geliştiren ve bugün ABD gibi gelişmiş ve büyük bir ülkenin yönetiminde daha fazla söz sahibi olabilmelerini sağlayan tek devlet okulu Federal Yönetici Enstitüsü'dür.⁴⁹³

Devlet Personel Dairesi

1883 yılında kurulmuştur. Bünyesinde bulunan 10 Bölge Eğitim Merkezleri ile Personel Yönetimi Eğitimi, Genel Yönetim Eğitimi, Haberleşme ve Daire İşlerine ait bilgiler gibi konularda kurslar düzenler. Kendi bünyesinde kurduğu Personel Yönetimi Eğitim Merkezi ile de, kendi personel uzmanlarını yetiştirir.⁴⁹⁴

Devlet Personel Dairesi, kendine bağlı eğitim birimi ile bir yandan kurumlar arası eğitim koordinatörlüğünü yapmakta, diğer yandan kurumların ortak nitelikteki eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi için bir kısım eğitsel faaliyetler düzenlemekte ve uygulamaktadır.⁴⁹⁵

ABD'de Devlet Personel Dairesi ve Federal Yönetim Enstitüsünden başka özel ve kamu kesiminde birçok okul, enstitü, merkez, şirket, birlik ve dernek mevcuttur.

Amerika'da kamu kesimi ile özel kesim arasında personel geçişinin olması sebebiyle; büyük şirketler, üst düzey yönetici yetiştirmek için Federal Yönetim Enstitüsü'ne benzer eğitim örgütleri kurmuşlardır. The Genel Motors Institute, The International Harvester School, The Standard Oil Company Center at Elizabeth vb. bunlardan bazılarıdır.⁴⁹⁶

Yukarıdaki kurumlara ilaveten, yerel yönetim personel ve yöneticilerinin eğitimi için faaliyet gösteren; Uluslararası Şehir İdarecileri Derneği, Amerikan Yönetim Derneği,

⁴⁹² Kalkandelen, 1972, 87.

⁴⁹³ Öztürk, 1994, 81.

⁴⁹⁴ Öztürk, 1994, 82.

⁴⁹⁵ Kalkandelen, 1985, 85.

⁴⁹⁶ Kalkandelen, 1985, 87.

Kamu Personeli Derneği, Ulusal Şehirler Birliği, Virginia Belediyeler Birliği, California Şehirler Birliği gibi kuruluşlar vardır.⁴⁹⁷



⁴⁹⁷ Tortop, 1991, 280-281.



4. BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ

Yönetici eğitimi, geçmiş devirlere kıyasla günümüzde çok hızlı ve umulmadık gelişmeler kaydetmekte ve dinamik bir görünüm arz etmektedir. Bu nedenle bu tür çalışmaların her zaman için yenilenmesi, geliştirilmesi ve genişletilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan devlete, büyük işletmelere, eğitim kurumlarına, diğer kurum ve kuruluşlara büyük görevler düşmektedir. Bütün bu unsurlar birbirleriyle işbirliği ve dayanışma içinde çalıştıkları sürece, ülke kalkınmasına büyük katkılar sağlanacaktır.⁴⁹⁸

Kamu yönetiminde temel amaç; kamu hizmetlerinin etkin, sürekli ve verimli yapılabilmesidir. Üst düzey yöneticilere verilen önem, bu amaca ulaşmayı kolaylaştırır. Çünkü topluma ve ülkedeki vatandaşlara hizmet etme görevi, üst düzey yöneticilere verilmiştir. Dolayısıyla, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmeleri ve eğitilmeleri, en önemli konular arasındadır.⁴⁹⁹

Günümüzde devletlerin yürüttüğü hizmetler sayı olarak artmış, özellik yönünden de gelişmiştir. Neticede, devletlerin örgütsel yapıları büyümüş ve işleyişleri daha karmaşıklaşmıştır. Büyük ölçekli kamu kuruluşları, tüm toplumlarda halkın gündelik gereksinimlerinin bütününe bir şekilde etkilemektedir. Söz konusu kamu kuruluşlarında çalışan personellerin sayısı artmış ve kamu bütçeleri büyümüştür. Nihayetinde, devletlerin halk üzerindeki etkisi de artmıştır.⁵⁰⁰

Yönetimle devlet kavramı iç içedir. Devlet düzenindeki değişimler, büyük ölçüde yönetim anlayışlarını da değiştirmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra kamu hizmetlerinin alanı ve içeriği önemli ölçüde genişlemiştir. Kamu kuruluşları da sosyoekonomik yapıdaki değişikliklerinin sonucu olarak, daha etkili ve rasyonel çalışabilmek için kendilerini çevresel değişikliklere uyarlamaya çalışmışlardır. Bu nedenle, kamu hizmetleri için nitelikli eleman yetiştirme konusu önem kazanmıştır. Toplumsal değişme ve endüstrileşme

⁴⁹⁸ Türkyılmaz, 2009, 2.

⁴⁹⁹ Türkyılmaz, 2009, 2.

⁵⁰⁰ Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası, 2.

sürecinde, kamu kurum ve kuruluşlarını ve kamu hizmeti görevlerini hizmet anlamında etkili kılmak, kamu yönetiminin temel görevlerinden olmuştur.⁵⁰¹

Kamu kurumlarının etkili ve verimle hale getirilmesi çalışmaları, kamu yöneticilerinin yöneticilik alanında eğitilmelerinin bir ihtiyaç olduğunu ortaya çıkardı. Böylece yöneticilik meslek haline geldi. 1950’li yıllarda Birleşmiş Milletlerin de katkısıyla, çeşitli ülkelerde kamu yönetimi okulları ve endüstrileri açılmaya başladı. Böylece çeşitli mesleklere mensup yönetici adaylarına, yöneticilik formasyonu kazandıracak hizmet öncesi yönetici yetiştiren kurumlar kuruldu.⁵⁰²

Yönetim çalışmaları, kültür ve sosyal yapı ile yakından ilgilidir. Almanya’da, İngiltere’de, ABD’de, Japonya’da, Hindistan’da ya da Türkiye’de yöneticilerin iş yapma yöntemleri oldukça farklı olabilir. O halde yöneticilerin karşılaştığı temel güçlüklerden birisi kendi gelenekleri, tarihleri ve kültürleriyle uyumlu olan yöntemi bulmak ve teşhis etmektir. Özetle, Peter Drucker’in belirttiği gibi; “her toplumun bütün işlerinde olduğu gibi, yönetim çalışmalarında da kendi kültürüne ve özüne has bir model vardır. Bu modelin geliştirilmesi hem kurumların hem de o toplumun kalkınması için hayati önem taşır.”⁵⁰³

Türkiye’de kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu personel, yükseköğrenim kurumları tarafından yetiştirilmektedir. Üst düzey yöneticilik görevlerine alımlar için gerekli olan eğitim, devlet memurluğuna girmek için alınan eğitimle genellikle aynıdır. Bununla birlikte yöneticilik görevlerinde bulunanların büyük çoğunluğu yükseköğrenim görmüş olan kimselerdir.⁵⁰⁴

Türkiye’de genellikle yöneticilerin yetiştirilmesiyle ilgili açık ve belirli bir politika geliştirilememiştir.⁵⁰⁵ Türk kamu yönetiminde yöneticilik kadrolarına her çeşit fakülte, akademi, enstitü ve yüksekokullarından mezun olanlar, bir öğrenim konusu sınırlaması yapılmadan alınmaktadır. Üst düzey yöneticilik kadroları, alt kadro çalışanlarının yetkili amirlerince uygun görülmesi ile doldurulmaktadır. Bu durumda Türkiye’de yöneticiliğin,

⁵⁰¹ Canman, 1995, 85.

⁵⁰² Kaya, 1999, 257.

⁵⁰³ Öztürk, A. (1997). İşletme Yönetimi-Kültür İlişkisi ve Türk Yönetim Kültürünün Tanımlanmasına İlişkin Bir Çalışma. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 87-88.

⁵⁰⁴ Onaran, 1967, 32.

⁵⁰⁵ Ergun, 1983, 23.

öğretime ve hizmet öncesi eğitime bağlı olmadan, deneme- yanılma yolu ile öğrenildiğini söyleyebiliriz.⁵⁰⁶

Türkiye’de kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişi Fransa’dan alınmıştır. Kamu yönetimi eğitim anlayışını Türkiye’de ilk kez yapılandırmaya çalışanlar, ABD’de kamu yönetimi eğitimi almış kişilerdir.⁵⁰⁷ Bilindiği gibi, Fransa ve ABD’nin kamu yönetimi anlayışı birbirinden çok farklıdır. Türk Kamu Yönetimi, disiplinli birçok devletin kamu yönetimi disiplininin etkilenmiştir.⁵⁰⁸

Türkiye’de kamu yönetimi eğitimi 1940’lı yılların ortalarına kadar “genel kamu hukuku” içinde, 1970’li yılların başına kadar “siyaset bilimi” içinde, 1980’li yıllarla birlikte “işletme bilimi” içinde yapılmıştır.⁵⁰⁹ Kamu yönetimi eğitiminin özellikle hukuk ve siyasal bilimler çerçevesinde yapılması, geniş bir dünya görüşü kazandırmıştır.⁵¹⁰

Türkiye’de var olan toplulukçu kültür ile lideri önemseyen, onu örnek alan ve izleyen geleneksel yapı, kamu yöneticilerini daha itinalı yetiştirmeyi gerektirmektedir. Mevzuatta üst düzey kamu yöneticisini tanımlayan ve açıkça sayan bir düzenleme yoktur. T.C. Anayasası’nın 128. Maddesi gereği çıkarılan 3149 sayılı yasa, bu konuda üst düzey yöneticileri sayarak belirlemiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi kararıyla yasa iptal edilmiştir.⁵¹¹

Türkiye gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle, üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusunda gerçekçi tedbirler almak ve uygulamak zorundadır. Bu amaçla bugüne kadar uygulamaya konulan kararların çoğu sadece metin üzerinde kalmış, çok az karar uygulanabilmiştir. Nedenlerin başında, Türk personel sisteminin hızla gelişen ve ilerleyen çağa ayak uyduramaması gelmektedir.⁵¹²

Türkiye’de kamu hizmetlerine almada ayrıcalıklı görevler (Kaymakamlık, Müfettişlik, Mühendislik, Doktorluk vb.) dışında yönetici uzman ayrımı yapılmamaktadır. Kişiler sadece öğrenim seviyelerine göre uygun kadrolara atanmakta, üst düzey yönetici

⁵⁰⁶ Kalkandelen, 1985, 103.

⁵⁰⁷ Kaya, 1999, 254.

⁵⁰⁸ Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19

⁵⁰⁹ Güler, 1994, 15.

⁵¹⁰ Canman, 1978, 10.

⁵¹¹ Türkyılmaz, 2009, 107.

⁵¹² Öztürk, 1994, 205.

kadrolarına belli bir hizmet dönemi sonunda atanmaktadırlar. Bu durumda yöneticilik kariyeri olsun veya olmasın, sadece yükseköğrenim gören her kişi yöneticilik kademelerine yükselebilmektedir.⁵¹³

Türk kamu yönetiminde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer almasına rağmen, belli bir yönetici sınıfın oluşturulamaması da yönetici adaylarının belirlenmesini ve yetiştirilmesini imkansız hale getirmiştir.

Türkiye'de üst düzey yöneticilerin eğitilememesinin nedenlerinden bir tanesi de siyasal etkidir. Eskiden beri, üst düzey görevlere atanması istenen kişilerin sadece iktidardaki siyasi partinin ideolojisine bağlılığına bakılmaktadır. Bu uygulama sık sık hükümet değişikliği düşünüldüğünde, yöneticilerin tecrübe ile yetiştirilmesini olumsuz etkilemektedir.⁵¹⁴

Türkiye'de üst düzey yöneticilerinin büyük çoğunluğu kariyer sistemine göre, bulundukları görevin bir alt kademesinden gelmektedir. Ayrıca bulundukları görevlere de aynı kurum içinden yükselmektedirler. Kısacası, üst düzey görevlerde kurumlar arası hareketlilik düşük seviyededir.

Liyakat, kariyer ve siyasal yansızlık ilkeleri mevzuatta yer almasına rağmen, uygulamalarda gerekli titizlik gösterilmemektedir. Kamu personellerinin ve yöneticilerinin hukuki durumları 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'da düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 1982 Anayasasında konu ile ilgili temel ilkeler bulunmaktadır. 70. maddeye göre “Her Türk Kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği özelliklerden başka bir ayırım gözetilmez” ifadesi yer almaktadır. Kamu hizmetlerine girişte vatandaşlar arasında, görevin gerektirdiği nitelikler haricinde hiçbir suretle ayırım yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu ifadelerden yola çıkarak, 1982 Anayasası'nda liyakat sisteminin benimsendiği söylenebilir.

Toplumların bugünkü devlet, siyaset ve yönetim anlayışları geçmişlerinden etkilenmiştir. Milletler, geçmiş nesillerden aldıkları değerlerin, davranışların, kurumların yükünü taşır. Kamu yönetiminin de bir ayağı, geçmiş zamanlardaki yönetim tarihindedir. Bir toplumun

⁵¹³ Öztürk, 1994, 206.

⁵¹⁴ Öztürk, 1994, 206.

geçmişteki yönetime ilişkin değerleri ve kurumlarını önce kendi içinde, sonra çağdaş ülkelerle karşılaştırmak, yönetim düşüncesinin gelişmesine katkı sağlar.⁵¹⁵

Bu bölümde Türkiye ile diğer ülkelerin (Fransa, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri) üst düzey yönetici yetiştirme sistemlerinin karşılaştırılmalı analizi, aşağıdaki başlıklar altında yapılacaktır. Türkiye ile diğer ülkelerin üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri; tarihsel gelişim ve tecrübe yönünden, hizmet öncesi eğitim yönünden, hizmet içi eğitim yönünden, liyakat ilkesi yönünden, yerel yönetici eğitimi yönünden, yasal düzenleme yönünden, liyakati koruyan kurumlar yönünden ve yönetici sınıfları yönünden karşılaştırılacaktır.

4.1. Türkiye-Fransa Karşılaştırması

Tarihsel gelişim ve tecrübe yönünden

Türkiye'deki geleneğin ve tecrübenin, 14. Yüzyıla kadar uzandığı görülmektedir. Özellikle Osmanlı Devleti'ndeki Enderun Eğitim Sistemi, Türkiye'nin bu alanda sahip olduğu en önemli mirastır. Faaliyet gösterdiği çağın şartları düşünüldüğünde, Enderun Mektebi bu alanda benzersiz bir kurum olarak karşımıza çıkar.

Fransa'nın üst düzey yönetici yetiştirme konusundaki tarihsel gelişimine bakıldığında, bu alandaki faaliyetlerinin 18. Yüzyılın sonlarında, özellikle Napolyon Dönemi'nde başladığı görülüyor. Bu dönemde, kamu personel rejimi ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmış ve bazı kurumlar açılmıştır. Ancak Fransa'nın üst düzey yönetici yetiştirme konusunda kurumsal ve sistematik olarak başlattığı ilk hareket, 1945 yılında ENA'nın açılmasıyla olmuştur.

İşlevsel anlamda Fransa'daki ENA, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Enderun Mektebine; Fransa'da ENA'ya öğrenci yetiştiren Siyasal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yerleştirme Merkezi gibi kurumlar da, Osmanlı'daki Enderun'a öğrenci yetiştiren Hazırlık Saraylarına benzemektedir. Nitekim ENA'nın, Enderun Mektebi'nden esinlenilerek kurulduğu da bilinmektedir.

⁵¹⁵ Eryılmaz, 2004, 47.

Özellikle II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra, dünya genelinde yeniden yapılanma ve gelişmelerin etkisiyle, kamu yönetimi alanına bakış değişmeye başlamış ve “ülkelerin kalkınmasında kamu yönetimlerinin önemli bir faktör olduğu” görüşü benimsenmiştir. Etkili bir kamu yönetimi için de, iyi yetiştirilmiş kamu yöneticilerine sahip olmanın önemi fark edilmiştir. Bu kapsamda, 1945 yılında Fransa'da ENA kurulmuştur. Türkiye'de ise, Birleşmiş Milletlerin tavsiye ve desteği ile 1953 yılında TODAİE kurulmuştur. Birçok bilim adamına göre bu iki kurum birbirine çok benzetilmekteyse de, aralarında çeşitli yönlerden farklılıklar da vardır.

Türkiye'de üst düzey yönetici yetiştiren TODAİE ile Fransa'da üst düzey yönetici yetiştiren ENA karşılaştırıldığında aşağıdaki sonuçlar sıralanabilir⁵¹⁶

TODAİE ve ENA arasında benzer ve farklı yönler bulunmaktadır. Her iki kurumun da amacı, kamu yönetimine yönetici yetiştirmektir.

TODAİE'de Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı (KYUP) ve kısa süreli eğitim programları (KSEP) düzenlemektedir. ENA'da ise uzun süreli uzmanlık programı uygulanır.

TODAİE araştırmaya önem vermekte kurumsal ve kurumlar arası düzeyde araştırma yapmaktadır. ENA'da ise araştırma yapılmamaktadır.

TODAİE'de 10 tane kıdemli öğretim üyesi vardır. ENA'da ise 2 tane kıdemli öğretim üyesi görev yapar.

ENA'da öğretim 28 aydır. Bunun 11 ayı stajda geçmektedir. TODAİE'de ise KYUP'ta eğitim süresi 24 aydır. Bu sürenin ilk yılı ders dönemi olup TODAİE'de geçer. İkinci yılı ise tez dönemi olup, öğrencilerin kendi kurumlarında geçer.

ENA'da tamamen aktif metot kullanılmaktadır. TODAİE'de ise aktif metot konusu yeterince geliştirilememiştir.

Her iki kuruluş da, yönetim elemanı ihtiyacını üniversitelerden ve kamu kurumlarının idari yöneticilerinden karşılamaktadır.

⁵¹⁶ Ar, 1986, 23.

TODAİE'nin kamu yönetimi lisansüstü uzmanlık programı (KYUP) mezunlarının, ne tür görev alacağı belli değildir. Bu konuda herhangi bir yasal düzenleme yoktur. ENA'da ise eğitime başlayanların kurumları ile ilişkisi kesilir. ENA'dan mezun olacakların atanacakları kadrolar hazırdır.

TODAİE'de kamu yönetimi lisansüstü uzmanlık programına girmek için yaş sınırı 45'tir. ENA'da eğitim görebilmek için yaş sınırı 30'tur.

TODAİE'de kamu yönetimi lisansüstü uzmanlık programına (KYUP'a) katılan kişi sayısı 70-80'dir. ENA'da eğitime katılan kişi sayısı 150-160'tır. TODAİE ile ENA'da işlenen konular arasında benzerlik vardır.

TODAİE'de sınıf mevcudu 25-35 kişidir. ENA'daki sınıf mevcudu ise 10-12 kişidir.

Her iki kurumda da kişisel başvuru kabul edilebilir. Türkiye'de TODAİE sınavını kazanan adayın eğitimi için, adayın çalıştığı kurumun izin vermesi gerekir. Fransa'da ise, ENA sınavını kazanan öğrenci ENA'nın öğrencisi olur ve çalıştığı kurum ile ilişkisi kesilir.

TODAİE ve ENA'da her yıl belirli sayıda yabancı öğrenci kontenjanı açılır. İki kurum bu yönüyle benzeşmektedir.

ENA hizmet öncesi eğitim veren bir kurum niteliğindedir. TODAİE ise, hizmet içi eğitim veren bir kurumdur.

Hizmet öncesi eğitim yönünden

Türkiye'de yönetici yetiştiren kurumların üniversiteler ve yüksekokullar olduğu söylenebilir. Ancak bu konuda doğrudan doğruya hizmet alanına yönelik öğrenci yetiştiren herhangi bir hizmet öncesi eğitim kurumu yoktur. Son yıllarda üniversitelerin bünyesinde "Sağlık Kurumları Yöneticiliği" gibi bölümler açılmış olsa da, bunların etkinliği de tartışmaya açıktır. Kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu üst düzey yönetici adayları, devlet memurluğuna girmiş, belirli bir kıdem elde etmiş ve çalışılan kurumun terfi şartlarını karşılamış olan kişiler arasından seçilmektedir.

Fransa’da ise üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme alanında, hizmet öncesi eğitim veren kurum olarak ENA görülmektedir. ENA bu konuda örnek oluşturan bir kuruluştur. Fransa’da üst düzey yönetici olabilmek için ENA’da eğitim görmek ve mezun olmak zorunludur.

Hizmet içi eğitim yönünden

Türkiye’de bu alanda merkezi nitelikte hizmet veren tek önemli kurum olarak TODAİE gösterilebilir. Ancak TODAİE’nin 02.07.2018 tarihinde kapatılması neticesinde, bugün itibarı ile kamu kurumlarına üst düzey yönetici yetiştiren merkezi bir kurum olmadığı görülmüyor. Türkiye’de kamu yöneticilerine yönelik hizmet içi eğitim programları, genellikle yöneticilerin kendi kurumları tarafından düzenlenmektedir.

Oysa Fransa’da, hizmet içi eğitim vermeyi amaç edinmiş, bu alanda faaliyet gösteren pek çok kurum vardır. Özellikle ENA’ya bağlı Yüksek Yönetim İncelemeleri Merkezi, Ecoles Des Import, Ecole De Securite, Institute National d’Administration Sedare gibi hizmet içi eğitim veren okul ve enstitüler mevcuttur. Yine Siyasal Bilimler Enstitüsü ile Maliye Bakanlığı Mesleki Eğitim ve Yerleştirme Merkezi adlı kurumlar, öğrencilerini hem ENA sınavlarına hazırlamakta hem de onlara hizmet içi eğitim vermektedir.

Liyakatin uygulanışı yönünden

Klasik Dönem Fransa’sında, kamu görevlerine atanmalarda yağma sisteminin 18. Yüzyıla kadar devam ettiği söylenebilir. Bu yüzyıla kadar, Fransa’da memurluk satılabilir haldeydi. Sonraları memurluk miras yolu ile intikal ettirilmeye başlanmıştır. Krallar kendilerine yakın olan ve kendilerini destekleyen kişilere devlet görevlerini satmışlardır. Fransız İhtilali’ne kadar olan dönemde, Fransız Kamu Yönetiminde liyakatin olmadığı, “Yağma Sisteminin” egemen olduğu ifade edilebilir.

Aynı dönemlerde Osmanlı bürokrasisinde liyakat sistemi etkili ve başarılı bir biçimde uygulanmıştır. Yaklaşık 500 yıl boyunca Osmanlı Bürokrasisine üst düzey yönetici yetiştirmiş olan Enderun Mektebi başarı, yetenek, zekâ, bilgi, beceri esaslı bir eğitim sistemini ırk, din, dil, mezhep, renk ayrımı gözetmeksizin uygulamıştır. Bu uygulamanın sonucunda layık olanın, yaraşanın hak ettiği görevlere getirilmesi anlamını taşıyan “liyakat ilkesi”, sistemde yerini almıştır.

Osmanlı Padişahları, Enderun Sisteminin düzenli bir biçimde sürdürüldüğü dönem boyunca bir iki istisna dışında, hiçbir zaman devlet yönetim görevlerine, kendi yakınlarını, ya da üst düzeyde görev yapan diğer yöneticilerin akraba, eş ve dostlarını atamamışlardır. Hem Enderun’a öğrenci seçilmesinde, hem Enderun içindeki yükselmelerde, hem de devlet görevlerine yapılan atamalarda liyakati esas alan “Çıkma Kanunu (Terfi Sistemi)” bu konudaki uygulamaların en önemli göstergesidir.

Özetle; bugün kamu yönetimi ve yönetici yetiştirme alanında Dünya’da lider olan Fransa’nın klasik dönemlerde yağma sistemi ile boğuşurken, aynı dönemde Osmanlı İmparatorluğu’nun liyakat sistemini başarıyla uyguladığı söylenebilir.

Günümüzdeki mevcut duruma bakıldığında; hem Fransa’da hem de Türkiye’de kamu hizmetlerine girişlerin, atamaların, terfilerin ve görevde yükselmenin belirli standartlara ve kurallara bağlanarak, bunların yasalarla güvence altına alındığı söylenebilir. Bu durum, her iki ülkede de liyakat ilkesinin benimsendiğini göstermektedir. Ancak yasa ve yönetmeliklerde belirtilen ilkenin, uygulamaya ne ölçüde yansıdığı da tartışmaya açıktır. Türkiye’deki “istisnai memurluk” statüsü, liyakat ilkesini zedeleyen önemli sebeplerden biridir. Yine eskiden beri eleştirilen nepotizm ve kayırmacılığa dayalı uygulamalar, Türkiye’de halen çözüme kavuşmuş değildir. Fransa’ya özgü bir organ olan “Bakanlık Kabinesi”, kayırmacılığa dayalı uygulamalara karşı bir önlem olarak kurulmuştur. Türkiye’de ise, buna benzer bir organ yoktur.

Yerel yönetici eğitimi yönünden

Fransa’da Merkezi Yönetim mekanizmasında çalışan yöneticilerin eğitiminin yanında, yerel yöneticilere yönelik de eğitimler verilmektedir. Yerel idarelerin yöneticilerini ve personelinin eğitmek için birçok kuruluş ve kurumlar vardır. Bunlardan en önemlileri; Komün Personeli Eğitim Merkezi, Ulusal Belediye İdareciliği Okulu, Belediyecilik İncelemeleri Ulusal Derneği (ANEM), Lille İdari Geliştirme ve Yetiştirme Merkezi, Yerel İdare Memurlarının Yetiştirilmesi Yüksek Merkezi, Strasbourg Pratik İdare Okulu, Crolles Sosyal ve Belediye Yetiştirme Merkezi’dir.

Türkiye’de ise üst düzey yönetici yetiştirme programları genellikle merkezi yönetim mekanizmasında çalışan personellere yönelik olup, yerel yöneticilere yönelik merkezi bir

eğitim kurumu bulunmamaktadır. Aslında TODAİE bünyesinde daha sonra kurulan YYAEM, bu konuda sınırlı da olsa faaliyet göstermiştir. Ayrıca 2005 yılında Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği tarafından kurulan “Yerel Yönetimler Akademisi” de yerel yöneticilere ve personellerine eğitim seminerleri düzenlemektedir. Ancak bu faaliyet çok sınırlı, dağınık ve yerel nitelikte olup etkisi yok denecek kadar azdır. Üstelik TODAİE’nin kapatılması sonrasında, YYAEM de bu faaliyetlerini sonlandırmıştır.

Yönetici sınıfı bakımından

Fransa’da kurumlararası bir üst düzey yönetici sınıfı bulunmaktadır. Bunlar “Yönetmel Corps” olarak ifade edilirler. Genellikle ilköğretimden yükseköğretimlerine kadar seçkin kurumlarda eğitim görerek, ENA’ya girmiş ve ENA’dan mezun olmuş kişilerden oluşmaktadır. Fransa’daki bu sınıf, ait olduğu toplumdan kopuk, mesafeli ve kapalı olduğu yönünde ağır eleştiriler almıştır. Bundan duyulan sosyal rahatsızlık sebebiyle, 2019 yılı Nisan ayında ENA’nın kapatılması da gündeme gelmiştir.

Türkiye’de ise henüz böyle bir yönetici sınıfı oluşturulmamıştır. Aslında 657 sayılı kanunun 36. maddesi, Türkiye’de kurumlararası bir yönetici sınıfı oluşturulmasını emretmekteydi. Ancak, maddedeki söz konusu hüküm uygulanmamış ve 1970 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Liyakati koruyan kurum/kurumlar yönünden

Fransa’da, seçilerek iktidara gelen partiler ile yönetim kademesi arasında, ülkeye özgü bir organ olan “Bakanlık Kabinesi” yer alır. Bu organ yönetiminin siyasallaşmasını engelleyici görevi yerine getirir. Türkiye’de ise bu görevi yerine getirecek herhangi bir kurum yoktur.

Yasal mevzuat yönünden

Türkiye’deki mevzuatta, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesini düzenleyen bir kanun bulunmamaktadır. T.C. Anayasası’nın 128. Maddesi gereği 1984 yılında çıkarılan 3149 sayılı kanun, üst düzey kamu yöneticilerinin eğitimini düzenlemiş ise de, Anayasa Mahkemesi kararıyla bu kanun iptali edilmiştir. Bu nedenle, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmeleriyle ilgili belirsizlik sürmektedir.

Oysa Fransa'nın üst düzey yönetici eğitimi konusunu düzenleyen, sistematik ve sağlam olarak nitelendirilebilecek yasal bir mevzuatı bulunmaktadır. Nitekim Fransa'da üst düzey yönetici olabilmek için, ENA'dan mezun olmak zorunludur. Ancak Türkiye'de üst düzey yönetici olabilmek için, böyle bir zorunluluk yoktur.

4.2. Türkiye-İngiltere Karşılaştırması

Tarihsel gelişim ve tecrübe yönünden karşılaştırıldığında

Türkiye'nin, bu yönden çok daha köklü geçmiş ve geleneğe sahip olduğunu görüyoruz. Osmanlı Dönemi'nde, 1300'lü yıllara kadar uzanan Enderun Eğitim Sistemi çağdaşları arasında taktır. Bu kurum ve gelenek, sahip olunan en önemli yönetim kültürü mirasıdır.

16. yüzyılda İngiliz Kralı VII. Henry, Kanuni Sultan Süleyman'a bir heyet göndermiştir. Osmanlı Kamu Yönetim Sistemi'ni incelemiştir. İngiliz Personel İdaresi'nin temelini teşkil eden Civil Service'in, Osmanlı'dan örnek aldığı bilinmektedir. İngiliz personel idaresi, Osmanlı'dan aldığı kamu yönetimi örneğini İngiltere'de kurarak, Avrupa ülkelerine örnek olmuştur.

İngiltere'de 1854 yılına kadar kamu personel sisteminde kayırma sistemi uygulanmıştır. İngilizler, liyakat sistemini ancak 1854 yılındaki Northcote-Trevelyan Raporu ile hayata geçirebilmişlerdir. Bu tarihe kadar İngiltere'de kamu hizmetlerine, kayırma sistemine dayalı atamalar yapıldığı, memurluk görevlerinin zengin ve imtiyazlı sınıflara para karşılığında satıldığı, atamaların keyfi yapıldığı görülmektedir.

Oysa Osmanlı'da 14. Yüzyılda bile, Çıkma Kanunu'na dayalı "liyakat ve yeterlilik sisteminin" başarı ile uygulandığı görüyoruz. İngiltere'de söz konusu kayırmacılığın 1968 yılına kadar da tam olarak giderildiği söylenemez. 1968'de yayınlanan Fulton Komisyon Raporu'ndan sonra, İngiliz yöneticilik sisteminde köklü bir değişim sürecine girildiği görülür.

Yapılan karşılaştırmada şu tespiti de belirtmek gerekir: İngiliz kamu yönetimindeki "İdare sınıfları", "İhtisas sınıfları", "Kurumsal sınıflar" şeklinde yapılan 3'lü tasnifin Osmanlı Devleti'ndeki "Mülkiye", "Kalemiye", "İlmiye" şeklinde yapılan sınıflandırma sisteminden alındığı söylemek mümkündür.

Hizmet öncesi eğitim yönünden

Türkiye’de hizmet öncesi yönetici adayı yetiştiren kurumların, üniversiteler ve yüksekokullar olduğu görülmektedir. Fakat bu konuda doğrudan doğruya hizmet alanına yönelik yönetici yetiştiren herhangi bir hizmet öncesi eğitim kurumu yoktur. Kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu yönetici adayları, devlet memurluğuna girmiş, belirli bir kıdem elde etmiş ve çalışılan kurumun terfi şartlarını karşılamış kişiler arasından seçilmektedir.

İngiltere’de de benzer durum söz konusudur. İngiltere’de yöneticilerin hizmet öncesinde yetişmeleri ile ilgili bir okul yoktur. Bu ülkede yönetici sınıfın eleman ihtiyacı Oxford ve Cambridge Üniversitesi mezunlarından karşılanmaktadır. İngiltere’de hizmet öncesinden çok, hizmet içinde deneme-yanılma yolu ile eğitim verilmektedir. 1968 yılında yayınlanan Fulton Raporu’nda, yöneticiliğin sadece işbaşında deneme-yanılma yoluyla öğrenilemeyeceği, bunun için hizmet önce eğitimin de gerekli olduğu belirtilmiştir. Ancak İngiliz yönetim sisteminde hâkim olan geleneksel düşünce, halen varlığını sürdürmektedir.

Hizmet öncesi eğitim yönünden, iki ülkenin benzer özellikler taşıdığı söylenebilir. Bu yönüyle aradaki fark, ancak üniversite eğitimlerinin kalitesi ile ölçülebilir.

Hizmet içi yönetici eğitimi yönünden

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerine hizmet içi eğitim veren tek önemli merkezi kurumun TODAİE olduğu görülüyor. Bunun yanında, kamu yöneticilerine hizmet içi eğitim genellikle çalışmakta oldukları kurumlar tarafından verilmektedir. Bu eğitimlerin kapsamı genellikle seminer, toplantı, kurs gibi kısa süreli eğitimlerdir. Ayrıca Türkiye’de yöneticilerin hizmet içi eğitim almaları zorunlu değildir.

İngiltere’de ise hizmet içi yönetici eğitimi, kamu yöneticileri için zorunludur. Amaç, yöneticilerin sistemli bir hizmet içi eğitime tabi tutularak gerekli bilgi ve deneyimleri edinmeleridir. İngiltere’de hizmet içi eğitim teorik olmaktan çok, uygulamaya dönük ve yaparak öğrenmeye yöneliktir. Genellikle hizmet içi eğitim süresi toplamda 2 yıla yaklaşmaktadır. İngiltere’de hizmet içi eğitim veren başlıca kurumalar şunlardır: Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü, İngiliz Yönetim Personeli Koleji, Batı İngiltere Sevk İdare Merkezi, Brookfield Monor Sevk ve İdare Merkezi, Oxford Sevk ve İdare Merkezi.

Sonuç olarak; hem hizmet içi eğitim kurumlarının fazlalığı, hem de hizmet içi eğitimin kalitesi ve sistematikliği yönünden, İngiltere'nin Türkiye'ye göre daha güçlü olduğu söylenebilir.

Liyakatin uygulanışı yönünden

İngiltere'de 19. Yüzyılın ortalarına kadar kamu hizmetlerine, kayırma sistemine dayalı atamalar yapıldığı görülüyor. 1854 tarihinde yayınlanan Trevelyan Raporu ve özellikle de 1968 tarihinde yayınlanan Fulton Raporuyla, İngiliz Kamu Personel Sisteminde liyakat ilkesi yerleşmiştir. Bugünkü İngiliz kamu personel rejimi, liyakat ilkesine dayanmaktadır.

Avrupa'da personel sorunlarına eğilen ve liyakat sistemini kurmak için çalışan ülkeler arasında İngiltere'nin önemli bir yeri vardır.⁵¹⁷ İngiltere'de uygulanan kamu personel sistemine göre, kamu görevlileri milletin hizmetinde görev yapmaktadırlar. Yani iktidar sahibi siyasi parti değiştiğinde, memurlar görev yerlerinde kalarak yeni iktidar olan partinin emrinde çalışırlar. Sebebi; memurların bakan emrinde değil, yüksek dereceli bürokratların emrinde çalışmasından kaynaklanmaktadır. Bu yapı, Türk Kamu Yönetimi'ndeki Bakan ve Müsteşar ilişkisine benzetilebilir.⁵¹⁸

Devlet memurluğuna seçilmelerde, görevde yükselmelerde ve üst düzey yöneticiliğe terfilerde sınavları kazanmak eğitim şartını sağlamak, olumlu sicil almış olmak gibi kuralların uygulandığı düşünülürse; hem İngiltere'nin hem de Türkiye'nin liyakat sistemini uygulama konusunda benzer nitelikler taşıdığı söylenebilir. Ancak Türkiye'de söz konusu liyakat kuralları prosedürde olmasına rağmen, uygulamaya tam ve doğru biçimde yansıyor yansımadığı tartışmalıdır. Türkiye'de eskiden beri, genellikle üst düzey makamlara yapılan atamalarda siyasi tercihler, kayırma ve torpil gibi liyakati bozucu bir takım olumsuz uygulamalar yapıldığı bilinmektedir.

Yerel yönetici eğitimi yönünden

Türkiye'de yerel yönetici yetiştirmeye yönelik sistemli ve kapsamlı bir eğitim faaliyetinin olmadığı görülüyor. Türkiye'de şimdiye kadar uygulanan yönetici eğitimi programlarının

⁵¹⁷ Onaran, 1967, 2.

⁵¹⁸ Karatepe, Ş. ve Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye için Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 77-104.

tamamına yakını, merkezi yönetim mekanizmasında çalışan kamu yöneticilerine yönelik olmuştur. Yalnızca TODAİE bünyesinde daha sonra kurulan YYAEM, bu konuda sınırlı da olsa faaliyet göstermiştir. Ayrıca 2005 yılında Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği tarafından kurulan “Yerel Yönetimler Akademisi” de yerel yöneticilere ve personellerine eğitim seminerleri düzenlemektedir. Ancak bu faaliyetler çok sınırlı, dağınık ve yerel nitelikte olup etkisi yok denecek kadar azdır. Üstelik TODAİE’nin kapatılması sonrasında, YYAEM de bu faaliyetlerini sonlandırmıştır.

İngiltere’de ise, merkezi idare yöneticilerinin yanında, yerel yöneticilerin eğitilmesi için de hizmet içi eğitim faaliyetleri yürütülmektedir. Bu faaliyetleri sistemli biçimde yürüten, merkezi nitelikte kurumlar vardır. Bu kurumlar; Mahalli İdareler Eğitim Kuruluşu, Birleşik Krallık Mahalli İdareler Memurları Ulusal Derneği, Mahalli İdareler Eğitim Kurulu, Belediye Muhasip ve Veznedarları Enstitüsüdür. Söz konusu kurumlar tarafından, tatil kursları ve mektuplaşma yoluyla eğitimler düzenlenmektedir.

Yönetici sınıf bakımından

Türkiye’de kurumlar arası bir üst düzey yönetici sınıfı bulunmamaktadır. 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesi, üst düzey yönetici sınıfı kurulması yönünde hüküm içermekteydi. Fakat kanunun bu hükmü 1970 yılında kaldırılmıştır. O tarihten bugüne kadar da, bu konuyla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

İngiltere’de de, kanunlarda böyle bir yönetici sınıfının kurulması emredilmemiştir. Ancak İngiltere’de üst düzey yöneticilik makamlarına yükselebilen kişiler, genellikle Oxford ve Cambridge Üniversitesi mezunlarıdır. Çünkü yöneticilik için yapılan yarışma sınavlarına katılan ve bu sınavları kazanabilenlerin büyük çoğunluğu, bu okullarda eğitim görmüş olan kişilerdir. Dolayısıyla, İngiliz kamu yönetiminin üst düzey pozisyonlarını işgal eden kişiler, genellikle Oxford ve Cambridge Üniversitesi mezunlarıdır. Nitekim yönetim kadrolarının $\frac{3}{4}$ ’ü bunlardan oluşmaktadır. Bu sebeple İngiltere’de, İngiltere’deki üst düzey yönetici sınıfın, Oxford ve Cambridge mezunlarından oluşan seçkin sınıf olduğu görülmektedir. İngiltere’deki bu durum, bir çeşit kast sistemi olduğu yönünde eleştirilmektedir.

Liyakati koruyan kurum/kurumlar yönünden

İngiliz kamu personel sisteminde, liyakat ilkesini gözetmek ve korumakla görevli bir kurum olarak “Kamu Hizmetleri Komisyonu” vardır. Bu kurum, kamu personellerinin tarafsızlığını sağlamak, liyakat ilkesini ve iş güvencesini sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir.

Türkiye’de ise, söz konusu işlevleri yerine getirecek bir kurum veya organ yoktur.

Yasal mevzuat yönünden

Türkiye’de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmelerini düzenleyen herhangi bir kanun bulunmamaktadır. Üst düzey yönetici yetiştirme konusu Anayasanın 128. Maddesinde tanımlanmış olup, bu konunun özel bir kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. 1984 yılında üst düzey yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarını düzenleyen 3149 sayılı kanun çıkarılmış, ancak bu kanun 1985 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. O tarihten bugüne kadar da, bu konuda bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Türkiye’de üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusu, personel eğitimi kapsamında değerlendirilmektedir. Üst düzey yönetici yetiştirme hususunda bir yasal düzenleme bulunmamasına rağmen, 657 sayılı yasada kamu personelleriyle ilgili düzenleme yapıldığı görülmektedir.

İngiltere’de de benzer durum söz konusudur. Üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmeleri konusu, görev yapacakları kurumlara bırakılmıştır. Geleneksel düşünce, eğitimin hizmet içinde deneme-yanılma yoluyla yapılması gerektiği yönündedir. Ancak bu durum, yönetici eğitimi konusunda bir serbestlik tanındığı anlamına da gelmemektedir. Çünkü İngiltere’deki kurumların tamamına yakınının, yöneticilerinin hizmet içinde eğitilmelerini mecbur tuttukları, buna ilişkin plan ve programlar hazırlayıp uyguladıkları görülmektedir.

Pek çok ülkeden farklı olarak İngiltere’de kanunlar, kamu yönetimi alanında daha az bir öneme sahiptir. Kamu personellerinin hakları ve ödevleri kanunlarla tam olarak

belirtilmemiştir. Ayrıca İngiltere’de, kamu görevlilerinin hukuk niteliklerine sahip olması şartı da aranmamaktadır.⁵¹⁹

4.3. Türkiye-ABD Karşılaştırması

Tarihsel gelişim ve tecrübe yönünden

ABD’de kamu hizmetlerinde 1883 yılına kadar “yağma sisteminin” uygulandığı görülmektedir. ABD’nin kuruluşunda, devlet idaresi İngiliz aristokratlarının elinde olduğu için, işbaşına gelen İngiliz genel valileri de, emirleri altındaki görevlere adam kayırma yöntemi ile başkalarını alıyordu. Ayrıca 1883 yılına kadar her siyasi iktidar, dilediği kişileri memurluğa alabiliyor, dilediği kişileri ise memurluktan çıkarabiliyordu. İktidar değiştiğinde memurlar da değişmekteydi.

ABD’de 1883 yılında çıkarılan Pendleton Yasası, kamu yönetimi alanında bir milat olmuştur. Bu yasayla Devlet Personel Dairesi’nin kurularak, kamu personel sisteminde köklü değişiklikler yapıldığı görülüyor. Yasanın en önemli yanı, memurluklara girişte yarışma sınavı şartı getirmiş olmasıdır. Bu sayede, kayırmacılık terk edilmiştir. ABD’de yönetici eğitimi konusundaki ilk adım ise, 1923 yılında atılmıştır. Bu tarihte memuriyet sınıflandırması yapılarak, hizmet içi eğitim ve yetiştirme hususuna önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu gelişmelere rağmen, ABD’de üst düzey yönetici yetiştirmekle görevli olan bir merkezi kurumun, ancak II. Dünya Savaşı sonrasında açıldığı görülmektedir. Üst düzey yöneticilere hizmet içi eğitim veren Federal Yönetim Enstitüsü (FEI), 1968 yılında açılmıştır. 1968 yılına kadar, ABD tarihinde üst düzey yönetici yetiştiren herhangi bir kurumun olmadığı görülüyor.

Türkiye’nin sahip olduğu yönetici yetiştirme tecrübesi ise, oldukça eski zamanlara dayanmaktadır. Yaklaşık 600 yıllık bir deneyime sahip olduğu bu alanda, dünya tarihinin ilk kamu yönetim okulu olarak kabul edilen Enderun Mektebi ile, sayısız üst düzey devlet idarecisi yetiştirilmiştir.

⁵¹⁹ Ergun, 1988, 24.

Binlerce yıllık ileri devlet tecrübesine ve yönetim kültürüne sahip olan Türk Medeniyeti, bu alanda dünyaya örnek teşkil etmektedir. Bu alandaki deneyimi, henüz 300 yıllık tarihi olan ABD ile kıyaslanamayacak kadar köklüdür.

Özellikle II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra, dünya genelinde yeniden yapılanma ve gelişmelerin etkisiyle, kamu yönetimi alanına bakışın değişmeye başladığı ve “ülkelerin kalkınmasında kamu yönetimlerinin önemli bir faktör olduğu” görüşünün benimsendiği bilinmektedir. Etkili bir kamu yönetimi için de, iyi yetiştirilmiş kamu yöneticilerine sahip olmanın önemi fark edilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de Birleşmiş Milletlerin tavsiye ve desteği ile 1953 yılında TODAİE’nin, ABD’de ise 1968 yılında FEI’nin kurulduğu görülmektedir.

Hizmet öncesi eğitim yönünden

ABD’de üst düzey yönetici yetiştirme konusunda, hizmet öncesi eğitim veren merkezi bir kurumun olmadığı görülmektedir. Bu ülkede kamu personellerinin, görevlerine atandıktan sonra işbaşında yetiştirilmeleri esas alınmıştır. Ayrıca ABD’de diğer ülkelere farklı olarak, yöneticilik pozisyonlarına atamalarda, yükseköğrenim mezunu olma şartı da aranmamaktadır. Bu ülkede üst kademe yöneticiliğe, özel sektörde kendini yetiştirip başarılı olan kişiler de atanabilmektedir. ABD’de özel sektör ile kamu sektörü arasında kesin çizgilerle bir ayırım yapılmadığı için, bu iki sektör arasında yönetici geçişinin diğer ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Türkiye’de de hizmet öncesi yönetici yetiştiren merkezi bir kurum yoktur. Memurların, görevlerine atandıktan sonra hizmet içinde eğitim görmeleri esas alınmıştır. Bu yönüyle ABD ile benzerlik taşımaktadır. Ancak ABD’den farklı olarak, Türkiye’de üst düzey yönetim kademelerine atanmak için, yükseköğrenim mezunu olmak zorunludur. Ayrıca Türkiye’de, özel sektörden kamu sektörüne yönetici geçişleri çok sınırlı ve hatta yok denecek kadar azdır.

Hizmet içi eğitim yönünden

Üst düzey yöneticilerin hizmet öncesi eğitimini gerekli görmeyen ABD’de, hizmet içi eğitim faaliyetleri ve uygulamaları ileri düzeydedir. ABD’de benimsenen temel anlayış; yetişmenin, ferdi ve kişinin kendi çabası olduğudur. Bu ülkede, ileri düzeyde işbölümü ve

uzmanlaşma egemendir. ABD’de hizmet içi eğitim alanında her kurumun kendi eğitim birimleri faaliyet gösterdiği gibi, federal düzeyde ve merkezi nitelikte eğitim kurumlarının da mevcut olduğu görülmektedir. ABD’de üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitim faaliyetleri, 1968’de kurulan Federal Yönetici Enstitüsü (FEI) tarafından yürütülmektedir. Bu enstitünün hedefi; bireysel gelişim programları yoluyla, örgütsel etkinliği arttırmaktır.

ABD’de bunlara ilaveten, büyük ölçekli özel sektör işletmeleri tarafından açılan hizmet içi eğitim kurumları da mevcuttur. Bu kurumlarda da, tıpkı FEI’deki gibi yönetici eğitimi faaliyetleri yürütülmektedir. Bu alanda özel sektör tarafından da kurumlar açılmasının temel sebebi; ABD’de özel sektör ile kamu sektörünün kesin çizgilerle birbirinden ayrılmamış olmasıdır.

Türkiye’de de hizmet içi eğitim faaliyetlerinin olduğu görülmektedir. Türkiye’de yöneticilere hizmet içi eğitim, hem çalıştıkları kamu kurumları tarafından hem de uzun yıllar boyunca TODAİE tarafından verilmiştir. TODAİE bu anlamda kurumlararası merkezi bir hizmet içi eğitim kurumu niteliğinde olup, ABD’deki FEI’ye benzemektedir.

Türkiye’de özel sektör ile kamu sektörü arasında yönetici geçişi olmadığından, bu iki sektörün faaliyetleri birbirinden ayrı yürütülmektedir. Bundan dolayı Türkiye’de, kamu yöneticilerine yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerini yürüten, özel şirketlerce kurulmuş merkezî bir müessesenin olmadığı görülüyor.

Liyakatin uygulanışı yönünden

ABD’de kamu hizmetlerinde 1883 yılına kadar “yağma sisteminin” uygulandığı görülmektedir. Bu tarihe kadar, iş başına gelen siyasi iktidarlar kayırma yöntemine dayanarak, diledikleri kimseleri memurluğa almakta ve dilediklerini ise çıkarmaktaydı. ABD’de liyakat ilkesi ilk defa 1883 tarihli Pendleton Yasası ile getirilmiştir. Memurluğa girişte yarışma sınavı ilkesi benimsenmiş ve bunları düzenlemek üzere Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. ABD’nin modern anlamda bir kamu personel sistemini kurması ve liyakati tam anlamıyla uygulaması, ancak II. Dünya Savaşı sonrası dönemde mümkün olmuştur.

Osmanlı Devleti'ndeki atamalarda, terfilerde ve yükselmelerde uygulanan Çıkma Kanunu ise, daha 1400'lü yıllarda liyakat ve yeterlik ilkelerine dayanıyordu. Birkaç istisna haricinde Osmanlı padişahları, üst düzey makamlara yapılan atamalarda daima Çıkma Kanuna ve dolayısıyla liyakat ilkesine dikkat etmişlerdir. Ancak Osmanlı'nın Duraklama ve Gerileme dönemlerinde baş gösteren rüşvet, iltimas, torpil gibi olumsuz uygulamalar sebebiyle, devlet idaresinde liyakat ilkesinin bozulmaya başladığı görülmüştür.

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, her iki ülkede de kamu yönetimi alanında kapsamlı düzenlemeler yapıldığı ve kamu yönetiminde liyakat ilkesini uygulamak için adımlar atıldığı görülüyor. Türkiye'de 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurluğa girişlerde, atamalarda ve yükselmelerde birtakım objektif kurallar ve şartlar getirilmiştir. Yine T.C. Anayasası'nda da liyakat ilkesi benimsenmiştir. ABD'de de 1955 yılında yayınlanan İkinci Hoover Komisyon Raporu'ndan sonra, bu alanda birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bugünkü mevcut durumda, söz konusu liyakat ilkesinin uygulanmasına dayalı düzenlemeler her iki ülke tarafından da benimsenmiş ise de, uygulamada yine her iki ülkede de bazı eleştiriler yapılmaktadır. Türkiye açısından, liyakat ilkesinin prosedürde yer almasına rağmen uygulamaya tam olarak yansımaması; ABD açısından da, Başkanların atama yetkileri doğrultusunda politik amaçlı görevlendirmelerin yapılması sebebiyle eleştirilmektedir. Buna ilaveten ABD'de meslek garantisi yoktur. Gerekğinde memurların görevlerine son verilebilmektedir.

Yerel yönetici yetiştirme yönünden

Türkiye'de üst düzey yöneticilere verilen eğitim, genellikle merkezî idare sınıfında görevli kişilere verilmiş olup, yerel yönetici yetiştirme konusunun ihmal edildiği görülüyor. TODAİE'ye bağlı bir merkez olarak sonradan kurulan YYAEM tarafından, bu alanda sınırlı da olsa faaliyet yürütülmüştür. Ancak bu faaliyetler çok sınırlı kalmış ve ülke geneline yayılamamıştır. Bugün itibarıyla de, yerel yönetici eğitime ve yetiştirmeye yönelik faaliyet gösteren merkezi nitelikte bir kurumun olmadığı görülmektedir.

ABD'de ise, merkezi idareye mensup yöneticilerin eğitimi kadar, yerel yöneticilerin ve personellerinin eğitimi için de faaliyetler mevcuttur. Yerel yöneticilere eğitim vermekle görevli, çok sayıda kurum ve kuruluşun bu alanda eğitim programları düzenlediği

görülyor. FEI, merkezi yöneticilere eğitim vermesinin yanında, mahalli idarelerin eşdeğer kadrolarında görev yapan kişilere de eğitim vermektedir. ABD’de ayrıca, yerel yönetim personel ve yöneticilerinin eğitimi için faaliyet gösteren; Uluslararası Şehir İdarecileri Derneği, Amerikan Yönetim Derneği, Kamu Personeli Derneği, Ulusal Şehirler Birliği, Virginia Belediyeler Birliği, California Şehirler Birliği gibi kuruluşların mevcut olduğu görölmektedir.

Yönetici sınıfı yönünden

ABD’de üst düzey yöneticiler sınıfı kurulması düşüncesi kabul edilmemiştir. Yani Fransa’daki Corps, İngiltere’deki Oxford ve Cambridge mezunu sınıf gibi bir anlayış ve uygulama benimsenmemiştir. ABD’deki üst düzey yönetici kadrosu genellikle mesleğinde uzmanlaşmış kimyager, mühendis, hukukçu gibi teknik uzmanlardan oluşmaktadır. Yine özel sektörden gelen yöneticiler de vardır. Ayrıca ABD’de yönetici olabilmek için, yükseköğrenim görmüş olma şartı da aranmamaktadır. Ancak şunu de belirtmek gerekir ki; ABD’de üst kademe yönetim görevlerine gelmiş olan kişiler, genellikle iyi eğitim almış ve başarılı kişilerdir.

Türkiye’de de üst düzey yönetici sınıfı kurulmamıştır. 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı kanunda, bir yönetici sınıfı kurulması emredilmişse de, bu hüküm 1970 yılında kaldırılmıştır. Bu yönüyle ABD ile benzerlik arz etmektedir. Ancak ABD’den farklı olarak, Türkiye’deki üst kademe yöneticiler arasında, özel sektörden gelen kişilerin sayısı çok azdır.

Liyakati koruyan kurum/kurumlar yönünden

ABD’de 1978 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Düzeltim Yasası ile “Yeterlik Düzenini Koruma Kurulu (Liyakati Koruma Kurulu)” ve “Görevli Yönetimi Bürosu” kurularak faaliyetlere başlamıştır. Bu kurumaların görevi, atamalarda liyakat ilkesinin gözetilip gözetilmediğini izlemektir.⁵²⁰

Türkiye’de ise, söz konusu işlevleri yerine getirmekle görevli bir kurum mevcut değildir.

⁵²⁰ Emre, 1997, 105-109.

Yasal mevzuat yönünden

Türkiye’de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmeleriyle ilgili herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. 1982 Anayasası’nın 128. Maddesinde, üst düzey yönetici yetiştirme konusunun özel bir kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. 1984 yılında üst düzey yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarını düzenleyen 3149 sayılı kanun çıkarılmış, ancak bu kanun 1985 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. O tarihten bugüne dek, bu konuda bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Türkiye’de üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusu, personel eğitimi kapsamında değerlendirilmektedir. Üst düzey yönetici yetiştirme hususunda bir yasal düzenleme bulunmamasına rağmen, 657 Sayılı yasada kamu personelleriyle ilgili düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

ABD’de de, üst düzey yönetici yetiştirme hususunda okullaşma yerine, işbaşında deneme-yanılma yoluyla öğrenme anlayışı benimsenmiştir. Bu sebeple, Fransa’daki gibi okullaşmaya dayalı bir yasal zorunluluk bulunmadığı görülmektedir. ABD’de üst düzey yönetici olabilmek için herhangi bir kurumu bitişmiş olmak veya yükseköğrenim mezunu olmak gibi bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır. Fakat buna rağmen, hizmet içi eğitim veren kurumların oldukça fazla olduğu ve sistematik bir eğitim hizmeti sağlandığı görülmektedir.

ABD’de ayrıca, üst düzey yönetim pozisyonlarına atamalar belirli kurallara bağlanmış ve kariyere dayalı atamalar ile siyasi atamalar arasında denge sağlanmaya çalışılmıştır. Üst düzey kadrolar ‘genel kadro’, ‘kariyer tahsisli kadro’ gibi sınıflara ayrılmış, bunlar daha alt sınıflara da ayrılarak her birisi için atama usulleri belirlenmiştir. Bu şekilde, Başkan ile Senato arasında atama yetkisi paylaştırılmaya çalışılmıştır. Çünkü ABD’de belirli sayıdaki siyasi özellikli atamalar da, Başkanların yürütme organı üzerindeki kontrolleri bakımından gerekli görülmektedir.

Özetle; üst düzey yönetici yetiştirme konusundaki yasal düzenlemeler bakımından, iki ülkenin benzer nitelikte olduğu ifade edilebilir.

4.4. Bulguların Yorumlanması

Yapılan karşılaştırmalı analiz sonucunda elde edilen bulgularla, aşağıdaki yorumlar yapılabilir:

Fransa'daki üst düzey yönetici yetiştirme sistemi, hizmet içi ve hizmet öncesi eğitim kurumlarında verilen eğitimin etkinliği ve kapsamı yönünden, üst düzey yönetici yetiştirme sistemiyle ilgili yasal mevzuata sahip olma yönünden, Türkiye'deki sisteme göre daha güçlü durumdadır.

Ayrıca "Bakanlık Kabinesi" gibi, bürokrasinin siyasallaşmasını önleyici bir kuruma sahip olması da, bir diğer avantajıdır. Yine Fransa'da, yerel yöneticilerin eğitimi için kurulan merkezi nitelikteki eğitim kurumlarının olması da, güçlü yönlerinden bir tanesidir.

Türkiye'nin Fransa karşısında bu alandaki en belirgin üstünlüğü ise, kökleri çok eski dönemlere dayanan ileri devlet tecrübesi ve yönetici yetiştirme geleneğidir. 14. yüzyılda kurulmuş olan "Enderun Eğitim Sistemi", bu alandaki en önemli yönetim kültürü mirasıdır.

Ayrıca Türkiye'deki TODAİE, üst düzey yönetici eğitimi vermesinin yanında, bilimsel araştırma ve yayın faaliyetlerini de gerçekleştirmiştir. Ancak Fransa'daki ENA ise, sadece yönetici eğitimi yapmaktadır. Bilimsel araştırma ve yayın yapmamaktadır.

Liyakat konusunda, her iki ülkede de üst düzey makamlara gelebilmek için yarışma sınavlarını kazanma ve olumlu sicil şartları vardır. Bu yönüyle liyakat konusunda Fransa ile Türkiye arasında benzerlik olduğu söylenebilir.

Fransız üst düzey yönetici sınıfı (Corps), ait olduğu toplumdan soyutlanmış olduğu yönünde eleştirilmektedir. Özellikle ENA mezunlarının oluşturduğu bu seçkin (elit) sınıfın, sivil toplumla temasının zayıf olduğu dile getirilmektedir. Oysa Türkiye'de, kurumlararası bir üst düzey yönetici sınıf yoktur. Bu sebeple, Türkiye açısından böyle bir sorundan söz edilemez.

İngiltere'deki üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin, Türkiye'deki sisteme kıyasla, hizmet içi eğitim yönünden, yerel yönetici yetiştirme yönünden ve liyakati koruyucu bir

kuruma sahip olma yönlerinden daha güçlü olduğu görülmektedir. İngiltere’deki hizmet içi eğitim; kurumların sayıca fazlalığı, verilen eğitimin teoriden çok, uygulamaya dayalı oluşu, işbaşında “yaparak öğrenme” anlayışıyla eğitim verilmesi gibi yönlerden öne çıkmaktadır. Hizmet içi eğitimde, hem deneyimli amirlerin gözetiminde çalışarak hem de merkezi bir özel eğitime tabi tutularak yetiştirmek esastır. Bu ülkede üst düzey yöneticilere verilen hizmet içi eğitimin, Türkiye’ye göre daha sistematik, daha planlı ve daha kurumsal olduğu söylenebilir.

İngiltere’nin “Kamu Hizmetleri Komisyonu” gibi, kamu yönetiminde liyakati korumakla görevli bir organa sahip oluşu da önemlidir. Türkiye’de bu görevi yerine getiren bir kurum olmayışı, bir eksiklik olarak yorumlanabilir.

Hizmet öncesi eğitim yönünden, İngiltere ve Türkiye’nin benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Her iki ülkede de, doğrudan yönetim pozisyonlarına yönelik hizmet öncesi eğitim veren bir kurum bulunmamaktadır. Hizmet öncesi eğitim, üniversitelerce yürütülmektedir. Bu hususta iki ülke arasındaki fark, ancak ülkelerin üniversitelerinde verilen eğitimin niteliğiyle saptanabilir.

Türkiye’nin bu alanda İngiltere’den bariz biçimde üstün olduğu husus; yönetici yetiştirme kültürü ve tarihsel tecrübesidir. Daha önceki başlıklar altında da belirtildiği gibi, Türkiye’deki yönetici yetiştirme geleneği çok eski zamanlara dayanmaktadır. İleri devlet tecrübesine ve köklü bir yönetim kültürüne sahip olması sebebiyle, birçok ülke tarafından bu mirası incelenmiş ve örnek alınmıştır. Nitekim İngiliz Personel Sistemi’nde yapılan sınıflandırma, Osmanlı’daki sınıflandırma sisteminden esinlenerek oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti 14. yüzyılda liyakat ilkesini uygularken, aynı dönemlerde İngiltere’de kayırma ve yağma sistemi uygulanmaktaydı. İngiltere liyakat ilkesini ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru hayata geçirebilmiş, tam anlamıyla uygulaması ise 1960’lı yıllara kadar sürmüştür. Şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki; İngiltere’nin kamu yönetiminde yağma sistemiyle boğuştuğu dönemlerde, Osmanlı padişahları ve devlet idarecileri, yönetici yetiştirmenin önemini fark etmişler ve Enderun Eğitim Sistemi’ni kurmuşlardır.

Yönetici yetiştirme konusundaki yasal mevzuat bakımından, İngiltere ve Türkiye’nin benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Her iki ülkede de, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesini kesin kurallara bağlayan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Liyakat ilkesinin uygulanışı yönünden, hem İngiltere’de hem de Türkiye’de, yöneticilik pozisyonlarına geçişlerde açık yarışma sınavları düzenlenmektedir. Adaylar, bir kısım testlerden geçirilmektedir. Bu yönüyle iki ülkenin benzer uygulamaları benimsediği söylenebilir.

İngiltere’de üst düzey yönetici sınıfı mevcuttur. Üst düzey yöneticilerin $\frac{3}{4}$ ’ü Oxford ve Cambridge mezunlarından oluşmaktadır. İngiltere’deki sistem, üst kademe görevlerinin seçkin bir sınıfın tekelinde bulunduğu, halkın diğer kesimlerine bu pozisyonların kapalı olduğu ve bir çeşit kast sistemi yarattığı yönünde eleştirilmektedir. Türkiye’de ise, üst düzey yönetici sınıfı kurulmamıştır. Dolayısıyla, Türkiye açısından böyle bir sorun veya eleştiri söz konusu değildir.

ABD’deki üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin, Türkiye’deki sisteme göre; hizmet içi eğitim yönünden, yerel yönetici yetiştirme yönünden ve liyakati koruyan bir kuruma sahip olma yönünden daha güçlü olduğu görülmektedir.

ABD’deki hizmet içi eğitim kurumlarının sayıca fazlalığı, teoriden çok uygulamayı öne çıkarması, verilen eğitimin sistematik ve yaygın oluşu bakımından daha güçlü olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, büyük ölçekli şirketlerce kurulan hizmet içi eğitim kurumlarına da sahip olması, diğer bir avantajıdır. Üst düzey yönetim kadrolarına özel sektörden geçişler sağlanabilmesi hususunda da, Türkiye’ye göre farklılık arz etmektedir.

Türkiye’nin, üst düzey yönetici yetiştirme konusunda; hizmet öncesi eğitim ve tarihsel tecrübe yönlerinden ABD’ye göre daha güçlü olduğu söylenebilir. ABD’de hizmet öncesi eğitim konusu önemsenmemekte olup, yönetici olmak için yükseköğrenim mezunu olma şartı da aranmamaktadır. Her ne kadar, yöneticiliğe girişlerde yapılan yarışma sınavlarını başaranlar genellikle yükseköğrenim yapmış kişiler ise de, üst düzey görevlere girişte yükseköğrenim yapmış olmanın şart olması gereklidir. Bu sebeple, yüksek yönetici olabilmek için üniversite mezunu olmanın şart olduğu Türkiye’nin, bu yönden ABD’ye göre daha önde olduğu ifade edilebilir.

Türkiye’nin sahip olduğu yönetim kültürü ve yönetici yetiştirme tecrübesi, ABD’ye göre çok eski dönemlere dayanmaktadır. Tarihsel tecrübe bakımından, ABD’den çok daha

deneyimli olduğu gör÷lmektedir. Henüz ABD kurulmamışken, Osmanlı Devleti'ndeki Enderun Mektebi'nde üst düzey yöneticiler yetiştirildiğini söylemek gerekir.

Üst düzey yönetici yetiştirme konusunu kesin hükümlere bağlayan bir yasal mevzuat olmaması yönünden, ABD ile Türkiye'nin benzer durumda olduğu gör÷lmektedir. Yine her iki ülkede de, üst düzey yönetici sınıfı kurulması düşüncesinin benimsenmediği görülüyor.

Son tahlilde; hem Batılı ülkelerde hem de Türkiye'de modern anlamda yönetici yetiştirme faaliyetlerinin II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başladığı gör÷lmektedir. Fakat Türkiye ile karşılaştırılan Fransa, İngiltere ve ABD'de, üst düzey yönetici yetiştirme konusunun ancak II. Dünya Savaşı sonrasında ciddiye alınmaya başlandığını, buna karşın Osmanlı Devleti'nde bu konunun 14. Yüzyılda ele alınıp kurumsallaştırıldığını söylemek gerekir.

Fransa, İngiltere ve ABD'de verilen yönetici eğitimleri, teoriyle beraber uygulamaya da dönüktür. Ancak Türkiye'deki yönetici eğitimi genellikle teoriktir. Uygulamaya fazla önem verilmemektedir.

Fransa, İngiltere ve ABD'de liyakat ilkesini korumakla görevli organlar olduğu, ancak Türkiye'de böyle bir organ olmadığı gör÷lmüştür.

Diğer üç ülkede de, yerel yönetici eğitimi konusuna önem verilirken, Türkiye'de bu konunun ihmal edildiği gör÷lmektedir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Kalkınma; insanların yaşadıkları çağı yakalamaları ve yaşanan çağın nimetlerinden yararlanmalarıdır. Milli kalkınmayı gerçekleştirmek, ancak etkili ve verimli bir kamu yönetim sistemi ile mümkündür. Kamu yönetimi sisteminin iyi işlemesi de, üst düzey yöneticilerin iyi yetiştirilmelerine bağlıdır.

Dünya genelinde sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin çok hızlı olması, kamu yönetimlerini ve yöneticilerini de etkilemektedir. Söz konusu gelişmeler, yöneticilerin eğitimini gerekli kılmaktadır. Bu sebeple, hizmet öncesi eğitimle edinilen bilgi ve becerilerin, hizmet içi eğitimle geliştirilmeleri gerekir. Dolayısıyla hizmet öncesi eğitim ile hizmet içi eğitim, birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısı olmalıdır.

Üst düzey yöneticiler devletin her kesiminde görev alan, plan ve programları başarıyla uygulayan kişilerdir. Gelişmiş ülkeler incelendiğinde, yönetici yetiştiren eğitim kurumlarının çalışmaları neticesinde, üst düzey yönetici yetiştirme konusunu büyük ölçüde çözdükleri görülmektedir. Fransa’da ENA, İngiltere’de RIPA ve Amerika Birleşik Devletleri’nde FEI gibi üst düzey yönetici eğitimi veren kurumların öne çıktığı görülmektedir.

Yaklaşık altı asır boyunca üç kıtaya hükmeden Osmanlı Devleti’nin başarısında, 14. yüzyıldan itibaren uygulanan Enderun Eğitim Sistemi’nin rolü büyüktür. Enderun Mektebi, dünyanın ilk kamu yöneticisi yetiştiren kurumu olarak kabul edilmektedir ve bu konuda çağdaşları arasında tektir. Enderun Mektebi’nden yetişen komutanlar, valiler, büyükelçiler, vezirler, beylerbeyleri, sadrazamlar devlet idaresini başarıyla yürütmüşlerdir. Bu sayede Osmanlı Devleti hem askeri hem de yönetsel alanda başarıya ulaşmış ve uzun yıllar bir cihan devleti olma özelliğini taşımıştır.

Modern dönemde özellikle Batı ülkelerinde kurulan kamu personel sistemleri ve yönetici yetiştirme uygulamaları incelendiğinde, söz konusu sistemlerin ve uygulamaların Osmanlı Personel Sistemi’nden ve Enderun Mektebi’nden etkilendiği ve örnek alındığı görülmektedir. İngiliz Kralı VII. Henry’nin 16. yy’da Kanuni’ye bir heyet göndererek, Osmanlı Personel Sistemi’ni incelediği ve daha sonraki dönemlerde İngiliz Personel Sistemi’ni kurduğu bilinmektedir. İngiliz sınıflandırma sistemindeki “Yüksek seviyeli

hizmetler”, “Orta seviyeli hizmetler” ve “Büro hizmetleri” şeklinde ifade edilen sınıfların; Osmanlı’daki “Mülkiye”, “Kalemiye” ve “İlmiye” sınıflarından esinlenilerek oluşturulduğu görülmektedir. İngiliz Personel Sistemi, daha sonraki yüzyıllarda diğer Avrupa ülkelerine de yayılmıştır.

Yine Fransa’da 1945 yılında kurulan ENA’nın da, Enderun Mektebi’nden esinlendiği yönünde görüş birliği vardır. Çünkü ENA da, Enderun gibi üst düzey yönetici seçme ve yetiştirme görevi görür. Ayrıca, ENA’daki bazı uygulamalar da Enderun ile benzeşmektedir.

Bu kadar köklü bir yönetici yetiştirme kültür ve deneyimine sahip olmasına rağmen, günümüzde Türkiye’nin halen bu konuda açık ve belirli bir politika geliştiremediğini ifade etmek gerekir. Bunu kesin ve tek bir sebebe bağlamak mümkün değildir. Ancak şunu söylemek gerekir ki; Enderun Sistemi’nin bozulmasının temel sebebi, özellikle Duraklama ve Gerileme Dönemlerinde liyakate dayalı Çıkma Kanunu’na riayet edilmemesi ve kayırma, rüşvet, torpil gibi kural dışı yöntemlere başvurulmasıdır. Bunun yanında, çağın getirdiği yeniliklere ve gelişmelere ayak uydurulamaması da bir diğer etkidir.

19. yy’a gelindiğinde tamamen işlevini yitirmiş olan Osmanlı yönetici yetiştirme sistemini yeniden canlandırmak için, Tanzimat Döneminde Mülkiye Mektebi ve Galatasaray Lisesi gibi bazı kurumlar açılmıştır. Açılan bu kurumlar, Batı tarzı modern yönetici yetiştirmeyi amaçlamıştır. Genellikle Fransa’dan esinlenilerek kurulan bu okullardan da çok sayıda üst düzey bürokrat yetişmiştir. Ancak, yeni kurulan bu sistem de Osmanlı Devleti’nin ihtiyaçlarına tam anlamıyla cevap verememiştir.

Cumhuriyet Döneminde de Batı tarzı yönetici yetiştirme anlayışı devam etmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası, tüm dünyada kamu yönetimi alanında köklü değişimler yaşanmış ve yönetici yetiştirmek için birçok ülkede devlet eliyle kurumlar açılmıştır. Türkiye’de de TODAİE bu dönemde kurulmuştur. Ancak TODAİE’de verilen eğitim de Türk Kamu Yönetiminin ihtiyaçlarını yeterince karşılayamamıştır. TODAİE ağır görevine rağmen, yeterli imkanların tanınmaması nedeniyle umulan düzeyde varlık gösterememiştir.

Bu hususta, ülke için doğru olan sistemi doğru şekilde kurmak gerekmektedir. Her ülkenin tarihi, kültürü, yönetim sistemi, sosyal yapısı birbirinden farklıdır. Ancak ülkeler ve toplumlar birbirlerinden de etkilenmektedirler.

Bazı ülkelerde, üst düzey yönetici yetiştirme görevi devlete verilmiştir. Bu tip ülkelerde, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmeleri için okullar ve enstitüler açılır. Osmanlı ve Fransa bu kategoridedir. Kimi ülkelerde de, personellerin mesleki yaşamları boyunca edinecekleri tecrübelerin, üst düzey görevler için yeterli olacağı düşünülür. Buna örnek İngiltere ve ABD'dir.

Türkiye için doğru olan yönetici yetiştirme sistemini kurabilmek ve bu sistemi sürdürebilmek için, öncelikle mevcuttaki durumu doğru şekilde tespit etmek gerekir. Bugünkü mevcut duruma bakıldığında şunları söyleyebiliriz:

- Türkiye'de yöneticilik konumlarına yönelik olarak yönetici yetiştiren hizmet öncesi eğitim kurumları yoktur.
- Türkiye'de üniversitelerde verilen eğitim, yöneticilik görevleri için yeterli değildir.
- Mevzuatta ve teoride hizmet içi eğitime geniş yer verilmesine rağmen, uygulamada istenilen düzeye erişilememiştir.
- Liyakat ve kariyer ilkelerine kanunlarda yer verilmiş olmasına rağmen, uygulamada gerekli titizliğin gösterilmediği düşüncesi hakimdir. Özellikle istisnai memurluklar, liyakat ilkesini zedelemektedir.
- Üst düzey yönetici yetiştirme konusu, günümüze kadar personel eğitimi içerisinde değerlendirilmiştir. Üst düzey yöneticilerin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini özel olarak düzenleyen herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır.
- Türkiye'deki yönetici eğitimi faaliyetleri, merkezî yönetim personellerine yöneliktir. Yerel yöneticilerin eğitimi konusunda, bugüne kadar kapsamlı herhangi bir program yürütülememiştir.

Buraya kadar anlatılan ve ortaya konan bilgiler çerçevesinde, Türkiye için aşağıdaki önerileri geliştirebiliriz:

- İlk önce, Türkiye'de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmelerini düzenleyen bir kanun çıkarılması gerekmektedir. Anayasanın 128. Maddesinde ifade edilen bu konu, sağlam bir

yasayla tamamlanmalıdır. Böylelikle, üst düzey yönetici yetiştirme sorununun çözümüne yönelik yasal zemin hazırlanmış olacaktır.

- Türkiye’de yaklaşık 66 yıl boyunca üst düzey yönetici yetiştirme faaliyetlerinde bulunmuş olan TODAİE’nin 2018 yılında kapatılmış olması, bu alanda ister istemez bir boşluk yaratacaktır. Kurulduğu günden beri etkinliği tartışılan TODAİE, ağır görevine rağmen yeterli imkanların tanınmaması nedeniyle, Türk Kamu Yönetimi’nin ihtiyaçlarına beklenen düzeyde cevap verememiştir. Ancak her şeye rağmen, TODAİE uzun yıllar üst düzey yönetici eğitimi vermiş ve kamu yöneticilerini yetiştirmiştir. Önümüzdeki süreçte, TODAİE’den daha işlevsel, daha çağdaş, daha kaliteli ve yaygın eğitim veren, taşıyacağı sorumluluğa denk bir yetkiyle donatılmış, kurumlar üstü merkezî bir eğitim kurumunun kurulması gerekmektedir. Bu kurumun görevi; üst düzey yöneticileri seçmek ve yetiştirmek olmalıdır.
- Gelişmiş ülkelere bakıldığında, bu ülkelerde yönetim mekanizması ile siyasal iktidarların talepleri arasında dengeyi sağlayıcı ve liyakat ilkesini koruyucu bazı kurum ve organların mevcut olduğu görülmektedir. Fransa’da “Bakanlık Kabinesi”, İngiltere’de “Kamu Hizmetleri Komisyonu”, ABD’de ise “Kariyer ve Liyakat Sistemini Koruma Kurulu” bunlara örnektir. Türkiye’de de benzer görevleri yerine getirecek, bağımsız bir kurumun kurulması gerekmektedir.
- Türkiye’de yerel yönetici yetiştirme faaliyetlerinin çok sınırlı, hatta yok denecek kadar az olduğu görülüyor. Bu durum, Türkiye açısından önemli bir eksikliklerdir. Her ne kadar TODAİE’ye bağlı YYAEM, bu faaliyetleri sınırlı olarak sürdürmüşse de yeterli olamamıştır. Bu sorunu aşabilmek için, yerel yöneticilere eğitim veren bir merkezî kurumun açılması düşünülebilir.
- Üst düzey yönetici yetiştirme görev ve sorumluluğunun devlete ait olması, Türkiye açısından daha uygun olacaktır. Hem tarihsel deneyimi hem toplumsal yapısı hem de yönetim kültürü bakımından, Türkiye’de üst düzey yönetici yetiştirme programlarının devlet eliyle yürütülmesi daha doğru olacaktır.
- Türkiye’de kamu hizmetlerine personel alımında, atamalarda, terfilerde, yönetim kadrolarına yükselmelerde; yarışma sınavlarında başarılı olmanın, üniversite mezunu olmanın ve olumlu sicil almış olmanın şart oluşu ve bunun mevzuatta belirtilmiş olması liyakat yönünden olumludur. Ancak uygulamada, eskiden beri bu kuralların dışına çıkıldığı da bilinmektedir. Türkiye’de liyakat ilkesini zedeleyen önemli hususlardan birisi

de istisnai memurluktur. Bu sebeple, istisnai memurluğun kaldırılması veya sınırlandırılması gerekmektedir.

- Hizmet öncesi eğitim kurumları olarak görülen üniversitelerde, yöneticilik pozisyonlarına yönelik eleman yetiştiren bölümlerin açılması faydalı olacaktır.
- Eğitim konusu bir süreç olarak görülmeli, bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmalıdır. Buna göre, Türkiye'deki üniversitelerde yapılan öğretimin kalitesi arttırılmaya çalışılmalıdır. Bu doğrultuda, ilk ve orta öğretim kurumlarını da kapsayacak biçimde, stratejik eğitim-öğretim planları yapılmalıdır.
- Türkiye'de verilen yönetici eğitimleri, genellikle teorik niteliklidir. Özellikle İngiltere ve ABD gibi ülkelerde, teoriden çok uygulamaya dönük eğitimler verilmektedir. Türkiye'de de bu hususa dikkat çekilerek, eğitimin ağırlık merkezi uygulamaya kaydırılmalıdır.
- Halen görevde bulunan kamu yöneticilerinin yetiştirilmeleri için, yeterli kapasitede hizmet içi eğitim programları düzenlenmelidir. Hizmet içi eğitim programlarına katılma zorunluluğu getirilmelidir.
- Kamu kurumları arasında, üst düzey yönetici geçişi kolaylaştırılmalıdır. Yine özel sektörde başarılı olan yöneticilerin de, kamu kesimine geçişi kolaylaştırılmalıdır.
- Her şeyden önce, yönetim bilimine, yöneticilere ve yönetici yetiştirme konusuna toplumun bütün kesimlerinin ve kurumlarının önem vermesi gerekmektedir. Yönetim ve yönetici eğitimi konusuna özel olarak yaklaşılmalı, bu konuların ülkenin kalkınmasında ne kadar önemli olduğu herkes tarafından anlaşılmalıdır. Hem toplum hem siyasal iktidarlar hem de bürokrat kesim; yönetim bilimini, yöneticilerin önemini ve yöneticilerin yetiştirilmesi gerektiğini doğru bir şekilde anlamalı, bunun için harekete geçmelidirler. Bu felsefeye sahip olmadan, gerçek anlamda bir üst düzey yönetici yetiştirme sistemi kurmak mümkün olmaz.



KAYNAKLAR

- 7163 Sayılı Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu. (1958). 2. ve 3. Maddeler. Ankara.
- Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.
- Akçakaya, M. (Editör). (2018). *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akgüner, T. (1988). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Akı, N. (1967). *Başbakanlık D.P.D Kuruluşu, Görevleri ve İ.D.T. Personel Rejimi ile Olan Münasebetleri ve Rolü*. Personel Rejimi Semineri. İstanbul: Prodüktivite Kurulu Yayınları.
- Akkutay, Ü. (1984). *Enderun Mektebi*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını.
- Akkutay, Ü. (1999). “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi”, G. Eren. (Editör). *Osmanlı*. Cilt 5. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 187-193.
- Aktan, T. (1987). *Kamu İdaresi*. Ankara: Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayını No:43.
- Alsbury, A. (1996). *Avrupa’da Yönetici Eğitimi Yöneticiler İçin El Kitabı*. (Çev. A. Ersoy). İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Ankara Üniversitesi (1984). *Mekteb-i Mülkiye’den Siyasal Bilgiler Fakültesi’ne*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye’de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar- ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 13-24.
- Ar, A. F. (1988). Organizasyon ve Metod Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2), 21-36.
- Artan, S. (1977). İşletmelerde Artan Yönetici Gereksinmesi ve Yönetici Yetiştirme Sorunu. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 13(2), 84-115.
- Artan, S. (1977). İşletmelerde Başlıca Yönetici Yetiştirme Yöntemleri. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 13(1), 50-76.
- Ataklı, A. (1992). *Eğitim ve Mesleki Başarı*. Ankara: Verimlilik Dergisi, MPM Yayınları.
- Ateş, M. (1995). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*. Ankara: DPT Yayını.
- Aykaç, B. (1990). Yöneticilik Mesleği. *Karınca Kooperatif Postası Dergisi*, 1(640), 14-17.
- Aytürk, N. (1990). *Başarılı Yönetim ve Yöneticilik Teknikleri Yönetim Sanatı*. (2. Baskı). Ankara: Emel Yayınevi.

- Balta, T. B. (1966). *Kamu Personelinin Eğitimi*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Başar, Ö. (2007). *Bazı Batı Ülkeleri Karşılaştırmalı Olarak Türk Kamu Personel Yönetiminde Sınıflandırma ve Ücretlendirme Sistemleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Benlikol, S. (1972). *Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları*. Ankara: Maliye Tetkik Kurulu Yayını.
- Berkes, N. (1978). *Türkiye’de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Doğu-Batı Yayınları.
- Bilgin, K. U. (1997). *Kamu Personeli Yönetimi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Binbaşıoğlu, C. (1982). *Eğitim Düşüncesi Tarihi*. Ankara: Kadioğlu Matbaası.
- Bodiguel, J. and Rouban, L. (1988). Civil Sevice Policies Since 1981: Crisis in The Administrative Model or Inertia in Policies?. *International Review of Administrative Sciences*, 54(2), 179-199.
- Canman, D. (1978). Türkiye’de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(3), 3-18.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları No:260.
- Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri-İşlevleri-Eğitim Sorunları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2.
- Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği/Avrupa’da Devlet Memurluğu*. (Çev. C. Tutum). Ankara: TODAİE Yayını.
- Colin, T., Buttedahl, P., Ironside, D. and Lengrand, P. (1985). *Yetişkin Eğitim Terimleri*. (Çev. A. F. Oğuzkan). Ankara: UNESCO Türkiye Milli Komisyonu.
- Coşgun, G. (1978). *Kamu Mali Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çankaya, A. (1968). *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler*. (Cilt 1). Ankara: Mars Matbaası.
- Çengelci, N. (1973). Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi Sorunu. *Türk İdare Dergisi*, 44(343), 3-20.
- Çetinkaya, M. (1999). *Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Eğitimi ve TODAİE Örnek Olayı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Çoker, Z. (1995). *Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık.

- Davison, H. R. (1997). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform (1856-1876)*. (Çev. O. Akınhan). İstanbul: Papirüs Yayınları.
- DPT. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- Dutheillet, D. L. (1960). *Fransa'da Devlet Memuriyeti*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya'da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergun, T. (1976). TODAİE ve Akademik Gelişme Olanakları. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 3-8.
- Ergun, T. (1983). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 23-36.
- Ergun, T. (1988). *Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ergun, T. (2000). *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Ankara.
- Ergun, T. ve Polat, A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Personelinin Eğitim Konferansı*. İzmir: Akademi Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Evrensel, M. A. Ö. (1968). Fransa'da Milli İdare Okulu. *Türk İdare Dergisi*, 39(312), 85-106.
- Fişek, K. (1975). *Yönetim*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No 387.
- Fortenay, D. B. (1960). *Fransa'da Yüksek Kademe İdarecilerinin Yetiştirilmesi*. (Çev. İ. Kuntbay). Ankara: TODAİE Yayını.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 1(466), 145-160.

- Giritli, İ. (1963). *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Gözübüyük, Ş. (1976). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gözübüyük, Ş. (1991). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1992). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günel, N. (1995). 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 17-36.
- Güran, T. (1997). *Osmanlı Devleti'nin İlk İstatistik Yıllığı 1897*. Ankara: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını.
- Gürhan, Y. (1992). *Türkiye'de Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişmesi ve Niteliği*. Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını No:23.
- Heper, M. (1995). 19. Y.y.'da Osmanlı Bürokrasisi. *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 2, İstanbul: İletişim Yayınları.
- İnternet: <http://www.bbc.com/news/world-europe-48059063>, Son Erişim Tarihi: 17.07.2019.
- İnternet: <http://www.mehmedkirkinci.com/printarticle.php?id=1302>, Son Erişim Tarihi: 10.08.2019.
- İnternet: http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Institute_of_Public_Administration, Son Erişim Tarihi: 19.12.2018.
- İsfendiyaroğlu, F. (1952). *Galatasaray Tarihi*. (Cilt 1). İstanbul: Doğan Kardeş Basımevi.
- Kalkandelen, A. H. (1972). *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler İlkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası.
- Kalkandelen, A. H. (1979). *İşletmeler, KİT'ler ve Kamu Kuruluşları İçin HİE El Kitabı*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Kalkandelen, H. (1985). Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(1), 83-112.

- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- Karatepe, Ş. ve Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye için Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 77-104.
- Karatepe, Ş., Özcan, A., Tabakoğlu, A., Baltacı, C., ve Özbilgen, E. (1999). *Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti*. İstanbul: Yenişafak, İz Yayıncılık.
- Kaya, Y. K. (1984). *İnsan Yetiştirme Düzenimiz*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını.
- Kaya, Y. K. (1991). *Eğitim Yönetimi: Kuram ve Türkiye'deki Uygulama*. (4. Baskı). Ankara: Bilim Yayınları.
- Kaya, Y. K. (1999). *Eğitim Yöntemi-Kuram ve Türkiye'deki Uygulama*. Ankara: Bilim Yayını.
- Koçel, T. (1970). İşletme Yöneticilerinin Eğitimi. *Banka Dergisi*, 7(9), 52-56.
- Korkut, G., Acar, O. K. ve Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2), 107-135.
- Köprülü, A. (1986). Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi Sorunu. *Kooperatif Dünyası Dergisi*, 16(184), 7-12.
- Lamothe, D. (1962). *Fransa'da Devlet Memuriyeti*. (Çev. Ö. Ozankaya ve V. Pekiner). Ankara: TODAİE Yayını.
- Lewis, B. (2000). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Massie, J. L. (1983). *İşletme Yönetimi* (Çev. Ş. Özalp). Eskişehir: Bayteş Yayıncılık.
- Mihçioğlu, C. (1968). Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 39-71.
- Milakovich, M. E. and Gordon, G. J. (2009). *Public Administration in America*. (10th Edition). Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Milli Eğitim Bakanlığı. (1988). *Hizmet İçi Eğitim, Kuruluş ve Geliştirme Faaliyetleri (1960-87)*. Ankara: Hizmet İçi Eğitim Daire Başkanlığı Yayını.
- Mutlu, E. C. (2000). Türkiye'de Görevlendirilen Çokuluslu İşletme Yöneticilerine Uygulanan Eğitim ve Geliştirme Programının Kapsamı. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 269-276.
- Newman, H. W. (1979). *Yönetim, Sevk ve İdare* (Çev. K. Sürgit). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Newman, H. W. (1985). *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare* (Çev. K. Sürgit). Ankara: Yetkin Yayınları.

- O'nuallain, C. (1988). Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması. (Çev. M. K. Öktem). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(3), 23-37.
- Oğuz, M. (2008). *Osmanlı Devletinin Yükselme Döneminde Enderun Saray Okulunun Yeri ve Önemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Onaran, O. (1967). *Yönetici Sınıfın Eğitimi, Belçika, Fransa, İngiltere, Türkiye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ortaylı, İ. (2001). *Türk İdare Tarihine Giriş*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı Sarayında Hayat*. İstanbul: Yitik Hazine Yayınları.
- Önder, M. (1995). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi; Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 133-158.
- Özer, A. C. (1995). *Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programının Gelişimi ve Mezunlar Araştırması*. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri. Ankara: TODAİE Yayını, 2.
- Özgen, H., Öztürk, A. ve Yalçın, A. (2002). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Adana: Nobel Kitabevi.
- Öztürk, A. (1997). İşletme Yönetimi-Kültür İlişkisi ve Türk Yönetim Kültürünün Tanımlanmasına İlişkin Bir Çalışma. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 87-106.
- Öztürk, H. (1994). *Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi ve Yetiştirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Öztürk, M. ve Sancak, S. (2007). Hizmet İçi Eğitim Uygulamalarının Çalışma Hayatına Etkileri. *Journal of Yasar University*, 2(7), 761-794.
- Öztürk, Y. (1973). Fransa Kamu ve Personel İdaresi Konusunda Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*, 44(343), 44-66.
- Peker, K. (2010). Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Hizmet İçi Eğitim ve Yöntemleri. *Mevzuat Dergisi*, 13(156), 1-24.
- Peker, Ö. (1995). *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ridley, F. and Blondel, J. (1969). *Public Administration in France*. (2. Edition). London: Routledge & Kegan Paul.
- Sabuncuoğlu, Z. (2005). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Selimoğlu, E. ve Yılmaz, H. B. (2009). Hizmet İçi Eğitimin Kurum ve Çalışanlar Üzerine Etkileri. *PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 5(1), 1-12.

- Sencer, M. (1984). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 21-44.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. and Thomson, V. A. (1973). *Kamu Yönetimi*. (Çev: C. Mihçioğlu). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Sürgit, K. (1970). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdare Dergisi*, 3(1), 16-31.
- Sürgit, K. (1981). Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 14(1), 3-27.
- Sürgit, K., Dinçer, N. ve Köksal, Ü. (1968). *TODAİE Mezunları Hakkında Bir Araştırma*. Ankara: TODAİE Yayını, 107.
- Şaylan, G. (1972). Türkiye ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(1), 43-57.
- Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(24), 291-299.
- Şimşirgil, A. (2005). *Taşa Yazılan Tarih, Topkapı Sarayı*. İstanbul: Tarih ve Düşünce Kitapları.
- Taymaz, H. (1981). *Hizmetiçi Eğitim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını.
- Telimen, O. (1972). *Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi ve Geliştirilmesi*. İstanbul: Mefiltay Matbaası.
- TOBB. (2000). *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması*. Ankara: TOBB Yayını.
- TODAİE. (2008). *2008 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE. (1966). *Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitiminde Fransız Tecrübesi*. Ankara: Amme İdaresi Bülteni.
- TODAİE. (1994). *Eğitim Programları Tanıtım Kitapçığı*. Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE. (1997). *1997-98 TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Tanıtım Kitapçığı*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Tortop, N. (1966). Fransa'da İdarecilerin Yetiştirilmesi ve Milli İdarecilik Okulu. *Türk İdare Dergisi*, 36(300), 108-126.
- Tortop, N. (1970). Kamu Yönetiminde Yöneticinin Rolü ve Önemi. *Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 2(2), 231-241.
- Tortop, N. (1985). *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: S Yayınları.
- Tortop, N. (1990). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*. Ankara: Varol Matbaası.

- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. (4. Baskı). Ankara: TODAİE Yayını.
- Tortop, N. (1992). *Personel Yönetimi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Tortop, N. (1994). *Personel Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tutum, C. (1969). Fulton Raporu. *Amme İdaresi Dergisi*. 2(1), 58-79.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*. (2. Baskı). Ankara: TODAİE Yayını.
- Türkay, T. (1971). ABD’de Yüksek Yöneticilerin Eğitimindeki Yeni Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*. 41(329), 120-144.
- Türkyılmaz, M. (2009). *Osmanlı Klasik Döneminde, Enderun Mektebindeki Üst Düzey Yönetici Eğitimi ile Günümüzdeki Üst Düzey Yönetici Eğitiminin Karşılaştırılması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- United Nations. (1963). *A Handbook of Training in The Public Service*. New York: United Nations Publication.
- Uzunçarşılı, I. H. (1984). *Osmanlı Döneminin Saray Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Yaşar, F. D. (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi: Başlangıç Yılları. *Türk İdare Dergisi*, 73(432), 1-32.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yılmaz, A. (1990). *Türk Kamu Yönetiminde TODAİE’nin Kuruluş ve İşleyişi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ÖZTÜRK, Seymen
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 1987, Zonguldak
Medeni hali : Bekar
e-mail : symn_99@hotmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü	2019
Lisans	Çukurova Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	2012
Lise	Çankaya Kılıçarslan Lisesi	2005

Yabancı Dil

İngilizce



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

