



İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi:
Türkiye Örneği

Doktora Tezi

Soner Ünal

Haziran 2024



İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi:
Türkiye Örneği

Doktora Tezi

Soner Ünal

Danışman

Prof. Dr. Hamza Ateş

Haziran 2024

TEZ JÜRİSİ ONAYI

Soner Ünal tarafından hazırlanan "Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye Örneği" başlıklı bu Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Hamza Ateş
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Ahmet Nohutçu
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Alim Yılmaz
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Muharrem Es
Yalova Üniversitesi

Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit
Marmara Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 05 / Haziran / 2024

BEYANLAR

Yazım ve Kaynak Gösterme Kılavuzu Beyanı

Danışmanlığımda yazılan bu tezin APA yazım ve kaynak gösterme kılavuzunda belirtilen kurallara uygun olarak yapılandırıldığı ve bu kılavuzun metin içi kaynak gösterme standartlarının bu tezde tutarlı olarak uygulandığı tarafımdan incelenerek teyit edilmiştir.

İmza

Prof. Dr. Hamza Ateş

Etik İlkelere Sadakat Beyanı

Hazırladığım bu tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi beyan ederim.

İmza

Soner Ünal

ÖZET

Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye Örneği

Ünal, Soner

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hamza Ateş

Haziran 2024

Bu çalışma, Türk yönetici yetiştirme geleneğine göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesini değerlendirme ve buna yönelik kuramsal bir model önerisi sunma amacı taşımaktadır. Kamu yönetimi literatüründe üzerinde önemle durulan ve tartışılan konulardan birisi de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi gelmektedir. Şüphesiz ki etkili ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesinde en önemli rol üst düzey yöneticilere düşmektedir. Bu kamu yöneticilerinin iyi yetiştirilmesi, başarılı bir yönetimin anahtarı olarak kabul edilmektedir. Tarihte güçlü devletler kuran ve asker-sivil yönetici yetiştirme geleneğine sahip olan Türkiye’de hâlihazırda üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik bir sistem bulunmamaktadır. Bu minvalde kamu yönetiminin etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi için öncelikle üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik işlevsel bir sistemin ve merkezî bir kurumun gerekliliği hissedilmektedir. Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, her devletin tarihsel ve toplumsal evriminin doğal bir sonucu olarak kendi yönetici yetiştirme geleneklerine göre farklılık arz etmektedir. Bu doğrultuda Türk yönetici yetiştirme geleneği de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde idari bir kod olarak anlamlandırılmalı ve adlandırılmalıdır. İbn Haldun: “Geçmişler geleceğe, suyun suya benzemesinden daha çok benzer” (1997: 20) demektedir. Bu söz, metaforik bir anlatımla da olsa çok kadim bir gerçeğe temas etmektedir. Eski Türk devletlerinde üst düzey yönetici yetiştirme uygulamaları, zengin bir ortak tarihî mirastır. Bu miras, oluşturulacak Türk yönetici yetiştirme sistemini şekillendirmede önemli bir potansiyele sahiptir. Bu çalışmada; ‘Türk yönetici yetiştirme geleneğine’ göre ‘üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin’ mümkün ve gerekli olduğu iddia edilmektedir. Bu çerçevede öncelikle Türk yönetim tarihi retrospektif bir bakış açısı ile incelenerek, prospektif bir yetiştirme modelinin geliştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Buna yönelik öne sürülen kuramsal model de alan verileri doğrultusunda analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Üst Düzey Kamu Yöneticisi, Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Türk Yönetici Yetiştirme Geleneği, Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi.

ABSTRACT

Training of Senior Public Administrators: The Example of Türkiye

Ünal, Soner

Ph. D. Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Hamza Ateş

June 2024

This study aims to evaluate the training of senior public administrators according to the Turkish administrator training tradition and to propose a theoretical model for this purpose. One of the issues emphasized and discussed in the public administration literature is the training of senior administrators. Undoubtedly, the most important role in achieving effective and efficient public administration falls to senior administrators. Good training of these public administrators is recognised as the key to successful administration. Türkiye, which has established many states throughout history and has a tradition of training military and civilian administrators, currently does not have a functional system and a central institution for training senior public administrators. In this regard, a system for training these administrators is supposed to be essential to creating an effective public administration structure and functioning. As a natural consequence of the historical and social evolution of each state, the training of senior administrators may differ according to their own traditions of executive training. In this regard, the Turkish executive training tradition should be understood and named as an administrative code in the training of senior public administrators. Ibn Haldun (1997: 20) says: “*The past resembles the future more than water resembles water.*” This aphorism touches upon a very ancient truth, albeit metaphorically. The practices of training senior public administrators in the ancient Turkish states are a rich and common historical heritage. This heritage has significant potential in shaping contemporary training systems. This study claims that ‘training senior public administrators’ according to the ‘Turkish administration tradition’ is possible and necessary. In this context, it is argued that a prospective training model should be developed by retrospectively examining Turkish administrative history. The theoretical model put forward for this purpose was analyzed in line with field data.

Keywords: Public Administration, Senior Public Administrator, Training of Senior Public Administrators, Turkish Administrator Training Tradition, Turkish Academy of Public Administration.

ÖNSÖZ

Tüm devlet kurumları bir orkestraya benzetilirse, besteyi canlandıracak olanlar da üst düzey kamu yöneticileridir. Müzikal beste ne denli kaliteli olursa olsun icra edenler gerekli nitelikte değilse ortaya iyi bir performans çıkmayacaktır. Orkestranın kalitesi, müzisyenlerin virtüöz olmasına bağlı ise etkin bir kamu yönetimi de ancak nitelikli üst düzey yöneticilerin varlığına bağlı olacaktır.

Kurumların ancak ‘çalışanlarının niteliği kadar iyi olabileceği’ düşüncesi, genelde tüm personelin özelde ise üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesini gerekli kılmaktadır. Şüphesiz ki üst yöneticilerin nitelik dokusu, kamu yönetimleri için de önem taşımaktadır. Etkin bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması, bu yöneticilerin niteliği ile doğru orantılı olmaktadır. Tarihte güçlü devletler kuran ve asker-sivil yönetici yetiştirme geleneği bulunan Türkiye’de ise halihazırda üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik işlevsel bir sistem ve merkezî bir kurum bulunmamaktadır. Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik bir sistemin eksikliği ve bu yönde kurumsal bir yapıya duyulan ihtiyaç bu çalışmanın hazırlanma nedenini oluşturmaktadır. Bu minvalde çalışmanın amacı da Türk yönetici yetiştirme geleneğine göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik kuramsal bir model önerisi sunmaktır.

Bir Afrika atasözü; *“Hızlı yürümek istiyorsan yalnız yürü, uzağa yürümek istiyorsan birlikte yürü”* demektedir. Akademik dünyada birlikte yürümek istediğim kişilerle çıktığım bu yolda, öncelikle tezimin hazırlanmasındaki yapıcı ve ufuk açıcı tavsiyelerinden dolayı danışman hocam Prof. Dr. Hamza ATEŞ ile içeriğe yönelik değerli katkılarından dolayı Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU’ya ve Doç. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT’e teşekkürlerimi arz ederim. Ayrıca her türlü akademik ve idari yardımlarını esirgemeyen Prof. Dr. Alim YILMAZ'a, Prof. Dr. Muharrem ES'e ve Doç. Dr. Sezai ÖZTOP'a da şükranlarımı sunarım. Bu çalışmayı da doktora sürecinde güzel anılar biriktirdiğim başta Dr. Fatih ŞAHBAZ ve Dr. Ersin ÖZTÜRK olmak üzere tüm sınıf arkadaşlarıma ithaf etmek isterim.

Soner ÜNAL, Yalova

İÇİNDEKİLER

ÖZET	v
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ	vii
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YÖNETİM	5
1.2. KAMU YÖNETİMİ	8
1.3. YÖNETİCİ	15
1.4. KAMU YÖNETİCİSİ.....	17
1.4.1. Genel Yönetici	19
1.4.2. Uzman Yönetici	21
1.5. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ	22
1.5.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Hizmete Alma Yöntemleri	26
1.5.1.1. Merkezî Sistem	27
1.5.1.2. Kurumsal Sistem	27
1.6. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ	28
1.6.1. Yetiştirme	36
1.6.2. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme Eğitimleri	37
1.6.2.1. Hizmet Öncesi Öğrenim	38
1.6.2.2. Hizmete Hazırlık Eğitimi.....	39
1.6.2.3. Hizmet İçi Eğitim	39
1.6.3. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme İlkeleri	42
1.6.3.1. Liyakat (Yeterlik)	42
1.6.3.2. Kariyer	44
1.6.3.3. Sınıflandırma	45
1.6.4. Gelenek	46
1.6.5. Yönetici Yetiştirme Geleneği.....	47

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRK YÖNETİM TARİHİNDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

2.1. ESKİ TÜRK DEVLETLERİNDE YÖNETİM YAPISI VE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ	51
2.1.1. Gulâm (Kul) Sistemi	56
2.1.2. Nizamiye Medreseleri	59
2.2. OSMANLI DEVLETİ'NİN KLASİK DÖNEMİNDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ	61
2.2.1. Tımar Sistemi	65
2.2.2. Enderûn Mektebi	67
2.3. TANZİMAT DÖNEMİNDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ	74
2.3.1. Tercüme Odası	80
2.3.2. Mekteb-i Mülkiye	82
2.3.3. Mekteb-i Sultani	86
2.4. CUMHURİYET SONRASI DÖNEMDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ	88
2.4.1. Cumhuriyetin İlk Döneminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi	89
2.4.1.1. Siyasal Bilgiler Okulu/Fakültesi	93
2.4.1.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)..	94
2.4.1.3. Siyasal Bilgiler Fakülteleri - İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri	99
2.4.2. Planlı Kalkınma Dönemi Sonrasında Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi (1960-1980)	101
2.5. GÜNÜMÜZDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ	104
2.5.1. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi	109
2.5.2. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki 3077 ve 3149 Sayılı Kanunlar	114
2.5.3. 3 Sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’.	118
2.5.4. İnsan Kaynakları Ofisi	121

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYADA ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLME UYGULAMALARI

3.1. FRANSA	126
3.1.1. Ulusal Yönetim Okulu [École Nationale d'Administration (ENA)]	127
3.2. İNGİLTERE	133
3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD)	141
3.4. JAPONYA	146

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRK YÖNETİCİ YETİŞTİRME GELENEĞİNE GÖRE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

4.1. ALAN ARAŞTIRMASI	150
4.1.1. Araştırmanın Amacı	151
4.1.2. Araştırmanın Kapsamı	151
4.1.3. Araştırmanın Yöntemi	152
4.1.4. Araştırmanın Hipotezleri	153
4.1.5. Araştırmanın Bulguları	154
4.1.6. Verilerin Analizleri	171
4.1.7. Verilerin Yorumlanması	176
4.2. TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİNDE KURAMSAL BİR MODEL ÖNERİSİ: TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ AKADEMİSİ (TÜRKKAYA)	178
SONUÇ	185
KAYNAKÇA	193
ÖZGEÇMİŞ	213

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Sosyo-Demografik Özellikler.....	154
Tablo 2. Görev Yapılan Kurumlar	155
Tablo 3. Mezuniyet Alanları	156
Tablo 4. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimi Alma Durumu	157
Tablo 5. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimi Alınan Alanlar	157
Tablo 6. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Algısı.....	158
Tablo 7. Üst Düzey Kamu Yöneticileri İçin Uygulanabilecek Yetiştirme Sisteminin Temel Amaçları	158
Tablo 8. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Dair İfadelere Yönelik Katılım Sıklıkları ve Oranları.....	159
Tablo 9. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği İçin Uygun Görülen Modeller.....	161
Tablo 10. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğinde Esas Alınması Gereken Unsurlar	162
Tablo 11. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Dair Görüşler.....	162
Tablo 12. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Verilecek Eğitimin İçeriği	163
Tablo 13. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Olması Gereken Profil	163
Tablo 14. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Esas Alınması Gereken Uygulamalar	164
Tablo 15. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Özel Sektörden Atanmasına Yönelik Tutumlar	164
Tablo 16. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Örnek Alınması Gereken Yöntemler	165
Tablo 17. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Verilebilecek Eğitimler.....	165
Tablo 18. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınacak Anlatım Yöntemleri.....	166
Tablo 19. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Bilmesi Gereken Yabancı Diller	166
Tablo 20. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Tamamlaması Gereken Asgari Eğitim Seviyesi	167
Tablo 21. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Seçiminde Önemli Olan Kriterler	167
Tablo 22. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme Programında Olması Gerekenler.....	168
Tablo 23. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınması Gereken Tarihî Kurumlar	169

Tablo 24. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Dikkate Alınması Gerekenler	169
Tablo 25. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Cinsiyet Ki-Kare Analizi	171
Tablo 26. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Yaş Ki-Kare Analizi	171
Tablo 27. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Mezun Olunan Okullar Ki-Kare Analizi	172
Tablo 28. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Hizmet Yılı Ki-Kare Analizi.....	172
Tablo 29. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticiliği İçin Uygun Görülen Modeller Ki-Kare Analizi.....	173
Tablo 30. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticiliğinde Esas Alınması Gereken Unsurlar Ki-Kare Analizi	173
Tablo 31. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Olması Gereken Profil Ki-Kare Analizi	174
Tablo 32. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınacak Anlatım Yöntemleri Ki-Kare Analizi	174
Tablo 33. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Tamamlaması Gereken Asgari Eğitim Seviyesi Ki-Kare Analizi.....	175
Tablo 34. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Seçiminde Önemli Olan Kriterler Ki-Kare Analizi.....	175
Tablo 35. Hipotez Sonuçları	176

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ALES	: Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı
ASPA	: American Society for Public Administration
bk.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Doç.	: Doçent
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DOI	: Digital Object Identifier
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Dr.	: Doktor
EAPAA	: The European Association for Public Administration Accreditation
Ed.	: Editör
EGPA	: The European Group of Public Administration
ENA	: École Nationale d'Administration
IASIA	: International Association of Schools and Institutes of Administration
IIAS	: International Institute of Administrative Sciences
INSP	: Institut National du Service Public
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYAUM	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi
KAYSEM	: Kamu Yönetimi Sempozyumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
LSE	: London School of Economics
m.	: Madde
MBA	: Master of Business Administration
MEHTAP	: Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi

MPA	: Master of Public Administration
NASPAA	: The Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration
NIPA	: National Institute of Public Administration
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: The Organisation for Economic Co-operation and Development
OTAM	: Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi
Prof.	: Profesör
RIPA	: Royal Institute of Public Administration
s.	: Sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SCS	: Senior Civil Service
SES	: Senior Executive Service
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SPSS	: Statistical Package for the Social Sciences
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TİAV	: Türk İdari Araştırmalar Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TÜSSİDE	: Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
ty.	: Tarih yok
UK	: United Kingdom
UN	: United Nations
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
vs.	: Ve saire
YDS	: Yabancı Dil Seviye Tespit Sınavı
yy.	: Yüzyıl



GİRİŞ

Konfüçyüs: “Her alanda üst kademedekiler iyi olmazsa halk da bozulur” demiştir. İlk siyasal örgütlenmelerin kurgulandığı kadim çağlardan itibaren üst düzey kamu yöneticilerin niteliği de önemsenmiştir. Devlet içinde aldıkları yer ve sahip oldukları rol nedeniyle üst düzey kamu yöneticilerinin hangi özelliklere sahip olması gerektiği tartışılmıştır. Etkin bir idari yapının kurulması da bu yöneticilerin iyi şekilde yetiştirilmesine bağlı sayılmıştır. Bu minvalde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik çeşitli sistemler geliştirilmiş ve eğitim kurumları açılmıştır.

Türk devlet teşkilatı içerisindeki rolü ve işlevi ise üst düzey kamu yöneticilerinin niteliğini daha da önemli kılmıştır. Atanma suretiyle gelmelerine rağmen önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan bu yöneticiler, başarılı yönetimin anahtarı sayılmıştır. Türk devletleri, iyi yetiştirilmiş yöneticilerle varlıklarını uzun süre devam ettirebilmiştir. Farklı çağlarda ve coğrafyalarda kurulan bu devletler tarafından çeşitli kapsam ve derinlikte yönetici yetiştirme uygulamaları geliştirilmiştir. Bu minvalde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, Türk yönetim tarihinde zengin bir geleneğe sahip olmuştur.

Nizâm’ül-Mülk, ‘Siyasetname’ adlı eserinde; “Kullar arasından birisi, Allah’ın takdiriyle devlet ve yüceliğe erse, Hak Teâlâ onu takdir ettiği ölçüde ikbal, bilgi ve akıl verir. O, bu akıl ve fikirle, emri altındakileri yetenek ve iktidarlara oranında görevlendirir. Aralarından yeteneklileri seçer, onlara güvenir, rütbe ve makam vererek önemli işler yaptırır.” (2020: 17-18) demek suretiyle hükümdarların liyakatli yöneticileri seçerek yetiştirmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu anlamda “toplumun ve devletin temel dayanağının adalet” (Özkan, 2023: 354), adaletin odak noktasının ve uygulama aracının da ehliyet ve liyakat olduğu anlaşılmaktadır.

Tarihte güçlü devletler kuran ve asker-sivil yönetici yetiştirme geleneğine sahip olan Türkiye’de ise hâlihazırda üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik olarak işlevsel bir sistem ve kurumsal bir yapı bulunmamaktadır. Bu yöneticilerin hizmet öncesinde ve süresinde yetiştirildiği merkezî bir kurum bulunmamaktadır. Kısmen bu vazifeyi gören Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü de 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır.

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler ile fiilî olarak geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk kamu yönetiminde yasal-yapısal ve işlevsel değişikliklere

neden olmuştur. Lokal ve global anlamda devletin değişen rolünün sürükleyici paradigmasını oluşturduğu bu süreç, kamu yönetiminde de üst düzey yönetici grubun yetiştirilmesine yönelik yeni bir kurumsal yapının gerekliliğini ortaya koymuştur. Üst düzey yöneticilerin kamu yönetiminin genelini etkilediği hatırlanırsa yeni yetiştirme sistemini adlandırmak, anlamlandırmak ve kurumsallaştırmak önemli hale gelecektir.

Bu tez çalışmasında da üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, Türkiye örneğinde incelenecektir. Tezin amacı da Türk yönetici yetiştirme geleneği ile üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi arasında bir düşünce ve uygulama ilişkisi kurabilmektir. Bu minvalde Türk yönetici yetiştirme geleneğinden hareketle ve iyi uygulama örneklerinden yararlanarak bir üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme modeli önermektir.

Zengin bir tarihsel birikime dayanan Türk yönetici yetiştirme geleneği, uygulanacak üst düzey yönetici yetiştirme uygulamalarını şekillendirmede önemli bir potansiyele sahiptir. Bu çalışmada da Türk yönetici yetiştirme geleneği, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde idari bir kod olarak anlamlandırılacak ve kullanılacaktır. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesini, Türk yönetici yetiştirme geleneği perspektifinde ele alan bu çalışma, kamu yönetimi literatüründeki önemli bir boşluğu dolduracaktır. Hükûmet sistemi değişimini de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi bağlamında ele almak yerinde olacaktır.

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ile ilgili gelişen bir literatür vardır. Bu konuda yapılan araştırmaların önde gelenleri şunlardır: Cemil Cem, ‘Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri-İşlevleri-Eğitim Sorunları’ (1976) adlı kitabında; POSDCORB olarak kısaltılan yönetim süreçleri bağlamında kamu kesimindeki üst düzey yöneticilerin niteliklerinin ve eğitim gereksinimlerinin saptanmasına yönelik bir araştırmaya yer vermiştir. A. Hayrettin Kalkandelen, ‘Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi’ (1985) adı araştırmasında; çeşitli ülkelerdeki yönetici yetiştirme sistemlerini, öğrenim düzeyi ve konusu, hizmet öncesi eğitim, hizmet içi eğitim ve yöneticilik öğretimi/eğitimi veren örgütler bakımından incelemiştir.

Turgay Ergun, ‘Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi’ (1988) adı kitabında; kamu yönetiminin üst düzeylerinde görev alacak kişilerin yetiştirilmeleri sorununu çeşitli ülke deneyimleri içinde inceleyerek, ortak noktaları saptama ve Türkiye için bu

deneyimlerden yararlanma olanaklarını araştırmıştır. Ömer Peker, ‘Yönetici Eğitimi’ (1995) adı kitabında; lisans düzeyinde yapılan yönetici eğitiminin «yönetici yeterliklerini» kazandırmadaki ve hedeflerini gerçekleştirmedeki etkililik derecesini saptamaya yönelik bir araştırmanın bulgularına yer vermiştir. Türk kamu yönetimi literatüründe üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi alanında daha çok mülki yöneticiler ile ilgili çalışmalar yapılmıştır. Genel anlamda üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik çok fazla alan araştırması yapılmamıştır.

Tez çalışması dört ana bölümde sistematize edilmiştir. İlk bölümde, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik kavramsal ve kuramsal çerçeve çizilmiştir. İkinci bölümde; Türk yönetim tarihinde, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin tarihsel ve kurumsal gelişimi irdelenmiştir. Türk yönetim anlayışını etkileyen ve biçimlendiren eski Türk Devletlerinin yönetim yapısı ve yönetici yetiştirme sistemleri incelenmiştir. Bu noktada gözlem noktamız ve ilgi odağımız ise Osmanlı Devleti’nde üst düzey yönetici okulu olarak kurulan, teşkilat yapısı ve çok boyutlu eğitim sistemi ile bir ekol olan ‘Enderûn Mektebi’ olmuştur.

Üçüncü bölümde; Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson yönetim gelenekleri çerçevesinde çeşitli ülke üst düzey kamu yönetici yetiştirme sistemleri incelenmiştir. Bu sistemlerin uygulama farklılıkları ve benzerlikleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Yapılacak bu karşılaştırma, çeşitli ülkelerdeki yönetici yetiştirme sistem ve uygulamalarını değerlendirme imkânı verecektir. Bu değerlendirme, önerilen üst düzey kamu yönetici yetiştirme sistemine ve eğitimine bir perspektif katarken, ortaya konulacak olan modeli de temellendirecektir.

Dördüncü bölümde; Türk yönetici yetiştirme geleneğine göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusu irdelenmiştir. Yapılan alan araştırmasının bulgularına ve yorumlarına yer verilmiştir. Bu kuramsal çerçeveden ve alan araştırmasından hareketle Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik kuramsal bir model önerisi geliştirilmiştir. Bu modelin geliştirilmesinde Türk yönetici yetiştirme geleneği ve uygulamaları referans alınmıştır. Bu yönde tarihsel süreç bağlantılı okumalar ile kamu yönetimi alanındaki teorik ve uygulamaya dair gelişmeler çok yönlü analiz edilmiştir. Teorik çerçeve, gerekli araştırma teknikleri ve alan araştırması ile desteklenerek literatüre özgün bir katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Bu metodoloji ile hazırlanacak çalışmada; 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen yöneticileri kapsayan bir alan araştırması yapılacaktır. Bu alan araştırmasının temel amaçları arasında; Türk kamu yönetiminde görev yapan üst düzey yöneticilerin genel (ortak ve belirleyici) niteliklerini ortaya çıkarmak, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere verilen eğitimin kapsamı, içeriği ve niteliği hakkında bilgi sahibi olmak, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin eğitim gereksinimlerini saptamak, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi sorununu irdelemek ve buna yönelik önerilecek modelin içeriğine ilişkin saptamalarda bulunmak ve Türk yönetici yetiştirme geleneğinin üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme modelinin geliştirilmesine katkısını değerlendirmek yer almaktadır.

Çalışmada anket yoluyla veri toplama yöntemi kullanılacaktır. Yapılacak araştırma için dizayn edilecek anket soruları, araştırmanın amacına ve ölçek geliştirme koşullarına uygun oluşturulacaktır. Anket formlarından elde edilen veriler, analiz edilecektir. Verilerden, anlamlı ve geçerli bulgular türetilcektir. Bulguların değerlendirilmesinde tablolardan yararlanılacakmış ve gerekli açıklamalar yapılacaktır. Araştırmanın örneklem seçimi, olasılığa dayalı olmayan ‘kolayda örnekleme’ tekniğiyle belirlenmiştir. Buna göre araştırma evrenini temsil eden 384 örneklemden veri toplanmıştır.

Çalışma kapsamında üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi; yöneticilerin ‘eğitilmesi’, ‘geliştirilmesi’ ve ‘mesleğe hazırlanması’ terimleriyle de ifade edilmiştir. Ayrıca idari reform, yeniden düzenleme, yeniden yapılandırma, yönetimi geliştirme, idareyi iyileştirme, ıslahat ve reorganizasyon kavramları aynı anlamda kullanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

“Etrafında yetenekli, akıllı ve sadık adamlar bulunduran kral akıllıdır, öyle kabul edilir, çünkü o böyle adamları tanımış, seçmiş ve hizmetine almıştır.”

(Machiavelli, 2016: 109)

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmada öncelikle üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik kavramsal ve kuramsal çerçeve çizilecektir. Çizilecek çerçeve ve yapılacak analizler, Türk yönetim tarihini de içerecektir. Zira teori, kavramlar belli bir sosyal, siyasal ve tarihsel arka plana sahiptir (Durgun, 2003: 235). Karşılaşılan sorunları çözümlemeye yönelik teoriler ve analizler, toplumsal yapıyı yansıttığı ölçüde tutarlılık gösterecektir. Aktarılan yabancı modeller ve terimler ise özgün yaklaşımlar geliştiremeyecektir.¹ Bu nedenle bir idari yapıyı, o topluma özgü kavramsal araçlarla anlamak ve yorumlamak daha yararlı olacaktır. Bunun için kendimize bakarken kendi tarihsel, sosyal ve siyasal şartlarımızdan kalkarak ve buna uygun kavramlar üreterek bakabilmeyi sağlamamız durumunda, kendimizi anlamakta veya anlamlandırmakta daha az yanılgıya düşebiliriz (Durgun, 2003: 235-236).

1.1. YÖNETİM

Sosyal bir varlık olan insanın, birlikte yaşama isteği ve müşterek ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğu ‘yönetim’ olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorunluluk, yönetimi sağlayacak bir yapıyı ve bunu idare edecek ‘yönetici’lerin varlığını da kaçınılmaz kılmıştır. İnsanlar tarafından yönetsel ihtiyaçları karşılamak üzere çeşitli yapılar ve aktörler kurgulanmıştır. Bu bakımdan yönetim, insanlık tarihi ile birlikte ortaya çıkmış bir beşerî ilişkiler olayıdır ve sosyal bir ihtiyaçtır (Eryılmaz, 2019: 1).

Şemsiye bir kavram olan yönetim, literatürde çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Bu durum, yönetimin çok yönlü bir olgu olmasından kaynaklanmaktadır. Yönetimi;

¹ Güler’e göre: “Aktarmacı yol ile getirilen yaklaşım, model, kavram ve terimler, aktarılan yerin gerçekliği tarafından belirlenmiş olma özelliğine sahiptir. Bir başka deyişle hem araştırma konuları hem de düşünsel araçlar ‘anavatan’ındaki bağlam ve bilgi birikimi dışında, başka bir yerde bir kez daha kurgulanamazlık niteliği taşır.” (1994: 16)

‘faaliyet/işlev’, ‘idari sistem’, ‘örgüt’ ve ‘idari personel’ olarak gruplandırmak mümkündür (Eryılmaz, 2019: 2). Yönetim olgusunda, her zaman, ortak bir çabaya, iş birliğine ve eşgüdümüne (koordinasyon) dayalı bir ussal (rasyonel) etkinlik (faaliyet) vardır (Canman, 1995: 1). Bu tanıma göre yönetim, müşterek bir amaç doğrultusunda ve iş birliği içerisinde yürütülen kolektif faaliyetlerin bütünüdür.

Yönetim kavramı, idari sistemleri anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır. Örneğin Türk yönetim sistemi, Anglo-Sakson yönetim geleneği denildiğinde belirli ülke idari sistemi veya modeli anlaşılmaktadır. Yönetim aynı zamanda, bir ‘örgütsel yapıyı’ anlatmak için de kullanılmaktadır. Örneğin il yönetimi, valiliği; askerî yönetim ise orduyu ifade etmektedir. Yönetim, salt teknik sistemler bütünü olmayıp, beşerî kaynakları da yapısal unsur olarak kabul eden bir bileşkedir. Bu nedenle yönetim denildiğinde, yönetimin beşerî unsurlarından olan idari personel de kastedilmektedir. Bu nedenle ‘yönetim başarılı’ ya da ‘yönetim iyi değil’ denildiğinde, yönetim işiyle görevli kadrolar anlatılmak istenilir (Eryılmaz, 2019: 4).

Bir grup faaliyeti olarak yönetim, çeşitli müşterek öğeleri kapsamaktadır. Öncelikle insan unsuru, belirli bir amacın varlığı ve iş birliği gereksinimi, yönetimin temel karakteristiğini oluşturmaktadır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir deyişle, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır (Gözübüyük, 1989: 1).

Yönetimin işlevi karar verme ve bunların uygulanmasını sağlama becerilerini kapsar (Heywood, 2017: 79). Yönetim, başkalarını etkileyen kararlar almayı ve bu kararlara yönelik politikaları uygulamayı kapsayan bir süreçtir. Bu süreç, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için bütün kaynakların düzenlenmesini ve kullanılmasını gerektirir. Bu açıdan bakıldığında yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için personel, maddi kaynaklar, zaman ve mekân unsurlarının en verimli şekilde kullanılması olarak tanımlanabilir (Aydın, 2018: 25).

Yönetim, geniş anlamda insanları sevk ve idare etme, üzerlerinde otorite kurma sürecidir. Bu anlamda yönetim, belirli bir amaca doğru yöneltme ve gerekli yürütme faaliyetlerinin toplamıdır. Bu tanımlamada yönetimin, insanları yönlendirme ve gerekli uyumu sağlama yönüne vurgu yapılmaktadır. Yönetim aynı zamanda belirli amaçları iş birliği temelinde gerçekleştirmesi ile de bir iş yapabilme sanatıdır.

Yönetim hem bir bilim hem de bir sanat olarak kabul edilmektedir. Başkalarına iş yaptırtma bağlamında bir sanat olan yönetim, insanlık tarihi kadar eskidir. Yönetim, örgütlerin kuruluşunu, işleyişini, sorunlarını araştırıp, sistematize edip çözümler üretme ve ussal ilkeler geliştirme anlamında bir bilimdir ve bu çerçevede bir yüzyıl civarında geçmişiyse oldukça yenidir (Nohutçu, 2019: 13). Günümüzde yönetimin ilke, süreç ve yöntemlerinin incelenmeye başlanması ile de bilim yönünün ağırlık kazandığı görülmektedir. Yönetim kuramının tanımı ve kapsamı konusunda da genel bir fikir birliği oluşmaya başlamıştır.

Yönetim, toplumsal sistem içerisinde yer alan ve diğer sistemlerle karşılıklı bağımlılığı ve etkileşimi olan bir alt sistemdir. Bu durum yönetimin, kurumsal amaçlara, çevresel koşullara ve teknolojik yeniliklere göre sürekli geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Günümüzde yönetim sistemlerinin başarısı da önemli ölçüde bu değişken sürece uyum sağlayabilme kapasitesi ile doğrudan ilintilidir. Diğer taraftan yönetimin dinamik bir süreç olması, idari personelin -üst düzey yöneticilerin- de buna göre sürekli olarak eğitilmesini ve yetiştirilmesini gerektirmektedir.

İnsanların yaşamlarını sosyal bir düzen içerisinde idame ettirebilme amacıyla oluşturdukları yönetsel örgütlerin başında ‘devlet’ yer almaktadır. Devlet, insanların yönetim ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak oluşturulan bir yapıdır. Devlet, yaygın Weberyen tanımına göre, belli bir toprak parçası üzerinde meşru fiziksel güç kullanımı tekeline sahip siyasi bir kurumdur (Heper, 2018: 22). Başka bir deyişle de insanların yönetim ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak oluşturulan bir yapıdır. Bu minvalde devlet, bir toplumda ‘yönetim’ işini üstlenmektedir. Devlet ile kurumsallaşan yönetim olgusu, toplumun genel ve müşterek menfaatlerini sağlama amacı taşımaktadır. Bu kavram, kapsadığı toplumsal ilişkilerin asimetrik niteliğini çok iyi belirtmekte, bu ilişkilerin gündelik içeriğinde mevcut olan emir verme ve alma olgusuna dikkat çekmektedir (Poggi, 2014: 15).

Yönetim idari, siyasi, iktisadi ve içtimai bütün tasarımlarda geçerli bir süreçtir. İnsani ilişkilerin yoğunlaşması ve örgütlenmenin artması ile birlikte ivme kazanan yönetim paradigması, belirli amaçlara ulaşmak için bir plân ve yapı dahilinde kaynakları harekete geçirme eylemidir. Bu yönüyle yönetim, bir davranış biçimi olarak insani ve evrensel bir süreçtir. Hem kamu kesimi hem de özel sektör için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetim ‘kamu yönetimi’ ya da yönetim/idare olarak adlandırılmaktadır.

1.2. KAMU YÖNETİMİ

Bir devletin, yürütmek zorunda olduğu çeşitli kamu hizmetleri bulunmaktadır. Bu hizmetler, kamu yönetimleri tarafından belirli görevliler eliyle yürütülmektedir. Devletin bir uygulama aygıtı olan kamu yönetimi, bu hizmetleri yürüten idari bir mekanizmadır. Günümüzde kamu hizmetlerinin niceliğinde ve niteliğinde yaşanan dönüşüm, devletin yapısal ve işlevsel olarak değişmesine yol açmaktadır. Devletin hareket etme ve iş görme aracı olan kamu yönetimi, bu görünümünün ve değişimlerinin merkezinde yer almaktadır (Eryılmaz, 2019: 2).

Kamu, sözlük anlamı itibarıyla; ‘halk hizmeti gören devlet organlarının tümü’, ‘bir ülkedeki vatandaşların bütünü: amme’, ‘bütün’ ve ‘halk’ anlamlarına gelmektedir (Türk Dil Kurumu, 2024). Kamu yönetimi, kapsam açısından dar (olağan) ve geniş olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükûmet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerir (Gözübüyük, 1989: 2). Geniş anlamda kamu yönetimi ise her türlü devlet kuruluşunu ve faaliyetini içine almaktadır.

Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesinde yasama ve yargı erkleri dışındaki, devletin varlık nedeni olan kamu yararının sağlanması amacıyla kamusal mal ve hizmet üreten, kamu hukukuna tabi, kamusal politikalar belirleyip uygulayan merkezî ve yerel bürokratik kuruluşlar, mekanizma, ilişkiler, insan gücü, araç-gereçler ve bunların yönetimidir (Nohutçu, 2019: 9). Spesifik ve kategorik bakışla kamu yönetimi, yürütme organının kuruluş, işleyiş ve etkinliklerini kapsamaktadır. Yürütme organının yönlendirdiği kamusal işleri yerine getiren aygıt olan kamu yönetimi, işlev ve faaliyet anlamına geldiği gibi, bu işlevi ve faaliyeti yürüten örgüt ya da aygıt -onun birimleri ve personeli- anlamına da gelmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 90).

Kamu yönetimi, yürütmenin yönetsel eylem ve işlemlerini gerçekleştiren bir mekanizmadır. Diğer bir tanıma göre ise kamu yönetimi, yürütmenin üstlendiği görevleri yerine getirme ve yasaların uygulanmasını gözetme sorumluluğu olan ve devlet bütçesi ile finanse edilen bir aygıttır (Gül ve Aican, 2007: 456). Yasalar çerçevesinde ve hiyerarşik bir düzen içerisinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlar. Kamu hizmetlerinin gerçekleşmesindeki rolü ve etkinliği de disiplinin kapsamına ve uygulamaya dönük yönüne vurgu yapmaktadır.

Devlet, kamu hizmetlerini merkezî, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenen çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yürütmektedir. Kamu yönetimi de devletin yürütme gücünün

örgütsel yapısını ifade etmektedir. Bu anlamda kamu yönetimi, “devletin yapısal temel unsurlarından birisidir” (Güler, 2005: 15). İdari faaliyetlerin ve örgütsel yapının incelenmesi ise kamu yönetimi disiplininin temel uğraş alanlarından biridir.

Bu tanımlamalardaki ortak unsurları dikkate alarak, işlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi; yasaların öngördüğü işler ile kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgili süreçler ve faaliyetlerdir (Eryılmaz, 2019: 10). Devlet kavramı içerisinde yer alan kamu yönetimi, idari faaliyetleri konu almaktadır. Bu kapsamda her türlü idari eylemler ve uygulamalar, kamu yönetiminin faaliyet alanını oluşturmaktadır. Yürütme organının bürokratik aygıtı olan kamu yönetimi, iktidarlar tarafından alınan kararların da uygulayıcısı konumundadır. Kamu politikaları olarak formüle edilen bu kararların oluşturulmasında ve uygulanmasında kamu yönetimlerinin önemli bir rolü vardır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasi irade tarafından alınan kararları ve ulaşılmak istenen amaçları hayata geçirmeyi sağlayan bir düzenek olarak da tanımlanmaktadır.

Kamu yönetiminin temel inceleme nesnesi ‘devlet yönetimi’dir. Akademik olarak “kamu yönetimi de kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir” (Eryılmaz, 2019: 12). Siyaset bilimi, yönetim bilimi, idare hukuku, işletme yönetimi, tarih, iktisat, maliye, sosyoloji ve psikoloji kavram, yöntem ve uygulamalarından yararlanan kamu yönetimi, bu yönüyle disiplinler arası bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetimi, disiplinler arası köprü görevi yapan ve böylece çeşitli disiplinlerden gerekli olan kısımları alan ve bunları kamusal sorunların çözümüne yönelik olarak değerlendiren ve analiz eden bir disiplindir² (Eryılmaz, 2019: 11).

Kamu yönetiminin, kuramsal yapısı kadar mesleki uygulama yönü de çok güçlüdür. Mesleki bilginin kaynağı, bir taraftan yasal düzenlemeler ve çeşitli disiplinlerden gelen kuramsal bilgiler, diğer taraftan uygulama bilgisidir (Karasu, 2001: 229). Kamu yönetiminin uygulamadan doğan mesleki bilgiye sahip olması, disiplinin gelişimine de ivme kazandırmıştır. Disiplinler arası bir alana sahip olması, kamu yönetiminin mesleki bilgisinin niteliğini de etkilemiştir. Kamu yönetiminin çok yönlü bir olgu

² Kamu yönetiminin, yakın disiplinlerin yöntem, yaklaşım ve çözümlemelerinden yararlandığını ve bunun da kamu yönetiminin sorun çözme kapasitesini ve yeteneğini artırarak onu daha da güçlendirdiğine ilişkin geniş bir değerlendirme için bk. Ali Rıza Saklı. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.

olması, kamu görevlilerinin de diğer sosyal bilimlerde bilgi ve deneyim sahibi olmasını gerektirmiştir.

Bir mesleki alan olarak kamu yönetimi, kuruluş ve işleyiş ilkelerine sahiptir. Meslek kavramı en genel ifadeyle; örgün akademik eğitim ve/veya pratik deneyim vasıtasıyla ilgili alana ilişkin bilgi ve becerileri elde etme sonucunda kazanılan uzmanlık olarak tanımlanabilir (Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015: 263). Kamu yönetimi, bu normatif içeriğinin yanı sıra kamusal birimleri, kurum ve kuruluşları anlatması yönüyle bir yapılar bütünü, kamusal alanda kamu otoritelerinin yürüttükleri her türlü çalışmaları ve işlevleri içermesi itibarıyla bir faaliyetler bütünü, kamusal alanda gerçekleşen olaylar ve gelişmeler bakımından bir olgu, yükseköğrenim düzeyinde eğitim, öğretim, araştırma, uygulama bağlamlarında akademik bir disiplin ve nihayetinde kamu yöneticilerinin ve kamu görevlilerinin kariyerleri ve memuriyetleri açısından da bir meslek olarak görülebilir³ (Parlak, 2015: 54-55).

Kamu yönetimi, görevlerini bir ‘norm düzeni’⁴ çerçevesinde yürütmektedir. Kamu idarelerinin kurulması, örgütlenişi, işleyişi, görev ve yetkilerinin tespiti, personelin istihdamı ve çalışma koşulları, mal ve hizmetlerin üretimi ve sunulması anayasa, kanun ve diğer idari normlarla düzenlenmektedir. Bu görevleri düzenli ve sürekli olarak yürüten, belirli yetkileri ve nitelikleri taşıyan personel istihdam etmektedir.

Yönetimsel amaçları gerçekleştirmek üzere sahip olunan faktörlerin başında beşerî kaynaklar gelmektedir. Kamu yönetiminde bu kaynağın asli unsuru, kamu görevlileridir. Kamu hizmetleri, bu görevliler tarafından yürütülmektedir. Kamu görevlileri⁵ deyimini geniş anlamda kullanıldığında, kamu kesiminde görev yapan, hukuksal durumları birbirinden farklı olan tüm kamu görevlileri içine alır (Gözübüyük, 1989: 117). Dar anlamda ise “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu

³ “Uğraşların, meslek niteliğini kazanması, özel konumlarının meşruluğunu sağlayan belirli davranış öncüllerine sahip olmaları ölçüsünde gerçekleşmektedir. Bütün uğraşlar gibi kamu yöneticiliğinin de profesyonel bir uğraş haline gelmesi ancak bu davranış öncüllerine sahip olması ölçüsünde gerçekleşecek, kamu yöneticiliğinin profesyonelleşme sürecinin değerlendirilmesinde bu davranış öncülleri ölçüt olacaktır. Bu öncülleri şöyle sıralayabiliriz: Sistemik meslek bilgisi ve mesleki eğitim, meslek üyelerinde ortak bir meslek bilinci oluşmasına yönelik mesleki toplumsallaşma, meslek üyelerinin davranışlarına temel oluşturacak mesleki etik kuralların varlığı, özyönetim ve meslek alanı ile ilgili bütün konularda düzenleme yapma yetkisine sahip meslek birliğinin kurulması.” (Karasu, 2001: 225-226)

⁴ Hükümet cihazının icra ve tazyik uzvunu teşkil eden amme idaresinin formalist ve bürokrat vasıf taşıması bir zarurettir (Mises, 2018: 155).

⁵ 1982 Anayasasında kamu görevlileri, ‘Yürütme’yi düzenleyen İkinci Bölümün “İdare” başlığının ‘D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler’ alt başlığında düzenlenmiş olup, «Kamu hizmeti görevlileri» olarak ifade edilmiştir.

tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 128/1) ifa eden memurları ve diğer kamu görevlilerini kapsamaktadır. Diğer kamu görevlileri, kendi personel kanunlarına tabi olarak çalışan askerî, adli ve akademik meslek mensuplarından oluşmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmektedir. “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır” (m. 4/A) denilmektedir. Anılan Kanuna göre sözleşmeli personel de “kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir” (m. 4/B). İşçiler ise “memur ve sözleşmeli personel dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçileri” (m. 4/D) kapsamaktadır.

Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içerisinde ortaya çıkan yönetim sürecini tanımlamaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin kökeni, devlet olgusu kadar çok eski tarihlere uzanmaktadır. Ne var ki, sistematik bir inceleme alanı olarak kamu yönetimi oldukça yenidir (Eryılmaz, 2019: 2). Kamu yönetiminin özgün ve bağımsız bir çalışma alanı haline gelmesinde Kameralizmin önemli bir yeri vardır. “Devletin, yönetime ilişkin faaliyetlerinin sistematik bir şekilde incelenmesiyle ilgilenen Kameralizm” (Eryılmaz, 2019: 2), akademik bir kürsü olarak XVIII. yy. Prusya üniversitelerinde kurulmuştur. 1727’de I. Friedrich’in, Halle Üniversitesinde Kameral Bilimler alanında ‘Oeconomie, Policey und Kammer-Sachen’ adlı bir kürsü kurması, devlet görevlilerine verilecek olan yöneticilik eğitiminin temelini atılması olarak gösterilir (Tribe, 1984: 263). Yönetime iyi yetişmiş insan gücünü kazandırmak amacını güden

bu kürsülerde, ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları, ayrıca yöneticilerin eğitimi ve seçimi konuları ele alınmıştır (Eryılmaz, 2018: 245). Kapsam ve içeriği farklılık göstermekle birlikte kameralist kürsülerde hukuk ağırlıklı bir eğitim yapılmıştır. Kıta Avrupası geleneğinde, kamu yönetimi disiplininin/eğitiminin idare hukuku temelli gelişiminin tarihsel kökeni de bu yaklaşıma dayandırılmıştır.

Modern anlamda kamu yönetimi disiplini, XIX. yüzyılda Batı politik düşünce ve örneğine dayalı olarak gelişmiştir. Disiplinin gelişiminde, Fransız kamu yönetimcilerinin önemli bir katkısı olmuştur. XIX. yy. başlarında Fransa’da, ulus birliğini kurmaya yönelik girişilen idari reformlara kaynaklık eden çeşitli teorisyenler yetişmiştir. Bunların başında Charles-Jean Bonnin, Louis Antoine Macarel ve A. F. A. Vivien gelmektedir. Bonnin’in “kamu yönetimi alanında ‘kamu yönetimi ilkeleri’ nin sistematik ve kapsamlı biçimde yer aldığı ilk kitap” (Karasu, 2004: 227) olarak kabul edilen 1812 tarihli ‘Kamu Yönetimi İlkeleri’ (*Principes d’Administration Publique*) adlı kitabı yayımlanmıştır. Bonnin’e göre, kamu yönetiminin konusunu; düzen, otorite, kamu gücü, kamu hizmeti başta olmak üzere çok yönlü ve çok aktörlü toplumsal ilişkilerin kamu yararına yönelik olarak kurulmasını sağlayacak yapılar, düzenlemeler ve kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2019: 35).

İdare hukukunu, yönetsel ilkeler bağlamında açıklayan Macarel, Fransız kamu yönetimi yazınına önemli katkı da bulunmuştur. Vivien’in 1859’da yayımladığı ‘Yönetsel İncelemeler’ (*Etudes Administratives*) adlı çalışmasında, “başta siyaset-yönetim ikiliği olmak üzere kamu yönetiminin temel tartışma alanlarına yönelik olarak ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır” (Martin’den aktaran Karasu, 2004: 229).

Kamu yönetimini, kavramsal anlamda ve devlet yönetimi bağlamında ilk ayrıştıran Max Weber’dir. Geleneksel yönetim düşüncesinin öncülerinden olan Weber’e göre, modern devlet ‘yasal-rasyonel’ bir bürokratik yapıya sahiptir. Örgütsel yaşamın mekanikleşmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu yapı, “kamu hizmetlerini rasyonel ilkelere dayalı olarak yürütme aracı ve etkin bir örgüt modelidir” (Eryılmaz, 2019: 279). Weberyen bürokrasi modelinde, siyaset ile kamu yönetiminin alanları birbirinden farklıdır. Kamu yönetimi/görevlileri, siyasi iktidar tarafından alınan kararları uygulayıcı konumdadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Woodrow Wilson'ın 1887 yılında «Political Science Quarterly» dergisinde yayımlanan 'The Study of Administration' adlı makalesi, “kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışında gerçek bir dönüm noktası sayılmıştır”⁶ (Şaylan, 2000: 7). Bu makale, kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrılarak ayrı bir disiplin olması yönünde ilk ciddi kuramsal çalışma olması nedeniyle Wilson'u kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilmesini sağlamıştır (Karasu, 2001: 227). Wilson, “yönetim-siyaset dikotomisi”⁷ ile yönetimin bir iş alanı olarak siyasetin telaş ve heyecanından uzak olduğunu, memurların görevini tarafsız bir şekilde yürütmesi gerektiğini, etkin bir kamu yönetimi için de yöneticilerin özel bir eğitimden geçirilmesini ve devlet personel rejiminde spesifik bir yönetici sınıfının ihdas edilmesi gerekliliğini” (1961: 63-69) belirtmiştir.

Wilson'a göre kamu yönetimi, seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile işleyen, tarafsız uzmanlardan oluşan bir teknik devlet aygıtıdır (Eryılmaz, 2019: 39). Wilson'ın bu makalesi, kamu yönetiminde liyakat dayalı atama sistemi önerisi ile kamu yöneticiliğinin bir kariyer olarak gelişmesini sağlamıştır. Wilson'ın makalesi, kamu yönetimi eğitiminin, politikanın karmaşık dünyasına değil yönetimin düzenli ve etkin bilimsel temellerine dayanması gerektiğini vurgulayan ilk yayın olması nedeniyle de önemlidir (Wilson'dan aktaran Kapucu, 2015: 204).

Kamu yönetiminin kuramsal ve kurumsal olarak müstakil bir alan olarak kabul edilmesinden sonra yapılan akademik çalışmalar, disiplinin temel ilkelerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Açılan kamu yönetimi bölümleri ile yönetim ilkeleri, kamu kurumlarının yapısı, işleyişi, denetimi, personeli hakkında teorik ve pratik çalışmalar

⁶ Kamu yönetimi disiplininin doğuşu ve gelişim süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Woodrow Wilson, (1961). İdarenin İncelenmesi. *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar* (N. Abadan, Çev.) (s. 53-73) içinde. Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları; Sıddık Sami Onar, (2003). İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 3-34) içinde. Yargı Yayınevi; Cahit Emre, (2003). Yönetim Bilimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 57-71) içinde. Yargı Yayınevi; İlber Ortaylı, (2010). *Türkiye: Teşkilât ve İdare Tarihi* (3. Baskı). Cedit Neşriyat; Bilal Eryılmaz, (2019). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (12. Baskı). Umuttepe Yayınları; Ahmet Nohutçu, (2019). *Kamu Yönetimi* (13. Baskı). Savaş Yayınevi; Burhan Aykaç, (2003). Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 47-55) içinde. Yargı Yayınevi; Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler* (3. Baskı). Alfa Aktüel Yayınları.

⁷ Politika-yönetim dikotomisi bağlamında; “politika, devletin beklentilerini, isteklerini, amaçlarını kapsar, yönetim ise temsili politik organlar tarafından belirlenen bu politikaların uygulamaya dönüştürülmesidir” (Peker, 1995: 9).

yapılmıştır. Yapılan idari reformlar, bilim adamları tarafından yazılan kitap ve makaleler kamu yönetiminin gelişimini sağlamıştır.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası devletin değişmesi, görev ve fonksiyonlarının çeşitlenmesi, kamu yönetimi disiplininin gelişimini hızlandırmıştır. Kamu yönetimi alanında yapılan kuramsal ve ilkesel çalışmalar, disiplinin bilimsel niteliğini güçlendirmiştir. Refah devleti anlayışı ile birlikte kamu kurumlarının yapısal ve işlevsel olarak büyümesi, kamu yönetimine önem kazandırmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası devletin görev ve sorumluluklarının artması, kamu yönetimini de kapsam bakımından genişletmeye başlamıştır.

1980 sonrasında ise yönetim paradigmasında yaşanan değişim,⁸ onun yürütme organı olan kamu yönetiminin amaç, yapı ve yöntemlerinde değişiklik yapılmasını zorunlu kılmıştır. Beliren ihtiyaçlar ve ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ışığında kamu yönetimi yeniden kurgulanmıştır. Küreselleşmenin de katalizör olduğu bu süreçte, kamu yönetiminin etkinliği amaçlanmıştır. Devlette etkinlik ve verimlilik arayışları kapsamında, çağdaş yönetim ilke ve teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. Hem yönetim teknik bir yapıya bürünmüş, hem de kararların alınmasında uzmanlık giderek önem kazanmıştır (Eryılmaz, 2019: 31).

Türk kamu yönetimi disiplini ve eğitimi ise Kıta Avrupası yönetim geleneği öncülüğünde gelişmiştir. Disiplinin inşa ediliş sürecinde geçirdiği bir ‘yönetim bilimi’ aşaması vardır. Bu aşamanın, XIX. yüzyılın ikinci yarısında ‘yönetim incelemeleri’ ve yüzyılın sonuna doğru ‘idare hukuku’ içine çekilerek Fransa tarafından, XX. yüzyılın ilk çeyreğinde ‘hukuk ağırlıklı devlet’ yaklaşımı ile Almanya tarafından şekillendirildiği görülmektedir (Keskin, 2006: 25-26). Kamu yönetimi disiplininin ilgi odağını, ‘devletin idari teşkilatı ve bürokrasisi’ oluşturmuş ve kamu kurumları önemli ölçüde ‘normatif-hukuki’ yaklaşımla incelemeye tabi tutulmuştur (Eryılmaz, 2019: 80).

Türkiye’de kamu yönetimi, akademik bir disiplin olarak 1950’li yıllarda ortaya çıkmıştır. Disiplin, Kıta Avrupası yönetim geleneğine uygun bir şekilde idare hukukuna bağlı bir çerçevede gelişirken, yönetimin işleyişi de buna göre örgütlenmiştir. Kamu yönetimi eğitimi de bu geleneğe göre şekillenmiştir. 1952

⁸ Değişim, tüm olgular için geçerli olan ve süreklilik arz eden bir yaşam gerçeğidir. Tüm kurum, kural ve usuller çevresel koşullara uyum sağlamak amacıyla değişirler. İdari bir sistem olan kamu yönetimleri de devletin değişen rolüne ve işlevine koşut olarak değişiklik göstermektedir.

yılında kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türk kamu yönetiminin gelişmesinde önemli bir eğitim ve araştırma merkezi olmuştur. Kamu yönetimi, içteki ve dıştaki gelişmelerin etkisiyle 1970’li yılların başından itibaren Siyasal Bilgiler Fakültesi ile İktisat Fakülteleri ve bazı yüksekokullarda, müstakil bir ders olarak okutulmaya ve üzerinde araştırma ve inceleme yapılmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2019: 78).

Disiplinin tarihsel ve kuramsal gelişimi, yürütülen kamu yönetimi programlarına da yansımıştır. Türk kamu yönetiminde, II. Dünya Savaşına kadar Kıta Avrupası geleneği etkisinde hukuk ağırlıklı bir eğitim yapılmıştır.⁹ “Konusu ‘idare’ ya da ‘bürokrasi’ ile sınırlanmış” (Güler, 1994: 18) olan kamu yönetimi eğitimi sonrasında Anglo-Sakson yaklaşımın etkisiyle siyaset ve yönetim biliminden beslenmeye başlamıştır.

Kamu yönetimi, 1980 sonrasında bütün Siyasal Bilgiler ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinde bir bölüm olarak yaygınlık kazanmıştır. Bu dönemde kamu yönetimi disiplini, lokal ve global anlamda işletme biliminin etkisi altına girmeye başlamıştır. Etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, stratejik yönetim, yönetişim, şeffaflık, liyakat gibi ilke ve değerler kamu yönetiminde egemen olmaya başlamıştır. 2000’li yıllardan sonra da yeni teorik ve pratik değişimler kapsamında kamu yönetiminde reformlar yapılmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihinde fiilen geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile de Türk kamu yönetiminin yapısı, denetimi ve personel rejimi hızlı bir dönüşüm sürecine girmiştir.

1.3. YÖNETİCİ

Yönetim, bir ‘iş gördürme sanatı’dır. Bu sanatı icra eden insan ögesi de ‘yönetici’ olarak tanımlanmaktadır. Yöneticiler, sahip oldukları yetki ile yönetim mekanizmasını yürüten ve sürekliliğini sağlayan aktörlerdir. Yöneticilerin, kolektif faaliyetlerdeki insanları organize etme misyonu, yönetimin asli unsurlarından birisidir. Bu noktada yöneticiler, yönetimin gücünü ve etkinliğini belirleyen en önemli faktörlerdendir.

Klasik yaklaşımda yönetim, hiyerarşik bir yapı içerisinde ve formel kurallara bağlı olarak yöneticiler tarafından yürütülmektedir. Yöneticiler, hiyerarşide rol alan ve

⁹ Türk kamu yönetiminde idari alanda girişilen reform çabalarında, Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkeleri örnek alınmıştır. Bu durum kamu yönetiminin örgütlenmesinde, işleyişinde ve eğitiminde, Kıta Avrupası yönetim geleneğine egemen olan hukuksal yaklaşımın benimsenmesine neden olmuştur.

tutarlı bir amaç için hiyerarşiler aracılığıyla entegre edilmiş görevleri yerine getiren kişiler olarak görülmektedir (Frederickson, 2010: 14). Hiyerarşik konumunu, yönetsel faaliyetleri sürdürmek için kullanan yetkililer olarak kabul edilmektedir. Bir başka deyimle yönetici, üst düzeyde çalışan sevk ve idarecidir (Tortop, 1994: 265).

Yöneticiler, belirlenmiş işlevleri yerine getiren, örgütün rutin işleyişini gözetleyen ve denetleyen, örgütsel kuralların gereklerinin yerine getirilip getirilmediğini izleyen ve denetleyen, kurallara sıkı sıkıya bağlı çalışmayı ve çalışılmasını isteyen kişilerdir (Gül ve Alican, 2007: 459). Geniş anlamda yöneticiler, yönetim sürecini/faaliyetini yerine getiren yetkililer olarak tanımlanmaktadır. Ancak uygulamada yönetici deyimini daha çok dar anlamda ve özellikle üst düzeydeki görevleri yerine getiren kimseler için kullanılmaktadır (Tutum, 1979: 132).

Yönetim kuramı açısından yöneticilerin, kaynaklar üzerinde rasyonel karar alma ve bunları uygulama yetkisi vardır. Yöneticilerin, kurumsal amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak mevcut kaynakları kullanma, yönlendirme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu durum yöneticilerin başkalarını etkileme, yönlendirme ve koordine etme fonksiyonunu ortaya çıkarmaktadır.

Çağdaş insan kaynakları yönetiminin beşerî sermayeye verdiği önem yöneticilere stratejik bir değer atfetmiştir. Yöneticiler, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında, kurumsal başarıya ulaşılmasında en önemli unsurlardan birisi olarak kabul edilmiştir. Günümüzde ister özel ister kamu kesiminde olsun; alınan kararlarda, çıkarılan yasalarda, geleceğe yönelik hedef ve önceliklerin belirlenmesinde, yöneticilerin, başka bir ifadeyle «Bürokratların» etkilerinin büyük olduğu bilinen bir gerçektir (Aykaç, 1991: 81). Bu durum yönetim sanatının icrasında etkin rol oynayan yöneticilerin varlığını, mesleki niteliğini ve yetiştirilmesini ön plana çıkarmıştır.

“Yönetici, dört tür niteliğe sahip olmalıdır: ‘*Kişilik*’, ‘*Genel kültür*’, ‘*Yöneticilik becerisi*’, ‘*Yöneteceği kurum ve onun işlevleri hakkında bilgi*’. Bunlardan ilki, en az ölçüye gelenidir. Gerçekten bir yöneticinin ne tür kişilik niteliklerine sahip olması gerektiği konusunda bir anlaşma yoktur. Genel bir kanıya göre, yöneticinin zekâ, kavrayış, çözümleme ve yargılama yeteneği, uyum, dürüstlük gibi bazı özel niteliklere sahip olması gerekir. Genel kültür ögesi, yöneticiye sorunlara geniş açıdan bakma alışkanlığını verebilir. Yöneticilik becerisi ise, öngörü, karar verme ve kararları izleme yeteneği ile ilgilidir. Sonuncu nitelik, yönetici olacak kişinin görevlendirileceği kurumun özellikleri ve işlevleri konusunda bilgi sahibi olmasıdır. Bu niteliklerden ilk ikisi, yöneticinin hizmete

alınmasından önce öteki ikisi ise hizmete alındıktan sonra yetiştirme aşamasında göz önünde tutulur.” (Tutum, 1979: 133)

Yöneticiliği bir meslek olarak gören Kalkandelen’e göre, “yöneticilerin de yönetim mesleğinin elemanları olarak bu mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim ve davranışlara sahip olmaları bir zorunluktur” (1985: 83). Yönetimsel bulguların evrensel ilkeler haline gelmesi ile birlikte yöneticilik, özel bir uzmanlık ve mesleki alan haline gelmiştir. Bu mesleğin, teorik bilgiyi ve tecrübeyi gerektirdiği, aktörel kuralları olduğu, alınacak sistemli bir yönetim eğitimi ile de pekiştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir.

1.4. KAMU YÖNETİCİSİ

Devletler, kamu hizmetlerini yasal ve kurumsal çerçevede görev yapan personel eliyle yürütmektedir. Kamu personeli, bu yapı içerisinde belirli bir hiyerarşik düzende görev yapmaktadır. Kamu personeli hiyerarşisinde üst düzeyde yer alan ve devletin yürütme mekanizmasını kumanda eden kamu yöneticileri bulunmaktadır. Kamu yöneticisi, bir kamu kurumunda en üst yetkilinin belirlediği politikalar doğrultusunda sonuçlar elde etmek amacıyla emrindeki kamu personeliyi motive etmek, yönetmek ve kontrol etmekten sorumlu olan kişi olarak tanımlanmaktadır (Aydın, 2018: 89). Toplam yönetimsel nüfus içinde, hiyerarşik sistemin komuta kademelerinde yer alarak hem devlet aygıtının kendisinin hem de bu yolla tüm ülkenin yönetiminde rol üstlenen kamu yöneticileri, çeşitli çalışmalarda bürokrat olarak da adlandırılır (Güler, 2005: 95).

Kamu yönetimi, devletin uygulama aygıtıdır. Geniş anlamda kamu yöneticisi, “siyasal gücün saptadığı kamu siyasasını eyleme dönüştürecek ve uygulama alanına koyacak olan insan ögesi” (Cem, 1976: 17) şeklinde tanımlanmaktadır. Uygulamada ‘kamu yöneticisi’ deyiimi, daha çok dar anlamda ve özellikle üst düzeyde bulunan ve kamu otoritesini kullanarak kamu hizmetlerinin kamu görevlilerince yerine getirilmesini sağlayan kişiler için kullanılmaktadır (Canman, 1995: 93).

Kamu yöneticiliğinin ortaya çıkışı, devletin ve bürokratik yapının gelişimiyle paralellik göstermektedir. İnsanoğlunun yerleşik ve sistemli yaşam formları, ilk siyasal nitelikli birimlerin inşa edilmesini sağlamıştır. Başka bir deyişle, halkların hayatlarını idame ettirebilmeleri için karşılaştıkları müşterek sorunlara bu denli kolektif yaklaşma zorunluluğu, ilkel anlamda belirli bir idari otoritenin ve bu otoriteye siyasal bağlılık duygusunun oluşmasına neden olmuştur (Mann’dan aktaran Ateş ve Ünal, 2004: 23).

Bu dönemde Mezopotamya ve Mısır gibi Ortadoğu medeniyetleri, devletin ve bürokratik örgütlenmenin kurgulandığı ilk merkezler olmuştur. Nitekim coğrafi zorluklar ve güvenlik endişeleri güçlü bir merkezî idareyi ve bürokrasiyi gerekli kılmaktaydı. Patrimonyal karaktere sahip bu bürokratik mekanizma içerisinde hükümdarların kişisel hizmetkârları bulunmaktaydı. Bunun dışında da devlet işlerini yürüten bakanlar, üst düzey yönetici-rahipler, yerel elitler ve memurlardan oluşan yönetici bir kadro vardı (Ateş ve Ünal, 2004: 36).

Belli ölçüde uzmanlaşmış işgörenlerden oluşan merkezî bir yönetim -kamu bürokrasisi- ise feodalitenin merkezî krallıklara dönüşme sürecinde ortaya çıkmıştır. Hükümdarlar, büyüyen merkezî otoritelerini güçlendirmek, özel mülklerini korumak ve toplumsal düzeni sağlamak için çeşitli işgörenler almaya başlamıştır.¹⁰ Bu durum, kişisel olarak hükümdara bağlı ve görevini hizmetkâr sadakatiyle yapan görevlilerden oluşan bürokratik yapıları ve yönetici sınıfları ortaya çıkarmıştır.¹¹

Devletin işlevlerinin zamanla artması, bürokratik örgütlerin çoğalmasına neden olmuştur. Bürokrasinin yapısal ve işlevsel olarak büyümesi, uzmanlık düzeyinde işgören gereksinimini artırmıştır. Bu gelişme, işgörenlerin aidiyet duygusunu değiştirerek, kendilerini hükümdarın kişiliği ile değil temsil ettiği devletle özdeşleştirmesine yol açmıştır. İlişki biçiminde yaşanan bu eksen kayması, yetkinin kişisellikten arındırılarak nesnelleştirilmesi sürecinin de başlangıcını oluşturmuştur. İdari sistemdeki görevliler, doğrudan hükümdardan aldıkları yetkilerle ya da hükümdarın kişisel emirlerinin birer uygulayıcısı olarak değil, devletin gücünü belli işlevlere dağıtan bu kurallar bütününe yönlendirmesi ve denetimi altında çalışıyorlardı (Poggi, 2014: 94-95). Weberyen terminolojiye göre, patrimonyalist yapıdan yasal-rasyonel bürokratik yönetime geçilmiştir. Hükümdar hizmetleri, kamu hizmetine; hizmetkârları, kamu görevlilerine; sadakati ise devlete bağlılığa evrilmiştir. Böylece İngiltere'de VIII. Henry ve Elizabeth (1558-1603), Fransa'da Richelieu (1624-1643) ve Prusya'da Frederick William (1640-1688) döneminde; 'devlet', 'kamu

¹⁰ "Max Weber, kral ile bu işgörenler arasındaki yetke ilişkilerini patrimonyal yetke ilişkileri olarak tanımlamıştır. Patrimonyal yetke ilişkisinin en önemli özelliği kişisel bir niteliğe sahip olmasıdır. Bu dönemde işgörenler, kralın kişiliğinde somutlaşan egemenliğin kullanılmasını sağlardı. İşgörenlerin yetkileri, kralın, büyük ölçüde keyfi olan kararları ile belirlenir ve her an geri alınabilirdi." (Heper, 1983: 291)

¹¹ "Tarihin gelişmiş ve niceliksel olarak büyük devletleri güçlü patrimonyal bürokratik özellikler taşımaktadır. Patrimonyal ya da prebendalist yönetimde, tebaa, kul ya da köle konumunda olan yönetilenler ve devlet görevlileri, yönetenin keyfi kişisel gücüne ve idaresine bağlıdır" (Nohutçu, 2019: 46).

yönetimi' ve 'devamlı kamu işgöreni' siyasal yapının kurumlaşmış öğeleri olmaya başlamışlardır (Heper, 1983: 291).

Kamu yöneticiliğinin profesyonel bir uğraş alanı haline gelmesi ise modern devletin tarihsel gelişim çizgisi ile paralellik göstermektedir. Özellikle de II. Dünya Savaşı sonrası refah devletinin -sosyal refahın optimizasyonu amacıyla ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalesi üzerine- görev ve fonksiyonlarının artması, yönetici sınıfın gelişimini hızlandırmıştır. Devletin tanımında ve kapsamında yaşanan bu değişimler, kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir şekilde yürütecek yöneticilerin varlığını zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetlerinin değişen niteliği ve niceliği, geleneksel yönetici tanımını da değişime uğratmıştır. Bu nedenle kamu yöneticisini; “kuruluşun uğraşsal ve teknik nitelikli personelinin çalışmalarının iyileştirilmesinde, bütünüyle yönetim mekanizmasının etkililiğinin sağlanmasında, bilgi ve becerileri, deneyleri ve aldıkları kararlarla ülkenin savunmasında ve yönetimin yeterliliği üzerinde büyük etkileri olan ve devlet gemisinin omurgası sayılabilecek kişi” (Stanley'den aktaran Karasu, 2001: 194) olarak tanımlamak daha yerinde olacaktır.

Kamu yöneticileri, kamu yönetiminin uygulayıcı beşerî unsurlarıdır. Yönetim süreci içerisinde yer alarak, hükûmet politikalarının uygulanmasında aktif bir rol oynarlar. Sahip oldukları yönetim bilgisi ve tecrübesi ile de devletin temel işlevlerinin yerine getirilmesini sağlarlar. Kamu yöneticilerinin bu önemi ve işlevi, bunların yetiştirilmelerini zorunlu kılmıştır. Yöneticilerden istenen temel öğrenim alanlarının farklılığı da çeşitli yönetici tiplerini ortaya çıkarmıştır. Bu konuda; 'genel' (generalist) ve 'uzman' (specialist) olmak üzere iki yönetici tipinden söz edilmektedir:

1.4.1. Genel Yönetici

Yönetimin bir bilim dalı olması, yöneticilerinde ilgili alanda yetiştirilmesini gerekli kılmaktadır. Aynı zamanda yönetimin kendine özgü teorik ve pratik yönleri de bulunmaktadır. Bu durum “yöneticiliğin, kuramsal yönden sağlam bilgilere ve uygulama yönünden de uzun bir deneyime” (Tutum, 1979: 134) sahip olmasını gerektirmektedir. Buna göre yönetim, özel eğitim almış ve çeşitli kademelerde deneyim kazanmış genel yöneticiler tarafından yürütülmelidir.

Bu yönetici tipi, sanat, dil, edebiyat gibi insan bilimleri dallarında eğitim almış, genel kültür düzeyi yüksek, formasyon sahibi kişilerden oluşmakta, kamu yöneticisinin

‘uzman’ dan çok ‘kültürlü adam’ olması tercihi ne dayanmaktadır (Karasu: 2001: 195). En kabarık ve basite indirgenmiş çizgileriyle, belirli yönetim görevlerine atanacakların belirli bir yöneticilik eğitiminden geçmiş kimseler arasından seçilmesi ve daha yüksek yönetim görevlerine atanacaklarda kişilikle ilgili bazı niteliklerin yanı sıra yöneticilik alanında belirli bir düzeyde eğitim görmüş olma koşulunun aranmasıdır (Mihçioğlu, 2003: 394). Bugün genel yönetici deyiminden, daha çok, toplumsal bilimlerde yetişmiş, hazırlık döneminden sonra çalışmaya başlamış, hizmet sırasında yöneticilik yeteneğini geliştirmiş ve çeşitli kurumların üst kadrolarında görev alabilecek tipte bir yönetici anlaşılmaktadır (Onaran, 1967: 17).

Bu yönetici tipine göre kişiler, eğitim gördükleri alanda istihdam edilmelidir. Yönetim, profesyonel bir kariyer alanıdır. Yöneticilik de mesleki bir eğitim gerektirmektedir. Nasıl mühendislik öğrenimi görmemiş bir kimseye teknik hizmetler gördürülemezse, yöneticilik eğitimi görmemiş bir kimseye de yöneticilik işi yaptırılmamalıdır (Tutum, 1979: 135). Mesleki ve teknik alanlarda yetişenlerin üst yönetim kademelerine atanması durumunda ise bu kişiler asli görevlerinden ayrılmış olacaklardır. Kurumlar yetişmiş başarılı bir personelini kaybedecek, formasyonu bulunmayan bir yönetici kazanacaklardır.¹²

‘Genel yönetici’ anlayışının kuramsal altyapısı, ‘generalizm’e dayanmaktadır. Generalizm ya da jenerik yönetim anlayışı asıl olarak özel ve kamu yönetimi fark etmeksizin yönetimin evrensel olduğunu öne sürmektedir (Şener, 2015: 490). Kamu yönetiminin sosyal bilimlerin bir parçası olduğunu ve uzmanlık bilgisinin de bu genel çerçeve üzerine inşa edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Yönetimin farklı disiplinlerden beslenen bir enstrüman olduğunu, iyi bir yöneticinin de bu disiplinlerin pratikleri hakkında genel bir bilgi sahibi olması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca jenerik yönetim anlayışı, uzmanlık bilgisi olmaksızın, genel kültür ve yetenek bilgisi ile işe alınmayı ve işi işte öğrenmeyi savunmaktadır (Şener, 2015: 490). Yöneticilerin temel eğitimlerini genel ve interdisipliner bir çerçevede almaları, hizmete girdikten sonra da mesleki uzmanlık bilgilerini geliştirmeleri gerektiği anlayışına dayanmaktadır.

¹² Öte yandan, kendi alanlarında başarılı birer uzman olan bu kişileri «meslekte esas olan meslektir» ilkesine sadık kalınarak yetiştirilmedikleri yöneticilik alanında görevlendirilmekle hem kendi meslekleri hem de yöneticisi oldukları örgütleri yıpratılmaktadır (Peker, 1995: 13).

Genel yönetici tipi, genel kültür düzeyi yüksek ve özel bir mesleki formasyona sahip kişilerden oluşmaktadır. Genel yönetici ‘üstün düzeyde bir zekâ, eleştirici bir çözümleme gücü, sorunları bütün yönleriyle görebilme, görüşlerini etkili bir biçimde kâğıda dökebilme ve tartışabilme, usavurma ve bütününüyle çalışmasını toplum hizmetine koyma istemi’ gibi özellikleriyle de tanımlanmaktadır (Karasu, 2001: 195).

Genel yönetici alım sisteminde, öğrenim koşulu başta gelmektedir. Yöneticiler, yönetim eğitimi almış üniversite mezunları arasından açık yarışma sınavlarıyla seçilmektedir. Genel yöneticiler, temel mesleki bilgiyi üniversite eğitimi ile elde etmektedir. Üniversitelerde adaylar, devlet memurluğu için gerekli olan bilgiyi alırlar, profesyonel normlarla sosyalleşirler ve bir anlamda profesyonel kimlik geliştirirler (Gargan’dan aktaran Eryılmaz, 2019: 13). Üniversite yönetici eğitim programları da adayların siyaset bilimi, iktisat, işletme ve psikoloji gibi diğer sosyal bilim alanlarından da genel bilgi sahibi olmalarını sağlayacak şekilde düzenlenirler.

Yöneticilerin genelci niteliğe sahip olmaları, şartların sürekli değiştiği bir toplumda üstünlük olarak algılanmaktadır (Richard’dan aktaran Şengül, 2009: 294). Genel eğitimin yöneticilere geniş bir bakış açısı kazandırdığı savunulmaktadır. İyi bir yönetim için de entelektüel kapasitesi yüksek genel yöneticilerin varlığının yeterli ve gerekli olduğu anlayışına dayanmaktadır.

1.4.2. Uzman Yönetici

Uzman yöneticilik, kişinin uzmanı olduğu bir alanda daha doğru karar vereceği anlayışına dayanmaktadır. Sağlık hizmetlerini doktorlar, teknik alanları mühendisler, hukuk işlerini avukatlar bileceği için bunların en iyi yöneticiliklerini de ilgili alanda görev yapan uzmanlar yapacaktır. Yönettiği alana hâkim bir yöneticinin, başarılı karar verme olanağı ve olasılığı artacaktır. Bu nedenle de üst düzey yönetici kadrolara ilgili mesleki ve teknik alanda yetişmiş uzman yöneticiler getirilmelidir.¹³

Uzman yönetici yaklaşımında, genel bilgi/kültür eğitiminin, yöneticilik için tek başına yeterli olmadığı kabul edilmektedir. Yöneticilerin gerekli mesleki ve teknik formasyona sahip olmaları, bulundukları görevde uzmanlaşmaları önemsenmektedir.

¹³ Bu uzmanlar, politika, kamu yönetimi, hukuk, iktisat, istatistik, mühendislik, muhasebe, yöneylem araştırması, fizik, matematik, sosyoloji, sosyal psikoloji, antropoloji vs. gibi konularda uzmanlaşmış kişiler olabilirler (TÜSİAD, 1983: 4).

Aldıkları üniversite eğitiminin bir fonksiyonu olarak işlerine taşıyacakları teknik ve işlevsel uzmanlık derecesi dikkate alınmaktadır. Bu yeni yöneticilik, meslek alanı ile ilgili bilgilerin de verildiği özel bir yöneticilik formasyonuna yönelik eğitim alan kişilerin doğrudan bu meslek alanında yönetici olmasıyla oluşmaktadır (Karasu, 2001: 146). Yaklaşımına göre yöneticiler, yapılan işin teknik bilgilerine vakıf olmalıdır. Aksi takdirde yöneticiler kolayca yanıltılabilir olduğundan dolayı istenilen kurumsal başarıya ulaşamayacaktır.

Weber; “çağdaş devletin temel dayanaklarından birisi olan *uzman görevlilerin*, - Batı’da belirgin olmakla birlikte- toplumsal düzen için yapıcı bir anlam taşıdığını belirtmiştir” (1997: 16). Ayrıca Weber; “iş bölümü esasına dayalı uzman bürokrasinin, Avrupa’da yarım yüzyıllık tedrici bir gelişme süreci içerisinde ortaya çıktığını; mali yönetimin öneminin, savaş tekniğinin gelişmesinin ve hukuk yöntemlerinin farklılaşmasının öncelikle bu alanlarda özel eğitim görmüş resmî görevlileri gerektirdiğini; üst düzeyde yönetim organları oluşturulduğunu ve bu organların başına da uzmanlık eğitimi almış yüksek rütbeli yetkililerin atandığını” (2008: 153-154) ifade etmiştir. Günümüzdeki bilimsel ve teknik gelişmeler de uzmanlık düzeyine sahip yöneticileri ön plana çıkarmıştır. İlk kez özel sektörde ve fabrika yönetiminde sınavan uzman (teknokrat) yöneticiler daha sonra başka birimlere ve giderek de devlet örgütünün teknik konuların(ın) yoğunlukta bulunduğu kuruluşlarına yüksek düzeyde yönetici olarak gelmeye başlamışlardır (Günay, 2005: 33).

Genel yönetim becerileri yüksek olan yöneticilerin, uzmanlık bilgisi gerektiren alanlarda otorite sorununa yol açtığı belirtilmektedir. Ayrıca genel yönetici yaklaşımının, diğer alanlardan yönetici yetiştirilmesinin önünü kapattığı söylenmektedir. Alan dışı yönetici görevlendirilmesinin de teknik ve mesleki dalların çekiciliğini azalttığı ifade edilmektedir. Her alandan gerekli nitelikleri taşıyanların geçişine izin veren uzman yöneticilikte ise kariyer sistemine uygun olarak yöneticiler yetiştirilmektedir.

1.5. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ

İlk çağlarda hükümdarlar, siyasal iktidarı ellerinde tutabilmek için kendilerine doğrudan bağlı üst düzey yöneticilere ihtiyaç duymuşlardır. Coğrafi ve demografik olarak büyüyen devletlerin devamlılığı, bağlılarını gözetme, koruma ve denetleme

işlevi bu gereksinimi artırmıştır. Egemenin emir ve istekleri doğrultusunda hareket eden üst düzey yöneticiler, kendi alanlarında onun adına ve onu temsilen görev yapmıştır. Merkeziyetçi devletlerle birlikte üst düzey yöneticiler daha çok önem kazanmıştır.

Uygulamada üst düzey yöneticiliklere genellikle hükümdara ve iktidara yakın düşünceye sahip kişiler getirilmek istenmiştir. Monarşilerde sistemin doğal sonucu olarak yönetimin üst kadrolarında görev alanların kralın kendisine sadık kimseler olması istenirken,¹⁴ demokrasilerde de bu yöneticilerin ülkenin egemen sınıflarından olmasına, hiç değilse yetiştirme tarzlarının, öğrenimlerinin, zihin yapılarının ve görüş açılarının ayrı olmamasına dikkat ediliyordu (Onaran, 1967: 6). Weber de partilerin eylemlerini hedefe ulaştıracak görevli kadroları, “mümkünse parti yandaşları arasından seçmeyi amaçladıklarını” (2008: 300-301) belirtiyordu.

Modern devletin ortaya çıkması ile birlikte kamu yönetimi, yasal-yapısal ve işlevsel anlamda büyümeye başlamıştır. Bu süreçte kamu yönetimi bir bilgi-beceri alanı, yöneticilik de uzmanlık dalı haline gelmiştir. Kurumsal işleyişte yönetici profilinin başarıyı belirleyen etkenlerin başında gelmesi, üst düzey yöneticilerin de gerekliliğini, niteliğini, eğitimini ve yetiştirilmesini önemli hale getirmiştir. Weberyen yaklaşımla birlikte bürokraside uzmanlığın ayırt edici bir özellik haline gelmesi ile birlikte “yönetici tabakanın yeterlilik nitelikleri ‘daha fazla’ uzmanlık bilgisine” (Weber, 2008: 337) ihtiyaç duymaktadır.

Üst düzey kamu yöneticisi, kuruluşun uğraşsal (mesleki) ve teknik nitelikli personelinin çalışmalarının iyileştirilmesinde, bütünüyle yönetim mekanizmasının etkililiğinin sağlanmasında, bilgi ve becerileri, deneyleri ve aldıkları kararlarla ülkenin genliğinde (refahında), savunmasında ve yönetimin yeterliliği üzerinde büyük etkileri olan ve Devlet gemisinin omurgası sayılabilecek bir kişidir (Stanley’den aktaran Cem, 1976: 25). Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde çalışan ve ana politikaları formüle etmekle uğraşan en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikalarla ilgili karar verme sorumluluğuna haiz olan bakanlıklar veya yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları program kararları haline dönüştüren kişilerdir (United Nations’dan aktaran Önder, 1995: 134).

¹⁴ Orta Çağ’dan bu yana hükümdarlar, krallar ve valiler, hükümetlerin ve devletlerin 'genel işleri' konusunda uzman olmak üzere eğitilmiş kişilere güvenmişlerdir (Verheijen ve Connaughton, 2003: 834).

Üst düzey yöneticilerin geliştirilmesi konusunda Birleşmiş Milletler (BM) tarafından hazırlanan bir raporda; üst düzey yöneticilerin, "kalkınma hedeflerine ulaşmak için tasarlanan politikaların formüle edilmesinden veya formülasyonunda danışmanlık yapılmasından ve bu politikaların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakların harekete geçirilmesinden, organize edilmesinden ve yönetilmesinden sorumlu olduğu" (United Nations, 1968: 56) belirtilmektedir. BM tarafından düzenlenen bölgelerarası seminer ile ilgili bir raporda da üst düzey yöneticiler, «merkezî idarenin, iktisadî devlet teşebbüslerinin, özerk ve yarı özerk kurumların ve mahallî idarelerin en üst kademelerinde bulunan ya da doğrudan doğruya politik yöneticilere bağlı olan yöneticiler» olarak tanımlanmakta ve bunların sayısının, yapılacak tanımlamaya göre, memur sayısı toplamının %1-%3'ünü teşkil edeceği ifade edilmektedir (United Nations'dan aktaran Sürgit, 1970: 17-18). Kimi idari sistemlerde üst düzey yöneticiler, kadro unvanlarından hareketle belirlenmiştir. Söz konusu kadroları işgal eden kamu görevlileri, üst düzey yönetici olarak kabul edilmiştir. Unvanlara göre yapılan bu tasnif, üst düzey yöneticilere ilişkin net bir çerçeve çizmemekte ve görev tanımlarını da içermemektedir.

Görüldüğü üzere literatürde üst düzey kamu yöneticisi kavramının net bir tanımı yapılamadığı gibi kimlerin üst düzey yönetici sayılması gerektiği konusunda da tam bir mutabakat sağlanamamıştır. Bu noktada kimlerin üst düzey yöneticisi olduğunun anlaşılabilmesi açısından bazı kriterler belirlenmiştir. 'Kamu politikasının tayinine katılma', 'Seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma', 'Kuruluşunun en üst düzeyinde bulunan', 'Kuruluş amacının gerçekleşmesinden önemli yetki ve sorumluluklarla donatılmış, kuruluşun planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getiren' biçiminde ölçütler kullanılması önerilmişse de sorun kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır (18.10.1985 tarihli ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun-Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1985/3, Karar Sayısı: 1985/8, Karar Günü: 18/06/1985).

Türk kamu mevzuatında, üst düzey kamu yöneticilerine yönelik kavramsal ve hukuksal bir tanımlamaya gidilmemiştir. 1982 Anayasasında sadece 'Yürütme' bölümünde, 'İdare' kısmının 'Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler' üst başlığı altında, "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" (m. 128/4) hükmüne yer verilmiştir. 657 sayılı DMK gerekçesinde

‘yönetici sınıf’ın “Devlet memurluğu hizmetinin en yukarı kategorisi, yani temel kararların alındığı, idarenin belli amaçlara doğru yöneltildiği, başlıca temel sorumlulukların toplandığı bir hizmetler topluluğu” (Onaran, 1967: V) olduğu belirtilmiştir. 5018 sayılı ‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11. maddesinde ise ‘üst yönetici’¹⁵ kavramına yer verilmiştir. Ancak bu kavram ile üst yöneticiliğe, hesap verme sorumluluğu kapsamında değinilmiştir. 3077 sayılı ‘Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı’nda yöneticiler, sayma suretiyle belirlenmiştir. 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde ise üst düzey yönetici kadro, pozisyon ve görevleri sayma yoluyla tasnif edilmiştir.

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerini kapsayan yönetici bir sınıf bulunmamaktadır. 657 sayılı DMK’da üst düzey yöneticiler, ayrı bir hizmet sınıfı olarak tanımlanmamıştır. Oysa bazı ülkelerde, örneğin İngiltere’de olduğu gibi, yöneticilik kamu personel sisteminde ayrı bir kategori olarak kurulmuş, günümüzde pek çok ülkede ‘yüksek memurluk’ kendine özgü kurallarla yönetilen ayrı bir sınıf haline getirilmiştir (Güler, 2005: 95).

Bir ülkede yönetici sınıf kurulurken şu noktalar göz önünde bulundurulmalıdır: (Onaran, 1967: 102)

- a) Yönetici sınıfa giriş sınavları, bu sınıf içinde mümkün olduğu kadar çeşitli alanlarda öğrenim görmüş kimselerin bulunmasını sağlayacak biçimde düzenlenmelidir.
- b) Bu sınıfın yapısı, o ülkenin yönetim geleneğine, ortaya çözülmesi güç sorunlar çıkaracak ölçüde aykırı olmamalıdır.
- c) Bu sınıf içinde toplumun çeşitli tabakalarından gelen kimseler bulunmalıdır.

Çağdaş insan kaynakları yönetiminde üst düzey yöneticiler, kurumsal başarının sağlanmasında başat bir aktör haline gelmiştir. Bu durum, idari bürokrasi içerisinde yer alan üst düzey yöneticilerin de rolünü ve önemini artırmıştır. Üst düzey

¹⁵ “Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m. 11)

yöneticilere, kamu yönetiminin verimliliğini sağlamada ve işlevselliğini artırmada stratejik bir önem atfedilmiştir. Yüksek yönetim pozisyonlarında yer alacak bu görevlilerin seçimi, atanması ve yetiştirilmesi özel olarak düzenlenmiştir. Birçok gelişmiş ülkede, özel becerilere sahip ‘üst düzey kamu yöneticiliği statüsü’ oluşturmaya yönelik gerek genel olarak kamu yönetiminde gerek personel sisteminde düzeltimler yapılarak, özel yöneltir ve yönetim düzenekleri oluşturulmuştur (Synnerström’dan aktaran Karasu: 2001: 194).

Atama ile göreve gelen yüksek yöneticiler, genel yönetimin merkez ve taşra örgütlerinde, kilit konumlarda hizmet veren üst düzeyde kamu görevlileridir (Canman, 1995: 93). Bu yöneticiler, idari hiyerarşide bulunan üst düzey, kadro, pozisyon ve unvanlara, belirli usul ve esaslara göre atanırlar. Kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik önemli görev, yetki ve sorumluluklarla donatılırlar. Bulundukları konum itibarıyla da yürütmenin işleyişinde aktif bir rol oynarlar. Aynı zamanda siyasi yöneticilere yakınlıkları nedeniyle siyaset ve yönetim arasında bir köprü vazifesi görürler.

Siyasi otoritelerin; kamusal sorunların çözümü için yaptıkları tercihler, aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikalarını meydana getirmektedir. Bu politikalar, iktidarlar tarafından belirlenmektedir. Üst kademe kamu yöneticileri, kurumlarında nihai kararları almaya ve uygulamaya geçirmeye yetkili kişilerdir. Ancak genel olarak üst düzey kamu yöneticilerinin, siyasi otoriteden bağımsız olarak politika oluşturma ve karar alma yetkileri yoktur. Üst düzey yöneticiler, öneriler getirmek ve teknik destek sağlamak suretiyle kamu politikalarının oluşturulma sürecine katkıda bulunurlar.¹⁶

1.5.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Hizmete Alma Yöntemleri

Üst düzey kamu yöneticilerini hizmete alma yetkisi konusunda çeşitli yöntemler/yaklaşımlar uygulanmaktadır. Hizmete alımlar, merkezî bir kurum tarafından yapılabilirken bu yetki kurumların kendisine de bırakılabilmektedir. Birinci yaklaşıma, daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde, ikinci yaklaşıma ise Kara Avrupası

¹⁶ Üst düzey kamu yöneticileri, hazırladıkları tasarılar, getirdikleri alternatif öneriler, geliştirdikleri projeler ve sundukları destekler ile kamu politikalarının hazırlanma ve uygulanma sürecinde aktif rol oynarlar. Bu yöneticiler, gerekli teknik bilgileri vererek, siyasi karar alma sürecine katkıda bulunurlar.

lkelerinde rastlandığı söylenebilir (Tutum, 1979: 105). Nitekim İngiltere’de yönetici adaylarının seçimi ‘Civil Service Commission’ tarafından yapılmaktadır.

Üst düzey kamu yöneticilerini hizmete almada temel olarak iki yöntem uygulanmaktadır:

1.5.1.1. Merkezî Sistem

Bu sistemde hizmete alım, merkezî bir kurumun gözetimi ve denetimi altında yapılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaç duydukları personelin sayısını ve niteliğini, yetkili merkezî kuruma bildirmektedir. Merkezî kurum da talep edilen personeli açık yarışma sınavları ile seçerek ilgili kuruluşlara dağıtılmaktadır. Dağıtım, adayların yeterlik derecesini gösteren başarı listelerine göre yapılmaktadır. Başarılı adayları atama yetkisi ise talep eden Bakanlığa veya kuruma aittir.

Bazı durumlarda merkezî organ, kendi gözetimi ve denetimi altında ve yine kendisince belirlenen standartlara uygun olarak bazı kurumsal personelin seçme ve sınav işlerini ilgili kuruma bırakabilir (Tutum, 1979: 105-106). Merkezde bağımsız bir organ aracılığı ile kamu hizmetlerine personel alma yöntemi, daha çok siyasal ve kişisel kayırmacılığı ortadan kaldırmak; hizmete almada belirli standartlar geliştirerek ‘eşitlik’ ve ‘liyakat’ esasını hâkim kılmak düşüncesine dayanmaktadır (Eryılmaz, 2019: 337). Canman’a göre, “ortak nitelikteki hizmetlere ve görevlere eleman almak için sınavların merkezî olması, nesnellik (objektiflik), fırsat eşitliği, kişisel ve siyasal kayırmayı bir ölçüde nleme, amirler üzerindeki baskıyı en aza indirme ve ekonomi (kaynak ve zamandan tasarruf) açısından en doğru yaklaşımdır” (1995: 82).

1.5.1.2. Kurumsal Sistem

Hizmete alım yetkisinin, doğrudan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bırakıldığı sistemdir. Her bakanlık veya kuruluş gereksinmesi olan personeli özel kanunları veya tüzük ve yönetmeliklerinde yazılı usule göre yarışma veya resen atama suretiyle alır (Tortop, 1994: 38). Bu sistemde kurumlar hizmete alma yetkilerini, oluşturdukları seçme ve sınav komisyonları aracılığıyla kullanır.

Hizmete almada kurumsal yöntem, bazen anayasal zorunluluklara, bazen de pratik ihtiyaçlara dayanılarak savunulmaktadır (Eryılmaz, 2019: 338). Bakanların kendi

yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylemlerinden sorumlu olması, kendi personelinin seçme ve atama yetkisini de içerebilmektedir. Bu yaklaşım, hizmete almada kurumsal yöntemin kullanılmasını yaygınlaştırmaktadır. Ayrıca kurumsal yöntem de kamu kurumları, kendi bünyelerinde düzenlemiş oldukları programlar ile yöneticilerinin bilgi, beceri ve davranışlarını geliştirmeye yönelik eğitimler yapmaktadır.

Hizmete alım yetkisinin kurumlara bırakılması, kendi içerisinde birtakım dezavantajları da barındırmaktadır. Öncelikle bu sistem, kamu personel yönetiminde yeknesak bir politikanın uygulanmasını güçleştirmektedir. Kurumlar tarafından yapılan seçme sınavlarının içerikleri farklılıklar gösterebilmektedir. Diğer yandan da özel bilgi, beceri ve uzmanlık gerektiren yönetici seçimini ve atama işlemini zafiyete uğratabilmektedir. Ayrıca üst düzey yönetici kadrolara, liyakate aykırı olarak siyasi atamalar yapılabilmektedir. Bu nedenle sistemin doğurduğu sakıncaları gidermek amacıyla kurumlararası nitelikteki bazı sınıflara personel alımında merkezî sistem kullanılabilmektedir.

Ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin hizmete alımında merkezî ve kurumsal sınavların birlikte uygulandığı karma bir sistem de bulunmaktadır.

1.6. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

Kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, üzerinde önemle durulan konuların başında gelmektedir. Etkin bir kamu yönetimi şüphesiz ki nitelikli yöneticilerin varlığına bağlıdır. Bir ülkedeki yönetici kadro, bilgi ve tecrübe yönüyle ne kadar yetişmiş ise kamu hizmetlerinin düzeyi de o kadar iyi ve tatminkâr olmaktadır (Eryılmaz, 2019: 15). Bu bakımdan, kamu yöneticilerinin toplumun en yetenekli bireyleri arasından seçilmesi ve çağın gereklerine uygun bir biçimde eğitilmeleri büyük önem taşımaktadır¹⁷ (Mihçioğlu, 2003: 394).

Yöneticilerin yetiştirilmesi; yöneticilerin ‘eğitilmesi’, ‘geliştirilmesi’ ve ‘mesleğe hazırlanması’ terimleriyle de ifade edilmektedir. Üst düzey yönetici yetiştirme sistemi; en uygun yöneticilerin seçilmesi, eğitilmesi, geliştirilmesi, ödüllendirilmesi ve

¹⁷ Basit bir daktilo makinasının bile eğitilmemiş kişilere teslim edilmediği bir çağda, devlet makinasının (hiç olmazsa teknik düzeyde) bugün artık dünyanın her yerinde düzenli bir eğitim konusu haline gelmiş bulunan yöneticilik alanında eğitimden yoksun amatörlere teslim edilmesini hiçbir gerekçe haklı gösteremez (Mihçioğlu, 2003: 395).

bunların sürekliliklerinin sağlanması amacıyla yapılan faaliyetlerin bütününe ifade etmektedir. Bu bağlamda sistemin amacı; “yönetici adaylarının ve yöneticilerin bilgi, beceri, tutum vb. davranışlarını sistemli bir biçimde geliştirerek, şimdiki ve gelecekteki işlerinde daha başarılı olmalarını sağlamaktır” (Kaya’dan aktaran Peker, 1995: 77-78).

Özellikle yenilik, değişim ve reform, kamu görevlilerini üst düzeylere hazırlamak için genellikle hem çerçeve hem de zorunlu bir neden olarak görülmektedir (O’nuallain, 1988: 26). Değişim, tüm olgular için geçerli olan ve süreklilik arz eden bir yaşam gerçeğidir. Tüm kurum, kural ve usuller, iç ve dış çevresel koşullara uyum sağlamak amacıyla değişirler. Değişimin değişmez bir kural olduğu günümüzde de üst düzey kamu yöneticilerinin değişen zamana ve şartlara göre yetiştirilmeleri önem arz etmektedir. Kamu yönetimi aygıtının görevi de gerekli donanıma sahip üst düzey yöneticileri yetiştirmektir.

Platon, ‘Devlet’ adlı yapıtında, toplumun yönetilmesi için bir ‘yöneticiler sınıfı’ öngörmektedir. Kurguladığı ideal devlet içerisinde de bu sınıfın eğitimini ve yetiştirilmesini son derece önemsemektedir. “Ama biz sizi kendi yararınız için olduğu kadar, devletin de yararı için, arı kovanlarındaki beyler gibi olmanız için yetiştirdik” (Platon, 2019: 520 b-c) diyerek yetiştirme sisteminin amaçlarını ifade etmektedir. Ayrıca Platon, yöneticilerin sıkı bir eğitimden geçirilmesini ve özel olarak yetiştirilmesini, çoğunluğun yararlanamadığı bir ayrıcalık olarak da görmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin rolü ve işlevi gereği özel bir eğitime tabi tutulması gerektiği düşüncesi, çok eski tarihlere kadar gitmektedir. Bu ilk siyasal örgütlenme formlarından beri var olan bir uygulamadır. Kadim çağlardan bu yana yöneticiler, devletin daha iyi işlemesini sağlamak üzere yetiştirilmişlerdir. Fakat sistematik bir kamu yöneticiliği bilgisine ve buna yönelik kurumsallaşmış bir eğitim sistemine ilk defa Prusya’da rastlanmaktadır. 1727’de Friedrich Wilhelm I., Halle ve Frankfurt Üniversitelerinde ‘tarım ve polis ilkelerini, büroların ve arazinin gözetimini, şehirlerin etkili bir şekilde yönetimini’ öğretmek üzere bir *kammeralismus* -yönetim bölümleri (*kammer*)- kürsüsü kurmuştur (Onaran, 1967: 2). Bu kürsülerde hukuk ağırlıklı bir yönetici eğitimi yapılmıştır. Kamu yöneticiliği için sınav zorunluluğu getirilmesi; ‘hizmete almada yeterlik’ ilkesinin genelleştirilmesi; hizmete almada gereken niteliklerin, atama makamlarının ve sınavların içeriğinin önceden belirlenmesi; üst düzey yöneticilik için yükseköğrenim, giriş sınavının kazanılması durumunda taşrada

staj, staj sonrası yeniden sözlü ve yazılı sınava tabi tutulmak gibi koşulların getirilmesi gibi gelişmeler Prusya’da, modern, ussal, güçlü bir kamu yönetimi sistemi oluşturmuştur (Karasu, 2001: 203).

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin haline gelmesi ile birlikte üst düzey yöneticilik de özgül bir uzmanlık dalı sayılmıştır. Bu durum, “üst düzey kamu yöneticileri için özel eğitim veya tecrübe gereksinimi” (Shively, 2018: 568) doğurmuştur.¹⁸ Platon ilkelerine göre iyi bir yönetici yetiştirmek için esaslı bir öğrenim gerekmektedir¹⁹ (Russell, 2002: 217). Ayrıca Weber’e göre, “memuriyet, bir ‘meslek’tir; bunun ilk koşulları arasında, insanın uzun bir süre için tüm çalışma kapasitesini gerektiren iyice belirlenmiş bir eğitimden ve işe alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı özel sınavlardan geçmek vardır” (2008: 306-307). Kamu yöneticiliği mesleğinin ‘profesyonel davranış öncülleri’²⁰ içerisindeki belirleyici niteliği de alınan bu mesleki eğitimidir.

II. Dünya Savaşı sonrası devletin, temel kamu hizmetlerinin planlanmasındaki ve sunulmasındaki rolü artmıştır. Devletin örgütsel yapısının büyümesi ve işleyişinin daha karmaşık hale gelmesi, üst düzey yöneticilerin niteliğini ön plana çıkarmıştır. Çağdaş kamu yönetimi de uzmanlaşmış, yüksek nitelikli ve profesyonel bir iş gücü gerektirmiştir. Durum böyle olunca, hem bu büyük ve karmaşık örgütlerin düzgün ve verimli işlemesini sürdürecektir, hem de hükûmetin siyasetini bu örgütlerle yürütecek iyi yetişmiş yöneticilere gereksinim duyulduğu açıktır (Onaran, 1967: 1). Üst düzey kamu yöneticilerinin sürekli bir eğitime tabi tutularak yetiştirilmesi, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması içinde önem taşımaktadır. Ulusal kaynakların önemli ve çoğu kez artan oranda bir bölümü, kamu kesiminde üst düzey kamu görevlilerince alınan kararlara göre kullanılmaktadır (O’nuallain, 1988: 24). Yöneticiler, sahip oldukları yönetsel bilgi, beceri, tutum ve yetenekleri ile kamu hizmetlerini yönlendirmektedir. Bu nedenle yöneticilerin çağdaş yönetim ilke ve

¹⁸ Weber’e göre: “Daire ya da büro yönetimi, daha doğrusu uzmanlık isteyen tüm çağdaş iş yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir” (2008: 305).

¹⁹ Platon, ‘Devlet’ adlı eserinde, her ne kadar doğal yetenekleri ile bu sınıfa uygun kişiler olsalar da filozof/yöneticilerin, yeteneklerini eğitimle geliştirmeleri gerektiğini belirtir. Yöneticilerin, en iyi kararları alabilmesi ve devletin varlığını sağlıklı bir şekilde devam ettirebilmesi için iyi yetiştirilmeleri gerektiğini ifade eder. Platoncu eğitim/yetiştirme modelinde yöneticiler, mesleki eğitimin yanı sıra entelektüel eğitimden de geçirilmelidir. Bu yetiştirme hem beden eğitimi -jimnastiği- hem de müzik öğrenimini içerir. Platon’un yöneticilerin nasıl yetiştirilmesi gerektiğine ilişkin görüşleri için bk. Platon. (2019). *Devlet* (39. Baskı) (S. Eyüboğlu ve M. A. Cimcoz, Çev.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

²⁰ Profesyonel davranış öncülleri olarak adlandırılacak nitelikler; sistematik meslek bilgisi ve mesleki eğitim, mesleki toplumsallaşma, profesyonel etik ve özyönetimdir (Karasu, 2001: 193).

yöntemlerine göre yetiştirilmeleri önem arz etmektedir. Zira kamu yöneticileri sadece kendi alanlarıyla ilgili bilgiye ihtiyaç duymamakta, kamu sektöründeki değişimleri etkileyecek ve onları uyarlayabilecek becerileri de geliştirmeye ihtiyaç duymaktadırlar (Usta ve Çelik, 2015: 300).

Üst düzey yöneticiler, devletin yönetim kapasitesinin geliştirilmesinde ve iyi işleyen bir yönetim mekanizmasının kurulmasında da önemli bir paya sahiptir. Bu durum, üst yönetim hiyerarşisinde yer alan bu görevlilerin yetiştirilmesini bir gereklilik haline getirmektedir. Bu gelişmeye yol açan etmenleri başlıca iki grupta dile getirmek olanaklı görünmektedir: Bunlardan ilki toplumsal gelişmeye koşut olarak kamu hizmetlerinin giderek çeşitlenip artmasının yeni teknoloji ve yönetsel yöntemleri kullanarak karmaşık örgütsel sorunları çözmeye yeterli yönetsel kadroya zorunluluk duyulması, ikincisiyse yöneticiliğin «doğuştan gelen bir yeti» olduğu inancından arınılarak yöneticilerin eğitilmesine ilişkin etkin adımlar atmaya dönük anlayışın doğmuş olmasıdır (Karaer, 1989: 85).

“İyi bir idareci olabilmek için yaradılıştan bazı şahsiyet ve zekâ vasıflarına sahip olmak lâzımdır. Fakat bu vasıflar kendiliklerinden idarecilik maharetini geliştirmeye kâfi gelmez. Devletin genişleyen amme hizmetlerinin her kısmında ihtiyaçlarını tatmin edecek miktarda kabiliyetli idarecilere sahip olmasını sağlamak için, idarecilik vasıflarını haiz kimselere rehberlik etmek ve kabiliyetlerini geliştirmek gerekir. *O halde amme idaresi konusunda eğitimin maksadı, mevcut idarecilerin veya idare mevkilerine namzet olan kimselerin idarecilik kabiliyetlerini geliştirmeye yardım etmektir.*” [Türkiye – Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu Lâyihası ve Muvakkat Encümen Mazbatası (1/161), m. I]

Günümüzde; yöneticiliğin yalnız doğuştan kazanılmış bir yetenek olmadığı, başarı için yönetim ilke, kural, yöntemlerin bilgisi ile bunların yerinde ve zamanında kullanılma yeterliliğinin kazanılmasının gerektiği, kesinlikle açıklık kazanmıştır (Peker, 1995: III). Bir yöneticinin doğuştan bazı niteliklere sahip olması, ona yönetimde birtakım avantajlar sağlar; fakat tam bir başarı için o kimsenin ayrıca ve özellikle yöneticilik ve yönetim alanlarında eğitim görerek yetişmiş ve ayrıca yeterli bir deneyim kazanmış olması gereklidir” (Ar, 1986: 15). Sahip olduğu yetenekleri, alacakları eğitim ve edinecekleri deneyim ile geliştirmeleri üst düzey yöneticilerin etkinliğini de artıracaktır.

Modern anlamda üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ile kamu yönetimi disiplininin/eğitiminin gelişimi arasında bir paralellik bulunmaktadır. Kamu yönetimi eğitimi, geleceğin ve mevcut bürokratların eğitimi veya gelişmesi adına önem arz eden

bir olgudur (Çorbacıoğlu, 2015: 227). Kamu yönetimi eğitiminin ve öğretiminin temel amacı, genel olarak kamu hizmetine, özel olarak katıldıkları veya geri döndükleri kuruluşlara güçlü ve olumlu katkılarda bulunacak kamu yöneticilerinin yetiştirilmesidir (United Nations, 2008: 6).

Modern devletin ihtiyacını karşılamak üzere yöneticilerin yetiştirilmesi düşüncesi XVIII. yüzyılda kameralist düşünce çerçevesinde Prusya’da başlamıştır. Avrupa’da kamu yönetimi eğitiminin kurumsallaşmasında Kameralizmin, Prusya üniversitelerinde okutulmasının büyük bir katkısı olmuştur (Verheijen ve Connaughton, 2003: 834). XX. yüzyılın başlarından itibaren de başta ABD ve daha sonra diğer Batılı ülkelerde kamu yönetimi bölümleri kurulmaya ve bu bölümlerde eğitim vermeye başlanmıştır (Vocino ve Rabin’den aktaran Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015: 248). Günümüzde akademik anlamda kamu yönetimi eğitimi; kamu yönetimi (public administration), siyaset bilimi ve kamu yönetimi (political science and public administration), kamu işletmeciliği (public management), kamu politikaları (public policy), kamu işleri (public affairs) gibi programlarla yürütülmektedir (Conant, 1992; Henry, 1975; Leblebici, 2004; Kapucu, 2015; Gül, 2015; Çorbacıoğlu, 2015).

Üst düzey kamu yöneticilerin yetiştirilmesinin önemi ve gerekliliği üzerinde bir fikir birlikteliği olmakla birlikte, bunun nasıl ve ne şekilde (mahiyeti ve metodu) yapılacağı konusunda farklı görüşler ve uygulamalar vardır. Üst düzey yöneticilere atfedilen işlevler, (salt yönetsel ya da siyasal-yönetsel) bunların göreve getiriliş yöntemleri gibi yetiştirilmelerine ilişkin uygulamalar da ülkeden ülkeye farklılık göstermekte, tüm ülkeler için geçerli ortak bir eğitim modelinden söz edilebilmesi, temel olarak toplumsal yapıların farklılığı yüzünden olanaklı olamamaktadır (Lecheler’den aktaran Karaer, 1989: 85). Yönetici yetiştirme uygulamaları, bir ülkenin devlet anlayışına, siyasal yapısına, tarihsel deneyimine ve yönetim geleneklerine göre değişiklik göstermektedir. Yöneticilerin “yaşadığı çevrenin ve çalıştığı dizgenin (*sistemin*) bir ürünü” (Katz’dan aktaran Cem, 1976: 152) olduğu düşünülürse, yönetim geleneklerinin yönetici yetiştirme sistemlerinin şekillenmesindeki etkisi önemlidir.

Kamu yönetimi bilgisindeki ve eğitimindeki farklılaşma (*da*) büyük ölçüde ülkelerin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısından, özellikle de yönetim geleneklerinden kaynaklanmaktadır (Karasu, 2001: 228). Örneğin Kıta Avrupası yönetim geleneği içerisinde yer alan Fransa ve Almanya’da kamu yönetimi -üst düzey yönetici yetiştirme- eğitimi hukuk ağırlıklıdır. Ancak Anglo-Sakson yönetim geleneğinin önde

gelen ülkelerinden İngiltere’de ise genel kültür eğitimi yeterli görülmektedir. Aynı şekilde Amerikan kamu yönetimi eğitiminde de hukuk yaklaşımı tercih edilmemiş, fakat Birleşik Krallık’tan farklı olarak genel yönetici değil, işletmecilik yaklaşımının egemen olmasıyla uzman yönetici anlayışı benimsenmiştir (Karasu, 2001: 228).

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde, iki farklı model uygulanmaktadır. Kariyere dayalı yetiştirme modelinde, yöneticilerin kurum içinde ve usta-çırak ilişkisi içerisinde yetiştirilebilecekleri savunulmaktadır. Pratik bir aktivite olarak görülen kamu yönetiminde öğrenimin işbaşında olması gerektiği belirtilmekte, yöneticilerin de hizmet içinde bir tür ‘yaparak öğrenme’ yöntemi ile yetiştirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Mesleki kariyer boyunca edinilecek bilgi, beceri ve deneyimlerin de yöneticilik için yeterli olacağı kabul edilmektedir. Görevin gerektirdiği niteliklerin meslek içinde kazanılacağı varsayılmaktadır. Mesleğe bağlı ahlaki prensiplerin de bu süreçte kazandırılacağı belirtilmektedir. Bu modelde, kamu hizmetine girişte temel öğrenim yeterli görülmektedir. İşe alımlar genel bir meslek ya da hizmet alanına yöneliktir. Bu yönüyle sistem uzmanlaşmaya yönelik değildir. Yetişmiş kişinin yöneticilik görevine atandıktan sonra deneyerek-yanı olarak yöneticiliği öğrenmeye çalışması, örgütünün amacına ulaştırmada gecikmelere neden olmakta ve zarara uğratmaktadır (Peker, 1995: III). Yöneticilerin hizmet içinde kendiliğinden yetişeceği düşüncesi artık büyük ölçüde bırakılmış bulunmaktadır²¹ (Tutum, 1979: 133).

Okul modeli ise üst kademelerde görev yapacak kamu yöneticilerine özel bir eğitim verilmesi düşüncesine dayanmaktadır. Bu modelde yöneticileri yetiştirmede, eğitimin rolü ve önemi kabul edilmektedir. Belirli eğitim düzeyine sahip yönetici adayları, açık yarışma usulüyle yapılan merkezî sınavlar sonucunda istihdam edilmektedir. Formasyon sürecinin hedefi, adayların daha önceden almış oldukları üniversitedeki teorik eğitimi uygulamanın gerekleriyle bütünleştirerek yönetim sürecine yansıtmaktır (Şengül, 2009: 291). Yöneticilerin sistemli eğitim programlarıyla yetiştirilmesi görüşü, günümüzde egemen bir nitelik göstererek uygulamaya yansımıştır (Eryılmaz, 2019: 357). Bu minvalde yöneticileri seçme, geliştirme ve üst görevlere hazırlama amacı bulunan çeşitli merkezî eğitim kurumları açılmıştır.

²¹ O’nuallain’e göre: “Memuriyette üst düzeyler için işe almada çeşitli ülkelerde önemli değişiklikler olmuş ve olmaktadır. Bunlar üst düzey görev yerlerinin aynı kurumdan atamalarla doldurulduğu geleneksel sürecin terkedilmesi yönündedir.” (1988: 27)

Neredeyse evrensel olarak, üst düzey idari personel bir tür ortaöğretim sonrası eğitim alma eğilimindedir ve çoğunluğu lisans derecesine eşdeğer bir eğitim almıştır (Peters, 2001: 116). Peters'a göre üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri içerisinde benimsenen üç eğitim modeli vardır: (2001: 117-120) Bu modellerin ilkinde genel eğitime büyük önem verilmektedir. Kişiler; yöneticilik görevlerine büyük ölçüde üniversite eğitimindeki başarı durumuna ve genel yeteneklerine göre seçilmektedir (Eryılmaz, 2019: 357). İngiltere, önemli ölçüde 'genel yönetici' (generalist) uygulamasını devam ettirmektedir. İkinci modelde ise hukuk ağırlıklı bir yönetici yetiştirme sistemi vardır. Nitekim bu modelin temsil edildiği Almanya'da üst düzey yöneticilerin yaklaşık üçte ikisinin hukuk geçmişi bulunmaktadır. Üçüncüsü de Fransa ve ABD tarafından örneklendirilen yetiştirme modelidir. Fransa'da üst düzey yöneticiler, özel bir eğitimden geçirilmektedir. Üst düzey yönetici kadrolara uzun bir dönem École Nationale d'Administration (ENA)'dan mezun kişiler atanmıştır. Okulun 2021 yılında kapatılmasından sonra yöneticiler, 'Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü' (Institut National du Service Public) (INSP)'de yetiştirilmeye başlanmıştır. ABD'de ise uzman yöneticiler istihdam edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde de benimsenen bu modelde, teknik yeteneklerin en verimli şekilde kullanılması istenilmektedir.

Kamu politikalarındaki rolleri açısından üst kademe yöneticileri üç sisteme dayalı olarak yönetilir: (Halligan'dan aktaran Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 13-14) (1) Tarafsız atamalara dayanan İngiliz modeli, (2) üst kademedekilerin ve/veya politika danışmanlarının atamalarının çoğunun siyasal kontrole dayandığı model ve (3) üst kademe kamu hizmetinin parti üyeliğine dayalı olarak siyasallaştığı model. Tarafsız atamalara dayalı modelde, liyakat esasına göre atama yapılmaktadır. İkinci modelde, üst kademe yöneticilik için belirli şartlar aranmakla birlikte politik atamalara geniş bir alan bırakılmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen devletlerde bu modele sıklıkla rastlanmaktadır. Son modelde ise üst kademe yöneticileri daha çok sadakat ilkesine göre atanmaktadır.

Bir diğer tasnife göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde 'kariyere' ve 'pozisyona' dayalı iki model uygulanmaktadır. Fransa, Japonya, Hindistan ve Malezya gibi ülkelerde uygulanan 'kariyere dayalı yetiştirme modelinde', akademik başarı kriterlerine göre seçilen adaylar, yapılan rekabetçi sınavlar sonucunda yönetici olabilmektedir. Liyakate dayalı bir yönetici seçme ve atama sistemi bulunmaktadır. Kariyer sistemi ortak bir üst kademe kamu hizmeti ve değerler seti geliştirilmesine ve

devletin farklı kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticiler arasında iyi bir iletişimin oluşmasına katkı sağlar (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 14). Ancak belirli sosyo-ekonomik ve kültürel özelliklere sahip yönetici elit dışında kalanların üst kademe bürokratik pozisyonlarda temsil edilememesinden doğan dışa kapalılık bu modelin içerdiği en önemli dezavantajlardan birisidir.

ABD, Avustralya, Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde görülen ‘pozisyona dayalı üst kademe kamu hizmeti’ne ise profesyonel yeterliliğini ve yöneticilik becerilerini önceden gösteren kişiler politik tercihe dayalı olarak atanmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 14). Yönetici seçimi, belirli şartları taşıyan adaylar arasından liyakat esasına göre yapılmaktadır. Bu modelde mevcut kamu görevlileri dışında özel sektörden de üst kademe yöneticiliklerine atama yapılabilmektedir. Bu durum özel sektör tecrübe ve kültürünün kamu yönetimine aktarılmasını sağlamaktadır. Ancak modelin doğasında yer alan patronaj atamaları, ortak bir yönetim kültürünün gelişmesini engellemektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin kesintisiz bir süreç olması, bu işlevi yerine getirmek üzere çeşitli kurumları da beraberinde getirmiştir. Bu noktada kamu yöneticilerinin seçimi, atanması, eğitimi, yükselmesi, ödüllendirilmesi ya da cezalandırılması gibi işlemleri yürütmede yetkili kurumun hangisi olacağı önem kazanmaktadır (Karasu, 2001: 236). Bu görev, merkezî düzeyde faaliyet gösteren bir kuruluş tarafından yürütülebilmektedir. Merkezî koordinatörlük görevine haiz bu kurum; enstitü, üniversite ve akademi şeklinde olabilmektedir. Yetiştirme sorumluluğunu, yöneticiyi istihdam edecek kuruma devreden ademimerkeziyetçi uygulamalar da bulunmaktadır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin sistemli bir eğitim programı çerçevesinde yetiştirilmelerine yönelik olarak çeşitli yönetim okulları kurulmuştur. Yöneticilik eğitim faaliyetleri, idareye bağlı olarak açılan bu okulların bünyesinde yürütülmüştür. Yönetici kadrolara atanabilmek için bu okullarda eğitim görme şartı aranmıştır. Bu okullardan mezun olan kişiler, başarıları ve yetenekleri ölçüsünde üst düzey kadrolara atanmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası kamu yönetimi öğretimi yapan fakültelerin sayısı çoğalmıştır. Ayrıca ulusal ve uluslararası düzeyde kamu yönetimi enstitüleri açılmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde çeşitli yönetici yetiştirme programları düzenlenmiştir.

Kimilerinde personel kolejleri kurulurken kimilerinde de yüksek yönetici eğitimi için enstitüler kurulmaktadır (Ergun, 1988: 14).

‘İnsan’ ögesini ön plana çıkartan kamu insan kaynakları yönetimi de üst düzey yöneticileri, kurumsal başarının bir anahtarı olarak görmektedir. Kamu insan kaynakları yönetimi, “devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini incelemektir” (Güler, 2005: 45). İdari yapıda ve işleyişte yaşanan değişime paralel olarak üst düzey yöneticilerin rasyonel kullanımını amaçlamaktadır. Bu çerçevede üst düzey yöneticilerin varlığı, gerekli nitelikte ve nicelikte istihdamı, yeterli bilgi, beceri ve donanıma uygun olarak yetiştirilmeleri giderek önem kazanmaktadır.

1.6.1. Yetiştirme

Genel olarak yetiştirme, yeni düşünce, yeni hareket biçimleri veya yeni yargılama ilkeleri ile beliren (bilgi kazanma, davranış gibi) kişisel değişiklikleri anlatır (Tortop, 1994: 237). Kişiye, belirli bir süre içerisinde yeni bilgi, beceri ve nitelik kazandırılmasıdır. Bu minvalde yetiştirme, kişiye yeniden biçim verme sürecidir. Başka anlatımla kişileri belirli görevlere uyumlaştırmadır (Peker, 1995: 55).

Eğitim yoluyla yeteneklerin geliştirildiği, gerçeği göz önünde bulundurularak, ‘yetiştirme’yi; kültür artırıcı, ufku genişletici bilgiler veren ‘öğretim’i, mevcut yetenekleri geliştirerek çeşitli alanlarda daha iyi yapılmasını sağlayacak ‘eğitim’i ve yeni yetenekler kazandırılmasını sağlayan ‘geliştirme’yi kapsayan bir kavram olarak kabul etmek gerekmektedir (Günay, 2005: 324). Personel yönetimi açısından ise yetiştirme, “hizmete girerken ya da hizmete girdikten sonra kariyer yaşamının herhangi bir aşamasında verilen özgül nitelikteki hazırlıklardır (Tutum, 1979: 117). Personele yeni yeteneklerin kazandırılması, mevcut olanların ise geliştirilmesi sürecidir. Bu suretle personelin görevi ile ilgili gerekli mesleki yeterlilikleri kazanması amaçlanmaktadır.”²²

²² Tutum’a göre: “Yetiştirme (training) sözcüğü, meslek okullarında verilen ‘uzmanlık’ eğitimini belirtir. (...) Yetiştirme’de her zaman ‘mesleksi’ bir amaç söz konusudur” (1979: 117).

Yetiştirme, temelde insan kaynağının değerlendirilmesi amacını taşımaktadır. Kişilerin, potansiyelini geliştirmesini, yeni bilgi, beceri ve davranışlar kazanmasını amaçlamaktadır. Ayrıca kişilerin yeni yöntemleri ve teknikleri öğrenmesi yaklaşımına dayanmaktadır. Aynı zamanda personelin açılacak sınavlara hazırlanmasını, üst kademelere atanmasını ve yeni görevlere uyum sağlamasını amaçlamaktadır.

Günümüzde kurumsal başarıyı belirleyen faktörlerin başında yöneticilerin niteliği gelmektedir. Bu minvalde yöneticilerin yetiştirilmesi de son derece önem arz etmektedir. Yetiştirme, yeterliliklerini geliştirmek amacıyla yöneticilerin planlı bir eğitime tabi tutulmasıdır. Bu yetiştirme sadece yönetimin gerektirdiği bilgilerin hizmet içinde yöneticilere aktarılması şeklinde olmayıp, buna ilave olarak eğitilen yöneticilerin yönetim görevlerinde yer alarak deneyim kazanmalarını da kapsamak durumundadır (Günay, 2005: 324).

Aynı zamanda yetiştirme, yöneticilerin yetkinleşmesine ve mesleki gelişmesine yönelik düşünce ve çabaların bir bütünüdür. Başka bir deyişle yöneticilerin bilgi-beceri, kavrayış düzeyi ve zihinsel yetenek gibi niteliklerini geliştirme faaliyetidir. Yetiştirme, üst düzey yöneticilerin mesleki gelişim süreçlerinin de ayrılmaz bir parçasıdır. Bu anlamda yetiştirme, yöneticilerin istedik yönde gelişmelerine de yardımcı olmaktadır.

1.6.2. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme Eğitimleri

Yapılan araştırmalar, kurumsal başarının iyi yönetimle doğru orantılı olduğunu, iş başarısızlıklarının ise yüksek oranda kötü yönetimlerden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Çağdaş organizasyonel yapılarda kurumsal başarı yöneticilerin profilleri ile de doğru orantılıdır. Bilhassa günümüzde yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, yöneticilerin niteliklerini ön plana çıkarmaktadır. Bu durum da etkin ve verimli bir kamu yönetimi için üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Etkili ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesinde en önemli rol özellikle de üst düzey yöneticilere düşmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin bu görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi, deneyim, beceri, tutum ve davranışları kazanabilmeleri için eğitim görmeleri gerekmektedir. Bu yöneticilerin meslekî yeterliliklerini geliştirmek amacıyla çeşitli yetiştirme eğitimleri düzenlenmektedir. Yönetimsel ve örgütsel etkililiğin sağlanması ancak bu yöneticilerin sistemli ve düzenli

bir eğitimden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu ihtiyaca paralel olarak üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme eğitimlerini; hizmet öncesi öğrenim, hizmete hazırlık eğitimi ve hizmet içi eğitim olarak üç safhada ele almak mümkündür.

1.6.2.1. Hizmet Öncesi Öğrenim

Üst düzey kamu yöneticilerinin, hizmet öncesi temel bir öğrenime sahip olması beklenmektedir. Yönetimin üst katlarına çoğunlukla bir üniversiteyi ya da yüksek okulu bitirenler alınmakta, yöneticilerin memurluğa girmeden önce iyi bir temel öğrenime sahip olmaları gerektiğinde birleşilmektedir (Onaran, 1967: 8). Üniversiteler, bu temel eğitimi veren başlıca yükseköğretim kurumlarıdır. Yöneticilik için bu kurumların ilgili bölümlerinden mezun olma şartı aranmaktadır. Bu bölümlerde özel bir yöneticilik eğitimi verilmemektedir. Hangi tanım benimsenirse benimsensin hizmet öncesi eğitim, kişiye genel olarak ‘formasyon’ kazandırmak amacıyla uygulanan kültürel hazırlıklardır (Tutum, 1979: 118). Bu bakımdan, hizmet öncesindeki eğitim aşamasında kazanılan temel formasyon, kişinin görevini gereği gibi yerine getirebilmesinde etkili ve önemli bir gösterge olmaktadır (Canman, 1995: 84).

Türkiye’de yükseköğretim kurumlarında bulunan ‘Yönetim Bilimi’ ve ‘Kamu Yönetimi’ vb. programlar ‘yaygın eğitim’ türündedir. Hizmet öncesi öğrenim kapsamında verilen bu eğitimler, özel bir yöneticilik programı niteliğinde değildir. Yöneticilerin görev öncesi aldığı mesleki nitelikteki eğitimler de hizmet öncesi öğrenim kapsamındadır. Kamu yönetimi okulları, akademileri ve enstitüleri tarafından düzenlenen hizmet öncesi öğrenim etkinlikleri de bu kapsamda sayılmaktadır. Bu etkinlikler, üst düzey kadrolara nitelikli yönetici yetiştirmeyi amaçlamaktadır.

Günümüzde hizmet öncesi öğrenim, sadece genel kültür içermemekte aynı zamanda teknik ve uzmanlık eğitimine de yer vermektedir. Öncelikle değişen sosyal, siyasal, ekonomik ve teknolojik koşullar klasik yöneticilik profilini dönüşüme uğratmıştır. Ulusal ve uluslararası ölçekte yaşanan gelişmeler de bu süreci hızlandırmıştır. Kamu yönetimlerinin işlerliği ve işlevselliği ise gerekli bilgi, beceri ve yeteneğe sahip üst düzey yöneticileri gerekli kılmıştır. Bu yöneticileri yetiştirmekte devletlerin asli görevlerinden birisi haline gelmiştir. Aynı zamanda bu süreç, üst düzey

kamu yöneticilerinin hizmet öncesi öğrenimlerinin niteliğini ve niceliğini de değiştirmiştir.

1.6.2.2. Hizmete Hazırlık Eğitimi

Kamu yönetiminde yüksek yöneticilik kadrolarına atanacaklar, hizmete giriş ile bu görevlere atanma arasındaki dönemde bir ‘hazırlık eğitime’ tabi tutulmaktadır. Adaylara ortak bir yöneticilik formasyonu verme amacı taşıyan bu eğitim için çeşitli okullar ve programlar açılmıştır. Hizmete hazırlık eğitimlerinin, yönetimi geliştirme ve yönetici yetiştirme merkezleri aracılığıyla düzenlenmesi uygulamada en çok karşılaşılan durumların başında gelmektedir. Bunun yanı sıra bazı kamu kurumları kendi bünyelerinde açtıkları birimlerle ve kurslarla da üst düzey yöneticilere hizmete hazırlık eğitimi vermektedir.²³

Üst düzey yöneticilerin göreve uyum sağlamaları amacıyla hizmete hazırlık eğitimleri düzenlenmektedir. Bu kapsamda yöneticilere ‘adaylık’ ve ‘staj’ dönemi içerisinde, okulda veya özel öğretim kurumlarında hazırlık eğitimleri verilmektedir. Hizmete hazırlık eğitimleri, yöneticilik pozisyonunun gerektirdiği nitelikleri geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Hizmete hazırlık eğitimleri aracılığıyla üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, kamu kurumlarının asli görevleri arasında sayılmaktadır. Kurumlar, yönetici geliştirme programlarına uygun olarak bütün yönetici adaylarını, hizmete hazırlık eğitiminden geçirmeyi amaçlamaktadır. Eğitim sırasında ve sonrasında yapılacak değerlendirmeler ise adayın yöneticilik pozisyonlarına atanmasında önemli bir kriter olmaktadır.

1.6.2.3. Hizmet İçi Eğitim

Üst düzey kamu yöneticilerinin görevlerini daha iyi yapabilmeleri için sürekli eğitilmeleri gerekmektedir. Bu nedenle yöneticiler, hizmet içinde de eğitilmektedir. Buna ‘hizmet içi eğitim’ (in-service training) ya da ‘yetiştirme’ (training) denilmektedir. Verilecek hizmet içi eğitimlerle yöneticilerin mesleki yeterliliklerinin

²³ Sürgit’e göre: “Hangi kaynaktan gelirse gelsin ve hangi kurumda görev alırsa alsın, tüm yüksek yönetici adaylarına ortak yöneticilik formasyonu kazandırmak amacını güden böyle bir eğitim üniversiteler ya da kurumlar tarafından yapılamaz. Bu itibarla bu görevin merkezî bir kurum tarafından yerine getirilmesi zorunluluğu vardır.” (1970: 24)

geliştirilmesi hedeflenmektedir. Hizmet içi eğitim, kamu görevlilerinin hizmete yatkınlığını sağlamak, verimliliklerini artırmak ve gelecekteki görev ve sorumlulukları için yetiştirmek amacıyla kurum içinde ya da kurum dışında, işbaşında ya da iş dışında başvuru alan eğitim etkinlikleridir (Tutum, 1979: 120-121). Bu tür eğitim çalışmaları, yöneticilerin bilgilerini tazeleme, verimliliklerini koruma, kendi alanlarında çağdaş hale getirme, üst kademelere hazırlama ve bir süre için onları gündelik sorumluluklardan kurtararak diğer grup ve meslek mensupları ile ilişkilerini yenileme bakımından da çok yararlıdır (Chapman'dan aktaran Tortop, 1994: 275).

Hizmet içi eğitim; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin (üst ve astların) mesleki kariyerleri boyunca yer aldıkları kadrolarda daha yetkin bir düzeye gelmeleri, mesleki gelişimlerini sürdürmeleri ve alanlarındaki gelişmeleri izleyip içselleştirebilmeleri için belli bir mevzuat çerçevesinde periyodik ya da belirlenen zamanlar dahilinde uygulanan kısa süreli veya görece daha uzun bir zamana yayılan pratik/teorik içeriklerde akademisyenler ve/veya uygulayıcılar tarafından sunulan memur hukukunun bir parçasını oluşturan kariyer içi eğitimlerdir (Parlak, 2015: 57-58). Öte yandan hizmet içi eğitim, genel öğrenim kurumlarının verdiği bilgileri, hizmetin gerektirdiği bilgilerle tamamlamaya yaramakta, bilim ve teknikteki gelişme ve yeni buluşları hizmette çalışanlara duyurma olanağı bulunmaktadır (Tortop, 1994: 246).

Günümüzde lisans düzeyinde alınan temel eğitimin, üst düzey kamu yöneticileri için yeterli olmadığı kabul edilmektedir. Değişen şartlara ve aranan vasıflara koşut olarak kamu yöneticiliği eğitiminin de mesleki yaşam boyunca devam etmesi gerektiği belirtilmektedir. Hizmet içi eğitim, üst hiyerarşik kademedeki mevcut yöneticilerin mesleki becerilerinin²⁴ geliştirilmesine ve yetkinliklerinin artırılmasına yönelik sistematik bir eğitim sürecidir. Yönetimin işlevselleştirilmesinde önemli bir rol oynayan bu eğitimler, destekleyici ve güncelleştirici niteliktedir.

Tamamlayıcı türde olan hizmet içi eğitim, üst düzey yöneticilerin değişik alanlardaki yeteneklerini geliştirme ve maddi-manevi doyumunu yükseltme amacını taşımaktadır. Hizmet içi yönetici yetiştirme yöntemlerinin başında; işbaşında öğrenme, yön verme eğitimi (oryantasyon), görev değiştirme (rotasyon) ve staj sayılmaktadır. İşbaşında öğrenme, kamu görevlilerinin yetiştirilmesinde etkili ve sürekli bir yöntemdir. Görerek

²⁴ Yönetimsel beceriler, kuruluşun yönetsel nitelikteki görev ve sorumluluklarının başarılmaması için kullanılacak teknikler olarak tanımlanabilir (Cem, 1976: 27).

ve yaparak öğrenmeye dayalı bu yöntemde, sistemli bir gözetim ve denetim yapılmaktadır. Yön verme eğitimi (oryantasyon), “hükûmet mekanizmasının, kamu politikalarının ve konularının, mali ve personel yönetiminin, ast-üst ilişkilerinin ve kamu yönetimi-halk ilişkilerinin, memurun hiyerarşinin değişik basamaklarında/düzeylerinde gelişen ve değişen rolünün anlaşılmasını/bu konulardaki anlayışının genişletilmesini sağlamaktır” (O’nuallain, 1988: 30). Modüler temelde ve saatlik/günlük/haftalık gibi kısa formlarda düzenlenen bu kurslar, yöneticilik yeteneğinin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Görev değiştirme (rotasyon), yöneticilerin belirli bir program dahilinde çeşitli kurumlarda ve görevlerde çalıştırılması tekniğidir. Rotasyon, hizmete yeni alınanların oryantasyonu amacıyla çeşitli servislerde, 1-2 hafta staj görmesinden farklı bir şey olup, aynı görevde uzun süre kalmayı ve ehliyetini ispat etmeyi gerektirir (Sürgit, 1970: 28). Rotasyon yoluyla yöneticilerin, uygulama kabiliyetlerini geliştirmeleri ve tecrübe kazanmaları amaçlanmaktadır. Rotasyon genellikle hizmete yeni başlayan yönetici adaylarının yetiştirilmesinde yararlı olmaktadır (Tutum, 1979: 139).

Kamu görevlilerinin eğitiminde geniş ölçüde yararlanılan tekniklerden birisi de stajdır. Staj, yeni görevinin gerektirdiği yetenekleri kazandırmak amacıyla adayın belirli bir süre başka yerde görevlendirilmesidir. Staj dönemi ile adayların, teorik bilgilerini uygulamaya dökmeleri, sorunları tanıma ve çözmede tecrübe kazanmaları istenmektedir. Stajlar, yönetici yeterliklerini kazanmada kalıcılığı artırmaktadır. Üst düzey yöneticilere yönelik olarak hizmet içi eğitim kapsamında; yurt içi ve yurt dışı eğitim programlarına katılma, tartışmalı konferans, kurs, panel, seminer, açık oturum, örnek olay (vaka analizi), grup etkinlikleri, inceleme gezileri, simülasyon, senaryo ve film gibi yetiştirme teknikleri de bulunmaktadır.

657 sayılı DMK’nın VII. Kısım’nda, ‘Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi’ konusu düzenlenmiştir. Anılan kısmın ‘Kurumların memurlarını hizmet içinde yetiştirme esasları’ başlıklı 214. maddesinde hizmet içi eğitimin, “Devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacağı” (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, m. 214) hükmüne yer verilmiştir. Hizmet içi eğitimde temel sorumluluk kurumlara bırakılmıştır. Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı’na göre: “Kamu kurum ve kuruluşları, aday memurların yetiştirilmelerini, eğitimin sürekliliği esasına göre hizmet içi eğitim yönetmeliklerinde öngörülen eğitimleri vermek, üst kademe yöneticilerinin

yetiştirilmelerini sağlamak ve gerekli hallerde belirli görevlere eleman yetiştirmekten sorumludurlar” (Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, m. II-B).

657 sayılı DMK’da, devlet memurlarının kurum içinde ve yurt dışında, yabancı memleketlerin hizmetle ilgili kurumlarında veya yetiştirme-eğitim merkezlerinde yetiştirilebileceği belirtilmiştir (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, m. 215, 216, 218). Kurumların yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir eğitim birimi kurabileceği (m. 215); kendi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere eğitim merkezleri, kurumlararası eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere de Cumhurbaşkanı kararıyla kurumlararası eğitim merkezleri açabileceği (m. 216) ifadelerine yer verilmiştir.

Hizmet içi eğitim faaliyetleri, kurumların sorumluluğunda yürütülmektedir. Bu amaçla kurumlarda, hizmet içi eğitim faaliyetlerini planlama, düzenleme ve yürütmekle görevli ‘eğitim’ ya da ‘personel’ birimleri faaliyet göstermektedir. Açılan akademi, eğitim merkezi ve daireleri ile bu faaliyetler yürütülmektedir. Örneğin Adalet Bakanlığında adlî ve idari yargı hâkim ve savcı adaylarını yetiştirmek üzere açılan Türkiye Adalet Akademisi bir hizmet içi eğitim merkezidir. İçişleri Bakanlığında stajyer kaymakamların yetiştirilmesi de ‘Eğitim Dairesi Başkanlığı’ tarafından yürütülmektedir.

1.6.3. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme İlkeleri

1.6.3.1. Liyakat (Yeterlik)

İnsan kaynakları yönetiminin temel ilkelerinden birisi de ‘liyakat (yeterlik)’tir. Liyakat, kısaca bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanabilir (Tutum, 1979: 18). Liyakat kavramı ‘dar’ ve ‘geniş’ olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Dar anlamda liyakat, bir göreve açık yarışma sınavlarıyla gerekli nitelikteki ve yetenekteki kimselerin seçilmesidir. Geniş anlamda yeterlik (liyakat), kamu görevlerine girişte ve hizmet içinde yükselişte ‘karşılaştırma’nın, ‘işe uygunluk’ ve ‘başarı’ ölçütüne göre yapıldığı, yaşarlı ücret rejimi ile çalışma koşullarının, hizmetin etkililiğine ve sürekliliğine katkıda bulunacak biçimde düzenlendiği bir personel sistemidir (Stahl’dan aktaran Canman, 1995: 17). Kamu hizmetlerine girme, ilerleme, yükselme ve görevin sona ermesinin bilgi, görgü, yetenek ve diploma esasına

dayandırılması ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanarak devlet memurlarının güvenliğe sahip kılınmasıdır (Nohutçu, 2019: 319).

Kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesi beklenmektedir. Kamu kesiminde erişilecek verimlilik düzeyi ise büyük ölçüde kamu görevlilerinin yetenekli ve yeterli oluşuna bağlıdır (Tutum, 1979: 21). Buna göre üst düzey kamu yöneticileri de nitelikli adaylar arasından seçilmelidir. Gerek adayların seçiminde gerek hizmet içindeki ilerleme ve yükselmelerde tek ölçüt, ilgililerin yetenek, bilgi ve becerileri olmalı ve hizmete giriş, herkese fırsat eşitliği verilmesine olanak verecek açık ve hakça düzenlenmiş bir yarışmaya dayanmalıdır (Tutum, 1979: 19).

Üst düzey kamu yöneticilerinin sadece kamu hizmetine girişte değil yetiştirilmesi de liyakat ilkesi ile ilişkilendirilmelidir. Yöneticiler etkin bir sistem içerisinde yetiştirilmelidir. Yönetici yetiştirmede, yönetici bilgi ve becerilerinin değerlendirilip ölçülebilir hedefler ya da yeterlikler halinde tanımlanması ve önceliklerine göre sıralanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır (Peker, 1995: 117).

Liyakat ilkesinin gerçekleşmesinin en uygun aracı da ‘açık yarışma sınavları’dır (Eryılmaz, 2019: 321). Adayların, hizmetin gerektirdiği genel ve özel şartları taşıyıp taşımadığı bu sınavlar aracılığıyla ölçülmektedir. Bu sınavların kamuoyuna duyurulması, şartları tutan herkese başvurma hakkının tanınması, aranılan niteliklerin görevle ilgili olması, adayların yeterliklerini tespit edecek bir seçme ve değerlendirme sisteminin uygulanması, sonuçların duyurulması ve itiraz hakkının tanınması, liyakat ilkesinin rasyonel bir şekilde tatbik edilmesi için son derece önem arz etmektedir.

1982 Anayasasında: “Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” (m. 70/2) denilmiştir. Bu hükme göre, kamu hizmetlerine girmede ‘görevin gerektirdiği niteliklere’ sahip olma, temel ilke olarak kabul edilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun temel ilkeleri arasında sayılan liyakat ilkesine göre: “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” (m. 3/C). Buna göre memuriyetin bir kariyer alanı olarak liyakate dayandırılması ve eşit imkanlarla uygulanması hüküm altına alınmıştır.

1.6.3.2. Kariyer

Özgül anlamda ‘kariyer’, bir kimsenin normal olarak genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya dek sürdürdüğü onur verici bir iştir (Powel’den aktaran Tutum, 1979: 23). Buna göre kariyer, bir kimsenin yaşamı boyunca uğraşacağı, uzmanlık kazanacağı ve yükseleceği mesleğidir. Dar anlamda kariyer ilkesi ise devlet örgütünde belli özellikler gösteren, nesnel ve genel kurallarla saptanan ve uzmanlaşmış meslek ve hizmet sınıflarını içine almaktadır (Eroğlu, 2019: 419). Kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesidir (Eryılmaz, 2019: 321). Üst düzey kamu yöneticiliğinin mesleki gelişiminde de kariyer ilkesinin kamu yönetimine yerleşmesi çok etkili olmuştur.

Kariyer ilkesi, etkin bir kamu personel yönetim sisteminin öncüllerinden birisidir. Kamu personelinin, haklarını, güvencelerini, yükümlerini, güvenliklerini ve tüm hizmet koşullarını nesnel kurallarla belirten statülere göre çalışarak ve yetişerek, yönetsel hiyerarşide yükselerek kamu görevlerini yürütmesidir (Tortop, 1994: 92-93). Kişilerin statü ile tayin ve tespit edilecek yol ve yöntemlere göre çalıştırılması, genel ve özel nitelik ve koşullara sahip olmasının istenmesi, ihtisaslaşma, hizmet içi ve dışı eğitime önem verme, kariyer hizmetinde sürekli çalışma, hizmetlerde önem, sorumluluk ve güçlük açılarından bir derecelendirmenin var olması bu sistemin en önemli özellikleridir (Özdemir, 2013: 165-166).

Modern insan kaynakları yönetiminde kariyer sistemleri, ‘işe’ ya da ‘kişiye’ göre ayrılmaktadır. İşe yönelik kariyer sisteminde, personel belirli bir pozisyona alınmaktadır. ‘Kadro’²⁵ olarak ifade edilen bu pozisyona atanma, görevle ilgili çeşitli bilgi, beceri ve deneyimlere sahip olmayı gerektirmektedir. Kadro görevleri ve sorumluluk alanları belirli olduğundan sistem, işe almada ve yeterliliği ölçmede nesnellik taşımaktadır. Bu anlamda işe yönelik kariyer sistemi uzmanlığa dayalıdır.

Kişiye yönelik kariyer sistemi, ‘rütbe’ esasına dayanmaktadır. Rütbe, kıdeme, grup içi ilişkilere ve genel yeteneklere göre kazanılan bir haktır (Canman, 1995: 21). Bu sistemde kişi belli bir mesleki alanda rütbe esasına göre çalışmaktadır. Rütbe; belirli öğrenim seviyesini, hizmete giriş düzeyini, ücretini (maaşını) ve terfi sistemini belirlemektedir. Kişiye yönelik kariyer sisteminde, kişi belirli ve özgül bir kadro

²⁵ “Leonard D. White kadroyu şu şekilde tanımlamıştır: Kadro, bir fert tarafından çalışma zamanı itibarıyla tamamen veya kısmen belli bazı görevlerin yürütülmesi ve bazı sorumlulukların taşınmasını kapsayan boş veya tutulmuş mülki bir makam, bir iş veya bir hizmettir.” (Tortop, 1994: 96)

görevi için değil, belli bir ‘kariyer’, ‘meslek’ ve ‘uğraş alanı’ için hizmete alınmaktadır (Tutum, 1979: 27). Bu sistem, personelin görevle ilgili bilgi ve becerileri, hizmet içinde kazanacağı anlayışına dayanmaktadır. Kariyer sistemi, ilke olarak alttan beslenmesi nedeniyle üst mevkilerin gerektirdiği personelin önceden kestirilmesi ve ona göre yetiştirilmesini zorunlu kılmaktadır (Tutum, 1979: 29).

Türk kamu yönetiminde memurluk, kariyer ilkesine göre bir meslek olarak kabul edilmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre kariyer: “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır” (m. 3/B). Buna göre memurların mesleğe, bilgi ve yeteneklerine göre girmesi, sürekli çalışarak ve hizmet içinde yetişerek hizmet sürelerine ve becerilerine göre ilerlemesi istenmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin de seçilerek yetiştirilmesini öngörmektedir.

1.6.3.3. Sınıflandırma

İnsan kaynakları yönetiminde sınıf, özellikleri itibarıyla işe alma, ücret, eğitim, terfi, tezkiye vb. personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken benzer nitelikteki hizmetlerden oluşmuş grupları ifade eder (Eryılmaz, 2019: 322). Kamu personel rejiminde ‘sınıf’ ise ortak öğrenime, yetişme şartlarına ve mesleki niteliklere sahip personeli içeren bir gruptur. Bu gruplar, kendi içerisinde bir benzerlik ve bütünlük göstermektedir. Sınıf içinde yer alan personel, benzer nitelikteki hizmetleri yürütmektedir. Görevlerin güçlük, önem ve sorumluluğu birbirine benzemektedir.

Sınıflandırma ise bir grup içerisinde benzer özellikleri olan öğeleri toplayarak düzenleme, farklı olanları ise ayırarak tanımlama işlemidir. Kamu yönetiminde rasyonel esaslara dayalı bir sınıflandırma sistemi ile kamu hizmetleri, personelin ödev, yetki ve sorumlulukları, mesleki kariyeri, ücret rejimi, eğitimi ve yetiştirilmesi belirli standartlara bağlanmış olmaktadır. Kamu personel yönetiminde sınıflandırmanın çeşitli amaçları vardır. Asıl amacı, kamu hizmetlerinin daha başarılı ve etkili bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak için personelin haklarının ve yükümlülüklerinin, hizmet koşullarının düzenlenmesi, güvencelerinin ortaya konmasıdır (Eroğlu, 2019: 421).

Kamu yönetiminde sınıflandırma, benimsenen personel sistemine göre farklılık arz etmektedir. Buna göre işe yönelik personel sistemlerinin kabul edildiği ülkelerde daha çok ‘pozisyon’ların sınıflandırılmasına, kişiye yönelik kariyer sisteminin benimsendiği ülkelerde ise ‘personel’in sınıflandırılmasına ağırlık verilmektedir (Tutum, 1979: 47). Pozisyon (kadro) sınıflandırması, belirli bir ‘görevin’ esas alınmasına dayanmaktadır. Kadro, görevin ödev, yetki ve sorumluluklarını da kapsamaktadır. Sınıf (class) veya kadrolar sınıfı (class of position), birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamından meydana gelir (Eryılmaz, 2019: 323).

Personel (rütbe) sınıflandırmasında, kamu hizmetlerini yürütecek ‘personelin nitelikleri’ esas alınmaktadır. Bu niteliklerin başında ise öğrenim düzeyi ve mesleki formasyon gelmektedir. Bu sistemde kamu hizmetleri, ‘dikey’ ve ‘yatay’ olmak üzere iki boyutlu bir ölçeğe göre sınıflandırılmaktadır. Kamu hizmetlerinin belli uzmanlık, beceri ve disiplinlere göre birbirinden ayırt edilmesi dikey bölünmeyi; hizmetlerin değişik öğrenim ve mesleki deneyim derecelerine göre ayrılması da yatay bölünmeyi belirtir (Eryılmaz, 2019: 323). Böylece sınıf, hizmetlerin dikey ve yatay bölünmesi ile ortaya çıkan ve aynı uzmanlık ve meslek dalında aynı öğrenim görmüş ya da deneyime sahip kimselerin oluşturduğu bir kümedir (Tutum, 1979: 52).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre sınıflandırma: “Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır” (m. 3/A). Buna göre memurlar; Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Jandarma Hizmetleri, Sahil Güvenlik Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri, Milli İstihbarat Hizmetleri sınıflarında görev yapabileceklerdir.

1.6.4. Gelenek

Her insan belli bir sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel bir çevre içerisinde doğmaktadır. Bu çevre insanlara çeşitli düşünce, değer ve davranış kalıpları kazandırmaktadır (Özkan, 2022: 233). Süreklilik kazanan bu kalıplardan biriside geleneklerdir. Gelenekler, “zaman içinde kalıcı olmuş ve özellikle bir kuşaktan sonraki aktarılmış değerler, pratikler veya kurumlar” (Heywood, 2019: 95) olarak

tanımlanmaktadır.²⁶ Başka bir deyişle gelenek, kuşaktan kuşağa devreden uygulama, inanç, sanat, kurum ve tecrübelerin aktarıldığı, kuşakların bu bilgi birikimi sayesinde öğrendiği araçtır (Vural'dan aktaran Genç, 2022: 26). Burke'ün 'asırlar içinde birikmiş akıl' şeklinde tanımladığı gelenek, sadece bugünün işleri için güvenilir yegâne kılavuz olmakla kalmaz aynı zamanda gelecek nesillere aktarılacak en değerli miras konumundadır (Heywood, 2017: 428).

Gelenek, geçmişten günümüze devredilerek yerleşik hale gelen her şeyi kapsar. Geleneklerin nesiller arası devamlılığının bulunması ve zaman içerisinde kalıcı hale gelmesi esastır. Bu nedenle uzun süredir devam edegelen âdetler veya teamüllerden, kurum, siyasi veya sosyal sistemler ile inanç yapılarına kadar her şey gelenek içinde değerlendirilebilir (Heywood, 2017: 426).

Oakeshott'un bakış açısına göre gelenek sadece bizim aşına olunana bağlılığımızı yansıtmamakta, ayrıca yerleşik kural ve uygulamalar çerçevesinde işleyen sosyal kurumların daha iyi çalışmasına yardımcı olmaktadır (Heywood, 2017: 428). Gelenek, yerleşik kurum ve usullerin de devamını sağlamaktadır. Gelenek, insanları geçmişe bağlayarak ve onlara kim oldukları hakkında kolektif bir duygu vererek, toplumsal tutunumun oluşmasını da sağlamaktadır (Heywood, 2019: 96). Tarihî temellere dayandığından bireyler için bir kimlik duygusu oluşturmaktadır. Ayrıca geleneklerin, toplumsal aidiyet ve ünsiyet üretme fonksiyonları da bulunmaktadır.

1.6.5. Yönetici Yetiştirme Geleneği

Sosyal bir varlık olan insanın mutlu bir yaşam için kurallara bağlı ve topluluk içerisinde yaşaması ve yönetişimi zaruridir (Özkan ve Erdem, 2023: 456). Her toplumun idari ve siyasi yapısının nasıl işlemesi gerektiğine ilişkin kendine özgü pratikleri vardır. Tarihsel süreç içerisinde oluşan ve nesilden nesile aktarılan bu pratikler, yönetim geleneklerini oluşturmaktadır. Yönetim gelenekleri, bir toplumda yönetimle ilgili hâkim davranış, değer, inanç, tutum ve eylemler bütünüdür. Başka bir deyişle bireylerin yönetimle ilgili toplumsal boyut kazanan ve süreklilik arz eden değerler ve eylemler dizisi yönetim geleneklerini oluşturmaktadır.

²⁶ Heywood'a göre: "Gelenek, (...) geçmişin biriktirilmiş bilgeliğini yansıtmaktadır. Geçmişin kurumları ve pratikleri 'zamanın sınavından geçmiş'tir ve dolayısıyla yaşayanların ve gelecek kuşakların yararı için muhafaza edilmelidir." (2019: 95)

Painter ve Peters’a göre yönetsel gelenek, belirli bir ülke ya da ülke grubunun kamu yönetimindeki özü ve biçimindeki kalıcı desendir (Painter ve Peters’dan aktaran Genç, 2022: 31). Kamu yönetimi yapı ve işleyişleri, bu geleneksel yapının izlerini taşımaktadır. Yönetim gelenekleri, idari yapıyı ve işleyişi şekillendiren en önemli faktörlerden birisidir.²⁷ Bu nedenle yönetim geleneği, geçmişte var olan ve varlığını devam ettiren yönetim yapıları olarak kavramsallaştırılabilir (Genç, 2022: 32).

Toplumlar, tarih boyunca edindikleri bilgileri, deneyimleri ve düşünme yöntemlerini özümseyerek yönetim pratikleri geliştirmişlerdir. Yönetim gelenekleri de bu pratiklerin eyleme dönüşmüş halini ifade etmektedir. Genel kabul görerek yerleşik bir yönetim prensibi haline gelmesini belirtmektedir. Yönetim gelenekleri, idari pratiklerin köken bulmasında pay sahibidir. Bu anlamda gelenekler, yönetsel eylemlerin yönünü belirlemektedirler. Toplumların yönetim karakteristiğini şekillendirmektedirler. Yönetsel tutum ve davranış ölçüleri üretmektedirler. Aynı zamanda gelenekler, yönetsel eylemlerin çeşitli değişimlerle beraber sürekliliğini koruyan en somut ve gözlemlenebilir düzeyidirler.

Üst düzey kamu yönetici yetiştirme sistemleri, çeşitli faktörler tarafından şekillendirilmektedir. Bunlar eğitim sistemi, yönetsel gelenek ve kültürü içermektedir (O’nuallain, 1988: 24). Yönetim gelenekleri ve bu minvalde yönetici yetiştirme gelenekleri farklı yetiştirme sistemlerinin ortaya çıkmasında önemli ölçüde belirleyici olmaktadır. Çünkü, yönetici yetiştirme sistemleri ile yönetici yetiştirme gelenekleri yakın ve sürekli bir etkileşim halindedir. Bu sistemler, yönetici yetiştirme geleneklerine uyum sağlayabildiği ölçüde etkililik ve verimlilik kazanmaktadır.

Devlet ile yönetici yetiştirme gelenekleri arasında deterministik bir ilişki vardır.²⁸ Devlet, yönetici yetiştirme geleneğinin ortaya çıkmasına yol açan en önemli dinamiklerden birisidir. Özgülediği amaç ve taşıdığı değer bakımından devlet, önemli ölçüde yönetici yetiştirme geleneği oluşturmaktadır.²⁹ Diğer taraftan da devletin

²⁷ “Geleneğin günümüze etkisi, herhangi bir zamanda birbiriyle bağlantılı kurumsal yapıda gizlidir. Herhangi bir kurumsal rejim veya zaman içinde ortaya çıkan münferit kurumsal düzenlemeler kümesi, daha önceki unsurları da içerir. Önceden oluşturulan yapılar, geçmişin kodlarıyla kurallarının taşıyıcısıdır.” (Genç, 2022: 32).

²⁸ ‘Türkiye’de Devlet Geleneği’ adlı eserinde devlet olgusunu, deterministik/normatif bir çerçevede ele alan Heper’e göre, “Badie ve Birnbaum’un işaret ettiği gibi Batılı ülkeler arasında devlet geleneğine sahip olan ülkelerin siyasal dinamikleri ve siyasal kültürleri böyle bir geleneğe sahip olmayan ülkelere göre önemli farklılıklar gösterir” (Heper, 2018: 22).

²⁹ “Poggi, ‘Modern Devletin Gelişimi’ adlı kitabında, ‘devlet’ olgusuna bakış açısı bakımından Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası yönetim gelenekleri arasında fark bulunduğunu belirtmektedir. Poggi’ye göre

yapısal ve işlevsel görünümünde, yönetici yetiştirme geleneğinin belirleyici etkisine vurgu yapılmaktadır. Türkiye'nin yönetici yetiştirme geleneği, tarihte yerlerini almış Türk Devletlerine ve Osmanlı İmparatorluğu dönemlerine kadar uzanmaktadır (Günay, 2005: 302).

devlet, geleneksel Anglo-Sakson düşüncesinde bir 'aygıt' ve 'kolaylık'; Kıta Avrupası geleneğinde ise 'tüzel kişilik', 'varlık' ve 'resmi bir örgüt' olarak görülmektedir." (2014: 114, 122, 124)

İKİNCİ BÖLÜM

*“Dünü, incelemeden ve analiz etmeden,
bugünümüzü ve geleceğimizi sağlam olarak inşa edemeyiz.”*

(Eryılmaz, 2017: 9)

2. TÜRK YÖNETİM TARİHİNDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

Üst düzey devlet yöneticilerinin yetiştirilmesi, Türk yönetim tarihinde zengin bir geçmişe ve geleneğe sahiptir. Farklı çağlarda ve coğrafyalarda kurulan büyük Türk devletleri, bu geleneği önemli ölçüde şekillendirmiştir. Tarihsel vetire içerisinde çeşitli kapsam ve derinlikte yönetici yetiştirme uygulamaları geliştirilmiştir. Üst düzey yöneticilerin seçilmesi ve yetiştirilmesi, bir beka meselesi olarak görülerek devletin asli görevleri arasında kabul edilmiştir. Bu minvalde üst düzey yöneticilerin devlet tarafından yetiştirilmesi asal bir Türk yönetim geleneğidir.

Üst düzey yöneticiler, Türk yönetim geleneğinin önde gelen aktörlerinden sayılmışlardır. Egemen adına idare etme güç ve yetkisine sahip olan bu yöneticiler, idari devamlılığın ve düzenin sağlanmasında vazgeçilmez bir öneme sahip olmuşlardır. Bu nedenle üst düzey görevlilerin yetiştirilmesi ilk Türk devletlerinden beri var olan bir uygulama olmuştur.

Türk yönetim tarihinde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilme uygulamalarını betimleyebilmek için tarihî süreç analizinin yapılması gerekmektedir. Uygulamada yapılan değişikliklerin analizinin yapılması, yaşanan dönüşümü anlamak açısından da oldukça önemlidir. Bu amaç doğrultusunda yetiştirme uygulamalarını, tarihsel süreç içerisinde ve bütüncül bir perspektifte incelemek yerinde olacaktır. Buna göre Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin süreç, beş tarihsel dönemde incelenmiştir. Mevcut uygulama örnekleri ise günümüzde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi olarak kategorize edilmiştir.

2.1. ESKİ TÜRK DEVLETLERİNDE YÖNETİM YAPISI VE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Türkiye köklü bir devlet geleneğine sahiptir. Tarihte geniş bir coğrafyaya yayılan Türkler, bir devlet geleneği oluşturmayı başarmışlardır. Bu gelenek sayesinde büyük ve güçlü devletler kurmuşlardır. Bu durum Türk yönetim yapısının bir devamlılığa sahip olmasını sağlamıştır. Yapılanış itibarıyla tamamen sosyal beklentilere karşılık vermeyi hedefleyen, bu anlamda toplumsal huzur ve güvenliği, gelir toplanması ve paylaşımını, adaleti ve diğer hususlar(ı) önceleyen bir idari gelenek olarak kodlanabilecek bu yapının, esasen hem kendi geleneksel birikiminden hem de çevresel birtakım faktörlerden etkilendiği ifade edilebilir (Koç, 2019: 20).

Türk idari tarihini betimleyen temel unsurlardan birisi de devletin başat konumudur. Devlet merkezli yönetim anlayışı, idari sistemi karakterize etmiştir. Devlete bağlı/bağımlı bir yönetsel gelenek oluşturmuştur. Ortak iradeyi oluşturan değerler sisteminin en üstünde yer alan ve geçmişten gelerek toplumsal bir gelenek biçiminde etkisini bugün de sürdüren bu bağlılık, Türk toplumlarına özgüdür ve tarihsel bir ayrıcalık durumundadır (Aydoğan, 2019: 419).

Türk devlet anlayışına yön veren saiklerin başında yönetim gelenekleri gelmektedir. Yönetim gelenekleri, devlet yapısının ve işleyişinin özelliklerini belirlemektedir. Geleneklerin, sosyal yapı/kültürle birlikte yönetsel pratiklerin köken bulmasında büyük pay sahibi olduğu görülmektedir. İslamiyet'i kabul ederek yeni bir medeniyet dairesine giren Türkler, siyasal hayatlarında eski Türk devlet geleneklerinden gelen yönetim algılarını ve müesseselerini muhafaza etmişlerdir. Türk-İslam düşüncesi çerçevesinde özel bir devlet geleneğine sahip olmuşlardır. Kökeni bozkır imparatorluklarına dayanan bu gelenek, devletin mutlak eylem bağımsızlığının tanınması ve devletin kamusal konularda mutlak yasama hakkının korunması olarak tanımlanabilir (İnalçık, 1998: 1).

İslamiyet'in getirdiği düşünsel canlanma, yüksek niteliklere sahip yeni bir uygarlık döneminin başlamasına yola açmıştır. Osmanlı İmparatorluğu ile zirveye ulaşan bu düzen, Orta Asya'dan getirilip geliştirilen Türk yönetim geleneğinin bir bakiyesi niteliğindedir. Türk yönetici yetiştirme geleneğinin şekillenmesinde de eski Türk devletlerinin, Sasânî, Abbasi, Bizans gibi uygarlıklarla etkileşim halinde

bulunulmasının, İslam kültürü ile Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluğu³⁰ yapı ve uygulamalarının büyük katkıları olmuştur. Örneğin Osmanlı idari yapısındaki ‘divan’ ve ‘vezaret’³¹ gibi uygulamalar ile saray âdetleri genellikle Sasânîlerden alınmıştır. Devlet gelenekleri bakımından Abbasiler örnek alınmıştır. Osmanlı devlet yapısındaki «Veziriazamlık», Bizans’ta ‘grand domestique’, Büyük Selçuklularda ise ‘Sahib-i Azam’ adıyla uygulanmıştır. İdari kurum ve uygulamaların bu devamlılığı, benzerliğin doğal bir etkileşim olmasının ötesinde Türk yönetim geleneğinin çevre devletlerden etkilendiğini göstermektedir.³² Dinamik bir perspektiften bakıldığında Türk yönetim geleneğinin süreklilik arz ettiği görülmektedir.³³ Bu tarihsel devamlılığın sebepleri arasında, Türklerin farklı zamanlarda ve coğrafyalarda hüküm sürmüş olması gelmektedir.

Eski Türk toplumlarında devlet, yönetim düzeninin kurucusu ve koruyucusudur. Egemenlik, ‘kut’ anlayışı ile ilahi bir kaynağa dayandırılarak, devlete ‘kutsal bir meşruiyet’ kazandırılmıştır. Geleneksel yönetim anlayışı, bu ilahi görevlendirmeye dayalı olarak devletin seçili hanedana ait olduğu inancına dayandırılmıştır. Nizâm’ül-Mülk, ‘Siyasetname’ adlı eserinde: “Allâhü Teâlâ her zaman halkın arasından birini seçer, onu hükümdarlık özellikleriyle övülmüş, süslenmiş duruma getirir” (2020: 17) diyerek, eski Türk yönetim geleneğindeki egemenlik anlayışını dile getirmiştir.

Eski Türk devletleri, kadim devlet yapısının ve yönetim geleneğinin ilk filizlendiği yerlerdir. Bu devletleri şekillendiren asli güç ise ‘Hakan’ın varlığı ve dinî fonksiyonuydu. Devletin başı olan Hakan, gücünü ilahi bir erke dayandırmaktaydı. ‘Kut’ anlayışı ile şekillenen bu inanca göre Hakan, devleti yönetmek için yaratılmıştı. Devlet de yaratıcı tarafından tayin edilen bu hükümdarın şahsı ile özdeşleştirilmişti.³⁴

³⁰ Koç, Türk yönetim geleneğinin teşekkülü bakımından hem süre hem uygulamalar hem de aktörler açısından en önemli dönemin Osmanlı dönemi olduğunu belirtmektedir. (2019: 29)

³¹ Sasânîlerden alınan ‘Vezaret’ makamı, İslam devletlerinde ilk defa Abbasiler döneminde kullanılmaya başlanmıştır. Halifeden sonra en büyük makam olan vezaret, divana başkanlık yapmıştır. Devlet işlerini yürüten bu idari makam, Selçuklu ve Osmanlı Devlet yapısında etkin bir rol oynamıştır.

³² Hammer, saray merasimi ve devlet erkânı konusunda İranlılar, Araplar, Bizanslılar, Selçuklular ve Osmanlılar arasında kültürel bir etkileşimin bulunduğunu, devlet hiyerarşisi bakımından ise Selçuklu ve Osmanlı uygulamalarının eski Pers İmparatorluğu’na birçok bakımdan benzediğini belirtmektedir (Azrak, 1989: 162-163).

³³ Bundan dolayıdır ki, biz birçok teşkilat esaslarını yahut hâkimiyet mefhumunu ve ona bağlı âdetleri, bir taraftan kuzey Çin’de öbür taraftan kuzey Karadeniz bölgesinde ve Yakın-Doğu’da birbirinden asırlarca fasıla ile kurulmuş olan Türk devletlerinde bulmaktayız (İnalcık, 1958: 105).

³⁴ Eski Türk yönetim geleneğinde devletin başında tek bir hükümdar bulunmaktaydı. Devletin mutlak surette idaresi birinci derecede hükümdara aitti; yasaya ve kanuna muhalif olmamak şartıyla hükümdar her hususta mutlak hâkimdi; fakat hiçbir zaman mukaddes ve gayri mes’ul değildi (Uzunçarşılı, 2014: 29).

Siyasi hakimiyet ve icra yetkisi hükümdara tevcih edilmişti. Egemenliğin ilahi kaynakla pekiştirilmesi, Türk yönetim kültürüne hâkim olan kutsal/üstün devlet anlayışının tarihsel arka planını oluşturmaktadır.

Devlet düzeninin kurucusu ve kollayıcısı olarak görülen ‘Hakan’, hükümlanlığını Türk töresine uygun olarak yürütmekteydi. Hakanların yönetim gücü ve yetkileri töreyle belirlenmekteydi. Devletin töreye göre yönetilmesi Hakanın sorumluluğundaydı. Töreye göre Hakanların, devleti korumak, halkın huzur ve mutluluğunu sağlamak gibi görevleri vardı.

Yönetim biçimine yön veren töre; toplumda kabul gören toplumsal birikimler, gereksinimlere yanıt veren yeniliğe açık gelenekler ve halk toplantılarında kabul edilen yasaların genel toplamıdır (Aydoğan, 2019: 432). Töre, Türk toplumunun süregelen geleneklerinden ve göreneklerinden oluşan bağlayıcılığı ve yaptırımı bulunan kurallar bütünüydü. Töreyi oluşturan ve uygulama koşullarını belirleyen ana yapılardan birisi de ‘Kurultay’lardı. Kurultaylar, devletin iç ve dış meselelerinin görüşölüp karara bağlandığı meclislerdi. Alınan kararların bağlayıcı olduğu bu meclisler, halka hem yönetime katılma hem de onu denetleme hakkı sağlamıştır. Ayrıca kurultay hükümdarın danışma meclisi olarak da bilinmektedir (Okudan, 2019: 81). Kurultaylar ile yönetim gücünü elinde bulunduranlar, halkla istişare etmişlerdir. Türklerin kurduğu tüm devletlerde kurumsal varlığını sürdüren bu meclisler, Türk yönetim geleneğinin devamlılığını göstermesi açısından önem arz etmektedir. Eski Türk devlet anlayışında hâkimiyet göstergelerinden birisi sayılan Kurultaylar, halen devlet yönetiminde etkin bir mecra olarak önemini korumaktadır.

Devlet, değişik yetki ve sorumluluğa sahip yöneticilerin katıldığı, farklı fonksiyonları bulunan ‘divanlar’ aracılığıyla yönetilmekteydi. Bunlar, devlet gücünü temsil etmelerine karşın; tartışmaya açık, katılımcı kurumlardı; kararlar, serbestçe dile getirilen görüşler, bilgi ve belgeye dayanan tartışmalar sonunda alınıyordu (Aydoğan, 2019: 594). Osmanlı Devleti’nde ise üst yönetimi ilgilendiren ‘Divân-ı Hümâyün’ adında tek bir divan bulunmaktaydı.³⁵ Selçuklularda en üst merkezî yönetim organı, Sultanın başında yer aldığı Yüce Divan (Divan-ı Alî) idi. Her gün toplanması zorunlu

³⁵ Osmanlı Devleti’nde divan sisteminin geliştirilerek tatbik edilmiş olması ve bu icraî organın idaresinin padişahın en güçlü yardımcısı konumundaki Sadrazam tarafından yapılması, Türk idari kurumlarının ve yönetim geleneklerinin devamlılığını göstermesi açısından önemlidir.

olan bu divanda; idari, siyasi, hukuki ve diplomatik görüşmeler yapılır ve karara bağlanırdı.

Türk yönetim geleneğinde hükümdarın, danışarak karar almasının pratik karşılığı ‘istişare/meşveret’ usulüdür. Türk devlet yönetiminde sıklıkla başvurulmuş bu usul, İslam dininde de tavsiye ve teşvik edilen bir uygulamadır (Özkan, 2022: 74-75). Meşveret, sorumluluğun paylaşılmasını ve toplum katmanları arasında alınan karar etrafında bir fikir ve amaç birliği oluşturmalarını gerektiren olağanüstü ve önemli konularda sıklıkla başvurulmuş bir uygulama olup, çeşitli kesimlerden görüşülecek konuyla ilgili kimselerin bir araya gelmesi ile gerçekleştirilirdi (Özdemir, 2013: 211).

Eski Türk devletleri, kendine has güçlü ve merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahipti.³⁶ Türk yönetim kültürü temelinden bakıldığında bu merkezci yönetim tarzının, kadim sosyolojik ve kültürel kökenlere dayandığı ve yaygın bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Tek hükümdar ülküsünün ve devlet eksenli siyasal kültürün, Türk yönetim geleneğindeki merkeziyetçilik fikrinin sistemleşmesini sağladığı da söylenebilir.

Eski Türk devlet anlayışında insanı temel alan bir yönetim yaklaşımı benimsenmiştir. Bu çerçevede yönetim altında bulundurulmuş milletler, salt askerî güç ve baskı ile kontrol edilmemiştir. Yönetileceklerin benimseyeceği, gerçeklerle uyumlu, iyi işleyen ve güçlü yönetim örgütleri kurulmuştur.

Eski Türk devletlerinde hoşgörüye dayalı bir yönetim geleneği vardı. Fethedilen topraklardaki yerel halkın etnik yapısına ve dinî inancına karışılmamıştır. Hakimiyet altında bulundurulmuş değişik etnik, dinî ve kültürel unsurlar, egemenliğin bir parçası sayılmıştır. Bu durum, Türk yönetim geleneğinde var olan katılımcılığı, etnik ve dinsel hoşgörüyü daha da geliştirmiştir³⁷ (Aydoğan, 2019: 415-416). Kamu düzeni içerisinde bu gelenekler, meclislerle yaşama geçirilmiştir. Ön-Türk tarihinden itibaren adları ve işleyiş biçimleri değişen meclisler, yönetim sisteminin özünü oluşturmuştur. Bu kurumların yetkinleşmiş, en gelişkin biçimlerinden birisi de ‘toy’lardır. Göktürkler

³⁶ Türk yönetsel yapısının merkeziyetçi ve bürokratik bir nitelik taşıdığına ilişkin görüşler için bk. Metin Heper. (2018). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (6. Baskı). Doğu Batı Yayınları; Şerif Mardin. (1990). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset: Makaleler I*. İletişim Yayınları.

³⁷ Türklerin, egemenlikleri altındaki toplulukların inançlarına ve yaşam biçimlerine karışmayarak hoşgörüli davranması, çok eski bir yönetim geleneği ve devlet politikasıdır. Aydoğan: “bu özgürlükçü geleneğin; Etilerden (Hititler) Selçuklulara, Göktürklerden Gaznelilere, Babürlerden Osmanlılara dek binlerce yıl sürerek günümüze kadar geldiğini” (2019: 601) belirtmektedir.

döneminde oluşturulan bu meclisler, hakanı seçme, indirme, denetleme ve uygulamalarının iyi ya da kötü olduğuna karar verme gibi fonksiyonlar icra etmiştir.

Meşveret usulü, klasik Osmanlı döneminde Divân-ı Hümâyûn ile uygulama alanı bulmuştur. Ortaylı'ya göre: "Divân-ı Hümâyûn gerçek anlamda imparatorluğun yönetildiği bir kuruldur" (2007: 137). Önemli devlet meselelerinin görüşüldüğü bu kurulda kararlar, padişahın onayı ile alınmıştır. Divan toplantıları sonraları yerini Sadrazamın başkanlık ettiği Meşveret Meclislerine bırakmıştır. Bu toplantılara, görüşülecek konuya göre bürokratik temsilciler de katılmıştır. Bu usul ve uygulama, Tanzimat Dönemi meclislerinin kuruluşuna da öncülük etmişlerdir.

Hükümdarın mutlak iktidar sahip olduğu eski Türk devletlerinde, patrimoniyal bir bürokratik yapı bulunmaktaydı. Bu yapı içerisinde Hakan'a doğrudan bağlı olan ve üst yönetim görevini üstlenen 'bey'ler yer almaktaydı. Mutlak itaat ve sadakat koşullarında hizmet eden bu yöneticilerin hiyerarşik yapı içerisinde Hakan'a tam ve kesin bağlılıkları bulunmaktaydı. Karşılıklı varlık ilişkisi, bu yöneticilerin merkezî yapı içerisinde özel olarak yetiştirilmesini gerekli kılmaktaydı. Bu yöneticilerin seçilmesi ve yetiştirilmesi, devletin ve hükümdarın bekası için son derece önemli kabul edilmekteydi.

Üst düzeyde bulunan yöneticilerin cesur, akıllı, bilgili, becerikli, erdemli, güvenilir ve tecrübeli kişilerden olması önemsenmiştir. Nitekim Nizâm'ül-Mülk 'Siyasetname' adlı eserinde üst yöneticilerden olan "Vezir bilgili, becerikli, görgülü, tecrübeli olmalı ve böyle davranmalı ki devlet ve ülkenin yıkılmasına sebep olmasın" (2020: 189) demiştir. Karahanlılar Devleti'nin üst düzey yöneticilerinden birisi olan Yusuf Has Hacib, devleti yönetenlere öğütler verdiği 'Kutadgu Bilig' adlı eserinde: "Beyler dikkat edip hizmete girecek kulu, Hizmette sınavı denemelidir. Beyine yararlı görünürse kulu, Ondan ötürü açılmalıdır ağırlık yolu" (2019: 161) demek suretiyle sadık, seçkin, liyakatli ve tecrübeli kimselere görev vermenin, Beyin asli görevlerinden biri olduğunu vurgulamıştır. "Eğer hakan arıyorsa il işine yararlı, Yöneticilik yapabilecek bir kişiyi. Çok olursa ilde yararlı ve zeki insanlar, Bey erince kavuşur, işleri onlar yapar." (2019: 259) sözleriyle de yöneticilerin ehil kişilerden

seçilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu sözler, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi anlayışının düşünsel altyapısını oluşturmaktadır.³⁸

‘*Mesut olma bilgisi*’, ‘*Devlet olma bilgisi*’ anlamlarına gelen «Kutadgu Bilig», “hükümdar ve öteki devlet adamlarının görev ve sorumluluklarını anlatan ve yorumlayan bir siyasetname niteliğindedir” (Eryılmaz, 2019: 67). Kitap, devlet yönetimini nitelikli yöneticilere bırakma mesajı üzerine kuruludur. Bunun için de göreve alınacak yöneticilerin her açıdan sınanması gerektiği üzerinde durulur. Liyakate dayalı bu yönetici seçme ve yetiştirme sistemi, Türklerin İslamiyet’i kabul etmesi ile birlikte bir yönetim geleneği haline gelmiştir. Yönetim geleneğine kaynak teşkil eden bu dinî metne Nisâ Suresi’nde yer verilmektedir: “Allah size, emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder. (...)” (58. Ayet)

2.1.1. Gulâm (Kul) Sistemi

İlk Türk devletlerinde, üst yöneticilerin kimlerden seçileceği, hangi niteliklere sahip olacağı ve nasıl yetiştirileceği konusunda çeşitli yöntemler uygulanmıştır. Bunlar arasında bilinen ilk uygulama ‘Gulâm (Kul) Sistemi’dir. Gulâm sözlükte ‘erkek çocuk, delikanlı; azat edilmiş köle, genç hizmetkâr; efendisine bağlı muhafız’ anlamlarına gelen Arapça bir isimdir (çoğulu *gilmân*, *gılme* ve *ağlime*) (Terzi, 1996: 178). Kelime genelde padişahın, askerî sınıf mensuplarının veya sıradan şahısların hizmetlerinde kullanılmak üzere hususi bir terbiye ile yetiştirdikleri genç köle manasında kullanılmıştır (İnalçık, 2008: 154). Karahanlılar tarafından geliştirilen bu sistem de çocuklar, köleler ve savaş esirleri arasından seçilen kişiler, devlet hizmetlerinde görev verilmek üzere yetiştirilmiştir.

Sistemin asıl ortaya çıkışı sebebi askerî kaynaklıydı. Fütuhata dayalı devlet anlayışının ihtiyaç duyduğu güçlü, düzenli ve sürekli ordu, eğitilmiş bir sınıfın varlığını gerekli kılmıştı. Bu çerçevede gulâmlar, ilk olarak askerî hizmetlerde kullanılmak üzere yetiştirilmeye başlanmıştı. Ancak sahip oldukları bilgi ve tecrübe bunlardan yüksek idari makamlarda da yararlanılmasına yol açmıştı.

³⁸ “Bugünkü Türk idarecileri topluluğu, dünyanın herhangi bir yerinde rastlanan meslekî idarecilerin en eski inkıtasız (*kesintisiz*) nesillerinden birini temsil etmektedir. Bin yıldan fazla bir müddet evvel henüz Yakın Doğu’da bir Türk Devleti ortaya çıkmazdan önce eski Arap halifeleri tarafından Türkler, idareci olarak istihdam edilmişlerdi. Bu idare dehası Türk İmparatorlukları ile onları takip eden Cumhuriyetin üzerine kurulduğu temeltaşı hizmetini görmüştür.” (Matthews, 1955: 3)

Weber, patrimonyal egemenlik biçimlerinde iktidar sahiplerinin, kendi yönetici kadrolarını oluşturduğunu belirtmektedir.³⁹ Weber'e göre örgütlü egemenlik, sürekli yönetimi ve tebaayı, iktidara itaat için şartlandıran bir yönetici kadrosunu gerektirmektedir. Yönetici kadro, ki siyasal egemenliğin örgütünü dışsal olarak temsil eder, öteki bütün örgütler gibi, iktidar sahibine itaat yoluyla da bağlıdır (Weber, 2008: 142).

Gulâm sistemi içerisinde hükümdar, yetkilerinin bir kısmını emri altındakilere devretmekteydi. Emir kulları, hükümdar adına ve hükümdarın himayesi altında icrayı hükûmet ederlerdi (Mises, 2018: 57). Hükümdar istediği zaman bunları azlederek yerine başkasını atayabilmekteydi. Yöneticiler de kendisine verilen emir ve direktifleri yerine getirmekteydi. Sistem, devletin egemenlik alanının genişlemesine binaen hükümdar ile kendisine sadık yönetici sınıf arasında patrimonyalist bir ilişkiyi içermekteydi.

Devlet hizmetinde bulunacak gulâmlar, sarayda yetiştirilmiştir. Kıdemler ve rütbelere de saray içinde bir hiyerarşi sisteminde gelişme göstermiştir. Bu nedenle saraylar, sadece hükümdarın ailesi ile kaldığı ve devletin idare edildiği merkezler olmaktan ziyade en yüksek rütbeli yöneticiler dâhil her çeşit memurun yetiştirildiği bir 'okul' konumuna gelmiştir. Yönetici adaylarının hizmete alınma, başka görevlere atanma, merkeze çekilme ve çıkarılma işlemleri bir sistem içerisinde yürütülmeye çalışılmıştır.

Gulâmların küçük yaşta göreve alınıp yetiştirilmesinin, sadakat ve bağlılık açısından daha iyi olduğu kabul edilmiştir. Bu kişilerin önce töreyi ve usulü bilmeleri üzerinde önemle durulmuştur. Bu başarıları müteakiben, hükümdara arz ve hitap usulleri öğretilmiştir (Okudan, 2019: 143). Yönetici adaylarının sarayda görev alması ve yükselmesi, liyakatine ve iyi yetişmesine bağlı olarak değişmiştir.

Meritokratik bir yönetici yetiştirme uygulaması olan Gulâm sistemi, pratikte devlete önemli katkılar sağlamıştır. Öncelikle üst düzey görevlere bilgili, yeterli ve yetenekli yöneticilerin getirilmesini sağlamıştır. Türk devletlerinin kısa sürede büyümesine ve güçlenmesine yol açmıştır. Liyakate dayalı bir yönetici yetiştirme sistemi oluşturarak, devletlerin uzun ömürlü olmasını sağlamıştır.

³⁹ Weberyen terminolojiye göre, patrimonyal yönetimlerde hükümdarlar, kendilerine kişisel olarak bağ(ım)lı görevliler bulundurur. "Masrafları 'patrimonium'un gelirlerinden karşılanan bu görevliler arasında köleler, saray hizmetlileri, yaverler, gözdeleler ve bendeler bulunur. Hükümdar, yönetim görevlilerini de bu kitle içerisinde seçer." (2008: 143-144)

Abbasiler döneminde, farklı milletlerden gelen kişilerin yeteneklerine göre devlet hizmetlerine alınmaya başlanması, birçok askerî görevlere Türklerin atanmasını sağlamıştır. Ordu kademelerindeki hizmetleri ve etkinlikleri artarak devam eden Türkler, zamanla idari ve siyasi alanlarda da büyük nüfuz elde etmişlerdir. Türklerin, üst kademelerde görev almaya başlamalarına askerî bir nitelikte taşıyan ‘Valilikler’e getirilmeleri büyük bir rol oynamıştır. Merkez teşkilatında görev alıp vezaret makamına atanan Türk asıllı yöneticiler de olmuştur. Hiç şüphesiz ki bu durum belirli bir yönetici yetiştirme tarzını ve yeteneğini gerektirmekteydi. Bu minvalde yöneticilere askerî, idari ve dinî eğitim verilmekteydi.

Selçuklu devletinde de hükümdar için satın alınan ve yetiştirildikten sonra saray hizmetlerinde görevlendirilen hizmetliler bulunmaktaydı. “Bunlar, muhtelif milletlerden ve bilhassa Türklerden alınıp yetiştirilen kölelerdi; bu gılmanlar saray usul ve adetine göre terbiye edilirler, ok talimine ve saray hizmetlerine alıştırılırlardı (Uzunçarşılı, 2014: 35). Selçuklu askerî teşkilatında, Sultana bağlı merkezî birlikler arasında ‘gulam’ ordusu bulunmaktaydı.

Gulâm sistemi, daha sonra kurulan Türk-İslam devletlerinde de geliştirilerek sürdürülmüştür. Bu yönüyle sistem, sonraki Türk yönetici yetiştirme uygulamalarının çekirdeğini oluşturmuştur. Nitekim, Selçuklu ve Osmanlı dönemi yönetici yetiştirme uygulamalarının temelini oluşturan devşirme usulü, bu sistemin bir devamı niteliğindedir. Sistem, Osmanlı’da süreklilik kazanarak başarılı bir uygulama alanı bulmuştur. Nitekim İnalçık’a göre: “Gulâm sistemi, Osmanlı devlet idaresinin temelidir” (2008: 154). Muhtelif milletlerden alınan köle ve esirlerin sarayda yetiştirildikten sonra devlet hizmetlerinde en yüksek mevkilere çıkartılmasına dayalı bu sistem Osmanlılara, Anadolu Selçuklularından intikal etmiştir (Uzunçarşılı 2014: 59-127). Mevcut sistem, devşirme⁴⁰ usulü ile genişletilerek, fethedilen yerlerdeki yüksek sınıfa mensup çocuklar da devlet hizmetine alınmaya başlanmıştır. Padişahın yetkilerini, kendisine sadık bir yönetici sınıfa tevdi etme ihtiyacı, sistemin varoluşsal karakteristiğini oluşturmaktaydı. Gulâm sisteminden gelenlere askerî makamların yanı sıra icraî görevler de verilmiştir. Osmanlı padişahları, kendi icra kuvvetini yani örf-i sultanî’yi münhasıran kendi kullarına vermeyi bir prensip haline getirmişlerdir (İnalçık, 2008: 157). Varlığını ve gücünü padişaktan alan gulâm yöneticileri de

⁴⁰ İnalçık; “devşirmenin, Osmanlıların gulâm sistemine getirdiği önemli bir yenilik olduğunu” (2008: 155) belirtmektedir.

merkezî otoritenin koruyucusu ve yürütücüsü olmuşlardır. Mutlak merkeziyetçi imparatorluğun gerek duyduğu yönetici sınıf da bu yapı içerisinde yetiştirilmiştir.

2.1.2. Nizamiye Medreseleri

Nizamiye Medreseleri, Büyük Selçuklu Sultanları Alparslan ve oğlu Melikşah'a vezirlik yapmış olan Nizâm'ül-Mülk (1018-1092) tarafından kurulmuştur. 1066 yılında Bağdat'ta açılan ve daha sonra başka şehirlere yayılan bu medreseler de genişleyen imparatorluğun ihtiyaç duyduğu adli, mülki, dinî ve mali kadrolar yetiştirilmiştir. Nizamiye mezunu gençler, memleketin en salahiyetli kimseleri olarak yüksek mevkiler işgal etmişlerdir (Kafesoğlu, 1972: 175).

Nizamiye Medreseleri, Orta Çağ'ın Doğu ve Batı eğitim kurumlarının en gelişmiş örneğiydi. Bugünkü anlamda beş fakültenin ders müfredatını⁴¹ (Siyasal Bilgiler, Edebiyat, İlahiyat, Hukuk ve Fen) birleştiren bu model, daha ziyade dinî ve felsefi ağırlıklı bir başlangıç yapmış, bir süre sonra da fen bilimleri müfredata dâhil edilmiştir (Piyadeoğlu, 2018: 132). Nizamiye Medreselerinde, dönemin bilginleri tarafından dersler verilmiştir. Zengin kütüphanelere sahip bu medreselerin giderleri vakıflarca karşılanmıştır. Öğrenciler de buralarda burslu ve yatılı olarak eğitim görmüştür. Bu özellikleriyle Nizamiye Medreseleri medreselerden ayrılmakta ve günümüz üniversitelerine benzetilmektedir (Özkan, 2023: 349-350).

Nizamiye Medreseleri, Türk kamu yönetimine ve eğitime önemli katkılarda bulunmuştur. Üst düzey devlet yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik kurumsallaşmayı sağlayan ilk eğitim merkezleri olmuştur. Bu medreseler, İslam bilimlerinin okutulduğu, ulema ve ümera sınıfının yetiştirildiği ve böylece bilimsel gelişmenin temel kurumu olarak önemli bir görev yapmıştır (Eryılmaz, 2019: 69). Nizamiye Medreselerinde yalnız dinî bilgiler ve hukuk değil aynı zamanda filoloji, matematik, astronomi vb. gibi müspet ilimler de öğretildiği için ve Avrupa'da benzer müesseselerin daha sonraki tarihlerde kurulmuş olmasından dolayı Bağdat Nizamiyesi yeryüzünde ilk üniversite sayılmaktadır (Kafesoğlu, 1972: 175-176).

Nizamiye Medreseleri ile özdeşleşmiş olan Nizâm'ül-Mülk, hem pratik hem de teorik olarak Türk devlet yönetiminin ve geleneğinin gelişmesine büyük katkıda

⁴¹ Nizamiyelerin ders konuları ve programları esas itibarıyla bütün İslâm ülkelerinde ve Osmanlılar dâhil İslâm-Türk devletlerinde yüzyıllarca takip ve tatbik edilmiştir (Kafesoğlu, 1972: 175-176).

bulunmuştur. Nizâm'ül-Mülk'ün vezirliği döneminde Büyük Selçuklular en geniş sınırlarına ulaşmıştır. Çıkarttığı kanunlarla devletin bir imparatorluk haline gelmesinde önemli rol oynamıştır. Devlet teşkilatında yaptığı düzenlemeler, birçok Müslüman Türk devlete örnek olmuştur. İktâ toprak düzeninin askerî ve idari açıdan kullanılmasını sağlamıştır. Nizâm'ül-Mülk'ün koyduğu bu küçük iktalarla göçebe Türk aşiretleri iskân edilerek iktâ'lı olarak memleket müdafaasına iştirak ettirilmiş, Türk askerinin mevcudu artmış ve disiplinli bir ordu vücuda gelmişti (Uzunçarşılı, 2014: 19).

Nizâm'ül-Mülk'ün en önemli eseri olan 'Siyasetname'de (2020); Selçuklu devlet yönetimi, teşkilatı, güvenliği ile bir devlette ve yöneticide bulunması gereken özelliklere ilişkin gerçekçi ve uygulanabilir çözüm önerileri getirilmiştir. Bu yönüyle kitap, yöneticilere rehberlik edici bir başvuru kaynağı niteliğindedir. Kitapta ayrıca üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi gerektiği konusunda tespitte bulunulmuştur. 'Sultan'ların yönetici kadrosunu titizlikle seçmesi gerektiği, ülkenin dirlik ve düzeninin de buna bağlı olduğu belirtilmiştir. Devlet yönetimine ilişkin birçok uygulamaya önyak olan bu kitap, Türk yönetim tarihinin en önemli eserlerinden biri olarak kabul edilmiştir.

Osmanlı öncesi dönemde merkezî yönetimin bir uzantısı olarak kurulan yönetici yetiştirme merkezleri, uygulama açısından sınırlılıklar taşımakla birlikte bu gelişmenin ilk aşamasını oluşturmuştur. Üst düzey yöneticiler, Türk yönetici yetiştirme geleneğine uygun olarak yetiştirilmiştir. Sarayda hizmet etmek suretiyle kazandırılan tecrübe de Türk-İslam geleneğine göre verilen terbiye ile pekiştirilmiştir. Ayrıca bu merkezler, Türk yönetim geleneğinin sentezlenmesinde ve yönetimde uygulanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Selçuklu devlet teşkilatı ve yönetim anlayışı, eski ve çağdaş Türk devlet geleneklerinin bir devamı niteliğindedir. Bunu İslam dini ile sentezleyerek önemli bir birikim elde etmişlerdir. Devlet yapısı, yönetim biçimi, ordu düzeni, üretim sistemleri ve yönetici yetiştirme uygulamaları bu birikime dayanıyordu. Orta Asya yönetim geleneklerini geliştirdiler ve bu birikimi Osmanlıya aktardılar (Aydoğan, 2019: 591). Bu minvalde Selçuklular, birikimlerin taşıyıcısı olmuşlar ve ardılları için de örnek bir yönetim pratiği oluşturmuşlardır.

Güçlü bir merkezî yönetime, idari yapıya ve orduya sahip olan Selçuklular, bunu iyi işleyen bir mali sisteme ve toprak düzenine dayandırmıştır. Selçuklu toprak düzeni, yönetsel uygulamaların yerleşik hale gelmesine neden olmuştur. Selçuklularda başlayan, Osmanlılarda yüksek nitelik kazanan *ikta* (hizmete karşılık belirli süreler için bırakılan kamu topraklarının kullanımı hakkı) ve *tımar* (devlet çalışanlarına görevleri karşılığı verilen gelir ya da gelir kaynağı) düzeninin ön uygulamaları, Hun ve Göktürk devletlerinde yapılmıştı (Aydoğan, 2019: 579-580). Fethedilen toprakların mülkiyet ya da kullanım hakkının, askerî yararlılık ve devlete bağlılık temelinde verilmesi de bir yönetim geleneği kazanmıştı.

2.2. OSMANLI DEVLETİ'NİN KLASİK DÖNEMİNDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Osmanlı klasik döneminde devlet yönetimi ve teşkilat yapısı, önemli ölçüde diğer eski ve muasır Türk-İslam Devletlerinin özelliklerini yansıtmaktadır.⁴² Köle asker istihdamı, toprağın idaresi, Divanı inşa usul ve kaideleri, arazi tahriri şekilleri, idari taksimat Büyük Selçuk İmparatorluğu'nun ve dolayısıyla Anadolu Selçukîleriyle, İlhanîlerin, Beyliklerin ve Memlûklerin hemen hemen aynıdır (Uzunçarşılı, 2014: XIX). Devlet büyüyüp genişledikçe, ihtiyaca binaen çeşitli özgün modeller de geliştirilmiştir. Örneğin, 'gulâm (kul)' ve 'devşirme' sistemine dayalı olarak açılan "Enderûn, Osmanlı'da devlet adamı yetiştirme geleneğinin özgünlüğünü temsil ederdi (Ortaylı, 2007: 180).

Osmanlı Devleti'nin başında 'Padişah' olarak adlandırılan hanedana mensup bir hükümdar bulunmaktaydı. Padişahlar, mutlak hakimiyeti fiilen ve hukuken kendi şahsında birleştirmişlerdi. Bürokrasi de ona kişisel bağlılık çerçevesinde yürütülen patrimonyalist bir idari alandı. "İdari sahada bu mutlakıyetin bir vasıtası olarak

⁴² Osmanlı Devleti teşkilatına örnek olan diğer eski ve muasır Türk-İslam devletlerinin idari teşkilatı, müessese, usul ve kanunları hakkında ayrıntılı bilgi için bk. İsmail Hakkı Uzunçarşılı. (2014). *Osmanlı Devleti Teşkilâtına Medhal: Büyük Selçukîler, Anadolu Selçukîleri, Anadolu Beylikleri, İlhanîler, Karakoyunlu ve Akkoyunlularla Memlûklerdeki Devlet Teşkilâtına Bir Bakış* (5. Baskı). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Osmanlı İmparatorluğu hakkında genel bir değerlendirme için bk. İbrahim Hakkı Uzunçarşılı. (1988a). *Osmanlı Tarihi* (C. I-II-III-IV-V-VI). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları; Joseph von Hammer. (Tarih yok). *Büyük Osmanlı Tarihi* (C. I-XVIII). https://www.academia.edu/45534063/Hammer_Tarihinin_Tamam%C4%B1_18_Ciltlik_Hammer_Tarihi

devletin icra yetkilerini yalnız kendi kullarına vermek”⁴³ (İnalcık, 2018: 56) pratik anlayışı, yönetici sınıfları (ricâl-i devlet) ortaya çıkarmıştı. Yönetici sınıf mensupları, geleneksel olarak padişahın kulları statüsündeydiler (Findley, 1996: 24).

Klasik dönem Osmanlı bürokrasisi, dört yönetici sınıftan oluşmaktaydı. Bunlar ilmiye, seyfiye, kalemiye ve mülkiye sınıflarıydı.⁴⁴ İlmiye sınıfı; din görevlilerini, eğitim-öğretim ve yargı mensuplarını kapsamaktaydı. Seyfiye sınıfı, kumanda heyeti dışında kalan askerî yöneticilerden oluşmaktaydı. Kalemiye; hükûmet yazışmalarını yürüten, mali kayıtları ve toprak mülkiyeti kayıtlarını tutan görevlilerdi⁴⁵ (Findley, 1996: 5). Yönetim bürokrasisini teşkil eden mülkiye sınıfı ise sivil ve askerî yüksek yöneticilerin sorumluluğundaydı.⁴⁶

Hammer ise Osmanlı Devleti yönetim örgütünü ve yönetici sınıflarını da anlattığı ‘Büyük Osmanlı Tarihi’ adlı eserinde memuriyetleri üç sınıfta toplamaktadır: [ty. (XVI. Cilt): 100]

1. Kalem veya divan memuriyetleri (menassib-i kalemiye veya divâniye).
2. Kılıç veya yüksek İdare memuriyetleri (menassib-i seyfiye veya eyalet, yani valilikler).
3. İlimler veya şer’iye (menassib-i ilmiye veya şer’iye).

Padişahın mutlak iktidarını temsil eden yönetici sınıf, onun bütün isteklerini yerine getiren bir mekanizma olarak algılanmaktaydı. Bu tabakanın yetkilerinin tek kaynağı, padişahın iradesi ve onun tarafından görevlendirilmeleri idi (Heper, 2018: 61). Yönetici sınıflara, padişah adına emir verme ve yürütme gücünü kullanma yetkisine

⁴³ Heper, klasik Osmanlı yönetim biçimi için kullanılan «hane halkı» benzetmesinin, hane halkının (memurların) hane reisiyle (padişah ile) olan ilişkisini anlatmak için daha uygun olduğunu belirtmektedir. Memurlar, yönetenden *neşet eden*, dolayısıyla onun *uzantısı* olarak algılanırlardı; onlar ‘gözü kapalı bir biçimde (padişahın) emrettiği ve mümkünse düşündüğü her şeyi yerine getirmeli, Büyük Senyör’ün irade ve emirlerine’ tamamen kendilerini adamalıydılar (Miller’den aktaran Heper, 2018: 60).

⁴⁴ Osmanlı Devleti’nde bu şekilde iyi bir sınıflandırma sisteminin mevcut oluşu ve bu sınıflara girişte bir takım kayıt ve koşulların aranması kuvvetli bir devlet örgütünün devamında önemli bir rol oynamıştır (Tortop, 1994: 101).

⁴⁵ Osmanlı İmparatorluğu’nda ‘yönetici sınıf’ın bir dalını oluşturan Kalemiye’nin Mülkiyeye dönüşümünün örgütsel boyutları hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Carter V. Findley. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (G. Çağalı Güven, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1989).

⁴⁶ Mülkiye sınıfı içerisinde yer alan sadrazam, beylerbeyi ve sancak beyi gibi sivil yüksek idarecilerin aynı zamanda askerî fonksiyonları da bulunmaktaydı. Aynı zamanda ordu kumandanı durumunda olan vezirlerin dâhil olduğu ve siyasi, askerî fonksiyonu ifa eden mülkiye sınıfı ajanları en eski bir idare mektebi olan ve saraya bağlı bulunan Enderûn’dan yetiştirilirdiler (Onar, 2003: 19).

sahip olduğu için «ehl-i örf» denilmekteydi. Her sınıfa intisap edenler küçük yaştan itibaren bu sınıfın ve teşkilatın içinde de fonksiyonunun icap ettirdiği bilgileri ve terbiyeyi almak üzere yetiştirilmekteydi (Onar, 2003: 10). Bu yetiştirme sistemi, geleneksel Türk-İslam devlet anlayışına ve yönetim sistemine de uymaktaydı.

Osmanlı Devleti'nde üst düzey yöneticilerin devlet tarafından yetiştirilmesi geleneği geliştirilerek devam ettirilmiştir. Klasik dönemde üst düzey yöneticiler, saray içinde açılan Enderûn Mektebinde yetiştirilmiştir. Ortaylı'da hükümdar için saray mekteplerinde sadık memur yetiştirilmesi uygulamasının her geleneksel devlette görüldüğünü belirtmektedir (2010: 209). Filhakika İmparatorluk idare teşkilatında devlet fonksiyonlarının her birinin hususi bir bilgi ve ihtisasa, tecrübe ve melekeye dayandığı kabul edilmiş ve bu bakımdan da devlet ajan ve personelinin gerek seçim ve tayinlerine ve gerekse yetiştirilmelerine, terfi ve terakkilerine, mali refahlarına büyük bir ehemmiyet verilmiştir (Onar, 2003: 19).

Osmanlı Devleti'nde yönetim bürokrasisi ve yönetici yetiştirme sistemi rasyonel temellere oturtulmuştu. Özetle Osmanlı, rasyonellik olarak ifade edilebilecek gereklilik ve ussallık ilkelerinden yola çıkarak, yönetici zümreler için idealler ve yüksek değerler ağırlıklı bir devlet felsefesi geliştirmişti (Heper, 2018: 54). Kendisini devletle özdeşleştiren yönetici zümreler, bu idealleri ve değerleri içselleştirecek bir eğitim sürecinden geçirilmiştir. Hükümdar merkezli ve devlet yönelimli bu eğitim için yöneticiler, Enderûn Mektebinde yetiştirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde; boy beyleri, aşiret liderleri ve büyük aile reislerinden oluşan üst düzey yöneticiler bulunmaktaydı. Bu yöneticiler, fetih siyaseti ve gaza felsefesi üzerine kurulu devlete uygun olarak askerî nitelikli idi. Yöneticiler daha çok Türk kökenli idi. Bu durumun merkezî otoriteye karşı ciddi bir tehdit olarak algılanmaya başlanması ile birlikte yönetici sınıfın yapısı da değışmeye başlamıştı. Batıdaki mutlak kralların hizmetkârlarını genellikle kırsal küçük soylulardan seçmelerinin tersine, Osmanlılar Hintli sultanlar gibi aslında gayrimüslim olup Müslümanlaştırılmış sadık bendelerden oluşan bir devlet teşkilatını tercih etti (Heper, 2018: 49).

Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisinin üst düzey yöneticileri devşirme usulü ile seçilmiştir. Bu usul, ilk defa I. Murat'ın Veziriazamı Çandarlı Kara Halil Paşa tarafından uygulanmaya başlamıştır. Hammer'e göre Çandarlı Kara Halil, Yeniçerilik

müessesesinin ve daimî orduların mucididir [ty. (I. Cilt): 196]. Yeniçeri Ocağına - bunun temeli olan Acemi Ocağına- asker yetiştirme amacıyla uygulanmaya başlanan devşirme usulü ile daimî ve düzenli bir ordunun insan kaynağı sağlanmıştır.

Osmanlı Devleti bünyesinde birçok farklı etnik ve dinî unsur bulunmaktaydı. Bu unsurların yönetilmesi ve kalıcılığın sağlanması, güçlü bir merkezî yönetime ve muvazzaf bir orduya gereksinim duymaktaydı. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde daimî bir ordu oluşturmak amacıyla Acemi Ocağı kurulmuştu. Merkezî ordunun çekirdeği olacak bu ocak, padişahın emir ve komutası altındaydı. Bu ocağın temel asker kaynağı savaşlarda ele geçirilen erkek esirlerdi. Orduda kullanılmak üzere beşte bir oranında alınan bu savaş esirlerine «Pençik Oğlanı» denmekteydi. Lüzum ve ihtiyaca göre üç, beş senede ve bazen daha uzun bir zamanda Hristiyanlardan sekiz, on ile on beş, on sekiz ve nihayet yirmi yaş arasındaki çocukların sıhhatli ve kuvvetlilerinden Acemi oğlanı alınmağa başlandı; iptida Rumeli'de tatbik edilen bu kanunla Arnavutluk, Yunanistan, Adalar ve Bulgaristan'dan ve daha sonra da Sırbistan, Bosna-Hersek ve Macaristan'daki Osmanlı arazisinden de devşirmeler yapıldı (Uzunçarşılı, 1988b: 14). Devşirme usulü, fütuhat sahası genişleyen devletin asker ihtiyacını karşılamak amacıyla daha sonra İmparatorluk genelinde uygulanmaya başlamıştır.⁴⁷ Prototipini gulâm (kul) sisteminin oluşturduğu bu usulün istikrarlı tek örneği ise Enderûn Mektebi olmuştur. Nitekim oluşum ve gelişim tarihi incelendiğinde Enderûn Mektebinin, devşirme usul ve uygulamalarının bir devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. Klasik dönem Osmanlı yönetim sisteminde üst düzey yöneticiler de Enderûn Mektebinde yetiştirilmiştir.

Osmanlı yöneticilerinin kul kökenli olması, bunlar ile sosyal sınıflar ve gruplar arasında organik bir bağın oluşmasını engellemiştir. Yöneticiliğin irsîyete dayanmaması, aristokrat bir yönetici sınıfın ortaya çıkmasını da önlemiştir.⁴⁸ Ayrıca merkezî ve yerel düzeyde belirli güçlerin nüfuz kazanmasının da önüne geçilmiştir.

⁴⁷ “Yeniçeri Ocağına esir ve devşirme alınması üç devre geçirmiştir. Birincisi, harpte elde edilen esirlerin beşte birinin alınıp kısa bir müddet talim ve terbiyeden sonra ihtiyaca binaen hemen Yeniçeri yapılmaları; ikincisi, esirlerin Anadolu'da Türk çiftçilerinin hizmetlerine verilip beş ila sekiz sene orada hizmetten ve Türkçeyi, Türk ve İslam âdetlerini öğrendikten sonra ocağa alınmaları; üçüncüsü de esirlerle devşirmelerin Anadolu'da hizmetten sonra Acemi Ocağına verilerek orada da yetiştikten sonra kapuya çıkarılmaları yani Yeniçeri Ocağına kayıtları.” (Uzunçarşılı, 1988b: 151)

⁴⁸ Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetici görevlendirilmesine ilişkin genel politikası, ‘kan bağına’ dayanmamaktadır. Bunun istisnası ise hanedana mensup şehzadelerin yetiştirilmek üzere Amasya, Manisa ve Trabzon gibi sancaklara vali olarak gönderilmesidir. Bu uygulama ile şehzadelerin idari, askerî ve siyasi alanda tecrübe kazanması amaçlanmaktadır.

Bu durum yöneticilerin, padişaha sadakatle bağlı kalmasını sağlayan önemli bir faktör olmuştur.⁴⁹ Enderûn eğitimi de bu bağlılığı pekiştirici bir fonksiyon icra etmiştir.

2.2.1. Tımar Sistemi

Osmanlı toprak sistemi, ‘dirlik’ olarak adlandırılmaktaydı. Dirlik, Selçukluların ‘ikta’ düzeninin daha gelişmiş, yaygın ve iyi işleyen bir uygulamasıydı. Tarım ekonomisine dayalı Osmanlı toprak yönetiminin kökeni ise ‘tımar sistemine’ dayanmaktaydı. Osmanlı askerî rejiminin ve vergi düzeninin temelini oluşturan bu sistem, imparatorluğu merkezî bir devlet yapısı içinde yönetebilmek için toprağı, ordu ile ilişkilendirmektedir.

Tımar sisteminde, bir yere ait vergi gelirleri dirlik olarak bir devlet görevlisine verilmekteydi. Bu devir karşılığında da çeşitli askerî, mali ve idari görevlerin yerine getirilmesi istenilmekteydi. Tarımsal üretime dayalı bu askerî-iktisadi faaliyet, mülki yönetimi de etkilemekteydi. Tımar düzeni, orduyu üretici bir güç durumunda tutarken, olağanüstü bir ekonomik kazanım ve birikim de sağlıyordu. Yönetim ilkeleri açısından da liyakatli olanlara tımar verilerek, yöneticilerin yetiştirilmesinde önemli bir rol oynuyordu.

Osmanlı askerî sisteminde tımarlı sipahi denilen topraklı süvariler, ordunun esasını teşkil etmekteydi. Savaş zamanında orduya katılan bu sipahiler, barış zamanında da tarımsal faaliyetlerde bulunmaktaydı. Bunlar, kapıkulu askerleri gibi maaşlı değillerdi; kendilerine fiilî hizmetleri karşılığında toprak verilmekteydi. Tımarlı sipahiler, sahip oldukları toprak büyüklüğünce sipahi beslemek zorundaydı. Kendilerine tahsisli topraklarda görelî olarak hakları bulunan bu kişilerin mülki ve mali görevleri de bulunmaktaydı. Bu yerel birlikler, toprağın düzenli işlenmesine, vergilerin toplanmasına ve asayişin sağlanmasına kadar bazı görevler üstlenmekteydi.

Osmanlı askerî ve idari teşkilatı, toprak taksimatına dayalı tımar sistemi ekseninde yapılandırılmıştı. Tımar sistemi, imparatorluğun sadece askerî-idari teşkilatlanmasının temel direği olmakla kalmamış, aynı zamanda mirî arazi sisteminin işleyişinde, köylü-çiftçilerin statüleri ve ödeyecekleri verginin belirlenmesinde ve imparatorluğun klasik

⁴⁹ Machiavelli, ‘Prens’ adlı eserinde Osmanlı yönetimi hakkında, “Padişahın yanındaki vezirlerden, yöneticilerden de ona ihanet edecek insan bulmak mümkün olmaz. Çok büyük zorluklar sonucu ihanete ikna edilen çıksa bile, onlar da halkı yanlarına alamadıkları için yararlı olamazlar.” (2016: 22) demektedir.

çağında (1300-1600) tarımsal ekonominin yönetiminde esas belirleyici faktör olmuştur (İnalçık, 2018: 133).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesi dönemde aynı maaş sistemi uygulanmaktaydı. Memurlara hizmetleri karşılığında genellikle has, zeamet, tımar, öşür ve haraç gibi vergilere konu toprak gelirleri tahsis edilmekteydi. Bu yöntemle memurların hem maaşları ödenmekte hem de vergiler tahsil edilmiş olmaktaydı. Üst düzey yöneticilere de pozisyonuna göre kaynak tahsisi yapılmaktaydı. Toprak dirliklerine dayalı bu gelir aktarımı ve ücretlendirme rejimi, yöneticilerin görev süresi ile sınırlıydı. Azledilen ve malı müsadere edilen yöneticilerin gelirleri kesilmekteydi. Ayrıca yöneticilerin maiyeti de gelir kaynaklarından beslenmekteydi. Tanzimat Dönemi'nde ise memuriyetlerin devamlılığı ilkesi kapsamında görev karşılığı verilen tahsisatlar⁵⁰ kaldırılmıştır. Yüksek mevkideki yöneticilere de düzenli maaş ödeme sistemine geçilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin bel kemiği ve temel taşı olan muazzam tımarlı sipahi kuvveti, on yedinci asırdan itibaren ehemmiyet verilmemek yüzünden eski kudretini kaybetmiştir (Uzunçarşılı, 1988b: 140). Tımar topraklarının usule aykırı olarak ehil olmayan kimselere ve devletin ileri gelenlerine tahsis edilmesi, sistemin bozulmasına yol açmıştır.⁵¹ Bu durum, vergi gelirlerinin azalmasına sebep olduğu için devlet hazinesi de zayıflamıştır. Ayrıca toprağa bağlı köylülerin de büyük şehirlere göç etmesine neden olmuştur.⁵²

Bu dönemde hazırlanan risalelerde, yaşanan bozulmaya karşı toplumsal düzeni tekrar tesis etmek için tımar sisteminin restorasyonu önerilmiştir. Enderûn Mektebinde yetişmiş olan Koçi Bey yazdığı 'Risalesi'nde (1997); Osmanlı askerî ve mülki teşkilatının bozulma sebepleri arasında tımar sistemindeki yozlaşmayı da göstermiştir. Yapılan işe ve gösterilen başarıya göre tımar verilmemesinin devlet düzenini temelden

⁵⁰ Tarihsel olarak memurlara kendi kullanımları için gelir toplama hakkı verilmiştir. Tahsisata dayalı hizmet bedeli de memurların yaptıkları hizmet karşılığında aldıkları harçları ve -tımar gibi- dirliklerden elde ettikleri aynı gelirleri kapsamaktadır.

⁵¹ Kâtip Çelebi, Osmanlı idari ve siyasi düzenindeki aksaklıkları ele aldığı 'Düstûrî'l-amel li-ıslâhî'l-halel' (Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar) adlı eserinde, toprak sistemindeki bozukluklara da değinmiştir.

⁵² "Tımar sisteminin çöküşü bütün gelişmeleri tersine döndürdü. Özellikle 1595-1609 yılları arasındaki büyük sosyal çalkantılar dönemi sırasında ve sonrasında, raiyyet çiftliklerinin büyük kısmı kapıkulu ve saray mensuplarının eline geçti; böylece mülk ve mukataalı çiftlik olarak verildiği eski dönemlere ait uygulamalar yeniden canlandı ve büyük ölçüde yaygınlaşmış oldu. Aynı dönemde meydana gelen ve 'büyük kaçgunluk' şeklinde anılan Anadolu köylülerinin yerlerini yurtlarını terk edip dağılmaları olayı sonucu terkedilmiş olan birçok çiftlik, yeniçeri ve diğer askerî zümreler tarafından tapu ile onların üzerlerine geçti." (İnalçık, 2018: 78)

sarstığını, sistemin işlerliğini bozduğunu belirtmiştir. Yönetici kadrolara liyakatsiz kişilerin getirilmesinin, devleti zaafa uğrattığı gözlem ve tespitiinde bulunmuştur. Mesleki bilgi, beceri ve tecrübeden yoksun yöneticilerden dolayı idari teşkilatın çözüldüğünü ve fonksiyonlarını ifa edemez hale geldiğini belirtmiştir.

Koçi Bey, devleti çöküşe götüren sebepler arasında yöneticilik sistemindeki bozulmaya da işaret ederek, “Evvelce Bey’lik ve Beylerbeyilik ve diğer pâdişâh memurlukları memleket idaresinde iş görmüş, emektar, doğru ve dindar kimselere verilüp, karşılığında bir akçe ve bir habbe rüşvet ve bahşiş alınmazdı” (1997: 7) demiştir. Yine Koçi Bey’in izah ettiğı gibi evvelce kapalı olan ve sıkı bir disipline tabi bulunan idare teşkilatı ve devlet ajanları sınıfları açılmış meslek şuuruyla yetişmiş insanları yerine meslek ahlakından, karakterinden ve şuurundan tamamıyla uzak, sadece günlük şahsi menfaatleri peşinde koşan insanları kaim olmağa başlamıştır (Onar, 2003: 21).

2.2.2. Enderûn Mektebi

Osmanlı Devleti klasik döneminde üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin temel kurumu, ‘Enderûn Mektebi’ idi. Daha ziyade mülki ve askerî idarecilerin yetiştirildiğı bu mektep, Osmanlı merkez ve taşra⁵³ bürokrasisine gerekli insan gücü kaynağını oluşturmak için kurulmuştu (İpşirli, 1995: 185). Mektep, devşirme esasına dayalı olarak nitelikli yönetici yetiştiren bir saray akademisi niteliğindeydi. “Genişleyen devlet çarkını işletecek ‘seçkin elemanlar’ın yetiştirilmesini amaçlamaktaydı” (Akkutay, 1984: 158). Padişahın özel hizmetlerini ve şahsi güvenliğini yürüten saray görevlileri de burada yetiştirilmekteydi.⁵⁴

Osmanlı sarayının iç kısmına ‘Enderûn’ (iç) denilmekteydi. Enderûn, padişahın özel hayatının geçtiğı bir yer olduğu kadar aynı zamanda bir mekteptir (İnalcık, 2009: 133). Buradaki eğitimle imparatorluğun yönetici sınıfı yetiştirilir (Ortaylı, 2007: 175). Enderûn Mektebinin temeli Yeniçeri Ocağının kurulması ile atılmıştır. Uzunçarşılı: “Yeniçeri Ocağının I. Murat tarafından 1362 yılında Edirne’de kurulduğunu” (1988b,

⁵³ Osmanlı Devleti’nde saray teşkilatının dışındaki her yer ‘taşra görevi’ olarak kabul edilmektedir.

⁵⁴ Fatih Sultan Mehmet’in devlet teşkilâtına ait düzenlemeleri içeren Ali Osman Kanûnnâmesi’nde, Enderûn’a ilişkin maddeler de bulunmaktaydı. Söz konusu Kanûnnâmede Enderûn eşrafı, devlet teşkilatı içerisinde gösterilmiştir. Saray hizmetlerinde bulunan bu kişiler, yönetici makamlara getirilmiştir.

144-146) belirtmektedir. Enderûn Mektebini ilk kurma çalışmalarına da 1365 tarihinde I. Murat tarafından başlanmıştır (Akkutay, 1984: 71). İstanbul'un fethi sonrasında büyüyen idari yapıya paralel olarak bu okul, belirli usul ve esaslara sahip bir saray eğitim kurumu olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bu bakımdan okulun gerçek kurucusunun Fatih Sultan Mehmet olduğu kabul edilmektedir.

Enderûn Mektebinin kuruluş felsefesi, yüksek yönetim mevkilerinde görev yapacak olanlara özel bir eğitim verilmesi gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Eski Türk devletlerinde de benimsenen, “yönetici iyi olursa, yönetilen de iyi olur” sözünün bir yansıması olarak okul açılmıştır. Yönetici yetiştirme sistemi, Enderûn Mektebi ile merkezî olarak kurumsallaştırılmıştır.⁵⁵

Topkapı Sarayı'nda hizmet veren Enderûn Mektebi, ön hazırlık eğitiminin verildiği saray mektepleri ile birlikte devşirme sisteminin uygulandığı kurumlardı. Devşirme⁵⁶ sistemi, öncelikle ordudaki asker kaynağını karşılamak amacıyla kullanılmaya başlanmıştı. Ancak bu sistemi, üst düzey bürokrasinin yetiştirilmesine yönelik olarak sistemli bir şekilde örgütleyip kurumsallaştıran ise Osmanlı Devleti olmuştur.⁵⁷ Osmanlılara gelinceye kadar diğer İslam ve Türk devletlerinde mesela Büyük Selçukilerle, Anadolu Selçukileri ve Memlûklerde satın alınmış kölelerden müteşekkil kuvvetler mevcuttu; Osmanlılar da ilk Rumeli fütuhatında aldıkları esirlerle bu usulü tatbik eylemişlerdi; fakat fütuhatın tevessüü esirlerden alınan Pençik askerinin kâfi gelmeyeceğini göstermiş olduğu gibi fütuhatın duraklaması askerî kuvvetin azalmasını mucip olduğundan o tarihe kadar hiç bir devlette tatbik edilmemiş olan yeni bir tarz bulunmuştu; bu da devşirme suretiyle zimmi reaya denilen Hristiyanların müteaddit çocuklarından birer tanesinin Türk ordusunda hizmet etmek için alınması idi (Uzunçarşılı, 1988b: 139).

⁵⁵ “(...) Enderûn dediğimiz mektep, sınıf bulunan bir mektep değildir; zaten burada insanlar hizmet içi eğitim görürler, koğuştan koğuşa terfi ederler. Padişah sarayında kendileri beğenildikçe padişaha daha yakın hizmetlere verilirler. Burada çok ilginç bir şekilde *sözlü* ve *yüz yüze* bir eğitim görürler. Spor da vardır, resim de vardır, hüsn-ü hat da vardır, edebiyat da vardır.” (Ortaylı, 2007: 31)

⁵⁶ *Devşirme*, çok kısa bir tarifile, devletin kapıkulu ocakları olan sipahilerle, yeniçerilerin yenilenmesini temin etmek için ortaya çıkmıştır, çünkü insan ve savaşçı yüzü yenilenmek zorundadır (Ortaylı, 2007: 27).

⁵⁷ “Asker olarak yetiştirmek üzere çocuk toplamak şaşırtıcı bir kavram olarak görülürse de bu, eski bir uygulamadır. Moğol hükümdarları, savaşta ele geçirilen ve kıtlık dönemlerinde ailelerinden satın alınan çocukları askerlik için eğitirdi. Bu gelenek Hindu kökenliydi. Büyük Petro'nun da cehaletin egemen olduğu ordusu için yetiştirilmek üzere on yaşına giren yetenekli Rus çocuklarını topladığı bilinmektedir. Osmanlı sultanları savaş esirlerinin önceleri beşte birini, daha sonraları da yarısını dinî vakıflara para ödeyerek alırlardı.” (Goodwin, 2008: 31)

Enderûn'un insan kaynağı çoğunlukla devşirmeler arasından 'zekâ, usluluk, iyi ahlak, yüz ve bedence güzellik ve sağlamlık' niteliklerine göre seçilmiştir⁵⁸ (Avaner ve Babaoğlu, 2020: 816). Devşirme sistemiyle seçilen savaş esirleri ve Hristiyan çocukları, saray mekteplerinde ön eğitime alınırdı. Edirne, Galata, İbrahim Paşa ve İskender Çelebi Saraylarında bulunan bu mektepler, Enderûn'a aday yetiştiren hazırlık kurumlarıydı. Genel bilgiyi ve beceriyi artırmaya yönelik eğitim veren bu sarayların asıl işlevi, Enderûn Mektebine gidebilecek yeterlilikte bulunanları tanılama merkezleriydi. Saray mekteplerinde teorik ve pratik eğitimini tamamlayan devşirmeler, belirli aralıklarla Enderûn Mektebine alınmaktaydı. Alınma hakkını elde edemeyenler ise «Acemi Oğlanı» adıyla Yeniçeri Ocağına nakledilmekteydi.

Enderûn Mektebinde yetiştirilmek üzere saraya alınan çocuklara «İççoğlanı» adı verilmekteydi. Bu oğlanlar iki ilâ yedi sene bu saraylarda sıkı bir disiplin altında tahsil ve terbiye gördükten sonra *çıkma* denilen ikinci bir elemeye tâbi olurlar ve en uygun görülenleri seçilerek padişahın oturduğu sarayda, yani Yeni Saray'da *Büyük Oda* (Eski-Oda veya Hane-i Kebir) ve *Küçük Oda* denilen dairelere alınırldı (İnalçık, 2008: 158).

Enderûn Mektebinde çeşitli hizmet sınıflarından oluşan bir kariyer sistemi vardı. Öğrenciler, bireysel yeteneklerine ve başarılarına göre bir eğitim programına tabi tutulmaktaydı. Okulun eğitim-öğretim programı, aralarında hiyerarşik fark bulunan ve belli bir amaca hizmet eden 'Odalar' sistemi üzerinden uygulanmaktaydı. Saray sınıfları hüviyetinde olan bu odalar; Has Oda, Hazine Odası, Kiler Odası, Seferli Odası, Doğancılar Odası (Hâne-i Bazbazan), Büyük Oda (Hâne-i Kebir) ve Küçük Oda (Hâne-i Sagir) olarak adlandırılmaktaydı (Çankaya: 1968-1969: 2-3). Hazırlık sınıfı işlevi gören Büyük ve Küçük Odalar orta dereceli okullara denk iken Kiler ve Hazine Odaları yüksek eğitim düzeyindeydi. Has Oda ise en yüksek dereceli sınıfı oluşturmaktaydı. Bu odalarda kalanlara öncelikle İslamî esaslar öğretilmekteydi. Dersler, saraydaki hocalar ile dışarıdan getirtilen müderrisler, danışmentler ve sanat üstatları tarafından verilmekteydi.

Türk yönetim geleneğinde, Enderûn Mektebini özgün kılan özelliklerden biri de üst düzey yönetici adaylarının entelektüel gelişimlerini sağlayan genel kültür eğitimiydi (Kurban, 2016: 78). Adaylara yöneticilik alanında verilen teorik ve uygulamalı

⁵⁸ Enderûn Mektebinin seçme sisteminin zeki, sağlıklı ve asil çocukların tespit edilmesine yönelik olduğu görülmektedir.

eğitimin yanı sıra dil, güzel konuşma, görgü kuralları, saray adabı ve erkânı, tarih, coğrafya, edebiyat, müzik, hitabet ve güzel sanatlar dersleri de verilmekteydi. Bu bilgiler yanında saraydaki terbiyenin en mühim nedeni oğlanın padişahın hizmetinde ona mutlak bağlılık ve itaat duyguları kazanmasıydı (İnalcık, 2008: 159).

Yaptırılan askerî eğitimler ile de öğrencilerin kendilerini geliştirmeleri sağlanmaktaydı. Sahip oldukları yeteneklere göre binicilik, ok yapımı ve katiplik gibi farklı eğitimler verilmekteydi. Dinî ilimlerde derinleşenlere Kur'an-ı Kerim, tecvid, fıkıh, ilmihal ve akait gibi İslami bilimler ile birlikte Arapça, Farsça gibi diller öğretilmekteydi. Fen bilimleri alanında ise riyaziyyat, astronomi ve mimarlık gibi dersler okutulmaktaydı. Ayrıca her içoğlanına yeteneklerine göre çeşitli sanat ve spor dalları öğretilmekteydi. Bu nedenle Enderûnda minyatür, nakş, ciltçilik, musiki ve hattatlıkta birçok üstat yetişmiştir⁵⁹ (İnalcık, 2009: 132).

Enderûn'un müfredat programına giren öğretim alanlarını şu kümelere ayırabiliriz: (Enç, 2004: 76-77)

1. İslamî bilimlerle ilgili öğretim alanları, Kur'an-ı Kerim, din dersleri, Arapça, gramer ve sentaksi, tefsir, fıkıh gibi öğretim dalları bu kümeye girmektedir.
2. Beşerî bilimler. Türkçe dil ve edebiyatı, Fars dili ve edebiyatı, tarih, matematik gibi bilgi ve bilim dalları giriyordu.
3. Güzel sanatlar denilebilecek kümeye ise sesli, çalgılı müzik, tezhip, hüsnühat gibi alanlardaki öğretimi kapsıyordu. Ayrıca bu konuları yeteneğe göre derinleşilen meslek öğretimi arasında da düşünmek gerekir. Bütün kayıt ve yazışmaların el yazısı ile yapıldığı o devirde 'güzel yazı' değeri üstün tutulan becerilerden birisiydi. Bu konuda yetenek ve seçkinlik gösterenler hazine katipliklerine atanırdı.
4. Bu kümedeyse beden eğitimi, spor ve askerlik becerilerini belirtmek mümkündür. Çelik-çomak, güreş, ağırlık kaldırmak, cirit gibi etkinliklerin yanı başında binicilik, kılıç, gürz, mızrak ve öteki savaş araçlarının kullanılması da öğretilirdi. Bütün öğretim süresi boyunca beden, güç ve yetenekleri açısından elverişli durumda olmaya özel bir önem verilirdi.

⁵⁹ Bu durum, Enderûn Mektebinin, üst düzey yöneticileri yetiştirme dışında imparatorluğun kültür ve sanat hayatına da yön verdiğini göstermektedir.

5. Meslek öğretimi alanındaysa öncelikle Seferli Odası çerçevesinde toplandığına değinilen ‘giyim, bakım ve hazırlığı, işlemecilik, deri işleri, inşaat’ gibi alanlardaki öğretimin yanı başında bugünkü tıp ve eczacılık karşılığı sayılabilecek ‘çeşitli ilaç ve merhemlerin, kuvvet macunlarının hazırlanması’ ve gerektiği yerlerde kullanılması da girerdi. Ayrıca yukarıda değinilen askerî ve sivil müzik de mehterhane ve meşkhanede öğretilirdi. Tezhip ve kuyumculuk gibi öğretileri de bu kümede belirtebiliriz. Birinci Selim ve Kanuni’nin bu program çerçevesinde usta kuyumcular durumuna geldiği belirtilmektedir.

Enderûn Mektebinde öğrencilerin; saray hizmetleri, protokol, teşrifat ve hitabet gibi dersleri idari işleyiş içerisinde görmeleri, ‘işbaşında eğitim modeli’ ile yetiştirildiklerini göstermektedir. Edinilen kuramsal bilgilerin saray içinde ve dışında uygulamalı olarak tatbik edilmesi, içöğlanlarına bir tür pragmatik idari deneyim kazandırmayı amaçlamaktadır. Hiyerarşiye uygun olarak Has Oda’ya doğru ilerledikçe, yönetim bilgisi ve yöneticilik eğitimi belirginleşmektedir. Ayrıca yetenek gelişimine⁶⁰ de önem verilmektedir. Beden ve kafa eğitimi diyebileceğimiz iki aşamadan bahsedilebilir; beden eğitimi bağlamında, ‘ok atmak, mızrak kullanmak, kılıç sallamak, cirit ve tomak (*şışirilmiş öküz derisini top gibi kullanarak el ve ayakla oynanan oyun*) oynamak, ata binmek’ gibi geleneksel sporlar söz konusuysen bağlı oldukları odalara göre ‘iç hizmet ve sanat’ eğitiminden geçirilmişlerdir (Avaner ve Babaoğlu, 2020: 809). Çalışma sistemi, programı ve işleyişi göz önünde tutulursa Enderûn’un bir mektepten ziyade çeşitli hünelerinin, sanatların, idari ve siyasi bilgilerin uygulamalı olarak öğretildiği, kabiliyetlerin tespit edildiği bir kurs ve staj yeri olduğu söylenebilir (İpşirli, 1995: 186).

Enderûn Mektebinde yetişen yöneticiler, ‘Çıkma Kanunu’ denilen bir terfi-yükselme sistemi doğrultusunda atanmaktaydı. Okula girişler, odalar arası geçişler ve çeşitli askerî/mülki görevlere atamalar, bu kanuna uygun olarak yapılmaktaydı. Sınıflarda yükselme ve göreve atanma şeklindeki çıkma, belirli periyotlarda ve padişah değişikliklerinde olmaktaydı. Kıdemin ve liyakatin esas alındığı bu yapı, bir çeşit mezuniyet sistemi idi. Hazırlık saraylarında eğitim gören içöğlanları açısından çıkma, mezuniyet anlamını taşımaktaydı. En başarılı öğrenciler, Topkapı Sarayı’ndaki

⁶⁰ Osmanlılar, Antik Çağ’ın eğitim-öğretim kurumlarından izler taşıyan, ‘iyi bir vücut ve zekâ’ gelişimi için jimnastik ve müzik eğitiminin yanında dil, edebiyat, matematik öğretimine de yer veren tek okulu sarayda tesis etmişlerdi (Sakaoğlu, 2003: 39).

Enderûn Mektebine, diğerleri ise Kapıkulu Ocaklarına çıkarılırlardı. Bu öğrencilerin eğitim süreci sona ermekte, askerlik mesleğine geçiş yaparlardı. Enderûn Mektebindeki öğrenciler için ise çıkma, odalar arası geçiş anlamına gelmekteydi. Bulunduğu odada başarılı olan öğrenciler, bir üst derecede bulunan odaya geçiş yapmaktaydı. Çıkma, Büyük ve Küçük Odalardaki oğlanların *eski*’leri, yani kıdemlileri, yukarı odalara, sırasıyla, Seferli, Kiler, Hazine Odalarına, kalanları da Sipahi Oğlanları ve Silâhdâr bölüklerine nakledilir, Seferli, Kiler ve Hazine Odalarındaki kabiliyetli *eskiler* ise, Has Odaya yükseltilirdi (İnalcık, 2009: 134). Çıkma sistemi içerisinde en üst dereceye yükselmiş olan Enderûn mensupları, yönetici olarak saray dışına atanmaktaydı.⁶¹

Enderûn-i Hümayun, kuruluşundan itibaren aşağı yukarı devletin bütün büyük siyasi ve askerî memurlarını yetiştirmiştir⁶² (Akkutay, 1984: 158). Mektep, Osmanlı Devleti’nin üst düzey yönetici gereksinimini uzun yıllar başarılı bir şekilde karşılamıştır. Enderûn’dan çıkanlar Vezirîâzamlık, Kaptan Paşalık, Yeniçeri Ağalığı, kapıcıbaşılik, mirahırlık, eyalet valilikleri, sancak beylikleri ve daha bunlara benzer sarayın ve hükûmetin yüksek memuriyetlerine tayin edilirdi (Ergin, 1977a: 17).

Yeniçeri Ocağında değerlendirilmek üzere Anadolu ve Rumeli’deki seçilmiş Türk ailelerinin yanına gönderilenlere ise ‘Acemi Oğlanı’ denmekteydi. Türk çiftçilerin hizmetine verilen bu devşirmeler, Türk-İslam kültürü ve terbiyesi altında yetiştirilmekteydi. Kendilerine Türkçe öğretilmekteydi. Gerek acemi ocağında bilfiil bulunan ve gerek ocak haricinde muhtelif hizmetlere verilmiş olan acemilerin yeniçeri ocağına kayıt ve kabullerine *çıkma* veya *kapuya çıkma* denildiği gibi ‘*bedergâh*’ ismi de verilmekteydi (Uzunçarşılı, 1988b: 61).

Osmanlı İmparatorluğu, güçlü bir merkezî yönetim mekanizmasına sahipti. Bu mekanizmanın karakteristik özelliği ise yönetici yetiştirme sistemiydi. “Enderûn’a ve buradan da askerî ve idari görevlere gelmeyi sağlayan sistem” (Mardin, 1991: 111), padişaha mutlak anlamda bağlı bir yönetici sınıfın oluşmasını sağlamıştı. Bu noktada,

⁶¹ “Çıkmalar, büyük ve küçük olarak iki türlü olurdu. Padişahların cülûslarını müteakip yapılan çıkmalara «büyük çıkma» denilirdi. Bu da saraydaki içoğlanlarından eski yani kıdemlilerinin Enderûn harici hizmetlere çıkarılmaları idi. Küçük çıkma ise saraylarda hizmetleri uzayıp çıkma müddetleri gelmiş olanların ilk büyük çıkmadan (cülûs çıkmasından) sonra beş ve çok defa yedi senede bir çıkarılmalarıdır” (Uzunçarşılı, 1984: 336).

⁶² Enderûn Mektebi ve mektepten yetişen devlet adamları için bk. Ülker Akkutay. (1984). *Enderûn Mektebi*. Gazi Üniversitesi Yayınları.

“Enderûn geleneği, Osmanlı merkezîyetçiliğinin en önemli unsurunu meydana getiriyordu” (Eryılmaz, 2019: 289).

Enderûn, Osmanlı meritokrasisinin (liyakate dayalı istihdam, yönetim ve kariyer sistemi) önemli kurumları arasında seçkin bir yere sahip olmuştur (Eryılmaz, 2019: 75). Ortaylı’nın “dünya tarihinin en orijinal imparatorluk okulu” (2007: 142) olarak nitelediği bu okul, beş asırlık mazisi ve çok boyutlu eğitim sistemi ile özgün bir yönetici yetiştirme modeli sayılmıştır. Enderûn, doğrudan yetenekli adayların özel eğitimi için kurulan ve çağdaşı ülkelerde örneği bulunmayan bir yönetici okuludur. Eryılmaz’a göre de “Enderûn, devletin ihtiyaç duyduğu yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla açılan, dünyadaki ilk kamu yönetimi okuludur (2019: 74). Yükselmenin liyakate bağlandığı ve belirli görevlere özel kabiliyete sahip olanların yetiştirilerek atandığı bir sistem olmuştur. Liyakati sayesinde en üst makamlara gelen yöneticiler, itibarlarını, kendi cesaretlerinden ve meziyetlerinden almıştır.⁶³ Enderûn’un sıkı bir disipline dayanan, başarı ve mahareti yükselmenin yegâne vasıtası yapan prensibi, kimseye bir ayrıcalığın tanınmadığı klasik dönemde bu kurumu imparatorluğun en başarılı eğitim müessesesi haline getirmiştir⁶⁴ (İpşirli, 1995: 187).

Osmanlı Devleti’nin duraklama dönemine girmesiyle birlikte, Enderûn Mektebinde de bozulmalar yaşanmaya başlamıştır. Okula alınmada ve yükselmede, liyakate ve kabiliyete daha az önem verilmeye başlanmıştır. Devşirme sistemine aykırı olarak Enderûn’a ve hazırlık saraylarına, Müslüman Türk çocuklar da alınmaya başlanmıştır.

⁶³ Kanuni Sultan Süleyman zamanında bir diplomat olarak Osmanlı İmparatorluğu’na gönderilen Busbecq, ‘Türk Mektupları: Kanuni Döneminde Avrupalı Bir Elçinin Gözlemleri (1555-1560)’ adlı eserinde, devletin liyakate dayalı bir yönetici seçme ve yetiştirme sisteminin bulunduğuna ilişkin olarak; “Kişiye, verdiği hizmetlere ve yüklendiği vazifeye göre saygı gösteriliyor. Bu nedenle üstünlük mücadelesi de yok. *Herkesin yaptığı işe uygun olarak tayin edildiği bir makamı var.* Sultan vazifeleri ve görülecek hizmetleri bizzat kendisi dağıtıyor. Bunu yaparken o kimsenin servetini ve rütbesini önemsemiyor, namzet olanın şöhretini ve nüfuzunu düşünmüyor. *Sadece meziyetlerini göz önüne alıyor, kabiliyetini, karakterini ve mizacını tetkik ediyor.* İşte böylece herkes layık olduğunun karşılığını görüyor ve makamlar da işlerin üstesinden gelebilecek kimselerle doluyor. (...) *Dolayısıyla Türkler arasında itibar, hizmet ve idari mevkiler kabiliyet ve faziletin mükâfatı oluyor.* Kişi tembel ve sahtekâr ise hiçbir zaman yükselmiyor, küçümsenip hakir görülüyor. İşte Türkler bu nedenle neye teşebbüs etseler başarılı oluyorlar ve hükmeden bir ırk olarak hâkimiyetlerinin hudutlarını her gün genişletiyorlar.” (2023: 64, 66) demektir.

⁶⁴ Askerî, idari ve siyasi ihtisas akademisi diyebileceğimiz Enderûn Mektebinin, sağlam eğitim temellerinin, uygulamasının ve tarihteki yerinin bilinmesiyle, ilim âlemi ceddimizin eğitim alanındaki en büyük bir eserini tanımış olacaktır (Akkutay, 1984: 2).

Yapının motor gücü sayılan devşirme sisteminin ifsadı,^{65,66,67} çıkma usulünün terk edilmesi,⁶⁸ rüşvet ve iltimas gibi uygulamaların devlet yönetimine sirayet etmesi, Batı'daki düşünsel ve bilimsel gelişmelerin gerisinde kalınması bu okulun kapatılmasının özel sebepleri arasında sayılabilir. Düzenin dayandığı hâkim ilkelere yaşanan bu sapma, sistemin işleyişinin bozulmasına yol açmıştır. Tanzimat Dönemi ile askerî, idari ve mülki erkânın açılan yeni okullardan yetişmesiyle birlikte de Enderûn Mektebi işlevini yitirmeye başlamıştır.

Enderûn Mektebinin kapatılma süreci ise II. Mahmut'un 1826 yılında Yeniçeri Ocağını kaldırmasıyla başlamıştır. Sultan Abdülmecid zamanında yönetim merkezinin Dolmabahçe Sarayına taşınması ile birlikte okul eski ağırlığını ve önemini kaybetmiştir. 1831'de Enderûn Nazırlığı, 1832'de Mâbeyn Müşirliği kurulmuş ise de Odalar, 1833'te tamamen kaldırılmıştır. 1 Temmuz 1909 tarihinde yayımlanan bir kararname ile de Enderûn Mektebi lağvedilmiştir.

2.3. TANZİMAT DÖNEMİNDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Türk batılılaşma tarihinin miladı olarak kabul edilen Tanzimat Dönemi, Abdülmecid⁶⁹ döneminin reformcu yöneticisi Mustafa Reşit Paşa'nın 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayununu okuması ile başlamıştır. Yöneticilerin, reformların sürükleyici aktörü

⁶⁵ III. Murat döneminde Şehzade Mehmet'in sünnet düğününe katılan bazı sanatkârlar, devşirme sistemine aykırı bir şekilde Yeniçeri Ocağına alınmıştır. Türklerin ve diğer Müslümanların, İstanbul, Edirne ve Bursa'da yaşayan Hristiyanların, rüşvetle her milletin çocuklarının ve sanat ehlinin alınması, devşirme sisteminin bozulmasına yol açmıştır. Yeniçeri Ocağı için Hristiyan tebaanın çocuklarının devşirilmesi uygulaması, XVIII. yy. sonuna kadar tedricen ortadan kaldırılmıştır.

⁶⁶ Kâtip Çelebi, Naima ve Koçi Bey gibi Osmanlı düşünürleri de idari yapının bozulmasını, devşirme sisteminin bozulmasına atfederler. Sistemin çöküşündeki sebeplerin başında da liyakat sisteminin bozulması, gulâmların disiplinsizliği, devşirmenin güçleşmesi, yöneticilerin ehliyetsizliği ve mali yapıdaki bozukluk gelmektedir.

⁶⁷ Türk idare tarihinde önemli bir yer tutan Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 'Nesâyih'ül-Vüzerâ V'el-Ümerâ (Devlet Adamlarına Öğütler)' (1969) adlı kitabında, Osmanlı da atanacak yöneticilerin nitelikleri üzerinde durmuştur. Devlet yönetiminde görev alacaklarda bilgi, zekâ, tecrübe, kabiliyet ve sadakatin temel nitelikler olduğunu belirtmiştir. Kanunî Sultan Süleyman'dan önce gelen hükümdarlar zamanında ise bu sistemin başarıyla uygulandığını, devlet adamlarının çok dikkatle seçilerek eğitildiğini ve en uygun görevlere atandığını ifade etmiştir. Yönetici sınıfı yetiştiren devşirme sistemindeki bozulmanın ise hükümet etme politikasının başarısızlığına neden olduğunu vurgulamıştır.

⁶⁸ Alt kademe taşra tecrübesi bulunmayan Enderûn mensuplarının Beylerbeyliği gibi üst makamlara doğrudan atanması, klasik dönemdeki çıkma uygulamalarından bir kopuşu ifade etmekteydi. Buda yöneticilik görevlerine tecrübesiz ve ehliyetsiz kimselerin getirilmesine neden olmuştur.

⁶⁹ Sultan Mahmut tarafından yapılan önceki reformlarda Tanzimat'ın filizi yatmakta ise de tam olarak ortaya konması ve gerçekleştirilmesi yine de Sultan Abdülmecid'in devrinde olmuştur (Ubicini, 1998: 31).

olduğu bu dönemde, yönetim felsefesinde yaşanan değişime koşut olarak yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu süreçte üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik modern eğitim veren okullar da açılmıştır. İlk olarak, Tanzimat'ın Batı tipi bir kamu yönetiminin kuruluşunu başlattığı ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, onlara bağlı bölümler, aylıkları belirli bir bürokrat ve bürokrasinin en azından bir bölümünü yetiştirmeyi amaçlayan uzmanlaşmış okullar ile bir sistem geliştirme yoluna girdiği söylenebilir (Davison, 1981: 49).

Kelime olarak “Tanzimat, ‘yeniden düzenleme’ demektir” (Ortaylı ve Küçükkaya, 2015: 37). Kavram olarak ise Tanzimat, Türk siyasi, idari, iktisadi ve içtimai hayatında topyekûn bir değişmeyi ve yeniden yapılanmayı ifade eder (Eryılmaz, 2017: 97). Bu dönemde geleneksel Osmanlı devlet teşkilatı ve kamu bürokrasisi köklü bir değişim geçiriyordu. Padişahın yönetim yetkisi bürokrasiye aktarılırken, “ülkedeki hâkim güç, ‘kalemler’den ya da ‘mektepler’den yetişen yeni bir yönetici zümrenin eline geçiyordu” (Eryılmaz, 2017: 167-168).

Tanzimat Dönemi ile birlikte reformların genel yönü ve stratejisi de tayin edilmişti. Çöküşü durdurma amacına yönelik bu reformlar, öncelikle askerî/idari karakterliydi. Çünkü devletin kuruluşunun ve varlığının aslî gücünü oluşturan ordunun modernizasyonu öncelenmekte ve önemsenmekteydi. Ortaylı'ya göre askerî reformlar, “Osmanlı modernleşmesinin çekirdeği ve itici ögesi idi” (1987: 36). Reformların askerî sahada başlaması, pratik ve reel politik durum ile de açıklanabilirdi. Reformist hükümdarların ortaya koyduğu gelişme stratejisi, kısmi nitelik taşısa da bir Türk modernite projesi doğurmuştur. ‘Batılılaşma’ olarak yön ve tayin edilen bu proje, ordunun modernizasyonu ve ihtisaslaşması amacından diğer sosyal alanlara genişleyerek Türk reform hareketlerine teorik altyapı ve içerik kazandırmıştır.⁷⁰ Devlet merkezli yönetim geleneğimiz ise bu reform hareketlerinin tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu yöneticilerinin rolünü arttırmıştır (Ünal, 2010: XII). Tanzimat olarak bilinen yeni bir reform ve yeniden örgütlenme programını başlatan bu yeni devlet görevlileri, ülkeye Batılı fikirleri getirdiler ve Avrupa'yı kendileri için bir model ve esin kaynağı olarak gördüler (Ahmad, 1995: 41).

⁷⁰ Türk, hukuk ve kültür tarihinin başyapıtlarından biri olan Mecelle de Osmanlı Devleti'nin modern hukuk metni ve ilk medeni kanunu olarak kabul edilmekte ve reformlar döneminde öne çıkmaktadır (Özkan ve Erdem, 2023: 455).

Tanzimat Dönemi idari reformları, Türkiye’de modern anlamda üst düzey devlet yöneticisi yetiştiren okulların açılması için de uygun bir ortamı hazırlamıştı. Tanzimat bürokratları “kanuni, düzgün işleyen, refahı ve bayındırlığı getirecek bir idari yapı ve atmosferi” (Ortaylı, 1998: 145) için yetişmiş yönetici kadrolara ihtiyaç duymaktaydı. Büyüyen yeni idari merkezler ve değişen mekân hiyerarşisi de bu ihtiyacın şiddetini artırmaktaydı. Reformları hayata geçirecek öncü ve uygulayıcı yöneticilerin eksikliği hissedilmekteydi. Mevcut yöneticilerin mesleki niteliği, bürokratik yeteneği ve teknik olanakları yetersizdi. ‘Yetişkin kadro’ sıkıntısı, Tanzimat’ın güçlü ve merkeziyetçi⁷¹ bir idari sistem kurma çabalarına da ket vurmaktaydı. İdarenin merkeziyetçi oluşu veya aksi halde bulunuşu liyakatli memur bulunmadıktan sonra tatmin edici olamazdı (Kara, 2003: 152).

Tanzimat Dönemi idari merkeziyetçiliği, kameralist⁷² bir düşünce yapısına sahipti. Coğrafi entegrasyon politikalarının terkedildiği bu dönemde, otoritenin mutlak hakimiyeti tesis edilmek istenilmekteydi. Devletin bekası için merkezî otorite modernize edilerek güçlendirilmek istenilmekteydi. Bu da ancak güçlü bir merkezî idare ve modern bir bürokratik yapı ile sağlanabilirdi. Bu nedenle XIX. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren merkeziyetçi ve bürokratik bir yönetim modeli geliştirilmiştir. Kameralist yaklaşımın ‘güçlü bir merkezî devlet’ inşa etme amacına yönelik olarakta yeni ve etkin bir yönetici sınıf oluşturulmaya çalışılmıştır.

Merkeziyetçilik, Tanzimat sonrası Türk yönetim anlayışının temel özellikleri arasında yer almıştır. Modernleşmenin çevreye yayılmasında yöneticiler ana aktör olurken, merkeziyetçi idari yapı da bu değişimi sağlamanın yolu ve stratejisi sayılmıştır. Tanzimat Dönemi ‘değişim’ vurgusu ve etkisi, salt idari yapı ile sınırlı kalmamıştır. Bu paradigma değişimi, kurumsal yapı ve işleyişi de dönüşüme uğratmıştır. Batılılaşma eksenli reform anlayışı doğrultusunda yeni kurumlar açılmıştır. Yasal-ussal bürokrasiye geçiş arayışları kapsamında da üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik eğitim/öğretim yapan modern okullar açılmıştır. Bu anlamda yönetici yetiştirme sisteminin reforme edilmesi, idari alanda yapılmak istenen değişim

⁷¹ Merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden ve onun hiyerarşisi altındaki kurumlardan yürütülmesini, kaynak kullanımının ve karar verme yetkisinin başkente ya da örgütün tepe noktasındaki yöneticilere ait olmasını ifade etmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 331).

⁷² “Kameralizm, merkezî devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniğidir. Kameralist anlayışta devlet, diğer bütün faktörlere göre belirleyici tek etkidir. Önemli olan devletin çıkarlarıdır ve devlet ülküsü her şeyin üzerindedir. Kameralistler, devletin hizmetkârlarıdır.” (Eryılmaz, 2019: 34)

halkalarından birisi sayılmıştır. Tanzimat Dönemi üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme sistemi, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyete kadar taşınmıştır.

Tanzimatla birlikte merkezî devlet kapsamında yürütülen reformlar, yeni bir yönetici sınıfın yetiştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu sınıf; Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye gibi açılan yeni okullardan yetişmiştir.⁷³ Bunun dışında Tanzimat yöneticileri, Bab-ı Âli ofislerinden yetişmiştir. Kalemîye denilen sivil bürokrasiden yetişen yöneticiler, yüksek makamlara gelmeye başlamıştır. Örneğin daha önce askerî kökenli olan Sadrazamlar, bu dönemde, ofislerde yetişen sivil yöneticiler arasından atanmıştır. Vilayetlerin idaresi, Bab-ı Âli bürokrasisinden gelen valilere bırakılmıştır.

Tanzimat Dönemi'nde izlenen reformcu politikalar ve diplomasinin artan önemi, sivil bürokratik sınıfı ve yüksek rütbeli yöneticileri ön plana çıkarmıştır.⁷⁴ Tanzimat Dönemi'nde idari inisiyatifin sivil bürokrasiye geçmesi ile birlikte üst düzey kamu yöneticileri, padişah çevresinde özerk bir alan tesis etmeye başlamıştır.⁷⁵ Max Weber'in terminolojisi kullanılırsa, Tanzimat sivil bürokrasisinin, araçsal (*instrumental*) rasyonaliteden ziyade özsel (*substantive*) rasyonaliteyi amaç edindiği söylenebilir: Artık sivil bürokrasi temelde başkaları tarafından yapılan siyasaı uygulayan değil, kendisi siyasa yapan bir kurum olacaktı (Heper, 2018: 87-88). Bu dünya görüşünün ortaya çıkardığı yeni eğitim anlayışı, yönetsel kurum ve terminolojinin de değişmesine neden olacaktı.

Weberyen metodolojiye uygun olarak yönetici elitin padişaha sadakati yerini devlete bağlılığa bırakmıştır. Yöneticilerin asıl bağlılığının devlete yönelmesi, iktidarın meşruiyet kaynağında yaşanan değişim ile de yakından ilgilidir. Weberyen yaklaşımla bu değişim, modern devletle birlikte geleneksel otoriteden yasal-ussal bürokrasiye bir geçişi temsil etmektedir. Bu geçişin bürokrasi açısından önemli bir sonucu, yöneticilerin kişisel sadakatin ötesinde bir kurum olarak devlete bağlılıkları fikrini ortaya çıkarmasıdır. Kapıkulu anlayışıyla görev yapan yöneticiler artık kendilerini

⁷³ Sivil okullar, hükümet görevleri çeşitli alanlara yayıldıktan ve eğitimli personel ihtiyacı acil hale geldikten sonra kurulmaya başlandı (Karpaz, 2006: 62).

⁷⁴ Tanzimat Dönemi Osmanlı bürokrasisinin tipolojisine ilişkin öncü bir çalışma için bk. Metin Heper, (1976). Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a "Historical Bureaucratic Empire" Tradition. *International Journal of Middle East Studies*, 7(4), 507-521.

⁷⁵ Batı'nın idari tekniklerine olan vukufı sayesinde İmparatorluktaki bütün mühim devlet işlerinin kontrolü yavaş yavaş bu yeni memur tabakasının eline geçmekte idi (Mardin, 1990: 238).

devletin bir hizmetlisi olarak görmeye başlamıştır. Bu durum sivil yöneticileri merkezde daha da güçlendirmiştir. Merkez bürokrasisinin kuvvetlenmesi, anonim bir kimlik kazanması Tanzimat ve II. Abdülhamid devirlerine ait gelişmedir ve II. Meşrutiyet devrinde kuvvetli Maliye Nazırı Mehmet Cavid Bey sayesinde ilmî bir bütçe ve barem kanununun çıkarılmasıyla, memuriyet paşaların değil, devletin rüknü haline getirilmiştir (Ortaylı, 2008).

Tesis edilmek istenen merkezîyetçi yapıya tezat, “bu dönemde padişahın otoritesi ve karar alma yetkisi fiilen bürokrasiye geçmiştir” (Eryılmaz, 2019: 291). Değişim taleplerinin halktan kaynaklanmaması bu yöneticilere ayrıca değiştirme misyonu yüklemiştir.⁷⁶ Tanzimat ile birlikte değişen bu yönetici tarzı ve davranışı, bürokratik yönetim geleneğimizin de sosyolojik kökenlerini oluşturmuştur.

Tanzimat Dönemi’nde yönetici tipinin değişimine yol açan etkenlerin başında üst düzey yöneticilerin aldıkları eğitim gelmektedir. Klasik dönem yöneticileri, devşirme kökenli gulâm (kul) sistemi içerisinde, Enderûn Mektebinden yetişmiştir. Ancak Tanzimat’ın ihtiyaç duyduğu yönetici elit, açılan modern okullardan yetişmiştir. Söz konusu kurumlarda, pozitif bilim ağırlıklı bir eğitim verilmiştir. Yabancı dil öğrenimi, batı düşüncelerinin öğrenilmesine ve yakından takip edilmesine yol açmıştır. Eğitimin içeriğinde yaşanan bu değişim, yöneticilerin sadakatının padişahı devlete kaymasına neden olmuştur. Tanzimat Dönemi yöneticilerinin devleti kurtarma düşüncesi ile hareket etme saikleri de bu eğitimin bir sonucu olmuştur.⁷⁷

Tanzimat Dönemi’nde sivil bürokratik yönetim geleneği oluşmaya başlamıştır. Nitekim bu dönemde sivil personel yönetim sisteminin hukuki çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır. Üst bürokrasiyi oluşturan yönetim kadrosu ile birlikte alt kademedeki memurların da çeşitli eyaletlere tayin (rotasyon) yoluyla gönderilmesi ile kadroların geniş bir alana yayılması sağlanmıştır. Yöneticilerin tayin, terfi ve azil işlemleri belirli kaidelere bağlanmıştır. Modern hiyerarşik yapı ve buna uygun bir rütbe sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

⁷⁶ Batıyı referans alan Tanzimat bürokratları, kendilerini modernleşmenin kurucusu ve taşıyıcısı olarak görmüşlerdir. Cumhuriyet dönemine de sirayet eden elitist bürokratik yapı, bu anlayışın bir ürünüdür.

⁷⁷ Tanzimat yöneticileri, kişiliklerinde tutuculuk ve pragmatik reformculuğu birleştirmiş; dünya görüşleri, davranış biçimleri ve politikalarıyla 19. yüzyıl Osmanlı toplumundaki yeni insanın tipik temsilcileri veya öncüleri olmuşlardır (Ortaylı, 1987: 180).

Tanzimat Dönemi'nde yönetici sınıf, yasal güvencelere kavuşmuştur. Müsadere⁷⁸ usulünün kaldırılması ile yöneticilerin can ve mal güvenliği sağlanmıştır. Şahsi hürriyetleri koruma altına alınmıştır. Azledilme, rütbe tenzili ve sürgüne gönderilme gibi yönetici emniyetini zayıflatan uygulamalar kurallara bağlanmıştır. Yargılamaların açık mahkemelerde yapılması güvence altına alınmıştır. Getirilen hukuk teminatı ile yöneticilerin görevlerini rahat ve korkusuz bir şekilde yerine getirmeleri sağlanmaya çalışılmıştır.

Weber'e göre "kamu hizmetlerinin gördürülmesinde 'güvenceli parasal aylık' sistemine geçilmesi, yönetim bürokrasisinin sürekli ve kalıcı hale gelmesinde önemli bir rol oynamıştır" (2008: 315, 320-321). Tanzimat Dönemi'nde de yöneticilere görev karşılığı verilen tahsisatlar kaldırılmıştır. Merkezî yönetimin bir gereği olarak maaş ödeme sisteminde aynîlikten nakdiliğe geçilerek, devletin tüm gelir ve giderlerinin hazineye toplanması amaçlanmıştır. 1838'den başlayarak her sivil memurun Hazine'den aylık bir ücret (maaş) alması benimsenmiştir (Findley, 1996: 316). Tek ödeme rejimi, bütün devlet memurlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Nakdi maaş sistemi ile aynı zamanda halk ile devlet görevlileri arasındaki mali münasebet kesilerek, rüşvetin ve iltimasın önüne geçilmek istenmiştir. Yeni maaş sistemini daha sistematik hale getirmek için yasal düzenlemeler yapılmıştır. Çıkarılan 1882 tarihli Maaş Kararnamesi ile memurlar, genel bir sınıflandırmaya tabi tutularak derecelerine göre maaşa bağlanmıştır.

XIX. uncu asır ortalarına doğru Osmanlı tarihinin en mühim ve esasî değişimini teşkil eden Tanzimat hareketi (İnalçık, 1992: 5), Cumhuriyet döneminin altyapısını ve ilkesel temellerini atması bakımından son derece önemlidir.⁷⁹ Bu reformasyon döneminin gerektirdiği formasyona sahip yöneticileri yetiştirmek amacıyla modern okullar açılmıştır. İmparatorluğun son dönem yönetici kadrolarının önemli bir kısmı

⁷⁸ Müsadere sistemi, Osmanlı Devleti'nde uygulanan bir ceza şeklidir. Kamu kaynaklarını haksızca zimmetine geçiren ve ihanet eden devlet görevlilerinin malları müsadere edilmektedir.

⁷⁹ Ortaylı, XIX. yy. «Osmanlı Modernleşmesini» anlattığı 'İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı' adlı kitabında, Tanzimat'ın modern Türkiye'nin oluşumunu hazırlayan bir dönem olduğundan bahsetmektedir. Modernleşme olgusu ile organik bir bağ kurduğu bu dönemin; toplumdaki kurumların, bireylerin değişimini ve en sonunda da toplumsal ve politik örgütlenmenin odağı olan 'devlet yapısını' içerdiğini belirtmektedir. XIX. yy. toplumunun yeni bir değişme momentumu kazandığından bahisle, Osmanlı ülkesinde yaşanan modernleşmenin de salt değişmekte olan dış dünyanın zorlamasıyla oluşmadığını ifade eden Ortaylı: "Yaşamın varolan kalıplarının kırılması yalnız buhar medeniyetinin, limanlar, demiryolları ve bankaların eseri değildir. Şark yaşadığı zaman çizgisinin, değişen çevre dünyanın kendi bilincinde de farkına vardı." (1987: 12) diyerek büyük bir paradigma değişimine vurgu yapmaktadır.

da bu okullarda yetişmiştir. Bu okullar içerisinde, Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme sürecinde oynadığı rol ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna olan etkileri bakımından 'Mekteb-i Mülkiye' ve 'Mekteb-i Sultani' başta gelmektedir.⁸⁰

Osmanlı Devleti'nin modernleşme sürecine girmesi ile birlikte yönetici yetiştirme sisteminde yaşanan değişim, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna giden yolu da aralamıştır. Nitekim Cumhuriyetin kurucu kadroları bu süreçte açılan okullardan yetişmiştir. Tanzimatla kurumsallaşan ve süreklilik kazanan bu okullar ile Cumhuriyet Türkiye'sine köklü bir yönetim anlayışı aktarılmıştır. Aynı zamanda Cumhuriyetin ilk dönemlerinde birçok Osmanlı askerî ve sivil bürokratı görev yapmıştır. Bu açıdan bakıldığında Osmanlı Devleti bürokratik yapısı ve kadrosu yeni bir siyasal düzlemde devam etmiştir. Bu durum da idari devamlılığın/geçişliliğin olduğunu göstermektedir. Cumhuriyet döneminde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde, Osmanlı yönetici yetiştirme ve bürokratik yönetim geleneğinin izlerini görmek mümkündür.

2.3.1. Tercüme Odası

XIX. yüzyılda, batı özelinde 'dış dünya' ile yoğunlaşan uluslararası ilişkiler, diplomasiye önem kazandırmıştı. Bu durum tercümanların rolünü ve işlevini artırmıştı. Tercümanlar, Divanıhümayun'da yabancı devlet elçilerinin padişahla ve sadrazamla görüşmelerini sağlamakla, çeviri-yazışma yapmakla ve yabancıların davalarını anlatmakla görevliydi. İşte bu nedenlerle tercümanlar sadece sahip oldukları ayrıcalıklar ile değil aynı zamanda görevlerinin yapısı ve alanı nedeniyle önemli bir konuma sahiptiler (Bilim, 1990: 31-32).

Osmanlı Devleti'nde tercümanlık, Müslüman olmayan azınlıklar ve daha sonra da Fenerli Rumlar tarafından yapılmaktaydı. Yunan Ayaklanmasının patlak vermesi üzerine, 1821'de Divan-ı Hümayun'un tercümanı görevden alınarak idam edildi ve Fener Rumlarının yerini, sonradan modernist Müslüman diplomasi seçkinlerinin çekirdeğine dönüşecek Osmanlılar aldı (Findley, 1996: 46).

II. Mahmut tarafından "1821'de Müslüman tercümanlar yetiştirmek ve yabancı dil öğretmek amacıyla" (Bilim, 1990: 35) Babıali Tercüme Odası kurulmuştur. Bu açığı

⁸⁰ Ortaylı'ya göre: "Enderûn Mektebinin fonksiyonları esasen Tanzimat'tan sonra modern bürokrasiye eleman yetiştiren Mekteb-i Sultânî (Galatasaray) ve 1859'da kurulan Mekteb-i Fünun-ı Mülkiye'ye geçmiştir" (2010: 206).

kapatmak için oluşturulan kurum, diplomasi çağını yaşayan Osmanlı Devleti'nde dış dünyayla temas eden bir kadroyu şekillendirmiş, istikbalin üst düzey bürokratları bu birimden yetişmiştir (Demirci, 2015: 84). Söz konusu Tercüme Odası, III. Selim'in Batı başkentlerinde açmış olduğu elçilikler gibi, Batı'ya yönelen yeni nesil idareci ve aydınlar için bir eğitim merkezi hâline gelmiştir (İnalcık, 2013: 59).

Tanzimat reformlarını sevk ve idare edecek yöneticiler, Babîâli'nin bu dışişleri ofislerinden yetişmiştir. Yabancı dil bilen Müslüman kalemiye memurlarının oluşturduğu Tercüme Odası, sivil yönetici kadronun yetiştiği bir okul haline gelmiştir. Ortaylı, XIX. yüzyılın başında Müslümanlaşan veya Türkleşen Tercüme Odası'nın kuşkusuz reformcu bürokrasi için iyi bir okul olduğunu belirtmektedir⁸¹ (1987: 100).

Okul formatında olmamakla birlikte Babîâli Tercüme Odası, zamanla üst düzey yöneticilerin yetiştirildiği bir “devlet idaresi okulu” (Lewis, 1993: 118) haline gelmiştir. Nitekim Tanzimat'ın önde gelen devlet adamları buradan yetişmiştir. Tanzimat hareketinin tasarlayıcı ve uygulayıcı kadrosu olan “Âli Paşa, Fuat Paşa, Safvet Paşa, Sarım Paşa, Ahmet Vefik Paşa, M. Namık Paşa, M. Sadık Rıfat Paşa, Haydar Efendi, Sadullah Paşa, Mehmet Şekip” (Bilim, 1990: 40-41) Tercüme Odasında yetişmiştir. XIX. yüzyıl Osmanlı reform hareketlerinin yürütücü motoru, işte bu diplomat kökenli ve aydın devlet adamları olmuştur (Sander, 1993: 245). Yeni iktidar eliti, ordudan ve ulemadan değil Tercüme Odasından ve elçilik katiplerinden gelmiştir (Lewis, 1993: 118). Tercüme Odasında yetişen ve Mülkiye ile Hariciye'de tecrübe kazanan yöneticiler, idari bürokraside ön plana çıkmıştır.⁸²

Odaya alınanlar, bir oda mensubunun himayesinde usta-çırak ilişkisi içerisinde ve otodidakt bir şekilde eğitimlerini tamamlamaktaydı. Kalemiye mensubu ailelerde yetişmemiş kalemiye memurlarının meslekteki yükselişi özellikle itibarlı bir memurun himayesine girerek kurulan ‘bağlantı’ya (intisab) dayanıyordu (Findley, 1996: 50). Tanzimat Dönemi'nde, devşirme yetiştirme yönteminin yerini intisap ve himaye (*clientèle*) sistemi almıştı. İntisap sisteminde, hükümdara sadakatle bağlı bürokratik yapı kendi etrafında «müntesip klikleri» kurarlar. Bu sadakat kliklerinden birine

⁸¹ “Devrin resmî yazışmalarında; «Tercüme Odası politika ve dışişlerinin önemli bir kalemidir. Sefaretlerde çalışacakların Garp dillerine vakıf olması ve Avrupa'nın durumunu yakından tanımaları gereklidir» deniyor ve bu ofiste Müslüman memurların yetiştirilmesine özel bir gayret sarf ediliyordu” (Ortaylı, 1987: 187).

⁸² Tercüme Odası, “devrin elit grubunun yüksek mevkilere ve ikballere erişmesine olanak sağlayan bir tılsım kaynağı olmuştur” (Bilim, 1990: 43).

prot    olarak intisap eden kişi, devlet mevkilerinde yer alır; talihlerini hamilerinin d  ş p kalkmalarına ba larlar (Berkes, 2012: 205).

Burası sadece bir daire değil, aynı zamanda, genç memurlara zamanın diplomatik dili olan Fransızca okuma, yazma ve konuşmanın   retildi i önemli bir eğitim kurumuydu (Zürcher, 2000: 71). Okulun programında en geniş yer Fransızcaya verilmişti; bunun yanında Arapça, Farsça, Genel Tarih ve Matematik dersleri de okutuluyordu⁸³ (Ergin'den aktaran Bilim, 1990: 39-40). Öğrencilere ayrıca yönetim, diplomasi ve resmi yazışma kuralları   retilmekteydi. Tercüme Odasında çeşitli dillerden çeviriler yapılmaktaydı. Öncelikle yararlı görülen askerî eserler Türkçeye  evrilmekteydi. Daha sonrasında matematik, tıp ve teknikle ilgili konular başta olmak üzere İşlam kültüründen aktarılan tefsir, mantık, fıkıh, kelim alanında ve Batı'nın sanat, felsefe ve düşünce ürünlerine ilişkin çeşitli çeviriler yapılmaktaydı. Bu  eviriler, Osmanlı yönetim anlayışında ve düşünce dünyasında yeni açılımlara neden olmuştur. Bu yönüyle Tercüme Odası, yenedünya görüşüne sahip yönetici sınıfın yetişmesine zemin hazırlamıştır.

Tercüme Odasında görevliler, merkezî dairelerden geçerek daire reisli ine yükseliyorlardı. Bazıları ise konsolosluk gibi çeşitli misyon temsilciliklerine geçiyorlardı. Üst düzey mevkilerde görev yapmak üzere nezaret dışı görevlere atanmak suretiyle belirli bir geçişkenlik de vardı. Bu grubun hareketliliği daha çok, sık görev değişiklikleri, memuriyet süresinin sonunda yaygın biçimde nezaret dışı görevlere geçiş ve bu tür geçişlerin yüksek rütbeyle birlikte elde edilişi özellikleriyle kendini ortaya koymaktaydı (Findley, 1996: 301).

2.3.2. Mekteb-i Mülkiye

Mekteb-i Mülkiye, Tanzimat'ın ortaya çıkardığı yeni kurumları yönetecek ve reformları yürütecek kadroları yetiştirmek için 1859 yılında İstanbul'da açılmıştır (Parlak, 2015: 71). 'Mülki idare' sisteminin ihtiyaç duyduğu ehliyetli yöneticiler de bu okuldan yetişmeye başlamıştır. Dâhiliye Nezareti bünyesinde görev yapacak olan vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi memurların bu okuldan mezun olması şartı aranmıştır.

⁸³ Tercüme Odasında yabancı dil bilen yeni bir kuşağın gelişmesi, Tanzimat hareketinin reformist yönetici prototipini ortaya çıkarmıştır. Dünyayı anlayan ve yorumlayan bir yönetici sınıfın yetişmesini sağlamıştır. Bunlardan Ali, Fuad ve Vefik Efendiler, Tanzimat Devri'nin ünlü dışışleri bakanı ve sadrazamları ve reformcu elit grubun önde gelen liderleri oldular (Bilim, 1990: 38).

1835 yılında Mekteb-i Harbiye'nin kurulması ile birlikte sivil yöneticileri yetiştirme misyonu Mekteb-i Mülkiyeye geçmiştir.

Tanzimat Dönemi'nin gerektirdiği “ekonomi politik, tarih, hesap ve coğrafya, nizâmat-ı devlet-i âliye, mevcut anlaşma hukuku ve yeni yazışma diline aşina sivil bürokrasi ihtiyacı” (Demirci, 2015: 90), Mekteb-i Mülkiye'nin kuruluş sürecini başlatmıştı. Meclis-i Alî-i Tanzimat tarafından hazırlanan ilk Mekteb-i Mülkiye Tüzüğü (Nizamnamesi) şu esasları kapsamakta idi: (Çankaya: 1968-1969: 44-45)

1. Madde- Okul, İçişleri teşkilatına ehliyetli memurlar yetiştirmek için kurulmuştur.
2. Madde- Okul, Maarif Nezareti'nin sorumluluğu altında çalışacak; Tüzük'de bulunmayan hususlar hakkında sözü geçen Nezaret doğrudan Sadrazamlık (Başbakanlık)'dan emir alacaktır.
3. Madde- Okul'a şimdilik (100) öğrenci alınacak; bunun (50)'si bu yıl (1275=1859) diğer ellisi gelecek yıl kabul edilecektir.
4. Madde- Devlet dairelerinde memur olarak çalışanlardan alınacakların okuryazar olması, memur olmayanların ise ilk öğrenimi görmüş bulunması gerekir.
5. Madde- Memur olanlar seçme sınavsız, diğerleri sınav'la alınıp iyi hâl sahibi ve mahkûm olup olmadıkları soruşturulduktan ve iyi sonuç alındıktan sonra kayıt işlemleri tamamlanacaktır.
6. Madde- Kayıt ve kabul için Maarif Nezaretine müracaat edilecek; bu Dairece aday hakkında soruşturma işlemi tamamlanınca seçme sınavına alınacaktır.
7. Madde- Okul'un öğretim süresi iki yıl olup yatsıdır.
8. Madde- Okul'da okutulacak Dersler: Fenn-i Hat (yazı yazma bilimi); İnşâ (Kompozisyon); Hesap ve Hendese-i Ameliyye (Aritmetik ve Geometri); Tarih, Coğrafya, İstatistik; Kavânin-i Cedîde-i Saltanat-ı Seniyye (Osmanlı Devleti Yeni Kanunları); Hukuk-i Mîlî (Devletler Umumî Hukuku); Muâhedât-ı Devlet-i Aliyye (Osmanlı Devleti ile Diğer Devletler arasında yapılan Antlaşmalar); Ekonomi Politik.⁸⁴

⁸⁴ Mekteb-i Mülkiye müfredat programına; Methal-i İlm-i Hukuk (Hukuk Başlangıcı) (1874), Umur-i Mülkiyye (İdare Hukuku) (1871), Fetvây-ı Şerife (İslam Usul Hukuku), Mecelle (1872), İlm-i Servet-i Mîlî (Genel Ekonomi ve Maliye), Usûl-i Defterî (Muhasebe), Hendese (1871) ile Fransızca (1864), Arapça ve Farsça (1874) gibi dil dersleri de eklenmiştir (Çankaya, 1968-1969). Mekteb-i Mülkiye'nin

Bu derslerin iki yılda bitecek şekilde hazırlanması için Meclis-i Maarifçe bir ders programı hazırlanacaktır.

9. Madde- Okul'a devam mecburidir. Devamsızlığı veya uygunsuz hareketi görülenler Maarif Nezaretince Okul'dan çıkarılacak ve durum Bâb-ı Âlî'ye bildirilecektir.
10. Madde- Maarif Nezaretince tayin edilecek bir memur Okul'da bulunup her gün sözü geçen Nezarete imzalı ve mühürlü devam cetveli verecektir.
11. Madde- İki yıl sonundaki mezuniyet sınavlarında başarı gösterenler aldıkları dereceye göre işleri memuriyetlerine atanacaklar; başarı gösteremeyenler aynı sınıfa bir yıl daha devam edebileceklerdir.

Mekteb-i Mülkiyeye, Dâhiliye Nezaretinde kurulan 'İntihab-ı Memurin-i Mülkiye Komisyonunca' yapılan bir giriş sınavı ile öğrenci alınmaya başlanmıştır. Mülkiye mezunlarının memuriyete girmeleri, yer değiştirmeleri ve terfileri okulun nizamnamesine göre yapılmıştır. Öğrenciler, eğitim süresi sonunda yapılan mezuniyet sınavlarına göre mülki yöneticiliklere atanmıştır. Mezunlarının yönetici kadrolara atanması Mülkiye'nin bir mesleki eğitim kurumu olduğunu göstermektedir.

Mekteb-i Mülkiyeye ilk olarak rüştiye mezunları arasından öğrenci alınmaya başlanmıştır. İki yıllık bir ortaöğretim kurumu olarak eğitime başlayan okulun öğrenim süresi, 1866 yılında iki yılı yüksekokul olmak üzere dört yıla çıkartılmıştır. 1877 yılında üç yılı idadi olmak üzere beş yıla çıkartılmıştır. 1895 yılında idadi (lise) bölümü ayrılarak yükseköğrenim süresi önce üç yıla, 1912-1913 döneminden itibaren de dört yıla çıkartılmıştır.

Mülkiye Mektebinde okutulan dersler, kuruluş amacına ve öğrencilerin devlet yönetimi hakkında bilgi sahibi olmasına yönelik olarak Osmanlı Devleti hukuku, tarih, coğrafya, aritmetik ve geometri gibi dersleri içermektedir. Eğitim programına; 1871 yılında 'Yönetim İşleri' ve 'İdare Hukuku', 1877 yılında 'Usul-i İdare-i Umumiye ve İdareye Muteallik Mevat (Genel Yönetim Metodolojisi ve Yönetime Bağlı Şeyler)', 1879 yılında 'Usul-i İdare', 1891 yılında 'Usul-i İdare-i Mülkiye' dersleri eklenmiştir. 1877 yılında Fransızca zorunlu ders olarak okutulmaya başlanmıştır.

tarihine ilişkin öncü ve ayrıntılı bir bilgi için bk. Mücellidoğlu Ali Çankaya. (1968-1969). *Yeni Mülkiye Târihi ve Mülkiyeliler (Mülkiye Şeref Kitabı)* (C. I). Mars Matbaası.

Mekteb-i Mülkiye'nin ders programı oldukça zengindi. Fetvayı şerif, ticaret hukuku, dindışı hukuk mevzuatı, genel tarih, iktisat (*emvâl-i milel*), doğru yazı yazma (*tahrir*), muhasebe, coğrafya, Fransızca, doğa tarihi ve kimya da okunmaktadır (Ubicini ve Pavet de Courteille, 2019: 99). Bu olağanüstü birikime sahip Mülkiye'de, kuruluşundan günümüze kadar usûl-u idare, fenn-i idare, umur-u mülkiye, devlet idaresi, rasyonelizasyon, idari ilimler, amme idaresi, bürokrasi, kamu yönetimi ve yönetim bilim(ler)i gibi farklı adlar altında bir yandan uygulamaya dönük meslek bilgisi, diğer yandan da kuram yöntem-tarih boyutlarıyla alanın disipliner bilgisi üretilmiştir (Karasu, 2021: VI).

Mülkiye Mektebinin ilk programında kamu yönetim(i) ile doğrudan ilgili olarak 'Usûl-i İdare' adlı bir dersin bulunması ve diğer derslerin hukuk ağırlıklı olmak üzere genel kültür derslerinden meydana gelmesi, devletin yönetici tipolojisini ortaya koyması bakımından son derece dikkat çekicidir (Aykaç, 2003: 50). Bu durum okulda genel yöneticilerin yetiştirilmek istendiğini göstermektedir.

Bununla birlikte büyük ölçüde Mülkiye Mektebi aracılığıyla yeni tip bir memur yetiştirme çabasının Abdülhamid döneminde ve bizzat onun öncülüğünde başladığı söylenebilir⁸⁵ (Findley, 1996: 258). Nitekim okul, II. Abdülhamid döneminde bir yükseköğretim kurumu haline getirilmiştir. Bu dönemde eğitim kurumlarının sayısı da artırılmıştır. 1900'da ilk Osmanlı üniversitesi olan Dârülfünûn-ı Osmânî açılmıştır. Mekteb-i Mülkiye de 1909 yılında bu üniversiteye bağlanmıştır.

Mekteb-i Mülkiye, 1912-1913 döneminde batı sisteminde yeniden örgütlenmiştir. Paris Siyasal Bilgiler Okuluna benzetilerek, ders programları buna göre yeniden düzenlenmiştir. Önce, öğretim süresi dört yıla çıkarılıp, İkinci Sınıf'tan -sonraki iki sınıf (3. ve 4. sınıflar)- İdari, Mali, Siyasi olmak üzere üç şube'ye ayrılmıştır (Çankaya, 1968-1969: 348). İdari şubede hukuk ağırlıklı bir eğitim verilmiştir. Her yıl Fransızca ve Arapça dersleri okutulmuştur.

Savaş sebebiyle 1915 yılında kapatılan Mekteb-i Mülkiye, 1918 yılında Dahiliye Nezaretine bağlı olarak yeniden açılmıştır. 'Yüksek İdarecilik Okulu' anlamına gelen 'Mekteb-i Fünun-ı Mülkiyye' olarak öğretim hayatına başlayan okulun adı 1918

⁸⁵ II. Abdülhamid döneminde yapılan düzenlemelerle okul mezunlarının; kaymakamlıklarda, hükûmet ve vilayet merkezlerinde kalem riyasetinde, Şûrây-ı Devlet mülazimliklerinde, sefaret kitabetlerinde ve şehbenderliklerde görev yapabilecekleri belirtilmiştir (Çankaya, 1968-1969: 114).

yılında tekrar Mekteb-i Mülkiye olarak değiştirilmiş ve Maarif Nezaretine bağlanmıştır.

Tanzimat Dönemi'nde Mekteb-i Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye'nin açılması ile üst düzey yöneticilerin okullar aracılığıyla yetiştirildiği bir yöntemle geçilmekteydi. Önceki yöntem, kişiler arası ilişkileri ön plana çıkarmakta ve bir yetkilinin yardımıyla 'kalemler'e girme ve orada usta-çırak ilişkileri içinde mesleği öğrenerek yükselme esasına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 2017: 174). Tanzimat Dönemi'nde yeni yetiştirme okullarının açılması ile birlikte yönetici olma ve kariyer yapma usulü akademik bir eğitime bağlanmaktaydı.

Mekteb-i Mülkiye, Türk kamu yönetiminin ve öğretiminin gelişiminde de öncü bir rol oynamıştır. Alanın inşasında ve kurumsallaşmasında çok değerli katkılar yapmıştır. Aykaç'a göre: "Mülkiye Mektebinin açıldığı 1859 yılı ile TODAİE'nin açıldığı 1953 yılı arasındaki dönemde, 'Mülkiye Mektebi'nin Tarihi', 'Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Tarihi Gelişimi' ile özdeş bir özellik göstermektedir" (2003: 50).

Mülkiyeden yetişen devlet adamları, çeşitli mevkilerde aldıkları görevler, verdikleri hizmetler ile yeni devletin kurulmasında da önemli roller oynamışlardır (Günay, 2005: 213-214). Mülkiye, İmparatorluktan Cumhuriyet Türkiye'sine miras kalan bir eğitim kurumudur. Daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesi (1936 yılında Siyasal Bilgiler Okulu) adını alacak olan bu okul, Cumhuriyet dönemi üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde de önemli bir rol oynamıştır.

2.3.3. Mekteb-i Sultani

Tanzimat Dönemi'nde açılıp Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdüren, sivil bürokrasinin kariyerinde önem arz eden diğer bir okul Mekteb-i Sultani'dir⁸⁶ (Demirci, 2015: 94). "1867 yılında İstanbul'da açılan Galatasaray Mekteb-i Sultanisi" (Ergin, 1977b: 1220,1443), Batılı tarzda yapılan ilk eğitim kurumlarından birisidir. Ayrıca orta öğretim düzeyinde yabancı dille öğretim yapan ilk devlet okuludur.

⁸⁶ "Mektebi Sultaninin açılışının başlıca sebebi: Zamanın hükümdarı Sultan Abdülaziz'in 1284 (1867)'de sergiyi ziyaret maksadıyla Fransa'ya yaptığı seyahatin kültür sahasında bıraktığı tesirdir. Bilhassa Fuat Paşa gibi değerli ve münevver vezirleri bulunan bu hükümdar, İstanbul'da Fransız liseleri ayarında bir mektebin açılmasına ve orada Fransız diliyle tedrisat yapılmasına müsaade etmiş ve bu işte Fransa İmparatorluğu'nun maddi ve manevi büyük yardımları da dokunmuştur." (Ergin, 1977a: 481)

Galatasaray'ın başlangıçtaki amacı, Avrupa'daki en iyi örneklerle denk bir lise olarak, halkın her kesiminden kişileri devlet hizmeti için eğitmekti (Findley, 1996: 166). Tanzimat reformlarının ihtiyaç duyduğu liyakatli memurları ve yöneticileri, batılı bir eğitim anlayışı içerisinde yerinde yetiştirmekti. Aynı zamanda memurlara iyi düzeyde yabancı dil öğretmekti.

İlk modern lise sayılan Mekteb-i Sultanide, diğer çağdaş orta öğretim kurumlarından farklı olarak Fransız lise eğitim programı esas alınmıştır. Temel öğretim dili, öğretmenlerin ve müdürün⁸⁷ (M. de Salve) Fransız olması gibi Fransızcaydı (De Salve'den aktaran Davison, 1997: 18). Derslerin ağırlıklı olarak Fransızca öğretilmesi, bazı derslerin ise Türkçe okutulması kararlaştırılmıştır. Fransa'dan hocalar getirtilerek dersler verdirilmiştir.

Mekteb-i Sultaninin müfredatında: “Fransız dili ve edebiyatı, ahlak ve adap, Latince, Grekçe, Osmanlı tarihi, genel tarih, Osmanlı coğrafyası, genel coğrafya, matematik, kozmografya,⁸⁸ mekanik, fizik, kimya, tabiat bilgisinin yanı sıra, hukuk, mülki idare, hitabet ve edebiyat, hüsnü hat, resim, muhasebe, defter tutma gibi derslere” (Demirci, 2015: 94) ver verilmiştir. Ayrıca okul bünyesinde 1874-1881 yılları arasında içinde hukuk, edebiyat ve riyaziyat şubeleri bulunan Darülfünun-ı Sultani adlı bir üniversite kurulmuştur (Ergin, 1977a: 486).

Mekteb-i Sultani, öğrencileri ile Osmanlı sosyolojik potansiyelini yansıtmaktaydı. Çünkü okulda, İmparatorluk bünyesinde bulunan farklı milletlere ve dinlere mensup öğrenciler yer almaktaydı. Bu nedenle okuldan farklı etnik kökene ve inanca sahip birçok Osmanlı yöneticisi yetişmiştir. Batılı idare cihazını yürütecek, yetenekli ve Batılı eğitim görmüş idareci, diplomat ve diğerlerine ihtiyaç boyuna arttıkça, Galatasaray mezunları Osmanlı İmparatorluğu'nun ve ondan sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin siyaset ve idaresinde hâkim bir rol oynar duruma geldiler (Lewis, 1993: 122). Ayrıca Galatasaray Mekteb-i Sultanisi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda da önemli bir rol oynamıştır. Nitekim bu okuldan yetişen yöneticiler, Cumhuriyet idaresinin çekirdek kadrolarında yer almıştır.

⁸⁷ Uygulamada değişikliğe gidilerek, “1876 yılından itibaren Türk, Müslüman müdürler mektebin başına geçirilmeye başlanmıştır” (Ergin, 1977a: 486). Yeni düzenlemede, “Lisenin müdürü yüksek düzeyde bir Osmanlı devlet memurudur, ona bağlı olarak bir gözetmenler kurulu vardır” (Ubicini ve Pavet de Courteille, 2019: 100).

⁸⁸ Gök biliminin, matematik ve fiziğin yalnız temel kavramlarından yararlanarak belli başlı olaylarını ele alan dalı (Türk Dil Kurumu, 2024).

2.4. CUMHURİYET SONRASI DÖNEMDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

Bugünkü kamu yönetimi; örgüt, sistem ve işleyiş bakımından genel hatlarıyla İmparatorluk dönemindeki yapıya benzer⁸⁹ (Eryılmaz, 2017: 12). Bu benzerlik, Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki idari devamlılığı göstermesi açısından önem arz etmektedir. Osmanlı'nın oldukça uzun bir zamana sâri tatbikatı, idare açısından zaman içerisinde ortaya koyduğu kurumsal ve normatif yenilikler, bazı farklılıklar istisna olmak kaydıyla Cumhurî dönem idaresinin şekillenişinde de etkili olmuş ve hatta bunların bazıları varlığını devam ettirmiş de denilebilir⁹⁰ (Koç, 2019: 29).

Cumhuriyet idare teşkilatı, Tanzimat'ta kurulan teşkilatın yeni ihtiyaçlar karşısında gelişmesinden ve tekâmülünden ibarettir (Onar, 2003: 33). Nitekim Cumhuriyet sonrası dönemde pragmatist bir anlayış izlenerek yeni siyasal rejime uygun yapıların yaşatılmasında yarar görülmüştür. Eski rejimin kurumları, yeniden yapılandırılarak bürokratik yeni sisteme entegre edilmiştir. Osmanlı yönetim yapısından, anlayışından ve tecrübelerinden istifade edilmek istenilmiştir. Davison'a göre: "Bu müşahede, büyük ölçüde politik kaynaklar, yani hükûmet müesseseleri, idari sistem ve siyasi mefhumlar için de geçerlidir" (1981: 28).

Osmanlı yönetiminin Cumhuriyete miras bıraktığı idari mekanizma ve eğitimli personelin değeri, Türkiye ile benzer bir birikimden yoksun olarak ulusal yaşama geçmek zorunda kalan öteki devletlerin gelişme çizgileri karşılaştırıldığında açıkça ortaya çıkmaktadır (Findley, 1996: 372). İmparatorlukta kaybedilen eyaletlerde görev yapmış ve anavatana dönmüş çok sayıda sivil ve askerî yönetici yeni devletin önemli kazanımları olmuştur. Lewis'e göre bunlar sayesinde Türkiye Cumhuriyeti ilk kuruluş yıllarında, ulus devletler olarak yeni bir hayata başlayan birçok halktan çok daha fazla sayıda eğitimli ve deneyimli yönetici kadrosuna sahip olmuştur (1980: 33). Nitekim Mango'ya göre de "Devlet yönetimindeki deneyim, devlete saygı, devletin Türk

⁸⁹ 23 Nisan 1920'de, İstanbul'daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir (Gözübüyük, 1989: 10).

⁹⁰ Onar'a göre de "içtimai, siyasi, idari müesseselerin; asırlarca teessüs etmiş bir hukuk zihniyetinin ve metodunun birden yıkılarak enkazının ortadan kalkabileceğini ve yerine eskisinden tamamen farklı yeni temeller ve müesseseler kurulabileceğini düşünmek, tekâmül kanununu ve içtimai müesseselerinin hayatini inkâr demek olur" (2003: 3).

kültüründeki önemi, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde, belirli istikrar faktörleri olmuş ve ona çoğu yeni ülkede bulunmayan bir siyasi ağırlık kazandırmıştır” (1977: 265).

Tanzimat modernleşmesi ile başlayan ve Cumhuriyetin ilanına kadar giden süreç birleştirilerek tahlil edildiğinde, üst düzey kamu yöneticisi yetiştiren okulların da İmparatorluktan devralındığı görülmektedir. Nitekim günümüzde de varlığını sürdüren Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin, Mekteb-i Mülkiyenin devamı olarak yeni Cumhuriyete intikal etmiş olması bu idari ve kurumsal devamlılığı göstermesi açısından önem teşkil etmektedir.

2.4.1. Cumhuriyetin İlk Döneminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Cumhuriyetin temel yönetsel yapı ve prosedürlerinin oluşturulmaya çalışıldığı bu dönemde devlet, klasik işlevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu nedenle üst düzey yöneticilerin sayısı görece olarak azdır. Ancak 1930’lu yıllardan itibaren kalkınma hamlelerinin devlet eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu, kamu bürokrasisinin hızla büyümesine yol açmıştır. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’nın devletçi ekonomik politikaları geçerli kılan söylemi, bu süreci besleyen küresel parametrelerden birisi olmuştur. Yeni devletle hayata geçirilmek istenen reformlar da bu sürecin katalizörü olmuştur.

Türk kamu personel yönetimi, kökleri Osmanlı İmparatorluğu’na kadar uzanan bir yönetim geleneğinin ürünüdür (Eroğlu, 2007: 358). Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda kamu personel yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu süre zarfında üst düzey kamu yöneticilerinin sayısında bir artış yaşanmıştır. Ayrıca siyasi kadrolarla yakın ilişki içerisinde bulunmaları ve sahip oldukları mali imkanlar bu yöneticilerin nüfuzlarını da artırmıştır. Bunun sonucu modern eğitimden geçen kişiler için kamu görevleri en büyük talebi ortaya koymakta; bu ise bürokratinin toplumsal prestijinin yüksekliğine neden olmaktadır (Şaylan, 1983: 300).

Tek parti döneminde üst düzey kamu yöneticilerinin prestiji daha da artmıştır. Cumhuriyeti kuran, mücadeleye önderlik eden asker-sivil bürokrasi, tek parti döneminde iktidarı elinde bulunduran kesimle aynı düşünceleri paylaşmış, statü olarak yüksek bir seviyede yer almış, ayrıcalıklı bir dönem yaşamıştır (Günay, 2005: 85). Geleneksel olarak Osmanlı yöneticileri, temel bir kamu hizmetini yürütmekle

sorumluydular. Tek parti dönemindeki bürokratlar bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, siyasi sürece doğrudan katılma imkânı elde ettiler; kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde aktif rol aldılar (Eryılmaz, 1998: 158).

Tanzimat Dönemi reformlarının şekillendirilmesinde ve hayata geçirilmesinde büyük bir rol oynayan üst düzey bürokratlar bu misyonlarını Cumhuriyet dönemine de taşımıştır. Osmanlıdan Cumhuriyete tevarüs eden bu yönetici tavrı ve davranışı, bir yönetim geleneği haline gelmiştir. Türk yönetim geleneğinde Osmanlı'dan gelen bir başka özellik genel yönetici tercihidir (Karasu, 2001: 209). Genel eğitim görmüş ve yönetsel becerileri geliştirilebilen kişilerden generalist bir yönetici sınıfı oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat, 1930'lardan sonra, üreten, endüstri oluşturan devlet ile beraber ekonomik işlevler ağırlık kazanmış, bunun sonucunda da yeni kamu hizmeti, kamu görevlisi anlayışı oluşmuş, yeni 'uzman' kamu yöneticisi tipleri doğmuştur (Karasu, 2001: 209).

Erken Cumhuriyet döneminde, "sivil bürokrasi, belli bir eğitimden geçen ve hemen sadece kıdem ölçütüne göre terfi eden memurlardan⁹¹ oluşan kapalı bir kast sistemine dönüşmüştür" (Heper, 2018: 124-125). Üst düzey yöneticiliklere atamalar da belirli eğitim şartına ve kıdem esasına bağlanmıştır. Yöneticiler, Osmanlı döneminde kurularak Cumhuriyet döneminin devraldığı, Mülkiye ve Harbiye Mektepleri mezunlarından, üst düzey kamu yöneticileri ise, görevde deneyim kazananlar arasından atanmıştır (Günay, 2005: 89).

XX. yy. ortasında Türk idari yapısına ve işleyişine işlerlik kazandırmak amacıyla yabancı heyet ya da uzmanlarca çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar da Türk kamu yönetiminin analizi, sorunlarının çözümü ve yeniden yapılandırılması üzerine çeşitli incelemeler, değerlendirmeler ve yönlendirmeler yapılmıştır. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik çeşitli tespitler ve öneriler getirilmiştir. İdarenin rasyonel bir işleyişe kavuşturulması amacıyla hazırlanan bu raporlar, "öz

⁹¹ Cumhuriyetin ilk döneminde memurluk rejimi, 8.3.1926 tarihli ve 788 sayılı 'Memurın Kanunu' ile düzenlenmiştir. Anılan kanun ile memurların statüsü belirlenmiştir. Memuriyete giriş eğitim koşuluna bağlanmıştır. Birden fazla başvuru durumunda ise yarışma sınavında başarılı olma şartı aranmıştır. Böylelikle kamu personel yönetiminde liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiştir. 1939 yılında yapılan değişiklikle kamu hizmetine ilk girişte yeterlik sınavı getirilmiştir. Bu alandaki en önemli değişiklik ise 1965 yılında çıkartılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

itibarıyla bugün de güncelliklerini muhafaza eden tespit ve önerileri içermektedir” (Aykaç, Durgun ve Yayman, 2003: ix).

Bu raporlardan ilki Başbakanlığın talebi üzerine Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından hazırlanan 1949 tarihli ‘Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında Rapor’dur. Söz konusu raporda, idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler arasında memurların niteliklerinin düşüklüğü sayılmıştır. Kamu hizmet kalitesinin düşüklüğü de bu liyakat eksikliğine bağlanmıştır. Söz konusu raporda, memur dağılımının dengesiz olduğundan bahsedilmekte, memuriyete girişte sınav sisteminin uygulanması önerilmekte ve hizmet içi eğitime ağırlık verilmesi istenilmektedir. Kamu personelinin yetiştirilmesi konusuna da dikkat çekilmektedir.

Bu dönemin dikkati çeken bir diğer çalışması, James Barker başkanlığında Uluslararası İmar ve Kalkınma (Dünya) Bankasına mensup uzmanlarca hazırlanan 1951 tarihli ‘Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler Raporu’dur. Türkiye’nin ekonomik kalkınmasına yönelik olarak mali politikanın ve idari mekanizmanın incelendiği bu raporda, kamu yönetiminin bileşenleri hakkında da durum analizleri yapılarak çeşitli tavsiyelerde bulunulmuştur. Barker⁹² Kurulu Yazanağı (*Raporu*) olarak bilinen bu belgede, yönetim alanındaki eksikliklerden biri olarak görülen ‘yönetim becerilerine sahip elemanlar’ yetiştirmek amacıyla Türk üniversitelerinde yabancı uzmanların da görüşleri alınarak ‘kamu yönetimi ve işletmecilik kürsüleri’ kurulması önerilmiştir (The Economy of Turkey’den aktaran Emre, 2003: 61). Türk kamu yönetiminde yükselmede kıdemden ziyade liyakatin esas alınması gerektiği belirtilmiştir. Kamu yöneticilerinin niteliğini yükseltmek amacıyla eğitim yapılmasına ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Kamu personel politikasını belirlemek ve yürütmek amacıyla merkezî düzeyde bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir. Barker Kurulu Raporu tavsiyeleri doğrultusunda; 1953 yılında ‘Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’, 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine bağlı olarak ‘Âmme İdaresi Kürsüsü’ açılmıştır.

⁹² “Kıta Avrupa’sı geleneğinin tesiriyle, 1950’li yıllara kadar ‘İdare Hukuku’ ve ‘Siyaset Bilimi’ kapsamı içinde incelenen yönetim olgusu, 1951 yılında Dünya Bankasından bir komisyon tarafından hazırlanan Barker Kurulu Raporu ile yeni bir döneme girmiştir. Bu raporla, ‘Türk üniversitelerinde yabancı uzmanların da görüşü alınarak, üniversite öğrencilerinin yanı sıra uygulamacıların da gereksinmelerini karşılamak üzere kamu yönetimi ve işletmecilik kürsü ya da bölümlerinin kurulması’ önerilmiştir.” (Aykaç, Durgun ve Yayman, 2003: ix)

James W. Martin-Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan ‘Maliye Bakanlığı’nın Organizasyon, Metod ve Personel Problemleri’ başlıklı Rapor’da (1951) ise Maliye Bakanlığı özelinde, üst kademe yöneticilerinin niteliklerinin yetersiz olması nedeniyle işe alma usullerinin geliştirilmesi, memurların yetiştirilmesi ve personel hizmetlerinde eşgüdüm sağlayacak bir devlet personel dairesinin kurulması önerilmiştir. Yöneticilere verilecek kurslarla teknik bilgilerinin artırılması, personel dairesinin de üniversite ve diğer yükseköğretim kurumlarıyla birlikte çalışması gerektiğinin altı çizilmiştir.

Türkiye’de yeni bir personel rejimi kurma çalışmalarına yönelik olarak OECD uzmanı Van Mook tarafından ‘İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme’ adlı bir rapor hazırlanmıştır. Mook Raporu’nda; iyi koordine ve formüle edilmiş bir personel politikası için öncelikle üst düzey yöneticiliklere terfi usullerinin liyakat ve tecrübe esasına göre yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yönetici sınıfa nitelikli personelin alınmasında ve yetiştirilmesinde, yöneticilerin uzmanlığının bir ön koşul olduğu dile getirilmiştir. Yöneticilerin yetiştirilmesinde akademik eğitimin yanı sıra teknolojik eğitimin de önemli olduğu ifade edilmiştir. Kamu yöneticilerinin merkezî ve yerel düzeyde olmak üzere hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerden geçirilmeleri gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Bu dönemdeki çalışmalardan birisi de Birleşik Amerika Milletlerarası Kalkınma Örgütü’nde görev yapan Richard Podol tarafından 1963 tarihli ‘Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi’ isimli rapordur. Türk idari yapısının irdelendiği bu raporda, Türk kamu personel sisteminin yönetici boyutu ele alınmıştır. Üst kademe yöneticilerinin, teknik bilgilerinin ve pratik becerilerinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yöneticilik eğitiminin, nitelik açısından (üniversitelerde ağırlığın hukuk ve iktisat üzerine olması nedeniyle) modern endüstri toplumunun gerektirdiği davranışları kazandırması gerektiği ifade edilmiştir. Podol’un çalışmasının özgünlüğü ve diğerlerinden ayrılan yönü, daha önce ve sonra yapılan reform çalışmaları kamu yönetimi sistemini ele alan kapsamlı incelemeler iken bunun, yöneticiler üzerinden yönetim aygıtını irdeleyen bir çalışma olmasıdır (Yayman, 2005: 253).

Mook ve Podol Raporlarında, benzer şekilde yöneticilerin yetiştirilmesinden TODAİE gibi merkezî bir kurumun sorumlu olması gerektiği belirtilmiştir. Merkezî yöneticilik eğitiminin, üniversiteler veya TODAİE tarafından yapılabileceğinden söz edilmiştir. Eğitim verecek kurumların müfredatlarının nasıl olması gerektiğine ilişkin önerilerde

bulunulmuştur. Yabancı dil bilmenin, yabancı ülkede eğitim görmenin ve yabancı uzman desteğinin önemine vurgu yapılmıştır.

2.4.1.1. Siyasal Bilgiler Okulu/Fakültesi

Tanzimat Dönemi'nde sivil bürokrasiye yönetici yetiştirmek üzere açılan Mekteb-i Mülkiye, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra da eğitim faaliyetlerine devam etmiştir. Okulun adı 16 Haziran 1935 tarihli ve 2777 sayılı Kanunla 'Siyasal Bilgiler Okulu' olarak değiştirilmiştir. 1936 yılında Ankara'ya taşınan ve öğrenim süresi dört yıla çıkarılan okulun programında 'Şehircilik', 'Mahallî İdareler' ve 'Türk İdare Teşkilatı Tarihi' gibi yeni derslere yer verilmiştir (Aykaç, 2003: 51).

Siyasal Bilgiler Okulu, 23 Mart 1950 tarihli ve 5627 sayılı Kanunla 'Siyasal Bilgiler Fakültesi' adıyla Ankara Üniversitesine bağlanmıştır. Siyasal Bilgiler Fakültesinde 'Âmme İdaresi' dersleri okutulmaya başlanmıştır (Çankaya, 1968-1969: 657-658). Mihçioğlu: "ilk kamu yönetimi dersinin,⁹³ TODAİE'nin Birleşmiş Milletler adına ilk Eşyönetmeni olan Profesör Gunnar Heckscher tarafından 1952-53 öğretim yılında SBF'nin IV. sınıf İdari Şubesi ile Mali Şubesinde okutulduğunu belirtmektedir" (1988: 29).

Siyasal Bilgiler Fakültesinin 1951-52 dönemi ders programı incelendiğinde (Mihçioğlu, 1988: 30), Kıta Avrupası yönetim geleneği etkisinde, hukuk ağırlıklı bir kamu yönetimi eğitiminin yapıldığı görülmektedir. "Örneğin 1952-56 akademik yıllarında Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin 'idare şubesi' öğrencilerinin, aldıkları toplam elli dersin yirmisinin hukuk, altısının siyaset bilimi iken yalnızca üç tanesinin kamu yönetimi dersi olması" (Heper ve Berkman'dan aktaran Güler, 1994: 12) bu durumu doğrular niteliktedir. Kamu yönetimi, hukuksal-yapısal bir bakış açısı ile idare hukuku kitapları içerisinde yer almıştır.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1957 yılında 'Âmme İdaresi Kürsüsü' kurulmuştur. Kürsünün adı, Ankara Üniversitesi Senatosunun 27.6.1967 günü yaptığı 544 sayılı toplantıda alınan 359 sayılı kararla 'Kamu Yönetimi Kürsüsü' olarak değiştirilmiştir (Mihçioğlu, 1988: 58). Siyasal Bilgiler Fakültesi Profesörler Kurulunun 1967 yılı Nisan'ında kürsülerle ilgili olarak aldığı karara göre Kamu

⁹³ (...) TODAİE Kodirektörü Prof. Gunnar Heckscher, 'Âmme İdaresinde Modern Temayüller' başlıklı Enstitü'nün ilk dersini katılımcılara anlatmıştı (Tural, 2014: 51).

Yönetimi Kürsüsüne bağlı öğrenceler şunlardı: (1) Yönetim Bilimi (ikinci sınıfta haftada iki saat, zorunlu), (2) Personel İdaresi (yeni kurulan İşletmecilik Bölümü'nün üçüncü sınıfında haftada iki saat, seçimlik), (3) Yönetim Bilimi (Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü 4. sınıfta haftada iki saat, zorunlu), (4) Örgüt ve Yöntem (Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü ile İşletmecilik Bölümü 4. sınıf için seçimlik, haftada iki saat) (Mihçioğlu, 1988: 58-59).

Siyasal Bilgiler Fakültesi, üniversite eğitimi sonrası yöneticilik eğitiminin geliştirilmesinde de önemli bir rol oynamıştır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün kurulup geliştirilmesi, Siyasal Bilgiler Fakültesinin, memleketin idari ihtiyaçlarını karşılamak için yapmış olduğu büyük hizmetlerden biridir (Çankaya, 1968-1969: 689).

Mekteb-i Mülkiye geleneğinden gelen Siyasal Bilgiler Fakültesi, Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetimi eğitiminde ve yönetici kadrolarının yetişmesinde önemli bir rol oynamaktaydı. İlk on mecliste, bürokrat kökenli üyelerin %68'i yeni adıyla Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarından oluşmaktaydı (Eryılmaz, 1998: 157).

2.4.1.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)

Türk kamu yönetiminde planlı kalkınma dönemi öncesi idari reform çalışmaları kapsamında atılan en önemli adımlardan birisi de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kurulmasıdır.⁹⁴ TODAİE, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Teşkilatı arasındaki 'Teknik Yardım Esas Anlaşmasına' ek olarak imzalanan 8 Mayıs 1952 tarihli ve «1 sayılı Teknik Yardım Anlaşması» ile Ankara'da kurulmuştur (Tural, 2014: 41, 95, 98). Kamu yönetimi eğitimi geliştirmek, özelde Türkiye genelde ise tüm Orta Doğu ülkelerine bu alanda ileri eğitim imkânları sunmak üzere kurulan Enstitü; bilimsel, yönetsel ve mali özerkliği ile tüzel kişiliği olan bir yükseköğretim kurumudur.

Enstitü'nün kurulması ve çalışması hakkında planlar yapmak üzere bir Etüd Grubu oluşturulmuştur. Etüd Grubu tarafından Enstitü'nün amacı, görevleri ve dayandığı temel ilkeler belirlenmiştir. Amme İdaresinin gelişmesine yararlı ilmî çalışmalarda

⁹⁴ TODAİE'nin kuruluş sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. Erkan Tural, (2014). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin TODAİE Tarihi: 1940-1990*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

bulunmak, memurların mesleki yetişmelerinde tekâmül sağlamak, ayrıca Enstitü içinde ve dışında öğrenim, araştırma ve inceleme yapacaklara türlü yollarla yardım etme, araştırma ve öğretim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olma da bu vazifeler arasındadır [Türkiye – Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu Lâyihası ve Muvakkat Encümen Mazbatası (1/161), m. II]. “Amme İdaresinin muasır telakkisine göre gelişmesine yararlı çalışmalar yapmak suretiyle idare sanatında eleman yetiştiren ve memurların idari sahada olgunlaşmasını sağlamayı hedef tutan” Enstitü, bunun için şu görevleri yüklenmiştir: “A) Öğretim ve yetiştirme, B) Araştırma ve yardım, C) Derleme ve neşriyat, D) Öğretim, araştırma ve inceleme yardımları, E) Türkiye ve Orta Doğu memleketlerinde Amme İdaresi sahasında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak” (25/6/1958 tarihli ve 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu, m. 2).

“TODAİE’de ‘Amme İdaresi Prensipleri’, ‘Amme Muhasebesi’, ‘Amme İdaresinde Teşkilat ve Metodlar’ ve ‘Amme İdaresinde Personel Sevki İdaresi’ dersleri ile başlayan akademik faaliyet” (Tural, 2014: 53), müfredata yeni derslerin eklenmesiyle artmıştır. Yeni derslerin içinde ‘Toplum Kalkınması’, ‘Personel Yönetimi’, ‘Halkla İlişkiler’, ‘İnsan İlişkileri’, ‘Kamu Yönetiminin İlkeleri’ ve ‘Organizasyon-Metod’ yer almaktadır (Güler, 1994: 12). Enstitünün akademik kadrosunda, kendi teşkilat kanununa ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa tabi olarak görev yapan öğretim üyeleri bulunmaktaydı. Ayrıca kamu yönetiminde tecrübe ve eserleriyle tanınan uzmanlar ile üst düzey bürokratlarda Enstitü öğretim ve araştırma faaliyetlerinde görevlendirilmekteydi.

TODAİE faaliyetlerinin ağrılık merkezini «öğretim ve yetiştirme» hizmetleri oluşturmuştur. Bu amaca yönelik olarak kamu yönetimi öğretimini geliştirme, kamu görevlilerinin modern idari ilke ve tekniklere göre gelişmelerini sağlama, orta-üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirme ve kamu yönetimi için öğretim görevlisi eğitim gibi misyonlar üstlenmiştir. Enstitüde; üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirmek amacıyla lisansüstü eğitim programları ile uzun dönemli; seminer, kurs gibi etkinlikler ile de kısa süreli öğretim ve yetiştirme faaliyetleri düzenlenmiştir.

TODAİE’nin temel faaliyetleri kamu yönetimi alanında, bilimsel bilgi üretmek ve üniversite mezunu kamu yöneticilerine yüksek lisans ve doktora eğitimi vermektir (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2017b: 38). Buna göre Enstitünün öğretim ve yetiştirme faaliyetlerinin temelini, ‘yüksek lisans’ ve ‘doktora’ programları

oluşturmuştur. “Kamu görevlilerinin, kamu yönetimi ve yönetim bilimi alanında uzmanlaşmalarını sağlamak, kamu yönetiminin orta ve üst düzey yönetici ihtiyacını karşılamaya katkıda bulunmak ve kamu yönetimi alanına öğretim elemanları yetiştirilmesine yardım etmek üzere” (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği, m. 1), TODAİE’de 2018 yılı itibarıyla Kamu Yönetimi (Gündüz-Akşam), Yerel Yönetimler, Güvenlik Yönetimi, Adalet Yönetimi, Eğitim Yönetimi, Afet Yönetimi, Göç Yönetimi, Enerji Yönetimi ve International Public Administration Master Programme-APEP yüksek lisans programları; Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ile Political Science and Public Administration Ph.D. Programme doktora programları açılmıştır. TODAİE’den bugüne kadar (2017) 5.349 kamu görevlisi yüksek lisans ve doktora programlarından mezun olmuş olup, kısa süreli eğitim programlarıyla da 100.000’e yakın kamu görevlisine eğitim hizmeti sunulmuştur (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2017b: 10).

TODAİE’nin yüksek lisans ve doktora programlarına başvuran adayların yazılı ve sözlü giriş sınavlarında başarılı olmaları gerekmektedir. Sözlü sınavda adayın analiz yeteneğinin ve anlama kabiliyetinin ölçülmesi amaçlanmaktaydı. TODAİE’de tüm kamu görevlilerinin katılabildiği iki yıl süreli ‘Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı’ bulunmaktaydı. Program, kamu görevlisi öğrencilerin dokuz ay aylıklı izinli sayıldığı, tam zamanlı bir kamu yönetici yetiştirme programı niteliğindedir. Programın birinci akademik yılında öğretim yapılmakta, ikinci yılında ise gerekli krediyi kazanan öğrencilere ‘Tez’ hazırlanmaktaydı. Söz konusu programa; en az dört yıllık lisans öğrenimi veren bir yükseköğretim kurumunu bitiren, yükseköğrenim sonrası en az dört yıl kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan, 45 yaşını geçmemiş, Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavından (ALES/e-ALES) eşit ağırlıklı puan türünden en az 55 puan alan ve yazılı/sözlü giriş sınavlarında başarılı olan kişiler başvurabilmekteydi. Programı başarı ile bitirenler ise ‘Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Diploması’ almaya hak kazanmaktadır.

TODAİE ‘Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı’na ise tezli yüksek lisans programından mezun olanlar için mezuniyet notu 100 tam puan üzerinden en az 75 puan olan (Tezsiz yüksek lisans programından mezun olanlar için 100 tam puan üzerinden en az 85 puan), Yabancı Dil Seviye Tespit Sınavından (YDS) en az 65 puan alan ve ALES/e-ALES eşit ağırlıklı puan türünden en az 65 puan alan kişiler başvurabilmekteydi. Doktora giriş sınavı, yazılı bilim ve sözlü aşamalardan

oluşmaktaydı. Öğrenim süresi sekiz dönem olan bu programda; yeterliliği geçtikten sonra tezlerini yazarak teslim eden ve doktora tez savunma sınavını da başarıyla tamamlayan öğrencilere ‘Doktora Diploması’ verilmekteydi.

TODAİE’de öğrenim gören kamu görevlileri, eğitim süresince izinli sayılmakta, bütün özlük hakları saklı kalmakta, maaş ve ödeneklerini kurumlarından almaya devam etmekteydi. Enstitüyü başarı ile bitirenlerin geçirdikleri süreler kıdemlerine sayılmakta ve her başarılı öğrenim yılı için (2 yılı geçmemek şartıyla) bir kademe ilerlemesi uygulanmaktaydı.

Enstitü, sürdürmekte olduğu akademik etkinliklerin yanı sıra çeşitli kamu yöneticisi yetiştirme programları uygulamaktaydı. TODAİE Sürekli Eğitim Merkezi aracılığıyla düzenlenen bu programlar; “Yöneticiliği Geliştirme Eğitimleri, Mesleki Eğitimler, Kişisel Kaliteyi Geliştirme Eğitimleri, Genel Amaçlı Eğitimler, İnsan Kaynaklarını Geliştirme Eğitimleri” olmak üzere beş başlık (program türleri) altında gruplandırılabilir” (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2017a: 38). Merkezin, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen talepler doğrultusunda çeşitli seminer, kurs ve benzeri kısa süreli öğretim ve yetiştirme programlarını düzenleme, organize etme ve koordine etme gibi fonksiyonları bulunmaktaydı. Ayrıca kısa süreli eğitim projeleri ve uzaktan eğitim programları ile yöneticilerin yeterliliklerini geliştirici etkinlikler de düzenlenmekteydi. Bu yönüyle Enstitü, sunduğu hizmet içi eğitim programları ile mevcut kamu yöneticilerinin uzmanlaşmasına katkı sağlayan bir kurum hüviyetindeydi.

TODAİE tarafından Türk kamu yönetiminin yapısal/işlevsel sorunlarının tespitine yönelik araştırmalar yapılmıştır. Genel akademik ve uygulamaya dönük çeşitli projeler yürütülmüştür. Bunlar arasında, Türkiye’nin ilk ve en geniş kapsamlı kamu yönetimi araştırması olarak bilinen ‘Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu’ (MEHTAP) ile Bakanlar Kurulu kararıyla TODAİE’nin öncülüğünde oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu’nun hazırladığı ‘İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler’ başlıklı raporlar sayılabilir. Ayrıca Türk kamu yönetimini bütüncül bir bakış açısı ile incelemek üzere TODAİE’nin genel sorumluluğu altında yürütülen ‘Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’ (KAYA) sonuçları da ‘Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor’ olarak 1991 yılında yayımlanmıştır. TODAİE’nin, Türk kamu yönetiminin uygulama sorunlarını, ulusal veya kurumsal

düzeyde yaptığı araştırmalarla belirleyerek, kamu yönetimi eğitimine önemli bir katkısı olmuştur (Bilgin, 2015: 330).

TODAİE, kamu yönetimi alanında ulusal ve uluslararası düzeydeki gelişmeleri takip etmek, yapılan araştırmaları derlemek ve yayınlamak suretiyle Türkçeye kazandırmak gibi misyonlar da üstlenmiştir. Enstitü, kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan eğitim malzemelerini karşılamak üzere çeşitli ders kitapları, telif ve çeviri eserleri⁹⁵ de yayınlamıştır. Enstitü kuruluşundan 2017 yılı sonuna kadar, kamu yönetimi ve sosyal bilimler alanında 386 kitap yayınlamıştır (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2017b: 24). TODAİE tarafından; “Amme İdaresi Dergisi, TODAİE’s Review of Public Administration, Turkish Public Administration Annual, İnsan Hakları Yıllığı, Turkish Yearbook of Human Rights, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi” (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2017a: 11) gibi akademik nitelikli süreli yayınlarda çıkarılmıştır.

TODAİE, Türkiye’de kamu yönetimi eğitiminin ilk yapıldığı yerdir (Tural, 2014: V). Aynı zamanda Enstitü, bir kamu yönetimi hizmet içi eğitim merkezi olarak faaliyet göstermiştir. Kamu görevlilerine yönelik hizmet içi eğitimler vermiş, yüksek kademeli yöneticiler için fonksiyonel eğitim programları düzenlemiş ve bu alanda genel koordinasyonu sağlamaya çalışmıştır. Mevcut kamu yöneticilerinin niteliklerinin artırılmasına yönelik eğitim programları da uygulamıştır.

TODAİE’de iş birliği protokolü imzalanan devletlerin kamu görevlileri de öğrenim görmüştür. Kendi hükûmetleri tarafından Enstitüye teklif edilen yabancı adaylar, İcra Komitesi tarafından aranılan şartlara göre değerlendirilerek, öğrenci olarak kabul edilmiştir. Enstitü tarafından kamu yönetimi ile ilgili yurt içinde ve dışında çeşitli kongre, sempozyum, konferans, forum ve çalıştay gibi bilimsel toplantılar düzenlenmiştir. Öğrenim gören yönetici adayları, yurt dışı eğitim programlarına gönderilmiştir. TODAİE’nin çeşitli uluslararası kamu yönetimi örgütlerine üyelikleri de bulunmaktaydı. Enstitü; 1987 yılında Uluslararası Yönetim Okulları ve Enstitüleri Birliğine (IASIA), 1990 yılında Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsüne (IIAS) ve Avrupa Kamu Yönetimi Grubuna (EGPA) üye olmuştur.

⁹⁵ TODAİE tarafından yayınlanan çeviri eserler, Türk kamu yönetimi literatürünün gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunmuştur.

TODAİE, üst düzey kamu yöneticisi olabilmek için bitirilmesi zorunlu olan bir okul değildi. Lisansüstü eğitim programlarına kabulde aranan tecrübe şartı da TODAİE'nin doğrudan kamu yöneticisi yetiştiren bir kurum olmadığını göstermekteydi. Enstitü mezunlarının üst yönetsel mevkilere atanması konusunda da yasal bir zorunluluk bulunmamaktaydı.

TODAİE, kuruluş dönemi ve amaçları açısından ENA ile benzemesine karşılık, yapı ve işleyiş bakımından farklılık göstermektedir. ENA, üst düzey kamu yöneticilerinin hem seçilmesinde hem de yetiştirilmesinde rol oynarken, TODAİE sadece seçilenlere yönetim eğitim desteği vermiştir.⁹⁶ Bu anlamda Enstitü, Fransız ENA'nın üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmede sahip olduğu güçlü konuma hiçbir zaman gelememiştir.⁹⁷ Bu nedenle TODAİE, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde etkin bir rol üstlenememiştir. 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de kapatılmıştır (703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname).

2.4.1.3. Siyasal Bilgiler Fakülteleri - İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri

Türkiye'de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik kamu yönetimi eğitimi, 1950'li yıllardan itibaren İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi bünyesinde açılan 'Yönetim Bilimleri' ve 'Siyasal Bilgiler' Fakültelerinde verilmeye başlanmıştır. Bu akademilerin tüm fakülteleri daha sonra birleştirilerek bugünkü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin temelleri atılmıştır. Kamu yönetimi eğitimi, Siyasal Bilgiler Fakülteleri ve İİBF'lerle yaygınlık kazanmıştır. 1974 yılında artan ihtiyaca paralel olarak modern yöneticiler yetiştirmek amacıyla TODAİE bağlı Sevk ve İdare Yüksek Okulu açılmıştır. 1984 yılına kadar eğitim hayatına devam edilen bu okulda; 'Kamu Yönetimi Hukuku', 'Yönetim Bilimine Giriş', 'Personel Yönetimi' vb. dersler verilmiştir (Tural, 2014: 195, 206-207).

⁹⁶ Baysal'a göre: "Bu farklılığın temel nedeni, kamu yöneticiliğinin ayrı bir uzmanlık olarak değerlendirilmeyip, belirli kriterlere uygun vasıftakilerin yönetici olarak atanması yönündeki fiili uygulamadır" (2016: 207).

⁹⁷ Yöneticiliğe atanmak için bu kurumdan mezun olma gibi bir zorunluluğun olmaması, toplum ve siyasiler nazarında yönetim bilimi ve yöneticilik mesleğinin beklenen ölçüde önemsenmemesi ve kurumların yönetici eğitimi konusunda TODAİE'nin sunduğu hizmetlerden etkin biçimde yararlanma yoluna gitmemesi gibi nedenler bu sonucu doğurmaktadır (Baysal, 2016: 205).

Türkiye’de modern anlamda üst düzey yöneticilik eğitiminin verilmesi, kamu yönetimi disiplininin gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. Kamu yönetimi disiplininin Türkiye’de bir eğitim alanı olarak ortaya çıkması ise II. Dünya Savaşı sonrası döneme denk gelmektedir (Baysal, 2016: 201). Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin teknik bir sorun olduğu ve bunun da eğitimle giderilebileceği kabul edilmiştir. Bu dönemde uluslararası kuruluşların da desteğiyle yönetici yetiştirme programları hayata geçirilmiştir. 1952 yılında TODAİE açılmıştır. 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde ‘Âmme İdaresi Kürsüsü’ kurulmuştur. Kürsünün adı, 1967 yılında ‘Kamu Yönetimi Kürsüsü’ olarak değiştirilmiştir. Orta Doğu Teknik Üniversitesinde (ODTÜ) ‘İdari Bilimler’ adında bir fakülte açılmıştır. Bu arada Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi, ‘Âmme İdaresi’ ve ‘İş İdaresi’ bölümlerine ayrılarak ihtisaslaşmaya yönelmiştir (Balta, 2003: 44).

4 Kasım 1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve bu kanuna dayanılarak yapılan çeşitli düzenlemelerle, Kamu Yönetimi, bütün İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri’yle Siyasal Bilgiler Fakülteleri’ne müstakil birer bölüm olarak yaygınlaştırılmıştır (Eryılmaz, 2019: 78). 1990 sonrası ‘Kamu Yönetimi’ ve ‘Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi’ bölümleri aracılığıyla verilen akademik eğitimler,⁹⁸ kurulan yeni üniversitelerle birlikte ülke geneline yaygınlaşmıştır.⁹⁹ Kamu yönetimi öğretiminde, lisans ve lisansüstü düzeyinde çeşitli yükseköğrenim programları açılmıştır. Üniversitelerde gerçekleştirilen kamu yönetimi eğitim/öğretim yöntemleri (örgün, uzaktan, gündüz-gece) ve ders programları (zorunlu-seçimlik) çeşitlilik göstermiştir. Özellikle uzaktan eğitimin yaygınlaşması ile birlikte sanal düzlemde yeni pedagojik yaklaşımlar ağırlık kazanmıştır. Lisans düzeyinde kamu yönetimi eğitimi, Türk kamu yönetimi hizmet öncesi yönetici yetiştirme düzeninin de önemli bir parçası sayılmıştır.

⁹⁸ Dünyada kamu yönetimi eğitiminin yapıldığı fakültelerde son yıllarda interdisipliner bir eğitim verilmektedir. Kamu yönetimi ve/veya siyaset bilimi eğitimi veren bu programlar sosyal bilimlerdeki ilgili birçok disiplin ve özel program alanlarıyla çevrilidir (Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015: 261).

⁹⁹ Öztıp: “Türkiye’de kamu yönetimi bölümlerinin akademik kuruluş ve işleyişleri ile eğitime yönelik ilke ve standartlarını belirleyecek, ABD’deki ASPA, NASPAA ve ile EAPAA benzeri ulusal bir örgütlenmeye ihtiyaç bulunduğunu belirterek, kamu yönetimi bölümleri arasında iletişimi ve iş birliğini sağlayacak, alandaki bilimsel etkinlikleri/yayınları düzenleyecek, lisans ve lisansüstü eğitim standartlarını belirleyecek ve akreditasyon hizmeti sunacak bir örgütlenmenin tesis edilmesinin, kamu yönetimi eğitiminin kalitesini arttırmak açısından katkı sağlayacağını” (2019: 71) belirtmektedir.

1960'lı yıllarda Türk kamu yönetimi eğitimi, geleneksel örgüt analizi üzerine yoğunlaşmıştır. Örgütsel davranış, yönetsel psikoloji vb. yaklaşımlar daha geç tarihlerde, 1960'lı yılların sonlarında ve daha çok çeviri kitaplarla gündeme gelmeye başlayacaktır (Güler, 1994: 11-12). 1970'lere gelindiğinde, kamu yönetimi araştırma ve öğretiminde hukuki yaklaşımın etkileri devam etmekle birlikte, ampirik çalışmalara dayalı ve yönetimin davranış boyutunu vurgulayan bir yaklaşımın geliştiği görülmüştür (Ömürgönülşen, 2010: 147). “Ampirik araştırmaların sayısının giderek arttığına ve bu arada başka ülkelerde geliştirilmiş kavram ve hipotezlerin Türkiye somutunda denenmesi yönünde” (Heper ve Berkman, 1979: 11) yoğun bir çaba harcandığı bu dönemde, ABD'deki gelişim çizgisinin etkisiyle, kalkınma yönetimi ve karşılaştırmalı kamu yönetimi dersleri Türk kamu yönetimi öğretim programlarına eklenmiştir. 1980 sonrasında uluslararası konjonktür doğrultusunda ‘kamu işletmeciliği’ yaklaşımı, kamu yönetimi eğitimi etkilemiştir. Nitekim bu dönemde kamu yönetimi bilgisinin ve eğitiminin içeriğinde hukuksal yaklaşımın gerilediği görülmüştür. 1990'lı yılların sonundan itibaren de ‘yönetişim’ anlayışı, kamu yönetimi eğitimi etkilemeye başlamıştır. Avrupa Birliği (AB) tam üyelik sürecinin değişimin tetikleyicisi olduğu 2000'li yıllardan sonra ise kamu yönetimi ders programları yeniden düzenlenmiştir.

2.4.2. Planlı Kalkınma Dönemi Sonrasında Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi (1960-1980)

Planlı kalkınma dönemi sonrası üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, yapısal ve niteliksel bir değişim geçirmiştir. Kamu yönetiminin, kalkınmanın etkili bir aracı olarak kullanılmak istenmesi, üst düzey yöneticilerin de iyi bir şekilde yetiştirilmesini gerektirmiştir. Üst kademe yöneticileri, özellikle de ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerektirdiği şekilde yetiştirilmek istenmiştir. Planlı dönemde kurumsal bir yaklaşım izlenerek üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik hukuki bir çerçeve oluşturulmuş, kurumsal düzenlemelere gidilmiş ve çeşitli araştırma projeleri hazırlanmıştır.

Planlı dönemde, kamu istihdam rejiminin geliştirilmesi kapsamında yapılan ilk kurumsal düzenleme, Devlet Personel Dairesinin (DPD) kurulması olmuştur. 17.12.1960 tarihli ve 160 sayılı kanunla kurulan DPD'ye kamu yönetimine nitelik

kazandırmak amacıyla personel rejimini; ülkenin iktisadi, mali, sosyal koşullarına ve hukuki esaslarına uygun olarak düzenleme ve bu düzeni değişen koşullara göre uyarlama ve sürdürme görevi verilmiştir. Ayrıca kuruma, personelin yetiştirilmesi ve üst düzey kadrolara hazırlanması için uygun teknikleri tespit etme görevi de verilmiştir.

Bu dönemde Türk kamu personel sistemi açısından bir diğer önemli gelişme de hâlen yürürlükte olan 23.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkartılması olmuştur.¹⁰⁰ Türk kamu personel rejiminin temel dayanağı olan bu kanunun 3. maddesinde; 'Sınıflandırma', 'Kariyer' ve 'Liyakat' temel ilkeler olarak kabul edilmiştir.¹⁰¹ Genelde memurların özelde ise üst düzey kamu yöneticilerinin söz konusu ilkeler ışığında seçilmesi ve yetiştirilmesi öngörülmüştür.

Planlı dönemde yapılan geniş kapsamlı araştırmalardan ilki 'Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi'dir.¹⁰² Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) isteği üzerine TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde hazırlanan bu projede, merkezî hükûmet teşkilatı bütüncül bir yaklaşımla ele alınmıştır. Teşkilatın, 'daha rasyonel bir dağılışa ve kuruluşa' sahip olması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Personel rejiminin düzeltilmesi ve geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yönetimin gelişimi, personelin ehliyetine ve liyakatine bağlanmıştır. 24 Nisan 1963'de Başbakanlığa sunulan bu raporda; reformların başarısı, üst düzey kamu yöneticilerine bağlanmıştır. Üst düzey yönetici adaylarının özel bir ön eğitimden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu yöneticilerin her türlü toplumsal sınıf, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arındıkları varsayılmıştır. Ancak gerçekte üst yönetim düzeylerinde siyasal bağlantı ve

¹⁰⁰ Türk kamu personel rejimini şekillendiren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, pek çok defa değişikliğe uğramıştır. Ancak mevcut halinin de ihtiyaca cevap vermediği, bu nedenle de yerine çağdaş bir personel yasasının çıkartılması gerektiği yönünde çeşitli tartışmalar vardır.

¹⁰¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkeleri şunlardır: (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, m. 3)

Sınıflandırma:

A) Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.

Kariyer:

B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.

Liyakat:

C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

¹⁰² Türk kamu yönetiminde, yerli uzmanlarca ulusal düzeyde gerçekleştirilen ilk araştırma olan MEHTAP; yöntemi, niteliği ve kapsamı bakımından sonraki idari reform çalışmalarına öncülük etmiştir. İdari reform çabalarına nitelik ve süreklilik kazandırmıştır.

düşüncelerin yoğunluğu, üst yönetim düzeylerinde bulunanların çoğunun ciddi bir yönetim eğitiminden geçmemiş bulunmaları bu varsayımdan hareketle bir yere varılamayacağını daha sonraki yıllarda göstermiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 17).

8 Aralık 1971 tarihli ve ‘İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler’ başlıklı İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda, idari reformun anlamı ve niteliği belirlenmiştir. Bununla beraber reform kavramına yaklaşımı ve nedenlerini sorgulayışıyla, günümüz literatüründe dahi ilgi merkezi olan bir konuya 70’ler Türkiye’sinden önemli ipuçları sunmaktadır (Tural, 2014: 187). Kamu hizmeti kavramında yaşanan değişimler ışığında yapılacak reformların genel yönü ve stratejisi çizilmiştir. Türk kamu yönetiminin fotoğrafı çekilerek, personel yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm önerileri getirilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1963-1967) ‘İdarede Yeniden Düzenleme’ bölümünde; plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için öncelikle planların uygulanmasında en önemli araç olan kamu idaresinin kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesinin şart olduğu belirtilmiştir. Bunu yerine getirmek üzere idarede yapılacak yeniden düzenlemenin ana ilkeleri arasında da “iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek” (DPT, 1963: 79) sayılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (1968-1972) göre: “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün kamu sektöründe mezuniyet sonrası eğitim vererek yüksek amme idarecisi yetiştirmesi imkânları sağlanacak, Enstitü buna göre desteklenecektir” (DPT, 1967: 186). ‘Uygulanacak Politikalar’ başlığı altında ise “Yüksek idarecilik kademelerine atanacak kimselerden belirli tahsil üstünde, mezuniyet sonrası ehliyet ve idarecilik eğitiminde başarıya ulaştığını gösteren yetenek aranacaktır” (DPT, 1967: 157) denilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1973-1977) ‘Kamu Kesimi Reformu’ başlığı altında; “Kamu kesiminde merkezî idareyi, taşra yönetimini, mahallî idareleri ve kamu iktisadî kuruluşlarını kapsayan, kamu görev, kadro ve personelini bir bütün olarak ele alan bir reform yapılacaktır. Bu reformla özellikle kamu yöneticisinin yetiştirilmesine önem verilecek, kamu yönetiminin kendi kendini sürekli ve sistemli biçimde geliştirip, yenileyecek bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde daha hızlı ve etkin iş

görmesi sağlanacaktır. Bunun için, ayrıca, merkezî düzeyde etkili bir yol gösterme, destek, gözetim ve denetim gerçekleştirilecektir” (DPT, 1973: 997) denilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1979-1983); kamu yöneticilerinin çağdaş yönetimi ve yöntemleri bilen ve bu bilgileri uygulamaya aktarabilecek nitelikte eğitilmeleri için merkezî düzeyde gerekli önlemlerin alınacağı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün bu işlevi yerine getirebilecek biçimde yeniden düzenleneceği, bu konuda başka eğitim kuruluşlarından da yararlanılacağı, ayrıca meslek personelinin hizmet içi eğitim konusunda özendirici önlemler alınacağı, belli konularda yetiştirilen personelin bu alanlar dışında çalıştırılmasından sakınılacağı belirtilmiştir (DPT, 1979: 301).

2.5. GÜNÜMÜZDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

1980 sonrasında devletin değişen tanımına, rolüne ve işlevine koşut olarak kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşüm, nitelikli yöneticilere duyulan ihtiyacı da artırmıştır. Lokal ve global gelişmelerin katalizör olduğu bu süreç, yöneticilerin niteliğini ön plana çıkarmıştır. Bunun sağlanabilmesi için kamu yönetiminde görev alacak kamu görevlilerinin yetiştirilmesini amaçlayan eğitim ve öğretim faaliyetlerinde yeni düzenlemeler yapıldığını, akademik programlarda önemli sayılabilecek değişiklikler yapıldığını üniversiter düzeyde yeni programlar açıldığını biliyoruz (Aykaç, 2003: 47).

1980 sonrasında dünyada etkinliğini artıran neo-liberal politikalar, kamu yönetiminde yapısal uyarlama programlarını gündeme getirmiştir. Küreselleşmenin sürükleyici paradigmasını oluşturduğu bu süreçte kamu yönetiminin yapısı, kapsamı ve çalışma yöntemleri yeniden kurgulanmıştır. Bu reform çabalarına paralel olarak üst düzey bürokrasi de nitel ve nicel olarak geliştirilmek istenmiştir. Yöneticilerin yetiştirilmesinde farklı yaklaşımlar ve uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Bu dönemde işletme yönetimine ilişkin temel değer, yapı ve tekniklerin kamu yönetiminde kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Devlette verimlilik ve etkinlik arayışları kapsamında yürütülen bu çabalar; stratejik planlama, performans değerlendirme, yönetim bilgi sistemleri, program bütçe ve toplam kalite yönetimi gibi başarılı özel sektör tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması pratiğine dayanmaktadır. Bu ‘teknik’ bakış açısı, geleneksel anlamda kamu yönetimi eğitiminde

ve yöneticilerin yetiştirilmesinde ciddi bir kırılmayı da ifade etmektedir. İdari işleyişe katkı sağlayacak işletme tabanlı fikir ve pratikler, kamu yönetimi eğitim programında ağırlık kazanmaya başlamıştır. Aynı zamanda bu durum kamu yönetimi disiplininin ‘araştırma alanına’¹⁰³ ilişkin tartışmaları derinleştirirken, kamu yönetimi özelinde üst düzey yöneticilerin ‘niçin’ yetiştirilmesi gerektiği konusunu da gündeme taşımıştır.

1980 sonrası Türk kamu yönetiminde, 08.6.1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Devlet Personel Dairesi yerine ‘Devlet Personel Başkanlığı’ kurulmuştur. Söz konusu Başkanlığın görevleri arasında; “kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile ileriki kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek” (Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Mülga), m. 3/h) sayılmıştır. Ayrıca anılan KHK’da; “kamu yönetimi ile ilgili öğrenimin gelişmesini, görevlilerin modern idare esasları ve tekniğine göre bilgilerini arttırmak ve tekamülünü sağlayacak tedbirler almak, uygulamak ve bu gibi tedbirleri teşvik etmek ve desteklemek, bu alanda öğretim elemanları yetiştirilmesine yardımcı olmak” (m.9/c) görevleri de belirtilmiştir. Başkanlık, 703 sayılı KHK ile kapatılarak mevcut görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir.

1980 sonrası Türk kamu yönetiminde, çok yönlü ve geniş çaplı raporlardan birisi olan ‘Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’ (KAYA) hazırlanmıştır. TODAİE tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırması, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamaktadır (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1991: iii). 1991 yılında tamamlanan söz konusu projenin amaçları arasında; kamu personel sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptayarak bu konularda

¹⁰³ Kamu yönetimi disiplininin araştırma alanı/inceleme nesnesi hakkındaki tartışmalar için bk. Birgül Ayman Güler, (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19; Gencay Şaylan, (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22; Ali Rıza Saklı, (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120. Kamu yönetimi disiplininin köken sorununu tarihsel perspektifle ele alan öncü bir çalışma için bk. Nuray E. Keskin, (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin ‘Köken’ Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 1-28.

yapılması gerekenleri incelemek ve önermek sayılmıştır. Sınıflandırma sisteminin yetersizliği, ücret rejiminin dengesizliği, performans değerlendirmesini ölçecek nesnel ölçütlerin bulunmayışı ve merkezî sınavın yapılmayışı başlıca sorunlar olarak belirlenmiştir. Üst düzey yönetici kadrolara yapılan atamaların açık ve nesnel ölçütlere bağlanmamış olmasının, yönetimde yozlaşmaya neden olduğu belirtilmiştir. KAYA projesi, dayandığı temel paradigma ve öngördüğü değişimin temel niteliği bakımından etkili ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmayı hedeflemiştir.

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin olarak 1980 sonrası Kalkınma Planlarına bakıldığında;

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1985-1989); kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik öngörülen ilkeler ve politikalar arasında, personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuşturulacağı belirtilmiştir (DPT, 1984: 173). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990-1994); kamu kurum ve kuruluşlarında etkinlik ve verimliliğin yükseltilmesi için her kademedeki yöneticilerin modern yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlayıcı tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir (DPT, 1989: 301).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000); kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması projesi kapsamında, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır: (DPT, 1995: 119, 121)

- Yönetici sınıfta yer alacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunu kazandırılması temin edilecek, atanmaları, nitelikleri, ücretleri ve görevden alınmaları hususlarında özel düzenlemeler yapılarak, bu görevlerde gerekli performans hedeflerine ulaşamayanların öğrenim ve niteliklerine uygun diğer kamu görevlerine, eski ücretleriyle ücret eşitliği gözetilmeksizin nakledilebilmeleri sağlanacaktır. Bu çerçevede, özellikle ekonomi ve maliye yönetiminde, geniş anlamda hizmet üretimine dönük, yaratıcı işlevleri gören kamu kurumları ve birimleri açısından hukuki-rasyonel bürokrasi modeli yerine rasyonel-üretken bürokrasi modeli benimsenecektir.
- Hizmet üretimine dönük yaratıcı işlevleri gören kamu kurum ve birimlerinde rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni personel

rejiminde ayrı bir sınıf oluşturulacaktır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları özel olarak düzenlenecektir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005); kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasına yönelik olarak, kamu yönetiminde performansın artırılmasının, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmasının, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesinin, kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesinin ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlandırılmasının sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 2000a: 230). “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesinde kuruluşların ihtiyaçları ve hizmet özellikleri dikkate alınmadığından düzenlenen programların yeterli olamadığı” (DPT, 2000b: 59) ifade edilmiştir. “Kurum yöneticilerinin mutlaka yöneticilik ve iş psikolojisi eğitimlerinden geçirilmesi gerektiği” (DPT, 2000b: 67) belirtilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013); “yeni görev ve sorumlulukların gerektirdiği insan kaynağını yetiştirme konusunda etkili önlemler alınacağı, bu kapsamda kamuda nitelikli personel sayısının artırılacağı ve mevcut personelin sürekli eğitimi için gerekli tedbirlerin alınacağı” (DPT, 2006: 12) belirtilerek ussal bir personel politikası öngörülmüştür. Söz konusu planda, kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaşabilmesi için sürekli olarak eğitim, öğretim ve geliştirme süreçlerinden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018): “Uzun dönemde kalkınmanın sağlam temellere oturabilmesi için ülkemizin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi hususu önceliğini korumaktadır” (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24) denilmek suretiyle kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdam edilmesi, kamu personel süreçlerinde liyakatin esas alınması, hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması suretiyle bilgi ve becerilerin artırılması, personel verimliliğini yükseltecek bir kamu insan kaynağı yönetim modelinin oluşturulması gibi politikalar saptanmıştır.

On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) ‘Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum’ başlığı altında; “Ülkemizin beşerî yapısının güçlenmesine yönelik tüm kademelerde kapsayıcı ve kaliteli eğitim hamlesiyle bilgiyi ekonomik ve sosyal yarara dönüştüren, teknoloji

kullanımına ve üretime yatkın nitelikli insan yetiştirilmesi hedeflenmektedir” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 125) ifadesiyle üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik ilke ve politikalar belirtilmiştir.

Bazı üst düzey yöneticilerin hizmete alınmasında ‘kurumsal sistem’ uygulanmaktadır. Bu yöneticiler, bakanlık ve kurum düzeyinde yapılan giriş sınavları ile hizmete alınmaktadır. Örneğin; Adalet, Mülkiye, Vergi ve İş Müfettişliği gibi yönetici kadrolar için giriş sınavı yapılmaktadır. Bu durum kurumlara, kendi hizmet özelliklerini ve ihtiyaçlarını dikkate alarak, yönetici alım standartlarını ve politikalarını belirleme avantajı sağlamaktadır. Ancak kurumsal bazda veya özel meslek grupları arasında yapılan seçme sınavları, kamu yönetiminde uygulama bütünlüğünü bozmaktadır. Dağınık yetiştirme uygulamaları ve istenilen niteliklerin farklılığı, kurumlar arası bölünmeye yol açmaktadır. Ayrıca kurumsal faaliyet alanına göre yönetici alımı, uzmanlığa dayalı bir yönetici profili ortaya çıkardığından personelin yatay hareketliliğini de kısıtlamaktadır.

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticileri, mesleğe girişteki hazırlık eğitimi dışında sistemli bir hizmet öncesi ve hizmet içi yetiştirme eğitime tabi tutulmamaktadır. Ülkemizde Anayasa’ya rağmen yöneticilik görevleri için (kaymakamlık hariç) özel bir meslek bilgisine de gerek görülmemektedir (Eryılmaz, 2019: 358). Üst düzey yönetici olabilmek için en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıllık hizmeti bulunma şartı aranmaktadır. Mezuniyet alanına yönelik bir sınırlama da bulunmamaktadır.

Türk kamu personel yönetim sisteminde üst düzey yöneticileri kapsayan idari bir sınıf bulunmamaktadır. Türk kamu personel rejiminin temel düzenlemesi olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda üst düzey yöneticiler, ayrı bir hizmet sınıfı olarak tanımlanmamıştır. Vali ve Kaymakam gibi üst düzey yöneticiler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı içerisinde sayılmıştır. Bakan Yardımcıları, Savunma Sanayii Başkanı ve Yardımcıları, Toplu Konut İdaresi Başkanı ve Yardımcıları, Özelleştirme İdaresi Başkanı ve Yardımcıları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Yardımcıları ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri gibi üst kademe kamu yöneticileri ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde düzenlenen ‘istisnai memurluk’lar arasında sayılmıştır.

Günümüzde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin mevcut yapısı, hukuki çerçevesi ve uygulamaları arasında Kaymakam Adaylarının yetiştirilmesi ön plana çıkmaktadır.

2.5.1. Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde en kapsamlı düzenlemelerden birisi de kaymakam adaylarının yetiştirilmesidir. Ülkemizde mülki idare sisteminde yer alan ilçe birimlerinde, genel yönetimin ilçe birimlerinin eşgüdümünden sorumlu, yetki genişliği ilkesi doğrultusunda merkez tarafından atanan ve ilçede hükûmeti temsil eden üst düzey kamu yöneticileri olarak kaymakamlar, yönetici yetiştirme sisteminden geçen belki de tek sivil kamu yöneticisi grubunu oluşturmaktadır (Günay, 2005: 170).

Kaymakamlar, ilk olarak Mekteb-i Mülkiye’de yetiştirilmeye başlanmıştır. 09.06.1930 tarihinde kabul edilen 1700 sayılı ‘Dahiliye Memurları Kanunu’ ile Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi mezunları arasından kaymakamlar alınmaya başlanmıştır. Kaymakam adaylarının yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere 06.07.2011 tarihli ve 27986 sayılı ‘Kaymakam Adayları Yönetmeliği’ çıkarılmıştır. Bu Yönetmelik, kaymakam adaylarının mesleğe alınma ile yetiştirilmelerine ilişkin esaslarla birlikte, ilgili kurum ve görevlilerle kaymakam adaylarının yetki ve sorumluluklarını kapsar (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 2). Adaylar, yıllık izin hakları saklı kalmak üzere aşağıdaki sıralama ve sürelerle uygun olarak, yurtdışı stajı asgari 12 ay olmak üzere kaymakam adaylığı stajlarına tabi tutulurlar: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 7).

- ☐ İl Merkez Stajı - 2 ay
- ☐ Kaymakam Refikliği Stajı - 3 ay
- ☐ Mülkiye Müfettişi Refakatinde Staj - 2 ay
- ☐ Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu) - 4 ay
- ☐ Yurtdışı Stajı - 12 ay
- ☐ Kaymakam Vekilliği Stajı - 9 ay
- ☐ Kaymakamlık Kursu - 4 ay

İl Merkezi Stajı: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 8)

- 1) Adaylar atandıkları il valiliklerinde göreve başlarlar ve her türlü özlük işlemleri bu illerde yürütülür.
- 2) İl Merkez Stajı sırasında adaylara illerde hazırlanacak 2 aylık bir programa göre, bizzat valinin direktif ve gözetimi altında valilik birimlerinden başlamak üzere bütün Bakanlıkların ilde mevcut kuruluşlarında ve il özel idaresi ile il belediyesinde staj yaptırılır.
- 3) İlde vali veya vali yardımcısı başkanlığında toplanan kurul ve komisyonlara izleyici veya vali uygun görürse raportör olarak iştirak ettirilirlir.
- 4) İl Merkez Stajının ikinci haftasında adaylar Başkanlık ve Genel Müdürlükçe hazırlanacak bir program çerçevesinde Ankara’da yurtiçi uyum eğitimine tabi tutulurlar.
- 5) Her aday için atandıkları ilde göreve başladıkları tarihten itibaren Staj Rapor Dosyası açılır. Valinin sorumluluğu altında veya görevlendireceği bir vali yardımcısı tarafından izlenip yürütülecek olan bu dosyaya adayın Kaymakamlık Kursuna katılışına kadar geçecek sürede, sadece değerlendirilmesine ve başarı derecesi hakkında hüküm verilmesine yardımcı olacak bilgi, rapor ve yazılar girer. Özlük işleri ile ilgili yazılar ve diğer yazışmalar bu dosyada yer almaz. Bu dosya valinin, adayın Kaymakamlık Kursuna çağrılmasında esas olacak değerlendirme ve kanaatini ihtiva eden genel sonuç raporu ile birlikte, Bakanlığın talebi üzerine 10 gün içinde Genel Müdürlüğe gönderilir. Adaylığın herhangi bir safhasında askere giden adayların bu dosyaları ilde muhafaza edilir. Bunların askerlik dönüşü yeniden adaylığına devam etmeleri halinde dosyaları bulundukları safhadan itibaren tutulmaya devam olunur.
- 6) Adaylar, ilde hazırlanan 2 aylık çalışma programları dâhilinde staj yaptıkları her birimde ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve idari metinleri okuyup incelemek, o birimdeki görevlilerle ilişki kurarak hizmetlerin nasıl yürütüldüğünü yakından takip edip öğrenmek ve sonunda valiliğe verecekleri yazılı raporda bunları özetlemek, ayrıca gerek mevzuatta gerekse uygulamada müşahade edecekleri hata, tekrar ve noksanları işaret ederek o birimde hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için kişisel görüşlerini belirtmek ile mükelleftirler. Bu raporlar, valinin havalesi ile Staj Rapor Dosyalarında toplanır. Birim başkanları kendi

birimlerindeki çalışmalarını tamamlayıp ayrılan adaylar hakkında onların sadece devam durumları ve ilgilendikleri konular hakkında valiliğe yazılı bilgi verirler. “Kişiyi Özel” kaydı ile doğruca valiye verilecek bu yazılar valinin havalesiyle ilgili adayın Staj Rapor Dosyasına konur.

- 7) Adayların staj süresi içerisinde, zorunlu olarak bir başka il adaylığına atanmaları halinde, Staj Rapor Dosyaları Bakanlığa gönderilmeden doğruca atandığı Valiliğe gönderilir.

Kaymakam Refikliği Stajı: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 9)

- 1) İl Merkez Stajını tamamlamış adaylar, Bakanlıkça sınıfları farklı, bilgi ve tecrübelerinden faydalanılabilecek iki ayrı ilçe kaymakamı yanında her biri 1,5 ay olmak üzere toplam 3 ay süre ile kaymakam refiki olarak görevlendirilirler. Adaylar ilçede refiki bulundukları kaymakamın gözetim ve sorumluluğu altında ilçe yönetimini, karşılaşılabilecek muhtemel sorunları, kaymakamın yetkilerini, görevlerini, iş tutumunu yakından izleyerek ve mümkün olduğunca uygulamalara da bizzat katılarak gerekli bilgi, tecrübe ve becerilerle donatılırlar.
- 2) Adaylar, kaymakam refiki olarak yaptıkları çalışmalar sonucunda edindikleri bilgileri ve tecrübeleri bir rapor halinde iki nüsha olarak refiki bulundukları kaymakamlara refiklik stajı sonunda vermekle mükelleftirler. Kaymakamlar da bu raporların bir nüshasını refikin göreve karşı ilgisi, kişiliği, bilgi ve becerisi ile kaydettiği gelişme açısından kendi değerlendirmelerini belirten bir yazı ile refikin adayı olduğu ilin valisine gönderirler. Süresini fiili olarak tamamlayan adayların başka bir emre gerek kalmadan illerine dönmelerini sağlarlar.

Mülkiye Müfettişi Refakatinde Staj: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 10)

- 1) Adaylar mülkiye müfettişlerinin genel teftiş ya da inceleme ve soruşturma görevleri sırasında 2 ay süre ile Mülkiye Müfettişi refakatinde görevlendirilirler.
- 2) Her yıl, mülkiye müfettişi refakatinde staja tabi tutulacak adayların isimleri ve illeri Genel Müdürlükçe, yıllık normal çalışma zamanları göz önünde bulundurulmak suretiyle Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirilir. Bunların hangi tarihlerde, nerelerde ve hangi mülkiye müfettişleri refakatinde bulunacakları Teftiş Kurulu Başkanlığınca tespit edilir.

- 3) Adaylar, mülkiye müfettişi refakatinde staj sırasında refakatinde bulundukları mülkiye müfettişinin sorumluluğu, gözetimi, sevk ve idaresi altında il ve ilçe teftişi ile inceleme ve soruşturma işlerinin her safhasını yakından takip edip öğrenirler.
- 4) Adaylar; mülkiye müfettişi yanında 2 ayı doldurdıklarında, müfettiş refakatinde yaptıkları çalışmaları, edindikleri bilgi ve tecrübeleri bir rapor halinde 2 nüsha olarak refakatinde çalıştıkları müfettişlere vermekle mükelleftirler. Mülkiye müfettişleri de bu raporlara adayın göreve karşı ilgisi, bilgi ve becerisi, kaydettiği gelişme ve kişiliği yönünden kendi değerlendirmelerini belirten bir yazı ile bir nüshasını Genel Müdürlüğe, bir nüshasını da adayın bağlı bulunduğu il valisine intikal ettirmek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderirler. Süresini fiili olarak tamamlayan adayların başka bir emre gerek kalmadan illerine dönmelerini sağlarlar.

Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu): (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 11)

- 1) Adaylar Bakanlıkta Başkanlıkça hazırlanacak yabancı dil eğitim ağırlıklı bir programa tabi tutulurlar. Yabancı dil eğitiminin son haftasında yurtdışı eğitimleri ile ilgili uyum kursu verilir.
- 2) Adayların yabancı dil geliştirme eğitimleri, Başkanlık dersliklerinde veya Bakanlıkça uygun görülecek resmi kuruluş ya da özel kurslarda verilir.

Yurtdışı Stajı: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 12)

- 1) Asaletleri tasdik edilen adaylardan ilgili mevzuata göre Bakanlıkça uygun görülenler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 78 inci ve 79 uncu maddeleri gereğince Cumhurbaşkanı Kararı ile verilen kontenjan çerçevesinde bir yıl süre ile bilgilerini artırmak ve uygulamaları yerinde görmek veya yüksek lisans eğitimi yapmak üzere yurtdışına gönderilirler.
- 2) Yurtdışına gönderilen adaylar, bulundukları ülkede Bakanlıkça belirlenecek süre ve esaslar dâhilinde yabancı dil bilgilerini artırmak amacıyla lisan kursuna devam ederler. Yabancı dil eğitiminin sonunda mesleki konularda incelemelerde bulunup uygulamaları yerinde görürler veya bu amaçla mesleki kurslara devam ederler.

- 3) Adaylar yaptıkları incelemeler sonucu tabi oldukları dilden ve Türkçe olmak üzere ikişer nüsha ve ayrıca dijital ortamda rapor hazırlarlar. Yüksek lisans eğitimi alanlar da eğitim aldıkları yabancı dilden ve Türkçe ikişer nüsha ve ayrıca dijital ortamda tez hazırlarlar. Hazırlanacak rapor ve tezlere esas konular Bakanlıkça tespit edilir. Adaylar rapor, tez ve devam ettikleri kurslardan alacakları başarı belgelerini yurda döndükleri tarihi takip eden bir ay içinde Bakanlığa vermek zorundadırlar.
- 4) Adayların yurtdışında bulundukları sürede tutum ve davranışları ile başarı durumları Bakanlıkça uygun görülecek zamanlarda Genel Müdürlükçe mahallinde gözden geçirilir. Her aday için değerlendirme raporu düzenlenir. Yabancı dil eğitimlerinin birinci altı aylık döneminin sonuna tekabül eden ilk sınavda başarısız oldukları tespit edilenlerle, ilgili mevzuatta geri çağırılmayı gerektiren durumlarda olduğu tespit edilenler yurda çağırılır ve haklarında gerekli disiplin işlemleri yapılır.
- 5) Adayları yurtdışından geri çağırma kararı almaya Bakanlık Merkez Disiplin Kurulu yetkilidir.

Kaymakam Vekilliği Stajı: (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 13)

- 1) Asaletleri tasdik edilen adaylar, Bakanlıkça boş bulunan veya yıllık izin veya sağlık izni gibi sebeplerle boşalan ilçe kaymakamlıklarına vekil olarak atanırlar.
- 2) Adaylar, adayı oldukları ilin dışındaki illerin ilçelerine kaymakam vekili olarak gönderilirler.
- 3) Adayların kaymakam vekilliği stajı süresindeki değerlendirilmeleri, kaymakam vekili olarak bulundukları ilçelerin bağlı olduğu il valilerince yapılır. Valiler, illerine bağlı ilçelerde bir aydan az olmamak kaydıyla kaymakam vekilliğinde bulunan adayların, kaymakam vekilliğinden ayrılışlarını izleyen bir hafta içinde kaymakam vekilliği sırasında iş tutumları, kişilikleri, bilgi ve becerileri, temsil kabiliyetleri, halkla münasebetleri, kılık ve kıyafetleri hakkındaki kanaatlerini Bakanlığa ve Staj Rapor Dosyalarına konulmak üzere adayların bağlı bulundukları illerin valiliklerine yazılı olarak bildirirler.

Kaymakamlık Kursu:¹⁰⁴ (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 21)

- 1) Kaymakamlık kursu, adayların kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile tamamlamak zorunda oldukları son staj devresidir. Kaymakamlık Kurslarından her biri bir dönem numarası almak üzere Bakanlık tarafından devam eden ilgili maddelere göre düzenlenip yürütülür.

Kaymakamlık stajı; maiyet memurlarına İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek esaslar dahilinde illerin çeşitli idare şubelerinde, mülkiye müfettişleri ve ilçe kaymakamları refakatinde, kaymakamlık vekaletinde ve buralardaki il özel idareleri ile belediyelerde fiilen çalıştırılmak suretiyle yaptırılır (Dahiliye Memurları Kanunu, m. 3/A). Adaylar, Bakanlığın gerekli görmesi durumunda, staj devresinin uygun bir kısmında, yapılacak protokollerle diğer bakanlıklarda ve kamu kurum ve kuruluşlarında da staja tabi tutulabilirler (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 15). Ayrıca adaylar, adaylık dönemi içerisinde ‘Kaymakamlık Tezi’ hazırlamakla ve bunu başarılı bir şekilde sunmakla yükümlüdür. Adaylık süresi de dâhil olmak üzere iki yıllık staj sonunda ehliyetleri onaylananlar, kaymakamlık kursuna çağrılmaktadır. Kursu başarı ile bitirenler kaymakamlığa atanmaktadır.

2.5.2. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki 3077 ve 3149 Sayılı Kanunlar

1982 Anayasası ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ve yetiştirilmesi özel bir düzenlemeye tabi kılınmıştır.¹⁰⁵ Buna göre yürütme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı: “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler” (m. 104/9) hükmüne yer verilmiştir. 128. maddenin son fıkrasında da “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” (m. 128/4)¹⁰⁶ denilmektedir. Bu durum yürütülecek kamu hizmetinin niteliğinin

¹⁰⁴ Kurs çalışma programı kapsamında, kamu yönetimi ile ilgili tartışmalı konferanslara, seminerlere ve inceleme gezilerine yer verilmektedir. Önemli konu ve sorunlara değişik açıdan bakılması imkanını sağlayacak panel ve açık oturumlar, çeşitli bakanlık, kamu kurum ve kuruluş ziyaretleri, organize sanayi bölgesi, serbest bölge, sınır ticareti ve KOBİ konularında eğitici geziler ve imkanlar ölçüsünde yurtdışı gezileri kurs çalışma programına dâhil edilir (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, m. 25).

¹⁰⁵ 1982 Anayasasına kadar Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik özel bir hüküm bulunmamaktadır.

¹⁰⁶ Günümüzde dahi bu madde gereği üst düzey yöneticilerin nasıl ve nerede yetiştirilecekleri konusu düzenlenmemiş olmakla birlikte, bir üst hukuk normunda bu niyetin ve direktifin var olması,

gözetildiğini ve buna göre yöneticilerin yetiştirilmek istendiğini göstermektedir. Atanma esas ve usullerinin objektif ölçütlere bağlanmak istenmesi aynı zamanda siyasal takdiri ve tercihleri asgari düzeye indirme amacı da taşımaktadır. Bunun dışında üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin başka bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır.

1982 Anayasasının 128/4. maddesindeki amir hükmü yerine getirmek üzere 14/11/1984 tarihli ve 3077 sayılı ‘Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı’ hazırlanmıştır.¹⁰⁷ “Amacı, üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemek” (m. 1) olan tasarı; kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanacak kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsamaktadır (m. 2/1). Söz konusu tasarı, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının 28/11/1984 tarihli gerekçeli geri gönderme tezkeresinde;¹⁰⁸ üst

yöneticilerin yetiştirilmeleri gerekliliğinin bir göstergesi ve zorlayıcısı olarak ümit vericidir (Günay, 2005: 281).

¹⁰⁷ 14/11/1984 tarihli ve 3077 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı’nın ‘Genel Gerekçe’sinde: “Ülkemizde özellikle, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerektirdiği şekilde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü, planlı dönemdeki genel görünüm, kalkınmanın etkili bir aracı olan kamu yönetiminin, henüz etkili ve verimli bir düzeye gelemediğini ortaya koymaktadır. Planlarda öngörülen hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleşebilmesi, kamu yönetimi sisteminin etkili ve verimli olmasına bağlıdır. Bu nedenle, planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur. Etkili ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesinde en önemli rol, özellikle üst kademe yöneticilerine düşmektedir. Üst kademe yöneticilerinin bu çok önemli görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi, deneyim, beceri, tutum ve davranışları kazanabilmeleri, bu konuda eğitim görmeleriyle mümkündür.” (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı, 1984: 1) ifadelerine yer verilmiştir.

¹⁰⁸ “Cumhurbaşkanının 28/11/1984 tarihli ve Kan. Kar. 39.18/A.9.84.632/5579 sayılı geri gönderme tezkeresinde:

1. Kanunun (Kapsam) ile ilgili 2’nci maddesinin yeniden gözden geçirilmesi ve üst kademe yöneticisi kavram ve kapsamının kanunda belirlenmesi, bunun yanında bir makamın teklifi ve Bakanlar Kurulunun, Kanunla belirlenenler dışında karar vermemesi gerekir.
2. Türk Silahlı Kuvvetleri de genel olarak Anayasanın 128’inci maddesinin kapsamına girmektedir. Ancak, Türk Silahlı Kuvvetleri görevin özelliği de dikkate alınarak her kademe ve seviyedeki yetiştirme işlemlerini, kendi bünyesinde oluşturduğu eğitim kuruluşlarında yıllardan beri sürdürmektedir. Bu sebeple Türk Silahlı Kuvvetler mensuplarını Kanunun kapsamı dışında bırakmak gerekir.
3. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı üst kademelerine, esasen bu vasıfları haiz, belli meslek kıdemi ve unvanını iktisap etmiş, Devletin en üst görevlerinde bulunmuş olanlar atandığına göre, Kanunun 2’nci maddesinin son fıkrasının da metinden çıkarılması yerinde olacaktır.
4. Kanunun 3’üncü maddesinde; üst kademe yöneticilerinin eğitiminin yapılacağı yerler, eğitime katılanların tespiti, eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili usul ve

kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla belirlenmesinin, uygulamaya ilişkin konuların ise sınırları belli olmak kaydıyla yönetmeliklerle düzenlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Üst kademe yöneticisi kavramının ve kapsamının kanunda açıkça belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yöneticilerini, kendi bünyesinde oluşturduğu eğitim kuruluşlarında yetiştiren Türk Silahlı Kuvvetlerinin kapsam dışında tutulması gerektiği belirtilmiştir. Üst kademe yöneticilik eğitim programına katılacaklarda aranacak, kamu kurum ve kuruluşlarında yükseköğrenimden sonra (askerlik süresi dahil) en az 4 yıl fiilen çalışmış olma şartı çok az bulunmuştur. Muvazzaf askerlik hizmeti ile adaylık süresi sonunda memurun çok fazla tecrübe kazanmadan yöneticilik eğitimine tabi tutulmasının sakıncalı olduğu kabul edilmiştir. Eğitime katılma şartları arasında sayılan kırk yaşından gün almama koşulunun, halen üst kademe yöneticisi olarak görev yapanlardan yararlanmayı sağlayacak şekilde esnetilmesi istenilmiştir.¹⁰⁹

TBMM’de tekrar görüşülen «Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun» aynen kabul edilerek 10/1/1985 tarihli ve 3149 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Anılan Kanunun 4. maddesinde üst kademe yöneticilik eğitim programına katılacaklarda aranacak şartlar belirtilmiştir: [10/1/1985 tarihli ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun (Mülga)]

esasların çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği kabul edilmiş, katılma şartları ise 4’üncü maddede sayılmıştır.

Yukarıda da işaret edildiği gibi, yetiştirmeye ait usul ve esasların kanunla düzenlenmesi Anayasa gereğidir. Buna göre yetiştirmenin ana ilkelerinin Kanunda belirlenmesi zorunludur.

Eğitime katılma şartlarında getirilen (askerlik süresi dahil) 4 yıl, kıdem olarak çok az bulunmuştur. Adaylık süresi bazı kanunlarda iki yıl olarak benimsenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da bu süre en az bir yıldır.

Bu durumda askerlik ve adaylığın hemen sonunda o memurun hiçbir sicil almadan bu tür eğitime tabi tutulması sakıncalı olacaktır.

5. *Eğitime katılma şartları arasında müracaat tarihinde kırk yaşından gün almama koşulu getirilmiştir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi meselesi ilk defa düzenlendiğine göre, bugün için kırk yaşının üzerinde, yükseköğretim görmüş ve olumlu sicil almış, üst kademe yöneticisi olarak kendilerinden istifade edilecek görevlilere de imkân sağlanması amacıyla bir geçici madde düzenlenmesi uygun olacaktır.*

Bu sebeplerden dolayı 3077 sayılı «Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesine Dair Kanun» Anayasanın 89 uncu maddesi gereğince bir defa daha görüşülmek üzere iade edilmiştir.” (Türkiye Cumhurbaşkanlığı, 1984: 2) denilmiştir.

¹⁰⁹ Cumhurbaşkanlığı tarafından bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ye iade edilen 14/11/1984 tarihli ve 3077 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun hakkında geri gönderme tezkeresinde belirtilen çekinceleri görmek için bk. Türkiye Cumhurbaşkanlığı. (1984). *Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında 14/11/1984 Tarih ve 3077 Sayılı Kanun ve Anayasanın 89 uncu Maddesi Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/635)*. Tarihi: 28/11/1984-Sayısı: Kan. Kar. 39.18/A.9.84.632/5579. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c012/tbmm17012051ss0233.pdf>

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarında askerlik süresi dahil, yükseköğrenimden sonra en az 4 yıl fiilen çalışmış olmak,
- b) Müracaat tarihinde 40 yaşını geçmemiş bulunmak,
- c) Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak.

Ancak Kanun, veto gerekçelerine uygun düzenleme yapılmadığı gerekçesi ile Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 3149 sayılı Kanunun 2. maddesinin üçüncü fıkrasında; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarının, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenlenmemesinin Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına ve yasama yetkisinin devrini önleyen 7. maddesine ters düştüğünden bahisle anılan fıkrayı iptal etmiştir. Kanunun 3. maddesinde; üst kademe yönetici yetiştirme eğitiminin yapılacağı yerlerin, eğitime katılacakların tespitin, eğitimin süresinin, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi, üst kademe yönetici yetiştirme eğitimi ile ilgili usul ve esasların tespitinin Başbakanlıkça çıkarılacak yönetmeliğe bırakıldığı (kanun konusu olan bu durumu, idarenin yönetmelikle düzenleme yetkisi bulunmadığı) gerekçesiyle söz konusu maddenin Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir. Eğitime katılma şartlarının düzenlendiği 4. maddenin (c) bendindeki "3. maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" hükmünü ise üç koşulun kanunla belirlenmesine karşın, diğer şartların tespitinin yönetmeliğe bırakıldığı gerekçesiyle Anayasa'nın 7. maddesine ve 128. maddesinin son fıkrasına aykırı bularak iptal etmiştir. Bu durum karşısında Anayasa Mahkemesi, (Mülga) 10/11/1983 tarihli ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, öteki hükümlerinin uygulanma

olanağı kalmayacağından dolayı 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanunun tümünün iptaline karar vermiştir.¹¹⁰

2.5.3.3 Sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’

Türkiye’de 6771 sayılı ‘Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla kabul edilmesiyle birlikte ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine’ geçiş süreci başlamıştır. Türk siyasi hayatındaki hükümet sistemi arayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sisteminin ülkemize uyarlanmış bir versiyonudur” (Nohutçu, 2019: 113). Hükümet sisteminin değişimi ile birlikte yürütme, sistemi karakterize eden başkanlık modeli çerçevesinde yeniden kurgulanmıştır. Kamu yönetimi de düşünsel, yapısal ve işlevsel bir dönüşüme uğramıştır. Bu süreçte, kamu yönetimine işlerlik kazandıracak üst düzey yöneticilerin atanması ve yetiştirilmesi konusu gündeme gelmiştir.

1 sayılı ‘Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre, “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” (m. 1). Yeni hükümet sisteminde, yürütmenin değişen konumu, kurumları ve normları şekillendirmede etkili olmuştur. Monist yapıda kurgulanan yürütme erki, Cumhurbaşkanlığı merkezinde yeniden teşkilatlanmıştır. Üst düzey kamu yönetici rejimi de başkanlık sisteminin doğasına uygun hale getirilmeye çalışılmıştır.¹¹¹ 1982 Anayasasının 104. maddesinde yapılan değişiklikle, üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı, görevlerine son verileceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu minvalde, 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair

¹¹⁰ Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun (3149)-Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1985/3, Karar Sayısı: 1985/8, Karar Günü: 18/06/1985, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 18/10/1985-18902. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1985/8>

¹¹¹ Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini ataması, başkanlık sistemine ait rutin bir yetkidir. Halk tarafından doğrudan seçilen Başkan, tek başına yürütme yetkisine ve görevine sahiptir. Başkanın bu merkezî konumu ve siyasi sorumluluğu, yürütme alanında çeşitli düzenlemeler yapma yetkisine sahip olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle üst düzey kamu yöneticilerinin atanması yetkisi başkanlık hükümet modelleri için kilit bir öneme sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' yayımlanmıştır. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarını belirlemektir (m. 1). Söz konusu Kararnameye ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevleri işgal eden kişiler 'üst kademe kamu yöneticisi' olarak kabul edilmiştir. "(I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere ise Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağı" (m. 2/2) belirtilmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe yöneticileri sayma suretiyle belirlenmiştir. Bu yöneticilerin atanmalarına ilişkin ölçütler yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Kararnamede 3 tür atama usulü öngörülmüştür: (3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 2-3)

1) Cumhurbaşkanı Kararı ile atananlar [Ekli (I) sayılı cetvel]: Bakan Yardımcıları, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Büyükelçi, Sayıştay Başsavcısı, Vali ve Rektör gibi kamu kurum ve kuruluşlarının başında yer alan Başkan, Genel Sekreter, Genel Müdür, Bağlı Kurum, Ofis, Kurul Başkan ve Üyeleri vb. en üst hiyerarşik amirler bulunmaktadır. Ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

- a. 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.
- b. En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.
- c. Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

2) Cumhurbaşkanı Onayı ile atananlar [Ekli (II) sayılı cetvel]: En üst hiyerarşik amirlerden sonra gelen yöneticileri kapsamaktadır. Ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

- a. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.
- b. En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c. Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

ç. İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

3) İlgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atananlar: Bakanlıklarda Müşavir, Şube Müdürü, İlçe Müdürü, Rektör Yardımcısı, Dekan gibi (I) ve (II) sayılı cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlerde istihdam edilenler gelmektedir.

Söz konusu Kararnamede, üst kademe yöneticiliği tanımlanmamıştır. Hangi kadro, pozisyon ve görevlerin üst düzey kamu yöneticisi sayılacağı belirtilmiştir. Üst düzey kamu yöneticiliğine atanabilmek için aranan şartlar düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey yöneticilerin atanmasında ‘açıklık sistemine’¹¹² geçilmiştir. Kamu görevlisi olmayanlara da bu kadrolara atanma imkânı getirilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışan kişilerin üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilmesinin önü açılmıştır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atamalarda kamuda en 5 yıl hizmeti bulunma şartı kaldırılmıştır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesinde, üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi düzenlenmiştir. Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan yöneticilerin görev süresinin, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği belirtilmiştir. Üst kademe yöneticilerinin görevde kalma süresi, Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı tutulmuştur.¹¹³ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması ile birlikte bu yöneticilerin görevi de kendiliğinden sona erecektir. Üst kademe yöneticilerinin yerlerine atama yapılınca kadar görevlerine devam edebilecekleri,

¹¹² “Açıklık Sistemi (*Esnek Sistem*): Yüksek kademelere atama yapılırken mesleğin alt kademelerinden memur alma yerine dışardan da atama yapılabilir. En iyi elemanı sağlamak amacı ile iyi elemanlar nerede olursa olsun işbaşına getirilebilir.” (Tortop, 1994: 122)

¹¹³ 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ekli (III) sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süreleri özel olarak düzenlenmiştir. Bu yöneticiler hakkında söz konusu kararnamenin 4. maddesinde belirtilen hükümler uygulanmaz.

görev süresi sona erenlerin yeniden atanabilecekleri ve görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yeni hükûmet sistemi ile birlikte üst kademe kamu yöneticilerini seçme ve atama yetkisi Cumhurbaşkanına verilmektedir. Üst kademe kamu yöneticileri bakımından, ABD’de uygulanan ve literatürde ‘kayıрма/patronaj-spoils’ sistemi olarak nitelendirilen bir personel rejimi uygulamaya girmiş bulunmaktadır (Eryılmaz, 2019: 306). Bu durum, Türk kamu personel yönetim sistemi içerisindeki üst düzey yöneticilerin liyakatini ve ehliyetini ön plana çıkartmaktadır. Şüphesiz ki yürütmenin etkinliği bu yöneticilerin niteliğine bağlı olmaktadır. Bu minvalde sistemin sürekliliği de etkin bir kamu yönetici yetiştirme sisteminin kurulmasını gerektirmektedir.

2.5.4. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni modelde, insan kaynakları yönetimine ilişkin piramidin tepesinde ‘İnsan Kaynakları Ofisi’ yer almaktadır. 1 sayılı ‘Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ ile verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. İnsan Kaynakları Ofisi, Türkiye’de insan kaynakları yönetimi politikasının kapsamının belirlenmesi, kamu personeli hakkında çalışmaların tek bir merkezden yürütülmesi, mesleki ilkelerin gerekleri doğrultusunda liyakat ve kariyer ilkeleri ile uyumlu istihdam politikasının yaygınlaştırılması gibi çalışmaları yürütmektedir (Avaner ve Fedai, 2021: 212).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamenin 527/D maddesi ile Ofisin görevleri düzenlenmiştir:

- a) Türkiye’nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek.
- b) Türkiye’nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek.
- c) Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek.
- ç) Politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak.

- d) Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek.
- e) Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak.
- f) Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak.
- g) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

İnsan Kaynakları Ofisinin hizmet birimlerinden olan ‘Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığının’ görevleri arasında: “Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kurumlarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak” ve “Cumhurbaşkanınca talep edilmesi halinde üst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adaylara yönelik değerlendirme raporu hazırlamak” (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 527/E-c/3,4) sayılmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ‘Sorumluluk ve Koordinasyon’ başlıklı 528. maddenin 7. bendinde; İnsan Kaynakları Ofisinin, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etme, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın iş birliği içinde çalışma, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapma, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etme ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 528/10. maddesinde de Ofisin, görev alanına ilişkin hukuki, idari ve teknik anlamdaki ihtiyaçları değerlendirmek ve görev alanına giren hususlarda mevzuat önerileri geliştirmekle görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 531. maddesinde ise Ofisin, görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi, kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebileceği belirtilmektedir. Bu düzenlemeler, Ofisin, insan kaynakları yönetimine ilişkin fonksiyonlarının salt politika üretmekle sınırlı kalmayıp, görev alanına ilişkin projelerin yürütülmesinden de sorumlu olduğunu göstermektedir.

İnsan Kaynakları Ofisi, kamu insan kaynağının eğitime ve gelişimine yönelik çeşitli projeler yürütmektedir. Bunlar arasında: (Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi, 2024) Uzaktan Eğitim Kapısı; kamu çalışanlarının ihtiyaçlarına uygun bilgi, beceri ve

yetkinliklerle donatılması için hazırlanan ve tüm kamu kurumlarının hizmetine sunulan yerli ve milli dijital eğitim platformudur. Kamu Kurumları Eğitim ve Geliştirme Faaliyetleri Raporu; bakanlıkların personel eğitim ve geliştirme faaliyetlerine yönelik veriye dayalı çözüm önerileri sunmak, uygulamaların güçlü veya gelişime açık yönlerini tespit etmek ve iyi uygulamaları yaygınlaştırmak amacıyla hazırlanmaktadır. Eğitim İhtiyaç Analizi; tüm kamu personelinin eğitim ihtiyaçlarını belirlemek amacıyla altı unvan grubu temel alınarak (üst yönetici, yönetici, idari, teknik, meslek ve hizmet unvan grubu), Bakanlıklar özelinde belirlenmiş görev ve sorumlulukları, yetkinlikleri, mevzuat, bilgisayar uygulamaları ve sistemlerini kapsayacak şekilde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca İnsan Kaynakları Ofisi, “kamu yönetiminde idareci kadro ve pozisyonları hakkında ilgili kurumlarla özel nitelikleri tespit etmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır” (Avaner ve Fedai, 2021: 215).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

“«Yönetim» konusunda farklı sistemler olmasına rağmen, her ülke, yöneticilerin yetiştirilmesine özel bir önem vermektedir.”

(Eryılmaz, 2019: 357)

3. DÜNYADA ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLME UYGULAMALARI

Dünyada üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik çeşitli uygulamalar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde yöneticiler, uygulanan kamu personel yönetim sistemine göre sistemli bir biçimde yetiştirilmektedir. Bazı ülkelerde ise ihtiyaç derecesine göre sınırlı ölçülerde yetiştirilmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik olarak O’nuallain: “resmî programların olmadığı ülkelerde bile şimdiki ve gelecekteki üst düzey kamu görevlileri üzerinde odaklaşan paralel gelişmeler” (1988: 26) olduğunu belirtmektedir.

Devletlerin tarihsel, toplumsal ve siyasal tecrübeleri farklı yönetici yetiştirme uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. Bu alanda iki farklı yönetim geleneğini temsilen Fransa ve İngiltere yönetici yetiştirme uygulamaları dikkat çekicidir. Kıta Avrupası yönetim geleneğine öncülük eden Fransa’da ‘özel yöneticilik okulu’ düşüncesi benimsenmiştir. Bu gelenek içerisinde yer alan Fransa’da yönetici yetiştirilmesinde başarılı bir örnek olarak kabul edilen Ulusal Yönetim Okulu (ENA) incelenmiştir. Anglo-Sakson yönetim geleneğini temsil eden İngiltere’de ise ‘genel yönetici’ tipi ve yöneticilerin ‘yaparak öğrenme’ yöntemiyle yetiştirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Özgün idari ve siyasi gelenekleri ile «örneklerin örneği» olarak nitelendirilen İngiltere, yönetici yetiştirme uygulamalarıyla da diğer ülkeleri önemli ölçüde etkilemiştir. Özel bir ‘yönetici sınıf’ın bulunduğu “İngiliz sistemi, genel yönetici (generalist) tipinin en iyi örneklerinden birisi” (Tutum, 1979: 135) olarak kabul edilmiştir.

XIX. yüzyılda personel reformuna güçlü bir ‘yönetici sınıf’ın kurulmasıyla «yukarıdan» başlayan İngiltere’nin bu yaklaşımı, bazı yönetim bilimcilerince, Birleşik Amerika’nın kapsayıcı bir sınıflandırma düzeni çerçevesi içinde ağırlığı daha çok büro görevlilerinin daha iyi ve yeterlik ilkesine uyularak seçilmesine veren, bir başka deyişle personel reformuna «aşağıdan» başlayan tutumuna göre daha uygun bir

yaklaşım olarak değerlendirilmiştir, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Fransa, yöneticilerin seçimini ve yetiştirilmesini yeni ve değişik esaslara bağlamıştır (Mihçioğlu, 2003: 390).

Fransa örneğinde geliştirilen Kıta Avrupası geleneğinde, yöneticilerin yetiştirilmesi için gerekli eğitim kurumlarını kurmak, mesleki eğitimin içeriğini belirlemek ve uygulamak devletin asli görevleri arasında sayılmıştır.¹¹⁴ Ayrıca bu sistemde, yöneticilik, yetkili kılınmış kurumlar tarafından verilen lisans ve sertifika programlarına bağlanmıştır. Kıta Avrupası sistemi, profesyonellerin daha çok kamu bürokrasisinde işlendirilmelerinden dolayı, rekabetten uzak, ekonomik ve kurumsal güvenceye sahip olarak çalışmalarına olanak tanınması açısından Anglo-Amerikan sisteminden farklılaşmaktadır¹¹⁵ (Freidson'dan aktaran Karasu, 2001: 96).

Günümüzde gelişen uluslararası ilişkiler, başarılı yabancı ülke deneyimlerini kuramsal olduğu kadar uygulama düzeyinde de tanımayı gerektirmektedir. Bu anlamda başarılı üst düzey kamu yönetici yetiştirme sistemlerini incelemek önem arz etmektedir. Şüphesiz ki yüksek yöneticilik eğitimi üzerine çeşitli ülke uygulamalarından hareketle karşılaştırmalar yapmak yerinde olacaktır. Kamu sektörüne yönetici yetiştiren okulların kuruluş süreçlerine, eğitim modellerine ve teşkilat yapılarına değinmek konuya ayrı bir perspektif kazandıracaktır.

Yöneticilerin yetiştirilmesi gerektiği geniş ölçüde kabul gören bir gerçekliktir. Ülkeler, yönetim gelenekleri ve deneyimleri çerçevesinde çeşitli yönetici yetiştirme modelleri geliştirmiştir. Diğer taraftan Anglo-Sakson yönetim geleneğine sahip Amerika Birleşik Devletleri ile Japonya gibi ülkeler de bu alanda öncü ülkeler arasında sayılmıştır.

¹¹⁴ Kıta Avrupa'sındaki öğretim kurumları, özellikle yükseköğretim kurumları -üniversiteler, teknik akademiler, işletmecilik kolejleri, gimnazyumlar ve diğer orta dereceli okullar- çağdaş bürokrasi için giderek vazgeçilmezleşen uzmanlık eğitimi ve özel sınav sistemi üreten bir öğretim türüne olan gereksinimin etki ve egemenliğine girmiş bulunmaktadır (Weber, 2008: 333).

¹¹⁵ “Anglo-Sakson geleneğine sahip İngiltere ve ABD; güçlü ve egemen bürokrasilere sahip olan Prusya ve Fransa'dan, bürokrasinin ve kamu yöneticilerinin geri planda kalması açısından farklılaşmaktadır. Her iki ülkede de bürokrasinin geçmişinde uzun bir dönem kayırmacılık egemendi.” (Karasu, 2001: 205)

3.1. FRANSA

Fransa, Kıta Avrupası yönetim geleneğinin en önemli temsilcisidir. Fransız devlet sistemi, önemli ölçüde bu gelenek tarafından şekillendirilmiştir. Fransız devlet sistemi, kamu hizmetlerinin merkezî yönetim araçlarıyla yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda kamu yöneticileri de merkezden atanmaktadır. Merkeziyetçi idari ve bürokratik yapı, bu sistemin hâkim karakterleri olarak ön plana çıkmaktadır. Nitekim Fransız düşünür Diament'in "Cumhuriyet geçicidir, ama yönetim kalıcıdır" sözü bürokrasinin hâkim rolünü özetleyen veciz bir ifadedir. Fransa'daki siyasal istikrarsızlıkların da bu bürokratik güç sayesinde giderildiği kabul edilmektedir. Fransa'da geleneksel kamu yönetimi, bürokratik modele göre örgütlenmiş ve sıkı bir hiyerarşik yapılanmaya sahiptir (Şengül, 2007: 565). Fransız kamu yönetiminin işleyişine egemen olan prensiplerden bir tanesi de üst düzey merkezî ve yerel yöneticilerin seçilmesi ve yetiştirilmesidir.

Fransız üst düzey kamu yönetici yetiştirme sistemi, Napolyonik yönetim anlayışının izlerini taşımaktadır. Ulus devlet oluşturulma sürecinde filizlenen bu anlayış, siyasal ve yönetsel iktidarın ülke düzeyine yerleşmesine aracılık etmiştir. Kamu düzeninin sağlanmasında ve devamında bir araç olarak kabul edilmiştir. Modern Fransız kamu yönetiminin temelleri de bu dönemde atılmıştır. Fransa'da üst düzey kamu yöneticileri, idari nitelikli bir kurumda kamu hukukuna bağlı olarak görev yapmaktadır. Bu yöneticilerin hak ve yetkilerini düzenleyen genel bir hukuki rejimle birlikte özgül yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

Fransa'da üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde 'okul modeli' benimsenmiştir. Üst düzey yöneticiliğin özel bir uzmanlık eğitimi gerektirdiği kabul edilmiştir. Buna göre ülkede üst düzey idari görevlere atanabilmek için 'grande école' olarak adlandırılan yöneticilik okullarından mezun olmak gerekmektedir. Geçmişin ve tarihin de gösterdiği üzere, 'grande école' yani ünlü/büyük okul, geleneksel olarak, Devletin büyük kurumlarında üst düzey memurların, ulusal kamu sınavı ile işe alımlarına ve yetiştirilmelerine yönelik az sayıda okul anlamına gelir (Tek Turan, 2015: 193).

Fransa'da kamu yöneticilerinin saygınlık kazanmasında 'özel bir disipline bağlı tutulan ve bir tür hiyerarşiye göre toplanmış bulunan meslek mensupları grubunu, kurulunu' ifade eden 'Corps'ların varlığı etkili olmuştur (Karasu, 2001: 204). Corps,

“yeknesak bir formasyona sahip, aynı sınavla hizmete alınan, birbirine benzer vazifeler gören ve aynı hukuki statüye tabi bulunan memurların meydana getirdiği bir grup olarak tanımlanır” (Mihçioğlu’ndan aktaran Onaran: 1967: 3). Fransız kamu personel sistemi, ‘Corps’ denilen bu hizmet gruplarından oluşmaktadır.

Fransa’da üst düzey kamu bürokrasisi, ‘Grands Corps’ üyelerinden oluşmaktadır. Ayrıcalıklı bir konuma sahip bu üyeler, elit bir yönetici sınıf oluşturmaktadır. Devletle özdeşleşen bu yönetici sınıfın kendine özgü bir görev ve yetki alanı bulunmaktadır. Grands Corps’lar; Danıştay, Sayıştay, dışişleri ve içişleri meslek mensupları ile maliye müfettişleri corps’larıdır. Grands Corps, hem teknik sınıflar arasında ve hem de idari, sosyal ve hukuki sınıflar arasında mevcuttur (Nitas, 2003: 280).

Fransa’da II. Dünya Savaşı öncesinde her Corps, kamu görevlilerini kendi seçmekteydi. Üst düzey kamu yöneticileri de görevin gerektirdiği teknik ve mesleki niteliklere sahip kişilerden seçilmekteydi. Savaş sonrasında ise bu yöneticilerin yetiştirilmesi ‘teknik bir politika’ olarak ön plana çıkmıştır. Bu durum, Fransız yönetim düşüncesi içerisindeki disipliner kopuş ile açıklanmaktadır. XIX. yüzyıldan beri hukuk perspektifiyle ele alınan yönetsel olgu zamanla teknikleştirilmiş ve bunun öğretilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Tek Turan, 2015: 191).

Fransa’da 1946 yılında yapılan düzenleme ile kariyer alanlarına göre oluşturulmuş ‘Corps’lara girebilmek için belirli yöneticilik okullarını bitirme şartı aranmıştır. Teknik Corps’lar dışındaki üst düzey kamu yöneticilerini yetiştiren en önemli kaynaklardan birisi olan Paris Siyasal Bilgiler Okulu devletleştirilmiştir. Bunu bugün Fransız kamu görevlileri düzeni üzerinde önemli etkileri olan ‘Ulusal Yönetim Okulu ENA’nın kuruluşu izlemiştir (Emre, 1997: 76).

Fransa’da üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirmek üzere kurulan okulların başında Ulusal Yönetim Okulu (École Nationale d'Administration/ENA) gelmekteydi. ENA, üst düzey kamu yöneticilerinin seçilmesinde ve yetiştirilmesinde en bilinen ve başarılı kabul edilen yöneticilik okullarından birisiydi. Nitekim Fransa’da üst düzey idari kadrolara atanabilmek için bu okuldan mezun olmak gerekmektedir.

3.1.1. Ulusal Yönetim Okulu [École Nationale d'Administration (ENA)]

Fransa’da 1945 reformları sırasında kurulan Ulusal Yönetim Okulu (École Nationale d'Administration), yönetimde üst kadrolar için yönetici seçen ve yetiştiren bir kamu

yönetimi okuludur (Onaran, 1967: 38). 9 Ekim 1945'te General Charles de Gaulle tarafından kurulan Ulusal Yönetim Okulu, üst düzey kademelere erişimi demokratikleştirme ve yönetici eğitimini profesyonelleştirme temel ilkelerini taşımaktaydı (ENA, 2022a).

ENA'nın temel kuruluş amaçları arasında; üst düzey yönetici kadrolara erişimi sağlama, merkezî bir atama sistemi geliştirme, mevcut yöneticilerin mesleki gelişimlerini sağlama ve yönetici yetiştirme sistemini güncel tutma da bulunmaktadır. Fransız kamu yönetimi eğitiminde/öğretiminde önemli bir yeri olan ENA'nın misyonu ise şunlardı: (ENA, 2022a)

- Üst düzey Fransız ve yabancı yöneticilerin istihdam edilmesi ve hazırlık eğitimlerinin verilmesi,
- Üst düzey Fransız ve yabancı yöneticilere kısa veya uzun süreli olarak sürekli ve ileri düzey eğitim verilmesi,
- Kamu yönetişimi ve idaresi alanında Avrupa ile diğer uluslarla ikili ve çok taraflı ilişkilerin sağlanması,
- Avrupa ile ilgili konulara yönelik eğitim verilmesi ile Avrupa kurumlarının giriş sınavlarına hazırlanılması,

1945 öncesi Fransız kamu yönetiminde yöneticiler, bakanlıklar ve kurumlar tarafından yapılan seçme sınavlarıyla belirlenmekteydi. Bu sınavların içerikleri ise farklılıklar göstermekteydi. ENA'nın kurulması ile birlikte her kurumun ayrı sınav yapması uygulaması kaldırılmıştır. Üst düzey kamu yöneticisi seçme ve yetiştirme sistemi merkezileştirilerek, ortak bir sınıf oluşturulmuştur.

Fransa'da adli ve askerî kurumlar hariç olmak üzere üst düzey yönetici kadrolara atanabilmek için ENA'dan mezun olmak gerekmektedir. Çünkü, üst yönetim mevkilerine ancak ENA yoluyla geçilebilirdi (Onaran, 1967: 41). Kamu yöneticilerinin ortak eğitimden geçtiği merkezî bir eğitim kurumu olan ENA'ya yarışma sınavı ile öğrenci alınmaktaydı. ENA giriş sınavı, üç ayrı kategoride yapılmaktaydı. Diğer bir deyişle ENA'ya girişte 3 yol vardı: (Şengül, 2009: 293)

- 1) Fakülte mezunları için yapılan sınav (Liseden sonra en az 3 yıl öğrenim görmek)

- 2) Kamu görevlileri için yapılan sınav¹¹⁶ (diploma şartı olmaksızın en az 4 yıl kamuda çalışmış olmak)
- 3) Seçilmişler ve özel sektör temsilcileri için yapılan sınav (diploma şartı aranmaksızın 8 yıl seçimlik bir görevde bulunma veya özel sektörde aynı sürede çalışma).

ENA'ya çok yönlü seçme ve değerlendirme sınavları ile yönetici adayları alınmaktaydı.¹¹⁷ Sınavlar, yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamalı yapılmaktaydı. Test yöntemiyle yapılan yazılı sınavı geçen yönetici adayları sözlü sınava alınmaktaydı. Bu yarışmaların her birindeki sınavların kapsamı, iyi bir genel kültürün yanı sıra ekonomi, kamu hukuku, kamu maliyesi, sosyal, uluslararası ve Avrupa konularında sağlam bir altyapı gerektirmekteydi¹¹⁸ (ENA, 2022b).

Bir yüksek yönetici yetiştirme merkezi olan ENA'da eğitim-öğretim 27 ay sürmekteydi. Bu süre içerisinde öncelikle staj yapılmakta sonrasında ise teorik bilgiler öğretilmekteydi.¹¹⁹ Eğitimin önemli bir kısmını oluşturan stajlar, teorik bilgilerin gözleme ve eyleme geçişi olarak formüle edilmişti. Bir tür pragmatik idari deneyim kazandırmayı amaçlayan bu stajlar; kamu kurumlarında, iktisadi devlet teşekküllerinde, üniversitelerde, büyükelçiliklerde, yerel yönetimlerde ve AB organlarında olabildiği gibi özel işletmelerde de yapılabilmekteydi. Yönetici adaylarının uygulamaya dönük olarak yetiştirilmesi, ENA'da aktif ve pratiğe dayalı bir eğitim metodunun kullanıldığını göstermekteydi. Öğrenciler, bu stajlarla, hem 'filili şartlar ve halkla karşı karşıya gelerek kararların yürütülmesinde çıkan zorlukların nasıl çözülebileceğini daha iyi anlayacaklar' hem de 'ülkelerinin dünyadaki sorumluluklarını her zaman akıllarında tutacaklardır' (Onaran, 1967: 41).

ENA'da genel yönetim, ekonomik ve mali yönetim, sosyal yönetim ile dışişleri olmak üzere dört ayrı dalda öğretim yapılmaktaydı. Derslerin yoğunlaştığı alanlar şunlardı: Yasal muhakeme ve taslak hazırlama; iktisadi muhakeme ve karar verme; mali analiz

¹¹⁶ ENA yarışma sınavlarının kamu görevlilerine de açık olması, üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin kurumsal tecrübeye ve hafızaya önem verdiğini göstermektedir.

¹¹⁷ ENA giriş sınavı, siyasal ve kişisel kayırmacılığı engellemeyi amaçlamaktaydı. Bu durum, Fransa'da yönetim üzerindeki siyasal etkilerin en aza indirilmesi sonucunu doğurmaktaydı (Ardanç ve Ergun, 1980: 6).

¹¹⁸ ENA'ya giriş sınavlarında, uzmanlık alanlarına değil 'genel kültürün, kişiliğin, hatta karakterin araştırılmasına' önem verilmektedir (Onaran, 1967: 42).

¹¹⁹ Özellikle kuramsal ve uygulamalı eğitime yönelik olarak öğrenim görülmesi, yönetim okulu misyonuna uygun olarak bütünsellik göstermekteydi (Kurban, 2016: 79).

ve bütçeleme ve mali yönetim; merkezî ve yerel yönetim, görevleri ve ilişkileri; Avrupa ve uluslararası düzeyde çalışma biçimleri ve güçlükleri; kamu kurumlarında yönetim ve işletmecilik; çalışan yönetim ilişkileri ile kamu politikası (Gül, 2015: 151). ENA’da verilen ‘Kamu Hukuku ve Yönetimi’ yüksek lisans programı; mali reformları, uygulanan politikaların değerlendirilmesini ve kontrolünü, insan kaynakları yönetimini ve kamu yönetiminde gerçekleştirilen modernizasyon süreçlerini yönlendirebilecek ve denetleyebilecek yöneticiler yetiştirmeyi amaçlamaktaydı (ENA, 2022c).

ENA’da verilen eğitimler; idari düzenlemelere, uluslararası ilişkilere, vaka çalışmalarına, vergilendirmede ve bütçelemede problem çözme tekniklerine dayanmaktaydı. Derste yönetim konu ve sorunları, örnek olay «case study» yöntemiyle ele alınır; «pratik çalışma» ve «grup çalışmaları» biçiminde yürütülür; tartışmaya ve öğrencilerin karar alma yeteneklerinin geliştirilmesine özen gösterilirdi (Ar, 1986: 16). Önemli grup çalışması, karar verme alıştırmaları, makro ve mikroekonomik simülasyonlar, misafir konuşmacılar, saha çalışması, dil laboratuvarı eğitimi, seminerlerde ve isteğe bağlı projelerde rapor hazırlama öğrenme metotlarını oluşturmaktaydı (Vernardakis, 2013: 44).

ENA, üst düzey kadrolara atanacak yöneticileri hem seçmekte hem de verilen hazırlık ve hizmet içi eğitimlerle yetiştirmekteydi. ENA yetiştirme sistemi, yönetici adaylarına analiz yapma, karar verme ve yönetme özellikleri kazandırmaya yönelikti. Adayların kamusal sorunları tespit etme, bunlara rasyonel çözüm önerileri getirme ve bunları hayata geçirme yeteneklerini güçlendirmeye çalışmaktaydı. Kurumsal faaliyet alanlarına ilişkin modern yönetim tekniklerini ve araçlarını öğretmeyi amaçlamaktaydı.

ENA, üst düzey sivil yöneticilere profesyonel eğitim veren bir yönetici yetiştirme merkeziydi. Yönetici adaylarını, üst düzey görevler için hazırlamaktaydı. Eğitimler, becerilere dayalı bir yaklaşım içerisinde sürdürülmekteydi. Bireysel öğrenim metodunun benimsenmesi, yeni yönetim tekniklerinin geliştirilmesi, uygulamaya dönük eğitim verilmesi, mesleki gelişime yönelik çeşitli kursların düzenlenmesi ve sürekli eğitimin artan çekiciliği bu eğitim programının kilit yönleriydi.

ENA’da öğrenim gören Fransız ve diğer yabancı üst düzey yöneticilere başlangıç ve ileri düzey formasyon eğitimi ile yetkinleştirme programları uygulanmaktaydı.

Mevcut yöneticilere yönelik olarak çeşitli hizmet içi eğitim programları düzenlemekteydi. ENA modeli, ‘genel yönetici’ tipi yetiştirme profili üzerine kurulmuştu. Nitekim okulda, “genel yöneticinin temel dayanakları olarak görülen metinlerin yazılması ve yorumlanması, bütçe belgelerinin hazırlanması ve uygulanması, AB ve uluslararası faktörlerin bilinmesine yönelik çalışmalar” (Şengül, 2009: 294) yapılmıştı.

Başbakanlığa bağlı olarak kurulan ENA, Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir müdür tarafından yönetilmekteydi. Müfredatı ENA Yönetim Kuruluna bağlı bir komite tarafından belirlenen bu okulun çalışanları geçici personel, öğretim elemanları ise yarı zamanlı öğretim görevlisi statüsündeydi (Nitas, 2003: 283). Gereksinime göre eğitim-öğretim programı ile akademik kadro değişiklik gösterebilmekteydi. İdare tarafından üniversite öğretim üyeleri, alanında yetkin ve uzmanlaşmış kişiler ile kamu yöneticileri okulda görevlendirilebilmekteydi. Ders müfredatında yönetim ve personel konuları ile araştırma teknikleri ağırlık taşımaktaydı. Yönetici adaylarına; resmî yazışma yapma, toplantı organize etme, rapor hazırlama ve sunma gibi pratik çalışmalar ile yabancı dil eğitimi verilmekteydi.

ENA'ya kabul edilen yönetici adaylarından kamu görevlisi olmayanlar ‘stajyer memur’ statüsü kazanmaktaydı. Memur olanlar maaşlarını almaya devam ederken diğer adaylara ise Başbakanlık bütçesinden belirli bir burs ödenmekteydi. Okulda öğrenim ücretsiz olup, eğitim masrafları da devlet tarafından karşılanmaktaydı. Bu nedenle okulu bitirenlerin en az 10 yıl mecburi hizmet yükümlülükleri bulunmaktaydı.

ENA’nın uluslararası idari iş birliğini geliştirme misyonu da bulunmaktaydı. Okula, 1949 yılından itibaren yabancı yönetici adayları da alınmaya başlanılmıştı. Önceleri serbest dinleyici (*auditeurs libres*) statüsünde kabul edilen yabancı öğrenciler, sonraları Fransa ile yapılan ikili anlaşmalarla ENA’da öğrenim görmeye başlamıştı. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yanısıra yabancı yönetici adaylarının da eğitim görmesi, ENA’nın uluslararası etkisini güçlendirmiştir.

ENA, ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımlarına uygun olarak çeşitli tarihlerde reformlara tabi tutulmuştur. 1991 yılında ENA’nın merkezi Paris’ten Strasburg’a taşınmıştır. 2002 yılında yurt dışından gelen memurları yetiştirmek amacıyla kurulan ‘Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü’ ile birleşmiştir. 2018 yılında ENA tarafından kabul edilen dönüşüm planının odak noktası, mesleki tekniklerin uygulamalı olarak

öğretilmesi olmuştur. Kamu hizmetinde yaşanan dönüşümlere koşut olarak yapılan düzenlemelerin orijin noktası ise üst düzey yöneticiler olmuştur. Özellikle de üst düzey yöneticilerin başlangıç ve sürekli eğitimi arasında uyum sağlamaya yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yöneticilere, gelecekteki işlevlerini yerine getirmeleri için gerekli olan bilgileri ve teknikleri öğreten bir eğitim verilmesi amaçlanmıştır. Bu eğitim; ‘kamu politikalarını tasarlama, uygulama ve değerlendirme’, ‘kamu hizmetlerinin dönüşümlerine yön verme’ ve ‘Devletin temel görevlerini yerine getirme’ olmak üzere üç dersi öğrenmeyi amaçlayan bir beceri havuzuna dayanmaktadır. Yöneticiler; gereksinimlerine, beklentilerine ve edindikleri deneyime göre beceri referans sistemi içerisinde konumlandırılmıştır.

ENA, başarılı bir yönetici yetiştirme uygulaması olarak birçok ülke tarafından örnek alınmıştır.¹²⁰ ENA’ya oldukça zor bir seçme sınavı sonucu girilebilmesi, kamu çalışanları ve üniversite mezunları yanı sıra özel kesime de açık olması, kamu yönetimine ve sanayisine nitelikli yönetici adayları yetiştirmesi ve yetiştirme sürecinin, bir okul gibi eğitim verilmesinin yanında, uygulamaları izlemek ve katılmak şeklinde geçen stajları içermesi nedenleriyle iyi bir yönetici yetiştirme sistemi olarak İngiltere’de de önerilmiştir (A Fabian Group’dan aktaran Günay, 2005: 258). ENA, üst düzey yöneticileri seçme ve yetiştirme misyonu ile Enderûn Mektebi gibi ikili bir işleve sahipti. Üst düzey yönetici grubun bitirmesi gereken bir okul olarak da Enderûn ve Mülkiye Mektebine benzemektedir.

ENA mezunları, başarı derecelerine göre tercih ettikleri üst düzey yöneticiliklere atanmaktaydı.¹²¹ Bu yöneticilikler arasında ‘Grands Corps’ denilen prestijli meslek sınıfları ve bakanlık kadroları da bulunmaktaydı. Mezunlar Maliye Müfettişliği, Danıştay-Sayıştay Denetçilikleri, Dışişleri Bakanlığı Danışmanlığı ve Paris Belediye Başkanlığı gibi üst düzey yöneticilikleri tercih etmekteydi. ENA, mezunlarına yurt dışında da kayda değer kariyer imkânları sunmaktaydı.

Fransız idari yapısında büyük bir yönetsel güç olan ENA mezunları, siyasi alanda da etkili olmuştur. Nitekim Fransa’da cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık yapmış olan Laurent Fabius, Michel Rocard, Édouard Balladur, Jacques Chirac, Alain Juppé,

¹²⁰ Şengül’e göre: “ENA’nın üst düzey yönetici seçme ve formasyon konusunda kurumsallaştırdığı sistem, Fransız yönetici elit kaynağı olmakla kalmayıp, AB üyesi ülkeler başta olmak üzere birçok ülke için de esin kaynağı haline gelmiştir” (2009: 293, 296).

¹²¹ Başarıya endeksli bu seçme hakkının, yönetici adaylarının motivasyonunu ve performansını artırması muhtemeldir.

Dominique de Villepin, Édouard Philippe, Jean Castex, Valéry Giscard d'Estaing, François Hollande ve Emmanuel Macron ENA mezunudur.

Fransız idari ve siyasi hayatındaki belirleyici rolü, ENA'yı ayrıcalıklı bir kurum haline getirmiştir. Ancak okulun formasyon sürecinin içeriğine ve ortaya çıkardığı yönetici tipine yönelik çeşitli eleştiriler yöneltmiştir.¹²² Yönetici eğitiminde, yönetim formasyonuna önem verilirken işin niteliğinden kaynaklanan teknik bilgi eksikliğini giderme yönünde bir düzenleme yapılmadığı ifade edilmektedir (Baysal, 2016: 191). Yapılan eleştiriler, ENA'nın elitist bir yönetici sınıf ürettiği konusunda yoğunlaşmaktadır. Ayrıca ENA, 'robot ve soyut bir öğrenci tipi' yetiştirmesinden ve bu öğrencilerin 'gerçek hayata uygun yetiştirilmemesinden' dolayı eleştirilmektedir (Şengül, 2009: 295).

1945 reformları sırasında okulun kurulmasının ve yüksek devlet memurlarının seçimi ve yetiştirilmesi görevlerinin okula verilmesinin nedenlerinden biri de Fransa'da Napoléon'dan beri süregelen *Grands Corps* geleneğinin sonucunda üst yönetsel mevkilerin bir sınıfın tekelinde kalmasını önlemek ve bu mevkiler için memur seçiminde Paris bölgesinin üstünlüğünü hafifletip toplumsal bir dönüşüm gerçekleştirmekti (Onaran, 1967: 51). Ancak okulun, sadece üst sosyal sınıflardan yönetici seçtiğinden dolayı 'memuriyetin toplumsal hareketlilik sağlama fonksiyonunu ortadan kaldırdığı' ileri sürülmekteydi. Yönetici sınıfın sosyal tabanını genişletemediği belirtilmekteydi. Nitekim Karahanoğulları'na göre: "Söz konusu okullar, yüksek derecede türdeş, aynı değer yargılarını paylaşan, sınıfsal dayanışma ruhuna sahip gruplar üreterek, Bourdieu'nün adlandırmasıyla, iktidar ve imtiyazları ellerinde tutan «devlet soyluları» yetiştirmektedir" (2004: 57). Bu gerekçelerle ENA, 8 Nisan 2021'de kapatılmıştır (Küçük, 2021). Yerine üst düzey kamu yöneticilerinin seçiminden ve eğitiminden sorumlu olmak üzere 1 Ocak 2022 tarihinde 'Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü' (Institut National du Service Public) açılmıştır (INSP, 2024).

3.2. İNGİLTERE

Anglo-Sakson yönetim geleneği yönetici yetiştirme modelinin tipik örneği İngiltere'dir. Britanya, Fransa'dan farklı olarak, güçlü öz-yönetim ve otoritenin

¹²² Fransız üst düzey idari ve siyasi kadrolarındaki *enarque* tekelinin, devlet yönetiminde hegemonik üstünlüğe neden olduğu, bu açıdan da 'tek tip düşünce kalıbına sahip yöneticileri ortaya çıkardığı için' eleştirilmiştir.

dağılması geleneklerine sahiptir (Roskin vd., 2020: 319). İngiliz idari yapısının ademimerkeziyetçi otorite geleneğinin tarihsel kökenini teşkil eden bu yönetim kalıbı, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi anlayışını da şekillendirmiştir.

İngiltere’de son yıllarda üzerinde önemle durulan konuların başında üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi gelmektedir. Devlette etkinlik ve verimlilik arayışları kapsamında yaşanan bu arayışların altında yatan temel felsefe, kamu sektöründe ‘profesyonel yönetimin gelişmesi’ düşüncesine dayanmaktadır. Özel sektöre özgü kavram ve tekniklerin kamu yönetiminde de geçerli kılınmak istenmesi, üst düzey yöneticilerin bu çerçevede değerlendirilmesini ve yetiştirilmesini gündeme getirmiştir.

İngiltere’de kamu yöneticiliği için, uzun bir süre genel, klasik nitelikli öğrenim görmüş ve yapıcı, eleştirici düşünme yeteneği olan genel yöneticiler tercih edilmiştir (Karasu, 2001: 205). İngiliz kamu yönetimine hâkim olan genel yönetici yaklaşımı, “Macaulay’ın, iyi bir memur olmak için özel bir eğitim görmüş olmaya gerek olmadığı” (Gazier, 1977: 4) düşüncesine dayanmaktaydı. Üst düzey bir yöneticinin, karmaşık toplumsal düzeni hazmetmiş ve kamu politikası sonuçlarının geniş etkilerini değerlendirebilecek açık fikre, genel eğilim ve entelektüel yeteneklere sahip olması gerektiği düşünülmekteydi (Çorbacıoğlu, 2015: 229). Pratik bir aktivite olarak görülen kamu yönetiminde öğrenme işbaşında gerçekleşirdi/gerçekleşmeliydi. İdeal eğitim de ‘yaparak öğrenme’ idi (Dale’den aktaran Fry, 1999: 531).

İngiliz yönetici atamalarında XIX. yy. ortalarına kadar ‘kayırmacılık sistemi’ esas alınmıştır. 1854’teki Northcote-Trevelyan reformlarına kadar, bürokrasi yolsuzluk ve nepotizmle doluydu (Roskin vd., 2020: 319). Bu reform döneminde hazırlanan ‘Northcote-Trevelyan Raporu’ ile rekabetçi sınavlara dayanan liyakate bağlı bir sisteme geçilmiştir.¹²³ Rapor, kamu hizmeti görevlerinin kayırma ve satın alma yoluyla ele geçirildiğini, rüşvet zemini olarak iş gördüğünü belirterek, çözümün yetenek ve yeterliği ölçecek bir açık yarışma sınavıyla yurttaşlara açılmasından ve atamaların bu işle görevli bir merkezî birim eliyle yapılmasından geçtiğini ortaya koymuştu (Güler, 2005: 147). İngiliz kamu görevlilerinin evriminde bir köşe taşı oluşturan Northcote-Trevelyan Raporu, ‘entelektüel’ ve ‘rutin’ görevler arasında bir

¹²³ İngiliz kamu yönetiminde liyakate dayalı bir kariyer sisteminin kurulmasında liberal doktrinin önemli bir yeri vardır. Liyakat sistemi sayesinde aristokrasiye özgülenmiş yağma sistemi, burjuvaziye açılmıştır. Bu talep, kamu görevlerinin, yetenek ölçütüne göre yapılacak açık yarışma sınavlarıyla tüm yurttaşlara açılmasını sağlamıştır. Diğer taraftan aristokrasinin kamu yönetiminde sahip olduğu siyasal ve yönetsel ayrıcalıklara son verilmesi, batı tarihinde liyakat ilkesinin gelişimine katkıda bulunmuştur.

ayrım yapılmasını ve bu ayrıma dayanan farklı istihdam sistemleri uygulanmasını öneriyordu (Krislov'dan aktaran Findley, 1996: 3). Günümüz İngiliz kamu personel sisteminin de temelini oluşturan söz konusu “raporun önerileri arasında; işe almada yarışma sınavı, yapılan işin niteliğine göre personelin sınıflara ayrılması, işe almada ve yükselmelerde kurumlar arasında bir örneklik sağlanması ve liyakat sisteminin getirilmesi konuları yer almaktadır” (Ardanç ve Ergun, 1980: 5).

Northcote-Trevelyan Raporu'nda tavsiye edilen başlıca noktalar şunlardır:¹²⁴ (Onaran, 1967: 2)

- 1) Kayırma kaldırılacak ve devlet memurluğuna giriş açık yarışma sınavlarıyla olacaktı. 1855'de bu sınavları düzenlemekle görevli *Civil Service Commission* kuruldu, böylece sınavlar bir merkezden yapılacaktı.
- 2) Raporda, zihnî faaliyetlerle daha mekanik faaliyetler arasında bir ayırma yapılıyordu; daha çok zihnî faaliyeti gerektiren işler için üniversite eğitimi görmüş gençler alınacak, her iki grup için ayrı sınavlar yapılacaktı.
- 3) Sınav konuları uzmanlık alanlarında değil, genel konularda (Yunanca ve Latince, tarih, matematik, felsefe, hukuk) olacaktı.

Northcote-Trevelyan Raporunda sunulan öneriler doğrultusunda liyakate dayalı bir kariyer sistemi oluşturmak için ‘Civil Service Commission’ oluşturulmuştur. Bu komisyon, devlet memurlarının merkezî düzeyde adil ve açık rekabet temelinde ve liyakat esasına göre seçilmesini güvence altına almak için kanunla kurulmuştur. Bakanlık dışı bağımsız ve tarafsız bir kamu kuruluşu olan bu komisyon; “kişisel ve siyasi himayeden uzak, en iyi ve en çeşitli yetenekleri işe alan ve geliştiren, Kamu Hizmeti Kanunu'ndaki tarafsızlık, objektiflik ve dürüstlük temel değerlerine sadık bir kamu hizmeti sunmayı” (Civil Service Commission, 2024a) misyon olarak benimsemiştir. Güler'e göre de bu komisyon, “modern personel yönetiminin kuruluşu bakımından yaygın bir etkiye sahip olmuş öncü örnektir” (2005: 147-148).

¹²⁴ “1854 tarihli Northcote-Trevelyan Raporu, jenerik yönetim anlayışının bir örneğini sunar. Buna göre kamu görevlileri, uzmanlık (specialist) bilgisinin değil, genel (generalist) eğitim sonucu elde edilen bilgilerin sorulduğu (edebiyat, matematik vb.) rekabete dayalı ve adil bir yarışma sınavı sonucunda memurluğa (*civil service*) giriş yapmalıydılar. Ayrıca özellikle belirli bir bakanlık (*department veya ministry*) için seçilmemelidirler. Bu yaklaşım, bakanlıklar arası geçiş gibi avantajlara sahip bir yöntem olarak da görülmüştür. Böylece tek bir bakanlıkta bir uzman olmaktan ziyade, her bakanlıkta çalışabilecek memur konumunda bulunmaktadır.” (Şener, 2015: 490-491)

İngiltere’de üst düzey kamu yöneticiliği sınavları, Civil Service Commission bünyesinde bulunan ‘Civil Service Selection Board’ (*Kamu Görevlileri Seçim Kurulu*) tarafından yapılmaktadır. Üniversite mezunlarının başvurabildiği bu sınav, dört aşamalı olarak yapılmaktadır. İlk aşamada, adayların yazılı anlatımı, sayısal bilgisi ve genel yeteneği ölçülmektedir. İkinci aşamada, adayların sözlü anlatımı ve sorun çözme yetenekleri ölçülerek bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Civil Service Selection Board tarafından bu aşamada oluşturulan sınav kurullarının üç üyesinden biri psikologdur. Aday hakkında tutulan tutanaklar ise üçüncü aşama için ‘Final Selection Board’a (Nihai Seçim Kuruluna) gönderilir. Bu kurulun başkanı da Civil Service Commission üyelerinden birisidir. Bu kurulda iki üst düzey kamu görevlisinin yanı sıra kamu yönetimi dışından da iki üye bulunur; bunlardan biri üniversite öğretim üyesidir (Pyper’den aktaran Emre, 1997: 40-41). Son aşamada ise bir yıllık adaylık döneminden sonra kişiler yönetici olarak atanırlar.

İngiltere’de üst düzey yöneticiler kamu personel yönetiminde ayrı bir sınıf olarak düzenlenmiştir. İngiltere’de memurluk sistemi dört ana gruba ayrılmıştır. ‘General Administrative Class’ olarak adlandırılan bu yapı; Administrative, Executive, Clerical ve Auxiliary olmak üzere dört alt sınıftan oluşmaktadır. Administrative Class: 1960’lı yılların sonlarında 2500 kişinin yer aldığı *yönetici sınıf*, kamu hizmetlerinin genel yönetiminden sorumlu ve siyasi organlara bilgi verme ve danışmanlık hizmeti sunmakla görevlendirilmiştir (Güler, 2005: 199). Bu sınıfa üniversite mezunları arasından, genel kültür sahibi ve yarışma sınavını geçen adaylar girebilmektedir. Sınıf içinde müdür yardımcılığı ile başlayan ve müsteşarlık derecesine doğru sıralanan altı derece bulunmaktadır. Her derece kendi içerisinde kıdem esasına göre yükselen kademelere ayrılmaktadır.

1968 yılında kamu hizmetlerinin yeniden örgütlendirilmesi amacıyla hazırlanan ve önerileri büyük ölçüde yürürlüğe giren Fulton Raporu’nda, bu sınıflandırma yapısının yeni hizmet alanları karşısında eski ve katı; yatay-dikey hareketlilik bakımından kapalı; ‘sınıf’ terimiyle de çalışanlar arasında aşağılık duygusu üretici olduğu biçimde eleştirilere uğramıştır (Güler, 2005: 200). Söz konusu raporda, kamu hizmetinin yönetim kapasitesiyle ilgili endişeler de dile getirilmiş ve üst düzey kamu yönetiminde uzman yöneticilere yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Sistemin açılmasını, dışarıdan gelenlerin her düzeyde istihdam edilmesini ve çeşitli noktalarda engellerin yer aldığı katı hiyerarşik yapının kaldırılmasını tavsiye etmiştir (Hughes, 2003: 153). İngiliz

kamu personel rejiminde önemli bir yer tutan Fulton Komisyonu Raporu; “devlet kesiminin yeter sayıda uzman kişi kullanmadığını, genel tip yöneticilerin (*Generalists*) çoklukla belli bir alanda uzman olmayan genel yeteneklere sahip kişiler olmakla kaldıklarını, yöneticilerin devlet makinesini yürütmekte uzmanlaşabilmek için belli uğraşlardaki uzmanların yardımlarına gereksinme duyduklarını, üniversitelerin belli bir alanda uzmanlaşmış ve değişik alanlarda da temel bilgiler kazanmış kişiler yetiştirmekle yükümlü olduklarını temel görüş olarak savunurken asıl amacın uzmanların yöneticilerle ya da yöneticilerin uzmanlarla yer değiştirmesi olmayıp bunların birbirlerini bütünlemeleri olduğunu öne sürmektedir” (Walden’den aktaran Cem, 1976: 20-21). Buna karşılık yöneticilerin kendi alanlarıyla ilgili teknik, hukuksal, toplumsal, ekonomik ya da mali konularda birer uzman olması ve kendi alanındaki yeni gelişmeleri anlamak, kavramak ve yeni eğilimleri izleyebilmek için belirli bir vizyonla donatılması gerekliliği savunulmuştur (Karasu, 2001: 196-197).

Fulton Komisyonu, yönetici sınıfa giriş biçiminin değiştirilmesini, üst yönetim mevkilerinin bilimsel, teknik ve diğer meslek mensuplarına da açılmasını ve yönetici adaylarının yetiştirilmesi için özel bir yöneticilik okulu kurulmasını önermiştir (Tutum, 1979: 136). Dönemin reform belgesi olan bu rapor doğrultusunda memur sınıfları ayırımına son verilerek meslekler temelinde bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Yönetim, icra ve büro hizmetlerini de içine alan geniş bir ‘Yönetim Hizmetleri Grubu’ oluşturulmuştur. Bu gruba yeni üniversite mezunları ile belirli düzeyde görev yapan kamu personeli alınmıştır. 1996 yılında ‘Senior Civil Service’ (SCS)¹²⁵ adıyla bir üst düzey yöneticilik grubu oluşturulmuştur. Tek ve merkezî bir personel rejimine bağlı olarak “sınıf üyeleri, kuralları ortak olan bir ödeme, sözleşme ve değerlendirme sistemine bağlanmışlardır” (Güler, 2005: 248). Üst düzey kamu yöneticiliği rejimi, kariyer-içi meslek olmaktan çıkarılmıştır. Üst düzey yöneticilik, açık rekabet ve kısmi süreli sözleşmeler yoluyla özel sektöre açılmıştır. Örneğin Ekim 1996’da göreve gelen 131 yöneticinin %69’u açık yarışma sınavı ile seçilmiş olup, bunların %37’si dışarıdan gelirken, %63’ü ise kariyer içerisinden görevlendirilmiştir (UK Parliament, 2024).

İngiltere’de 1979’da iktidara gelen Muhafazakâr Parti tarafından hazırlanan ‘Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi’ adlı raporda, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel unsurlarına yönelik köklü değişiklik önerileri getirilmiştir. Bu süreçte, personel

¹²⁵ İngiltere’de 31 Mart 2021 itibarıyla Senior Civil Service (SCS) düzeyinde görev yapan üst düzey kamu yöneticisi sayısı 7.050’dir (Civil Service Commission, 2024b).

sistemine ilişkin olarakta belirli niteliklere sahip kamu görevlilerinin üst düzey yöneticiliklere atanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yöneticilerin işe alınması, yükselmesi ve ücret politikası, -kariyer bürokrasisi- farklı bir form almıştır. Yönetimsel ve mesleki özerkliğe sahip yöneticilerin yeterliliklerine göre atanması kamu yönetiminin yeni/yeniden ‘ethos’u haline gelmiştir.

İngiltere’de 30 Mart 1999 tarihinde ‘İdarenin Modernizasyonu’ adlı White Paper (Beyaz Kitap) yayımlanmıştır. Hızlı toplumsal değişim ve teknolojik gelişim ile etkin, verimli ve yüksek kaliteli kamu hizmet sunumu arasındaki uyumu sağlamayı amaçlayan bu kitapta, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik düzenlemeler de yer almıştır. Buna göre eğitim toplantıları ve seminerler düzenlemek suretiyle üst düzey yöneticilerin mesleki formasyonunu artırmak, yöneticilik ve liderlik konularındaki yeni düşünceleri ve gelişmeleri yakından takip etmek amacıyla Başbakanlığa bağlı bir ‘Yönetim ve Politika Merkezi’ kurulması önerilmiştir.

İngiltere’de kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişimleri kapsamında, ‘Financial Management Initiative’ (Mali Yönetim İnisiyatifi) uygulanmaya başlanmıştır. Bu program, üst kademe yönetici kadrolarına giriş basamağı olarak kabul edilen müsteşar kadrolarına yeni atanmış kişilerin 6 haftalık bir eğitimden geçmelerini öngörmektedir, bu 6 haftanın ilk 4 haftası özel sektör üst kademe yöneticileri ile beraber geçirilerek, devlet memurlarının özel sektörde çalışanların tutumlarını, nelere önem verdiklerini ve problemlere yaklaşımlarını anlamalarını sağlamaktadır (Önder, 1995: 145). Söz konusu program kapsamında üst düzey yöneticilerin kariyer gelişimlerine yardımcı olmak amacıyla ‘kıdemli yönetici geliştirme’ programları uygulanmaya başlanmıştır. Eğitim programlarının süreleri artırılmıştır. Kamu görevlilerinin yöneticilik vasıflarının geliştirilmesi için yetenek kazandırma programları uygulanmıştır.

1980’lerden sonra dünyada Anglo-Sakson yönetim geleneğinin etkisi artmıştır. Özellikle de neo-liberal politikaların ideolojik çerçevesini çizdiği yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, bu geleneğin küresel etki alanını ve dolanım hızını artırmıştır. Yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelerde; etkinlik, verimlilik, şeffaflık, kalite, özelleştirme, yerelleşme, piyasa, rekabet, esneklik, hesap verebilirlik, performans ve strateji gibi yeni kamu işletmeciliği ilke ve değerleri egemen olmaya başlamıştır (Ünal, 2020: 193). Küreselleşme de Anglo-Sakson yönetim geleneğinin ve kurumlarının dünyada yaygınlaşmasında katalizör bir rol oynamıştır.

Günümüzde İngiliz kamu personel rejimine hâkim olan ilkeler bulunmaktadır. Atamalarda; ‘açıklık’, ‘liyakat’ ve ‘eşitlik’ ilkelerine uyulup uyulmadığı bağımsız kuruluşlarca denetlenmektedir. Merkezî birimlerde görev yapan, politika oluşturan ve danışmanlık yapan profesyonel bir üst düzey yönetici sınıf bulunmaktadır. Üst düzey yöneticilikler, kariyer görevlileri tarafından yürütülmektedir. Bu kadrolar, sürekli yönetsel statüler biçimindedir. Hükûmet ve yönetici sınıf ilişkileri de kesin kurallarla belirlenmiştir.

İngiltere’de üst kademe yöneticilerinin seçilmesinde liyakat ilkesi esas alınmaktadır. Üst düzey yönetici kadrolara, Devlet Personel Dairesi tarafından alım yapılmaktadır. Üst yönetim pozisyonları, kamuya ilan edilmekte ve yapılan açık yarışma sınavları ile dışarıdan ve mevcut kamu görevlileri arasından alım yapılmaktadır. Yürütmeden yönetici sınıfa olan geçişlerde akademik dereceden ziyade kamuda geçen görev süreleri dikkate alınmaktadır. Adayların yöneticilik nitelikleri, yeterlikleri ve tecrübeleri belirleyici olmaktadır.

İngiltere’de yöneticilerin eğitim geçmişi ağırlıklı olarak genel eğitime, sanata ve beşerî bilimlere dayanmaktadır.¹²⁶ Bu durum ülkede ‘genel yönetici’ tipinin geçerli olduğunu göstermektedir. Yöneticilerin genelde aynı toplumsal çevre ve aynı öğretim kuruluşlarından gelmeleri sebebiyle hizmet öncesi eğitim gerekli görülmeyip yöneticilerin yetiştirilmesi, kurumlarına bırakılmıştır (Önder, 1995: 144). Yöneticilerin hizmet içinde bir tür ‘yaparak öğrenme’ yöntemi ile yetiştirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Hizmet içi eğitimlerle bu kişilerin ‘yönetsel becerileri’ geliştirilmek istenmiştir. Yöneticilik için özel bir uzmanlık eğitimi alınmasına ve bu amaçla bir okul açılmasına gerek bulunmadığı kabul edilmiştir. Bu nedenle İngiltere’de üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirmekle görevli özel bir okul bulunmamaktadır.

İngiltere’de üst düzey yöneticilik için bitirilmesi zorunlu bir eğitim kurumu bulunmamaktadır. Üst yönetsel mevkilere daha çok önde gelen üniversitelerden mezun olan kişiler atanmaktadır. Örneğin İngiliz kamu hizmeti üzerine yapılan

¹²⁶ Herman Finer, İngiliz yönetici sınıfının öğreniminin özelliklerini şöyle sıralıyor: (Finer’den aktaran Onaran, 1967: 13)

- 1) Öğrenim geneldir, uzmanlık konuları yoktur. Sözelimi, Yunanca ve Yunan mitolojisi okumuş bir genç Tarım Bakanlığı’nda çalışabilir.
- 2) Öğrenimden beklenen, olguları ezberleyen, zihinleri okudukları kitapların çerçevesi içinde kalan öğrenciler değil yaratıcı ve eleştirci zihinli kimseler yetiştirmektir.
- 3) Öğrenimde özellikle iyi karakterde kimseler yetiştirilmesine önem verilir.
- 4) Öğretim yöntemi de önemlidir. Öğretim takdir (ders anlatma) şeklinde olmaz, bir tutor (*özel öğretici*) gözetiminde öğrencinin kendi çalışması ve araştırmasıyla olur.

araştırmalar, üst düzey kamu görevlilerinin üçte ikisinden fazlasının Oxford veya Cambridge'e gittiğini göstermiştir (Peters, 2001: 116). Bu ülkede geleneksel olarak yüksek devlet memurlarının Oxford ve Cambridge Üniversiteleri mezunu ve yüksek sınıflardan olmalarının yarattığı tek parçalı yapı sonucu değerlerin, anlayışların, kavramların birliğı sağlanmış olmakta, böylece yöneticilerin eğitimi devletin omuzlarından aileye, üniversiteye, toplumsal sınıfa kaymaktadır (Caldwell'den aktaran Onaran, 1967: 38).

Çağdaş dönem İngiliz kamu kesiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, kamu yönetimi disiplininin ve eğitiminin gelişim süreci ile paralellik arz etmektedir. Kamu yönetiminin kuramsal düzeyde gelişiminde; Oxford Üniversitesi, Cambridge Üniversitesi, Edinburgh Hükümet Akademisi (Academy of Government), Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü (Royal Institute of Public Administration-RIPA), Londra Üniversite Koleji ve Londra Ekonomi ve Siyaset Bilimi Okulunun (The London School of Economics and Political Science-LSE) önemli katkıları olmuştur. LSE'de lisansüstü düzeyde yöneticiler için kamu yönetimi, karşılaştırmalı siyaset, çatışma yönetimi, AB'de siyaset, Avrupa kamu ve iktisat politikası, küresel siyaset, küresel sivil toplum ve siyaset, uluslararası kalkınma, uluslararası göç ve kamu politikası, kamu yönetimi ve politikası, siyaset bilimi ve politik ekonomi, siyaset kuramı, kamu yönetimi ve hükümet, kamu politikası ve yönetim, kamu ve iktisat politikası, kamusal ve sosyal politika, kentler ve kalkınma, çevre politikası ve kalkınma, uluslararası ilişkiler, toplumsal cinsiyet, insan coğrafyası ve kentsel çalışmalar alanlarında programlar bulunmaktadır (Gül, 2015: 148-149).

İngiltere'de günümüzde lisans düzeyi kamu yönetimi programlarının sayısının azaldığı görülmektedir. Nitekim De Montfort Üniversitesinde 'Kamu Yönetimi ve İşletmeciliğı' (Public Administration and Management), Manchester Metropolitan Üniversitesinde Beşerî Bilimler Fakültesi, Tarih, Siyaset ve Felsefe Bölümü'nde Kamu Hizmetleri (Public Services), Glasgow Üniversitesinde ise Kamu Politikası adı altında sadece bir kamu yönetimi lisans programı bulunmaktadır (Çorbacioğlu, 2015: 238). Lisansüstü düzeyde kamu yönetimi programları ise iki şekilde varlıklarını sürdürmektedir: (Fenwick ve McMillan, 2014: 200) Birincisi, Birmingham Üniversitesinde 'Kamu Yönetimi ve Kalkınma' uzaktan yüksek lisans programı gibi uzmanlık kursları şeklinde. -Bu program, gelişmekte olan veya geçiş dönemindeki bir ülkede kamu/özel sektör yöneticilerine kamu sektöründe ihtiyaç duydukları temel

becerileri sağlar.- İkincisi ve daha da önemlisi, İşletme Yönetimi Yüksek Lisansı (Master of Business Administration-MBA) düzeyinde kamu sektöründe uzmanlaşan Kamu Yönetimi Yüksek Lisans (MPA) programları şeklinde. Ne var ki söz konusu programlar bir yandan kamu görevlilerinin eğitime katkı sağlarken, mevcudiyetlerinin devamını sağlama açısından gerekli fonun önemli bir kısmını uluslararası öğrencilerden sağlamaktadır (Çorbacıoğlu, 2015: 239).

3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD)

Anglo-Sakson yönetim geleneğinin bir diğer temsilcisi de Amerika Birleşik Devletleri'dir. ABD yönetici yetiştirme sistemi önemli ölçüde bu gelenek çerçevesinde şekillenmiştir. ABD'nin federal bir idari yapıya sahip olması, özel sektör ve kamu yönetimi arasında bariz bir ayrımın bulunmaması da bu sistem üzerinde belirleyici olmuştur. Normatif temellerini ve ideolojik çerçevesini neo-liberal politikaların çizdiği günümüz Amerikan yönetim felsefesi de üst düzey kamu yöneticilerinin niteliğini ve yetiştirilme sistemini etkilemiştir.

ABD kamu personel rejimi, Kıta Avrupa'sından yapısal olarak farklılıklar göstermektedir. Devletin bürokratik etkinliklerinin özel ekonomik işletmelerin yönetiminden özde farklı olduğu düşüncesi Kıta Avrupa'sına özgü olup Amerika'da durum bunun tam tersidir (Weber, 2008: 305). İngiltere'ye benzer şekilde burada da özel sektörü temel alan bir yönetim felsefesi ve buna bağlı bir kamu personel rejimi vardır (Dargie ve Locke, 1999; Onaran, 1967).

ABD'de üst düzey kamu yöneticisi seçme ve yetiştirme sisteminin gelişimini farklı dönemlerde incelemek mümkündür. İlk Başkan George Washington ile başlayan dönemde (1789-1829), üst kademelere atanmada uzmanlık ile birlikte karaktere de önem verilmiştir. 'Centilmenlerin Yönetimi' olarak adlandırılan bu dönemde yöneticilerin nitelikleri atanmada belirleyici olmuştur. 1829'da Andrew Jackson'ın Başkanlığıyla birlikte ABD'nin kamu görevlileri düzeniyle özdeşleşmiş olan Yağmacılık Dizgesi (*The Spoils System*) Dönemi başlamıştır (Emre, 1997: 63). İktidara gelen her siyasal partinin kendi memurlarını da getirmesi anlayışına dayalı bu sistemde, kamu görevleri değiş-tokuş edilebilecek birer mülk olarak görülmüştür. Liyakat ölçütü dikkate alınmaksızın kamu görevleri, iktidar partisinin yandaşlarına ödül olarak dağıtılmıştır. Buna göre, seçimden başarılı çıkan siyasal parti, 'iktidar'a

yandaşlarıyla birlikte gelmeli ve onlarla birlikte gitmelidir¹²⁷ (Tutum, 1979: 12). Literatürde ‘patronaj’ olarak da adlandırılan bu sistemde atama ve terfi, liyakatten ziyade bir siyasi partiye aidiyet ile ilişkilendirilmiştir. Bu doğrultuda siyasi sorumluluğu bulunan mevkiler ile birlikte üst düzey yöneticilikler de iktidarla birlikte değiştirilmiştir.

ABD’de XIX. yy. sonlarında kamu yönetimi, etkin bir yapıya kavuşturulmak amacıyla çeşitli reformlara tabi tutulmuştur. Bu kapsamda kamu personel sistemindeki kayırmacılığa karşı 1883 yılında «Pendleton Yasası» olarak bilinen ‘Civil Service Act’ (Kamu Görevlileri Yasası) çıkarılmıştır.¹²⁸ Yağma sistemine doğan yoğun tepkilerin sonucu olarak çıkarılan Pendleton Yasası, Merkezî Personel Komisyonunu (Civil Service Commission) kurarak, kamu hizmetine girişte, İngiliz sistemine koşut olan yarışma yöntemini getirmiştir (Ardanç ve Ergun, 1980: 5). Böylece Amerikan kamu yönetiminde liyakate dayalı bir personel sistemine geçilmiştir. Üst yönetim görevlerine girişte de rekabetçi kamu sınavları getirilmiştir.

Devlet bürokrasisindeki reform, uzmanlık eğitimi ve özel sınavları giderek Amerika Birleşik Devletleri’ne de ithal etmektedir (Weber, 2008: 334). ABD’de düzenlenen açık yarışma sınavları, genel akademik bilgiden ziyade uzmanlığı ve teknik yeterliliği ölçmeye yöneliktir. Atamalar, başarı listesindeki öncelik sırasına göre yapılmaya başlanmıştır. Adayların başarılı bir adaylık (deneme) dönemi geçirmesi zorunluluğu getirilmiştir. Düzeltim girişimini başlatanlar, Birleşik Krallık’taki gibi ‘yansız’ bir kamu görevlileri düzeni oluşturmayı amaçlamakla birlikte, Kongre, bu denli büyük bir değişimden yana olmamış, Birleşik Krallık’taki gibi ne bir ‘yönetici sınıf’ oluşturmuş, ne de üniversite öğretimiyle kamu görevine giriş arasında bir bağlantı kurmuştur (Emre, 1997: 64).

XX. yüzyılda Amerikan kamu yönetimi eğitiminin temelleri Wilson tarafından atılmıştır. Siyaset-yönetim dikotomisi çerçevesinde, kamu yönetimi eğitimi yapılmaya başlanmıştır. Akademik kurumların ve müfredatın oluşturulmasıyla birlikte yönetici

¹²⁷ ABD’de yağma/kayıрма (*spoils*) sistemi, siyasal birlikteliği sağlamanın ve parti sürekliliğini korumanın bir aracı olarak görülmüştür. Ayrıca bu sistemin, kamu bürokrasisinin uyum içerisinde çalışmasını da sağladığı ileri sürülmüştür.

¹²⁸ Pendleton Yasası, teorik altyapısını Wilson’un siyaset-yönetim dikotomisinden almıştır. Wilson, idareyi, siyaset karşısında liyakat temelinde yeniden yapılandırmayı amaçlamıştır (Eryılmaz, 2019: 39). Yasa, yağma/kayıрма (*spoils*) sisteminin neden olduğu olumsuzlukları gidermek amacıyla çıkarılmıştır. İktidara gelen Başkanın, yönetim kadrolarını istediği gibi dizayn etme yetkisini kaldırarak, kamu yönetiminin siyasallaşmasını engellemek istemiştir.

sınıfın eğitimi konusu da önem kazanmaya başlamıştır. Eğitim modelinin bu dönemde Avrupa'daki hukuk ağırlıklı eğitim ve İngiltere'deki genel eğitim modelinden yönetim ağırlıklı bir Amerikan modeline dönüştürüldüğünü görüyoruz (Kapucu, 2015: 208).

Amerika Birleşik Devletleri genel nitelikli yönetici istihdam etmek yerine, uzmanlık gerektiren işleri yapmak üzere uzmanlık geçmişine sahip kişileri işe alma eğilimindedir (Peters, 2001: 120). Kamu yöneticilerinin, teknik yeterlilikleri ve yetenekleri ön plandadır. Bu nedenle üst düzey yönetici profili ağırlıklı olarak teknik uzmanlardan oluşmaktadır. Kadro sınıflandırma sistemi de uzmanlaşmaya ağırlık vererek özel sektörden ve çeşitli mesleklerden yöneticiliğe geçişi sağlamaktadır.

Amerikan personel sistemine özgü kadro sınıflandırmasının temelleri ise 1906-1937 yılları arasındaki 'Bilimsel Yönetim Dönemi'nde atılmıştır. 'Yönetimsel İşletmecilik' olarak adlandırılan 1937-1955 arası dönemde de idari etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır. Bu süreçte 'Kamu Görevlileri Kurulu'nun işe alma uygulamaları, yönetici profilinde değişikliklere yol açmıştır. Çıkarılan statü kanunları ile yöneticilerin belirli hizmet süresine, yaş ve öğrenim durumuna sahip olması şartı aranmıştır. Üst düzey yöneticilik, yükseköğrenim ve teknik yeterlilik gerektiren bir uğraş alanı haline gelmiştir. Kamu görevine girmede ve yükselme de üniversite öğrenimine verilen bu önem, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde biçimsel eğitimin ön plana çıktığını göstermektedir. 1953'te kurulan İkinci Hoover Komisyonu tarafından hazırlanan bir raporda da yetkin ve nitelikli üst yönetici arzının nasıl sağlanacağı konusunda çeşitli saptamalar yapılmıştır. ABD'de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, II. Dünya Savaşı sonrasında da bir sorun olarak ele alınmıştır.

ABD'de üst düzey kamu yöneticilerinin tabi olduğu ayrı bir hukuki rejim bulunmamaktadır. Bunun yerine sınıflandırma sistemi oluşturulmuştur. ABD kamu personel rejiminde, 18 puanlı bir derecelendirme sistemi bulunmaktadır. Başkan Carter tarafından bunlara ek olarak, yaklaşık 7000 kamu görevlisini kapsayan, herhangi bir federal birimde üst düzey yönetim kademesine atanabilecek, liyakat ilkesi gözetilerek atanmış bir yönetsel elit kabul edilen bir yönetici sınıfı ihdas etmiştir (Baysal, 2016: 193).

ABD yönetim yapısının en belirleyici özelliklerinden birisi de üst düzey kamu yöneticilerinin atanma sistemidir. ABD kamu yönetiminde liyakate dayalı alım

yapılmakta iken bazı üst düzey yönetici kadrolara Başkan tarafından atama yapılmaktadır. Üst düzey yöneticiler, başkanlık sisteminin doğasına uygun olarak Başkanla birlikte göreve gelmekte ve görevden ayrılmaktadır. Bu sistem, yürütme organına politikalarını uygulamak üzere kendi ekibi ile çalışma olanağı tanımayı amaçlamaktadır (Karasu, 2001: 217). Yönetici statülerine yapılan atamalarda siyasal bağlılık yanında istenilen niteliklere sahip olma koşulu da aranmaktadır. Sürekli ve kalıcı nitelikte bir üst düzey yönetici kadrosu bulunmamaktadır.

ABD kamu yönetiminde açık kariyer sistemi vardır.¹²⁹ Her ne kadar üst düzey yöneticilikler geçici nitelikli de olsa bürokratlar kendilerini geliştirme imkânı buldukları için bu kadroları tercih etmektedir. Ayrıca özel sektörden kamuya nitelikli yönetici transferi, bu yönetim modelinde sıklıkla karşılaşılan bir uygulamadır. Kamu yönetimi ile özel sektör arasında ‘işgücü devri’ oldukça yüksektir.¹³⁰ Kamu görevlileri geniş iş bulma imkânlarına sahip olan özel sektöre geçebilmektedir. İş çevreleri ile üniversiteler, devlet yönetim kademesi ile yakın ve sürekli bir ilişki kurulacağı beklentisi ile bazı görevlilerini bu kamu yöneticisi pozisyonlarında görev almak üzere yollamaktan memnun olmaktadır (Baysal, 2016: 193).

ABD’de üst düzey kamu yöneticileri, ‘Senior Executive Service’ (SES) olarak adlandırılan bir kariyer sistemi içinde yer almaktadır. Bu yöneticilerin işe alımıyla ilgili temel nitelikleri ve çalışma koşulları, ‘Office of Personnel and Management’ (Personel ve Yönetim Dairesi) tarafından düzenlenmektedir. Görevde yükselme ve hizmetten çıkarılma esasları ise ‘Merit Protection Board’ (Liyakat Koruma Kurumu) tarafından belirlenmektedir. Üst düzey yöneticilik için Fransa’daki gibi özel bir okulun bulunmadığı ABD’de, ‘Personel ve Yönetim Dairesi’ tarafından yönetilen ve kariyer esasına dayanan Kamu Personel Rejimi, üst düzey kamu yöneticilerinin yetişme ve yükselmeleri için önemli olanaklar sunmaktadır (Eren ve Saitoğlu, 2021: 313).

¹²⁹ “ABD ve Kanada gibi ülkelerde uygulanan açık sistemde, kuruluştaki kadroların ödev, yetki, sorumluluk ve önem bakımından bir envanteri yapılarak aynı sınıflar içinde toplanır. Bu sistemde sınıflandırılan kişiler değil, görev ve sorumluluk içermesine göre *uzmanlık esasında* sınıflandırılmış *iş/görev* ve *kadro*dur. Belirli bir görevin karşılığı olan kadro, personelin görevini, sorumluluğunu, ödev ve yetkilerini kapsar. Bu sistem, bir kadro boşaldığında, yapılacak sınavlara örgüt içinden veya dışından serbestçe herkes katılabileceği için *açık sistem* olarak adlandırılır. (...) Uzmanlığa çok fazla yer verdiğinden, özellikle yöneticilerde aranan genel kültür ve geniş bakış açısı ihmal edilir. (...) Ancak dinamizmi sağlamak için derece ve kademelerine bakılmaksızın genç ve yetenekli kişilerin üst düzey yöneticilik pozisyonlarına getirilmeleri (*asansörle yükselme*), *açık sistemin* kısmi bir uygulaması olarak değerlendirilmektedir.” (Nohutçu, 2019: 303-305)

¹³⁰ Mises; “Amerikan personel sisteminde devlet daireleri ile özel teşebbüs arasında personel değişiminin yoğun olduğunu, fakat çıkarılan statü kanunları neticesinde memurluğun tedricen daimî bir meslek haline geldiğini” (2018: 73) belirtmektedir.

“Birleşik Devletler’de yöneticilik, genellikle memurluğa girdikten sonra işbaşındaki deneylerle ve okul sonrası çalışmalarla elde edilebilecek bir yetenek olarak görülmektedir” (Onaran, 1967: 10-11). Kurumlar yönetici bilgi, beceri ve davranış düzeylerini kendi eğitim birimlerince geliştirmeye çalışmaktadır. Mevcut üst düzey yöneticilerin gelişimleri de hiyerarşik düzen içerisinde verilen hizmet içi eğitimlerle sağlanmaktadır.

ABD’de yöneticilerin hizmet içinde yetiştirilmelerine yönelik olarak eğitim yapan çeşitli okullar açılmıştır. Bu okulların içerisinde en önde geleni 1968 yılında Virginia’da açılan ‘Federal Executive Institute’dir. Federal Executive Institute, GS-16 ve üstündeki ve eşdeğer kadrolardaki üst düzey Federal yöneticilerin eğitim ve gelişme gereksinimlerini karşılamak amacıyla hizmet sunan bir eğitim kurumu olarak ve Merkezî Personel Komisyonunun (Civil Service Commission) kamu yönetimindeki önderlik kadrolarının niteliğini geliştirme amacına hizmet etmek için kurulmuştur (Ergun, 1988: 49).

ABD, dünyada kamu yönetimi eğitiminin en yaygın ve gelişmiş olduğu ülkelerden birisidir. Kamu yönetimine ilişkin eğitim veren çeşitli eğitim kurumları vardır. Ancak bunlar içerisinde spesifik olarak kamu yöneticisi yetiştiren okullar bulunmamaktadır. Amerikan üst düzey kamu yöneticilerinin eğitiminde devlet üniversitelerinin güçlü bir etkisi vardır. Amerikan Üniversitesi’nde (Washington DC) kamu yönetimi ve politikası alanında ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora programları yer almaktadır. Ayrıca üst düzey yöneticilik alanında çeşitli sertifika programları da düzenlenmektedir. Princeton Üniversitesi Woodrow Wilson Kamusal ve Uluslararası Meseleler Okulunda (WWS); “kamusal meseleler (MPA) ve kamu politikası (MPP) yüksek lisans programları ve doktora programı da mevcuttur” (Gül, 2015: 144).

Harvard J. F. Kennedy Hükümet Okulunda (School of Government), “daha çok yöneticilere yönelik kısa süreli ve yoğunlaştırılmış kamu yönetimi yüksek lisans programı” (Gül, 2015: 144) vardır. Ayrıca Teksas Üniversitesi (University of Texas at Arlington) Kentsel ve Kamusal Meseleler Okulunda (The School of Urban and Public Affairs), kamu yönetimi alanında yüksek lisans programları bulunmaktadır.

3.4. JAPONYA

Köklü bir tarihe ve devlet geleneğine sahip olan Japonya’da bürokratik yönetim aygıtının açık ve meritokratik bir hale getirilmesi, Meiji dönemine rastlamaktadır. Japon modern politik çağının başlangıcı sayılan bu dönemde, kamu yönetimi sistemi modernize edilmeye başlanmıştır. Getirilen memuriyet sistemi ile kamu personeli alımında rekabetçi sınav yöntemi benimsenmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası yürürlüğe konulan 1947 Anayasası ile Japon kamu yönetimi kurumsal ve işlevsel olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu yönde bürokrasinin etkinleştirilmesi ve liyakate dayalı atama ve terfi sisteminin kurulması amacıyla 1948 yılında ‘National Personnel Authority’ (Ulusal Personel Kurumu) kurulmuştur. Kamu personel yönetiminin genel çerçevesini çizen bu kuruluş; kamu görevlilerinin atanma ve işten çıkarılma standartlarının belirlenmesi, ücret ve diğer çalışma koşulları hakkında Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunulması, kamu görevlilerine yönelik eğitimlerin planlanması ve uygulanması, dezavantajlı çalışmalara karşı yapılan şikâyetlerin incelenmesi, esnek ve açık bir personel yönetim sisteminin kurulmasında ölçütler geliştirilmesi, temel istihdam haklarının kısıtlandığı durumlarda telafi prosedürlerinin uygulanması, insan kaynaklarının temini ve geliştirilmesi, performans yönetimi ilke ve esaslarının belirlenmesi, genel etik davranış kurallarının benimsenmesi ve kamu görevlilerinin refahının korunması konularında yetkili kılınmıştır (Ünal, 2022: 509-510).

Japonya’da kamu personeli, yapılan sınav sonucuna göre sınıflara ayrılmaktadır. ‘A’ düzeyindeki personel, üst düzey yönetici olarak kabul edilmektedir. Bu personelin seçimi, eğitimi, kariyeri ve terfileri genel yönetici yetiştirme sistemine göre yapılmaktadır. Yöneticilerin yer değişimlerine ve hizmet içinde yetiştirilmelerine önem verilmektedir. Yöneticilere verilen eğitimde özel sektörden ve yurt dışından gelen uzmanlardan yararlanılmaktadır. Japonya kamu sektörü istihdamına hâkim olan ilkeler, üst düzey yönetici yetiştirme sistemini de şekillendirmiştir. Ömür boyu istihdam, kıdem, kurum içi sık rotasyon, görev yerinde eğitim yetiştirme sisteminin de belli başlı özellikleri arasındadır. Üst düzey Japon bürokratlar çoğu defa -Japonya’nın en seçici üniversitesi olan- Tokyo Üniversitesi (lakabı Tadoi) mezunlarıdır (Roskin vd., 2020: 318).

Japonya’da, “kamu yöneticilerine eğitim vermek amacıyla Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü’ (National Institute of Public Administration-NIPA) bulunmakta olup, (Enstitü) kamu yöneticilerine; planlama, karar verme, diğer bakanlık mensupları ile ilişki kurdurarak yapılacak görüş alışverişi ve tartışmalar sonucu yeni fikirlere ulaşma, birlik ruhu kazandırma gibi amaçlarla eğitim programları düzenlemektedir” (www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm’den aktaran Günay, 2005: 263-264). 1997 yılında açılan NIPA, bir devlet üniversitesi statüsündedir. Enstitü, her yıl 400 öğrenciye lisansüstü eğitim vermektedir. Bu öğrencilerin çoğu kamu kurumlarında görev yapmaktadır. Yurt dışından da öğrencilerin kabul edildiği bu eğitim kurumunda, bazı programlar İngilizce okutulmaktadır. Yönetmelik politikaların değerlendirildiği ve kamu yönetimi araştırmalarının yapıldığı enstitünün öğretim kadrosunda, akademisyenlerin yanı sıra hiyerarşik pozisyonlarda görev yapan kamu yöneticileri de bulunmaktadır.

Japonya kamu yönetiminde üst düzey kadrolara atanabilmek için NIPA’da eğitim görme şartı yoktur. Ancak bu yönetim okulundan mezun olup, kamuda ve yerel yönetimlerde görev yapan üst düzey yöneticiler bulunmaktadır. Japonya’da Vali ve Vali Yardımcısı gibi mülki amirler, bu yönetim okulunda belirli süreli eğitimlere tabi tutulmaktadır (DPB, 2015: 110). Ayrıca bu okulda eğitim görmek üzere yurt dışından gelen üst düzey kamu yöneticileri de bulunmaktadır.

Kamu görevlileri, NIPA’ya doğrudan başvurabilmektedir. Diğer memurlar uzun süreli eğitimlere tabi tutulmakta iken üst düzey yöneticilere kısa vadeli eğitimler verilmektedir. Enstitüde sunulan master programları, dört sömestr dönemini içermektedir. Eğitim müfredatları, Japonya Millî Eğitim Bakanlığı tarafından belirlenmekte, ihtiyaca ve teknolojik gelişmelere göre de revize edilebilmektedir. Kamu çalışanlarının çoğu burslu eğitim almaktadır. Yabancı ülkelere gelenlere de Japonya Millî Eğitim Bakanlığı tarafından burs verilmektedir.

NIPA, sosyal bilimler formasyonu vermek suretiyle nitelikli kamu yöneticileri yetiştirmeye çalışmaktadır. Bu yönde üst düzey Japon kamu yöneticilerinin eğitsel temellerinde benzerlikler bulunmaktadır. Üst düzey pozisyonlara yönetici atamada; eğitim düzeyi, uzmanlık ve kıdem belirleyici olmaktadır. Yönetici sınıf için açılan sınavlarda başarılı olan adayların görev alanlarında ileri düzeyde uzmanlaşması için de özel çaba harcanmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

*“Geçmişler geleceğe,
suyun suya benzemesinden daha çok benzer.”*

(İbn Haldun, 1997: 20)

4. TÜRK YÖNETİCİ YETİŞTİRME GELENEĞİNE GÖRE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ

Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri, çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmaktadır (Tutum, 2003: 450). Bu mirası şekillendiren ve sürekli kılan unsurların başında ise yönetim gelenekleri gelmektedir.¹³¹ Türklerin tarihte büyük devletler kurdukları ve başarılı bir yönetim geleneğine sahip oldukları bilinmektedir (Eryılmaz, 2019: 63). Türk idari sisteminin gelişimsel sürecine bakıldığında, özellikle en eski Türkler zamanından süregelen bir yönetsel geleneğin etkisinin hemen hemen her aşamada kendisini gösterdiği ileri sürülebilir (Koç, 2019: 34). Türk yönetim geleneklerinin başında ise üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi gelmektedir. Bu gelenek içerisinde Enderûn Mektebi ve Mekteb-i Mülkiye gibi başarılı uygulamalar bulunmaktadır. Bu nedenle üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde, Türk yönetici yetiştirme geleneğine bakmak yerinde ve faydalı olacaktır. Zaten hiçbir toplum kendi tarihsel tecrübesinden, geleneklerinden ve birikimlerinden kaçamaz, istese de kendini bundan uzak tutamaz¹³² (Dursun, 1998: 23).

Toplumlar, önceki nesillerden miras olarak aldıkları kurumların, değerlerin ve davranış biçimlerinin yükünü taşırlar (Eryılmaz, 2017: 9). Nitekim günümüz yönetim ilke ve uygulamaları, Osmanlıdan Türkiye Cumhuriyeti'ne sirayet eden geleneklerin devamı niteliğindedir. Osmanlılar, ardılı oldukları Selçuklulardan devraldıkları yönetim biçimini, toplumsal düzeni, askerî yapılanmayı, toprak ve vergi sistemini

¹³¹ “Her ülkenin toplumsal yapısından kaynaklanan farklı yönetim gelenekleri ve alışkanlıkları bulunmaktadır. Bu doğrultuda yöneticilerin yetiştirilmesi düzeni de her ülke için kendi gereksinimleri göz önünde bulundurularak kurulmalı ve işletilmelidir.” (Günay, 2005: 352)

¹³² Değişim, geçmişle bağlantılı olup, geleceğe yön veren kesintisiz bir süreçtir. Değişimden beklenen sonucun alınmasının ön koşulu da tarihsel kökleri tanımak ve gelişim koşullarını kavramaktır. Bu minvalde idari yöntem ve kurumların geliştirilmesi de ancak yönetim gelenekleri ile modern uygulamaların birlikte değerlendirilmesiyle mümkündür. Aksi bir çaba, ne denli ileri olursa olsun istenen başarıya ulaştıramayacaktır.

koruyarak geliştirmiştir. Orta Asya, Sasânî, Abbasi ve Bizans kùltürünü bir potada eriten Selçuklu yönetim anlayışı ve idari yapısı değişmemiştir. Selçukluların geliştirdiği Türk tımar sistemi sürdürölmüş, irsî askerî tımar işleyişi devam etmiş, denizcilik ve donanma hizmeti, askerî yapılanma ve ordu işleyişi korunmuş; yönetim anlayışı, hukuk, eğitim ve vergi düzenleri geliştirilerek sürdürölmüşür (Köprölü'den aktaran Aydoğan, 2019: 604).

Son dönem Osmanlı bürokrasisinin yapı ve işleyişi önemli ölçüde Tanzimat Dönemi reformlarıyla şekillenmiştir. Modern anlamda bakanlıkların kurulması, Sayıştay ve Danıştay gibi kurumların temelini atılması, vilayet sistemine geçilmesi bu döneme rastlamaktadır. Ayrıca askerî ve sivil yöneticileri yetiştirmek üzere çeşitli okullar açılmıştır. Kurtuluř Savaşı'nın yönetici kadroları da bu okullardan yetişmiş ve bu gelenekten etkilenmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyaset kùltürü de miras olarak intikal etmiştir (Eryılmaz, 1998: 154). Bu gelenek yönetici yetiştirme sisteminde de devam etmiştir. Nitekim Osmanlı Devleti'nde yönetici yetiştirmek üzere açılan Mekteb-i Mülkiye, sonradan Siyasal Bilgiler Faköltesi adını alarak Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür.

Bir ölkedeki eğitimin, o ölkenin toplumsal yapısıyla sıkı bir ilişkisi vardır (Onaran, 1967: 48). Buna göre üst kademe yöneticilerinin eğitimi de toplumsal yapıya dolayısıyla yönetici yetiştirme geleneklerine uygun olmalıdır. Resmi örgütler ve bu örgütlerdeki norm ve ilişki düzeni ile bir toplumun sosyal yapısı arasında da etkileşim söz konusudur (Eryılmaz, 2017: 38) Bu kapsamda üst kademe kamu yöneticilerini yetiştirmek üzere açılan kurumların da yönetici yetiştirme geleneklerine uygun olması gerekmektedir.

Türk yönetim geleneğine uygun olmayan yönetici yetiştirme uygulamaları da istenilen başarıya ulaşamamışır. Dışarıdan alınan kurumlar da doku uyumsuzluğına yol açmışır.¹³³ Her toplumun farklı yönetim geleneklerine ve siyasal kùltüre sahip olması ithal kurumlardan beklenen faydanın sağlanmasını engellemiştir. Gerekli uyarlamalar yapılmaksızın başarılı örneklerin aktarılması da etkin bir yönetici yetiştirme sisteminin tesisi için yeterli olamamışır. Türkiye'de yaşanan olumsuzluklardan birisi de Türk

¹³³ Kökleri topluma dayanmayan ya da toplum dinamiklerinden beslenmeyen, kısa bir zaman aralığında ortaya çıkıp yerleşmiş ve bu nedenle toplum gerçekliğiyle paradoksal özellikler sergileyen yönetsel gelenekler, kim tarafından ve nereden ithal edilirse edilsin er ya da geç gözden geçirilmeye, sorgulanmaya, aktarılmamaya ve zamanla sönümlenmeye adaydır (Genç, 2022: 31).

kamu yönetiminin geleneksel birikiminden uzaklaşarak, ‘aktarmacı’ yaklaşımın tercih edilmesidir. Hâlbuki Avrupa, kurumlarını oluştururken kendi tarihî süreçleri içindeki tecrübelerini göz önünde bulundurarak kendi dokularına uygun bir gelişim sergilemişler ve bürokrasilerini ona göre tanzim etmişlerdir (Özdemir, 2013: 261).

Türkiye köklü bir yönetim geleneğine sahiptir. Kadim Türk tarihinin ortaya çıkardığı bu gelenekler, yönetici yetiştirme uygulamalarını da şekillendirmiştir. Üst düzey yönetici yetiştirme sistemini başarı ile hayata geçirmiş devletlerin de kendi yönetim geleneklerinden beslendikleri görülmüştür. Bu minvalde Türk yönetim tarihinde yönetici yetiştiren çeşitli kurumlar açılmıştır.

Günümüz Türk kamu yönetiminde, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik özgün bir yaklaşım geliştirilememiştir. Yabancı kuram ve modelleri içeren yaklaşımlar, işlevsel bir sistemin kurulmasını engellemiştir. Yönetici yetiştirme gelenekleri gözardı edilerek, “yönetim teknolojisi ithali ana uğraş olarak benimsenmiştir” (Emre, 2003: 67). Bu durum Türkiye somutuna uygun bir yetiştirme sistemine olan gereksinimi artırmıştır. Bu minvalde Türk yönetici yetiştirme geleneğinden hareketle ve iyi uygulama örneklerinden yararlanılarak bir üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme modelinin geliştirilmesi önem arz etmektedir. Bu modelin temel ilkelerinin ve aksiyon planlarının en kısa zamanda oluşturulması ve yürürlüğe konulması gerekmektedir. Bu doğrultuda gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması son derece önem arz etmektedir. Bu yönde kurulacak kurumun temel yapısı, işleyişi, görev ve fonksiyonları ile yetkilerinin kapsamı ve sınırları açıkça belirlenmelidir. Bu yönde yapılacak bir alan araştırması da geliştirilecek yönetici yetiştirme sistemi ve kurumu hakkında önemli bir fikir verecektir.

4.1. ALAN ARAŞTIRMASI

“Yönetim bilimini de içeren genel bilgiler her yıl ancak %10 oranında bir artış olurken, teknik bilgilerin %25 oranında bir ilerleme gösterdiği” (Cem, 1976: 29) belirtilmektedir. Bu durum sosyal bilimlerde kamu yönetimi özelinde alan araştırması yapılmasının önemine dikkati çekmektedir. Bu araştırmalar, kamu yönetimi literatürünün gelişmesine büyük katkıda bulunacaktır. Aynı zamanda Türk kamu yönetimine ilişkin doğru ve güncel verilere de ulaşmayı sağlayacaktır.

Bu alan araştırması sonuçlarına göre Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik bir model önerisi sunulmaktadır. Türk yönetici yetiştirme geleneğine göre bir modelin geliştirilip geliştirilemeyeceği irdelenmektedir. Modelin işlevselliği, uygulamada bir karşılığının olup olmadığı sınanmaktadır. Bu alanda yapılacak çalışmalar için de önerilerde bulunmaktadır.

4.1.1. Araştırmanın Amacı

‘Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye Örneği’ alan araştırmasının temel amaçları şöyle özetlenebilir:

- 1) Türk kamu yönetiminde görev yapan üst düzey yöneticilerin genel (ortak ve belirleyici) niteliklerini ortaya çıkarmak,
- 2) Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere verilen eğitimin kapsamı, içeriği ve niteliği hakkında bilgi sahibi olmak,
- 3) Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin eğitim gereksinimlerini saptamak,
- 4) Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi sorununu irdelemek ve buna yönelik önerilecek modelin içeriğine ilişkin saptamalarda bulunmak,
- 5) Türk yönetici yetiştirme geleneğinin üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme modelinin geliştirilmesine katkısını değerlendirmek,

4.1.2. Araştırmanın Kapsamı

Alan araştırması, 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen üst düzey kamu yöneticilerini kapsamaktadır. Araştırmaya alınan deneklerin saptanmasında söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevlerde bulunan üst düzey yöneticiler esas alınmıştır.

4.1.3. Araştırmanın Yöntemi

Çalışma kapsamında, istenilen amaçlara bilimsel bir yaklaşımla ulaşabilmek için ‘alan araştırması’ yapılması uygun görülmüştür. Bu bağlamda araştırmada yazılı, birincil ve güvenilir veri toplama araçlarından olan ‘anket yöntemi’ kullanılmıştır (Coşkun vd., 2017: 85-99). Yapılacak araştırma için dizayn edilecek anket soruları, araştırmanın amacına ve ölçek geliştirme koşullarına uygun olarak oluşturulmuştur. Sorular, akademik literatürün taranmasına ve benzer araştırmaların bulgularına dayanılarak geliştirilmiştir. Hazırlık çalışmalarında görüşme ve gözlem yöntemlerine de başvurulmuştur. Araştırmada kullanılan anket formu, iki ana bölümden oluşmaktadır. Formun ilk kısmında yöneticilerin sosyo-demografik özelliklerine ilişkin beş adet; ikinci kısmında ise çalışma içeriğine uygun olarak hazırlanan on dört soru sorulmuştur. Buna göre anket soruları, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hakkında yöneticilerin algı, tutum ve beklentilerini irdeleyecek bir şekilde tasarlanmıştır.

Geliştirilen anketler, 10 Nisan-3 Aralık 2023 tarihleri arasında örneklemi oluşturan kamu yöneticilerine online ve telefonla görüşülmek suretiyle uygulanmıştır. Öncesinde deneklere anket formları ve araştırma soruları hakkında gerekli ön bilgiler verilmiştir. Ankette yer alan soruların değerlendirilmesinde kategorik ve “oluşturma, doldurma ve uygulama açısından avantajlı olan” (Coşkun vd., 2017: 126) likert ölçeği kullanılmıştır. Kategorik değişkenler için üst kademe yönetici eğitimi alan ve almayanların farklı sorularla çapraz tabloları ki-kare analiziyle incelenmiş ve raporlanmıştır. Anket formlarından elde edilen veriler, Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 24.0 programı ile analiz edilmiştir. Verilerden, anlamlı ve geçerli bulgular türetilmiştir. Bulguların değerlendirilmesinde tablolardan yararlanılmış ve gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Araştırmanın ideal evreni (*ana kütle*), yani araştırmanın yürütüleceği olası bütün elemanların yer aldığı en geniş sınırlara sahip evrendir (Coşkun vd., 2017: 140). Bu bağlamda söz konusu alan araştırmasının evrenini, 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen üst düzey kamu yöneticileri oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklem grubu ise “belli bir evrenin belli sayıda birimlerinin seçimiyle oluşan, evrenin temsilcisi bir birimdir” (Balcı, 2009: 88). Araştırmacının uygun bir örnek kütle için, hem temsil yeteneği sağlayan bir örnek büyüklüğünü, hem de maliyet, zaman ve veri analizi şartlarını dikkate alarak bir

dengeye ulaşması gerekir (Coşkun vd., 2017: 143). Örneklem büyüklüğünün belirlenmesinde, yaygın şekilde kullanılan “Belirli Evrenler İçin Kabul Edilebilir Örnek Büyüklükleri” (Coşkun vd., 2017: 144) tablosu dikkate alınmıştır. Örneklem seçimi, olasılığa dayalı olmayan ‘kolayda örnekleme’ tekniğiyle belirlenmiştir. Kolayda örnekleme, araştırmacının çalışması için ihtiyaç duyduğu büyüklükteki örnekleme ulaşınca kadar en kolay ve ulaşılabilir deneklerden veri toplamaya çalıştığı örnekleme yöntemidir (Gürbüz ve Şahin, 2016: 134). Buna göre araştırma evrenini temsil eden 384 örneklemden veri toplanmış ve kayıp veriye rastlanmamıştır. 384 katılımcı için araştırmanın hata payı %95 güven aralığında ± 5 ’tir.

4.1.4. Araştırmanın Hipotezleri

Hipotez, ortaya çıkmış veya çıkacak belirli davranışlar, olgular veya olaylar hakkında varsayım niteliğindeki yargısal ifadelerdir. Araştırmacının, araştırma problemindeki değişkenler arasında ne tür bir ilişkinin olduğuna dair beklentilerini ve yargılarını ifade etmektedir. Basitçe, hipotezin, araştırma sorusuna önceden verilmiş bir yanıt olduğu söylenebilir (Punch’dan aktaran Coşkun vd., 2017: 23). Bir araştırma sorusu, ‘araştırmacının merak ettiği’ bir olguyu ifade etmektedir. Hipotez ise sınanabilecek bir yargı biçiminde ifade edilmektedir. Bu minvalde literatür taraması sonucu oluşturulan ve sınanacak hipotezler şunlardır:

H₁: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre cinsiyet oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₂: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre yaş oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₃: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre mezun olunan okul oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₄: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre hizmet yılı oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₅: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticiliği için uygun görülen model oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₆: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticiliğinde esas alınması gereken unsur oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₇: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticilerinin olması gereken profil oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₈: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde referans alınacak anlatım yöntemi oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₉: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticilerinin tamamlaması gereken asgari eğitim seviyesi oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

H₁₀: Yöneticilik eğitimi alma durumuna göre üst düzey kamu yöneticilerinin seçiminde önemli olan kriter oranları istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir.

4.1.5. Araştırmanın Bulguları

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik alan araştırmasına ilişkin bulgular, araştırmaya katılan yöneticilerin sosyo-demografik özellikleri ile yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik elde edilen bilgilerden oluşmaktadır. Bunun için öncelikle deneklerin cinsiyeti, yaşı, eğitim düzeyi, hizmet süresi ve görev yaptığı kurumları ile ilgili bulgulara yer verilmiştir. Ardından da üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik elde edilen bulgular açıklanmıştır. Araştırmanın bulguları, seçilen örneklem, araştırma alanı ve zaman dilimi ile sınırlıdır.

Tablo 1. Sosyo-Demografik Özellikler

		<i>n</i>	%
Cinsiyet	Kadın	53	13,8%
	Erkek	331	86,2%
	Toplam	384	100,0%
Yaş	31-40	96	25,0%
	41-50	156	40,6%
	51-60	132	34,4%
	Toplam	384	100,0%

Eğitim Düzeyi	Lisans	84	21,9%
	Yüksek Lisans	228	59,4%
	Doktora	72	18,8%
	Toplam	384	100,0%
Hizmet Süresi	5-10 yıl	36	9,3%
	11-15 yıl	48	12,5%
	16-20 yıl	72	18,8%
	21-25 yıl	84	21,9%
	26-30 yıl	84	21,9%
	31-40 yıl	60	15,6%
	Toplam	384	100,0%

Araştırmaya katılım sağlamış olan yöneticilerin sosyo-demografik özelliklerine bakıldığında; %86,2'sinin erkek, %65,6'sının 31-50 yaş arası ve %59,4'ünün yüksek lisans mezunu olduğu görülmektedir. Yöneticilerin görev yaptığı kurumlardaki hizmet süreleri incelendiğinde %40,6'sının 20 yıl ve altı, %59,3'ünün ise 21 yıl ve üzeri hizmeti bulunduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2. Görev Yapılan Kurumlar

	n	%
Üniversite	71	18,5%
İçişleri Bakanlığı	40	10,4%
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	38	9,9%
Kültür ve Turizm Bakanlığı	26	6,8%
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	23	6,0%
Ticaret Bakanlığı	22	5,7%
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	22	5,7%
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	21	5,5%

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	20	5,2%
Gençlik ve Spor Bakanlığı	19	4,9%
Adalet Bakanlığı	17	4,4%
Millî Eğitim Bakanlığı	15	3,9%
Tarım ve Orman Bakanlığı	14	3,6%
Hazine ve Maliye Bakanlığı	13	3,4%
Cumhurbaşkanlığı	12	3,1%
Sağlık Bakanlığı	11	2,9%
Toplam	384	100,0%

Örneklemdaki yöneticilerin en fazla görev yaptığı ilk üç kurum sırasıyla; üniversiteler (%18,5), İçişleri Bakanlığı (%10,4) ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığıdır. (%9,9)

Tablo 3. Mezuniyet Alanları

	<i>n</i>	%
Siyasal Bilgiler/İktisadi ve İdari Bilimler/İktisat Fakülteleri	289	75,3%
Sosyal Bilimler (Siyasal Bilgiler ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri hariç)	57	14,8%
Mühendislik ve Doğa Bilimleri	28	7,3%
Tıp ve Sağlık Bilimleri	8	2,1%
Güzel Sanatlar	2	0,5%
Toplam	384	100,0%

Araştırmaya katılan deneklerin büyük çoğunluğunun (%75,3) Siyasal Bilgiler/İktisadi ve İdari Bilimler/İktisat Fakülteleri mezunu olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 4. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimi Alma Durumu

	<i>n</i>	%
Evet	277	72,1%
Hayır	107	27,9%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %72,1'i yöneticilik eğitimi almışken %27,9'u ise yöneticilik eğitimi almamıştır.

Tablo 5. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimi Alınan Alanlar

	<i>n</i>	%
Genel Yönetim Becerileri	221	79,8%
Kamu Hukuku	164	59,2%
İnsan Kaynakları	157	56,7%
İletişim Becerileri	141	50,9%
Strateji ve Kriz Yönetimi	121	43,7%
İktisat-Finans	115	41,5%
Kişisel Yönetmel Beceriler	98	35,4%
İnsan Kaynakları Yönetimi	97	35,0%
Özel Hukuk	60	21,7%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdelerinin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı da toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 277 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcılar daha çok genel yönetim becerileri (%79,8) ve kamu hukuku (%59,2) alanlarında üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi almıştır.

Tablo 6. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Algısı

	<i>n</i>	%
Üst düzey kademe yöneticileri, seçilmiş yöneticilerle (bakan, belediye başkanı gibi) birlikte çalışmaları nedeniyle siyasal roller de üstlenen kişilerdir.	240	62,5%
Üst düzey kademe yöneticileri, salt idari/teknik görevleri yerine getiren kişilerdir.	144	37,5%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %62,5'ine göre üst düzey kamu yöneticileri, seçilmiş yöneticilerle birlikte çalışmaları nedeniyle siyasi rollerde üstlenmektedir.

Tablo 7. Üst Düzey Kamu Yöneticileri İçin Uygulanabilecek Yetiştirme Sisteminin Temel Amaçları

	<i>n</i>	%
Yönetim Becerilerini Geliştirme	281	73,2%
Yetenekleri Yöneltilme ve Destekleme	217	56,5%
Yönetim Bilgilerini En Uygun Bir Şekilde Öğrencilere Ulaştırma	180	46,9%
Kültürleştirme	137	35,7%
Karakter ve Kişilik Eğitimi Yoluyla İdeal Yöneticiler Yetiştirme	106	27,6%
Güzel Sanatlar ve El Becerilerine Sahip Yöneticiler Yetiştirme	15	3,9%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcılara göre üst düzey kamu yöneticileri için uygulanabilecek yetiştirme sisteminin temel amaçları arasında ilk sırada yönetim becerilerini geliştirme (%73,2) gelmektedir.

Tablo 8. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Dair İfadelere Yönelik Katılım Sıklıkları ve Oranları

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Türk kamu yönetiminin en zayıf yönlerinden birisi, liyakate uygun bir yönetici sisteminin kurulamamış olmasıdır.	0	0,0	0	0,0	50	13,0	201	52,3	133	34,6
Üst düzey kamu yöneticilerinin okulda aldıkları eğitim, genellikle atandıkları görev için yeterli değildir. Bunun hizmet içi eğitimlerle desteklenmesi gerekir.	9	2,3	3	0,8	38	9,9	176	45,8	158	41,1
Türkiye’de görev yapan üst düzey kamu yöneticilerinin büyük çoğunluğunun yönetim eğitimine ihtiyacı vardır.	0	0,0	2	0,5	62	16,1	175	45,6	145	37,8
Mevcut üst düzey kamu yöneticilerinin de hizmet içi eğitime ihtiyacı vardır.	0	0,0	7	1,8	58	15,1	173	45,1	146	38,0
Üst düzey kamu yöneticileri teorik derslerin yanısıra farklı kurumlarda staj ve benzeri yöntemlerle de uygulamalı olarak yetiştirilmelidir.	13	3,4	11	2,9	46	12,0	180	46,9	134	34,9
Üst düzey kamu yöneticilerinin gerekli yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübesine sahip olabilmesi için yetiştirilmesi gereklidir.	9	2,3	6	1,6	61	15,9	193	50,3	115	29,9
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeni bir yönetsel yapı ve işleyişe geçildiği günümüzde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için yeni bir yapının kurulması gerekir.	14	3,6	34	8,9	34	8,9	136	35,4	166	43,2
Kamu yöneticisi yetiştiren okullarda karakter ve kişilik	1	0,3	18	4,7	70	18,2	226	58,9	69	18,0

gelişimi, sanat ve fiziksel eğitime de yer verilmesi gerekir.										
Tüm üst düzey kamu yöneticilerinin bir planlama çerçevesinde bilgi, beceri ve tecrübelerini artırmak için yurt dışında belirli sürelerle görevlendirilmeleri kamu yönetiminde verimi artırır.	21	5,5	32	8,3	59	15,4	198	51,6	74	19,3
Siyasi iktidarlar sadece üye ve sempatanlarını ödüllendirme amacıyla üst düzey yönetici kadrolara getirmektedirler.	13	3,4	31	8,1	76	19,8	127	33,1	137	35,7
Üst düzey kamu yöneticiliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen hizmet sınıfları içerisinde idari bir sınıf olarak tanımlanmalıdır.	11	2,9	48	12,5	68	17,7	177	46,1	80	20,8
Türkiye'de kurulacak bir Kamu Yönetimi Akademisinde başta komşu ülkeler ve akraba halklar olmak üzere yabancı öğrencilerin de yetiştirilmesi iyi bir fikirdir.	6	1,6	40	10,4	85	22,1	178	46,4	75	19,5
Üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde merkezî bir eğitim birimi kurulmalıdır.	30	7,8	47	12,2	103	26,8	129	33,6	75	19,5
Üst düzey kamu yöneticilerine gereken bilgi, beceri ve deneyim kendi kurumunda görev yapmak suretiyle kazandırılabilir.	35	9,1	103	26,8	70	18,2	143	37,2	33	8,6
Türkiye'de en başarılı gençlerin tıp, mühendislik ve hukuk eğitime yönlendirilmesi, kamu kurumlarının yönetimi açısından yetenekli ve zeki insan kaynağına sahip	51	13,3	124	32,3	53	13,8	90	23,4	66	17,2

olmada sorun yaratmaktadır.										
Üst düzey yönetici kadrolar sadece farklı kurumlarda çalışan mevcut kamu görevlilerine değil özel sektörden gelecek olanlara da açık olmalıdır.	75	19,5	85	22,1	78	20,3	136	35,4	10	2,6
Siyasi nitelikli üst kademe kamu yöneticiliğini olumlu bulurum.	139	36,2	111	28,9	54	14,1	61	15,9	19	4,9

(1)Kesinlikle Katılmıyorum (2)Katılmıyorum (3)Kararsızım (4)Katılıyorum (5)Kesinlikle Katılıyorum Katılımcılara, üst düzey kamu yöneticiliğine dair 17 ifadeden oluşan 5’li Likert Ölçeği tipinde soru sorulmuş ve bu ifadeleri 1-5 arasında puanlamaları istenmiştir. Bu ifadeler arasında en çok olumlu katılım (4+5) sağlanan ifade %86,9 ile “*Türk kamu yönetiminin en zayıf yönlerinden birisi, liyakate uygun bir yönetici sisteminin kurulamamış olmasıdır*” olmuştur. Katılımcıların %80,2’sine göre; “üst düzey kamu yöneticilerinin gerekli yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübesine sahip olabilmesi için yetiştirilmesi gereklidir.” %78,6’sı da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte değişen yönetsel yapıya ve işleyişe uygun olarak üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik yeni bir yapının kurulması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 9. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği İçin Uygun Görülen Modeller

	<i>n</i>	%
Tarafsız Atamalara Dayalı İngiliz Yönetici Yetiştirme Modeli	352	91,7%
Üst Kademedekilerin ve/veya Politika Danışman Atamalarının Çoğunun Siyasal Kontrole Dayandığı Model	32	8,3%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların büyük çoğunluğu (%91,7), üst düzey kamu yöneticiliği için tarafsız atamalara dayalı İngiliz yönetici yetiştirme modelinin daha uygun olacağını düşünmektedir.

Tablo 10. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğinde Esas Alınması Gereken Unsurlar

	<i>n</i>	%
Karma	204	53,1%
Kariyere Dayalı	172	44,8%
Pozisyona Dayalı	8	2,1%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %53,1'i karma, %44,8'i kariyere dayalı ve %2,1'i ise pozisyona dayalı atamanın esas alınması gerektiğini düşünmektedir.

Tablo 11. Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Dair Görüşler

	<i>n</i>	%
Üst düzey yönetici kadrolara atanacak kişilerde, belirli öğrenim üstünde yöneticilik eğitimi alma şartının aranmaması, niteliksiz kişilerin de üst düzey yönetici olmalarına neden olmaktadır.	295	76,8%
Ortak bir üst düzey kamu hizmeti ve değerler seti geliştirilmesine ve devletin farklı kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticiler arasında iyi bir iletişimin oluşmasına katkı sağlar.	141	36,7%
Toplumsal geniş kesimleri üst düzey bürokratik pozisyonlarda temsil edilememektedir.	88	22,9%
Kamu yönetimi dışından ya da kamu görevlisi olup da yüksek performans gösterenler arasından aday seçimine imkân veremeyerek kapalı bir yapı oluşturur.	32	8,3%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Açıklama:

Kariyere dayalı üst düzey kamu hizmetine atanma, kariyerine yeni başlayanlar için rekabetçi sınavlar yoluyla olmakta, halihazırda çalışan kamu görevlileri için ise kariyerlerinin erken dönemlerinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle 'kariyere dayalı üst düzey kamu hizmeti pozisyonları' dışarıya kapalı adeta bir "adacık" gibidir. Pozisyona

dayalı üst düzey kamu hizmetinde ise profesyonel yeterliliğini ve yöneticilik becerilerini önceden gösteren kişiler siyasal tercihe dayalı olarak atanmaktadır.

Katılımcılara yukarıdaki açıklama yapılmış ve Türkiye’deki üst düzey kamu yöneticiliğine dair görüşleri sorulmuştur. Katılımcıların %76,8’i, üst düzey yönetici kadrolara atamalarda, yöneticilik eğitimi alma şartının aranmamasının, niteliksiz kişilerin de üst düzey yönetici olmalarına neden olduğunu belirtmiştir.

Tablo 12. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Verilecek Eğitimin İçeriği

	<i>n</i>	%
Yönetim Bilimleri Ağırlıklı	282	73,4%
Personel Yönetimi Ağırlıklı	259	67,4%
Hukuk Ağırlıklı	189	49,2%
Genel Kültür Ağırlıklı	92	24,0%
Teknik Ağırlıklı	91	23,7%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100’ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcılar, üst düzey kamu yöneticilerine verilecek eğitimin içeriğinin yönetim bilimleri (%73,4) ve personel yönetimi (%67,4) ağırlıklı olması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 13. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Olması Gereken Profil

	<i>n</i>	%
Uzman Yönetici	252	65,6%
Genel Yönetici	132	34,4%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %65,6’sı üst düzey kamu yöneticilerinin uzman yönetici profilinde olması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 14. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Esas Alınması Gereken Uygulamalar

	<i>n</i>	%
Başarılı Ülke Uygulamaları	85	22,1%
Türk Yönetici Yetiştirme Geleneği	44	11,5%
Mevcut Yöneticilerin Tecrübeleri	8	2,1%
Hepsi	277	72,1%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcıların %72,1'i üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde söz konusu unsurların hepsinin uygulanması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 15. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Özel Sektörden Atanmasına Yönelik Tutumlar

	<i>n</i>	%
Belirgin yönetim kültürü olan Maliye ve Dışişleri gibi bakanlıklarda bu kültürün yozlaşmasına neden olmaktadır.	228	59,4%
Kurumsal hafıza bu uygulamadan zarar görmektedir.	204	53,1%
Bu uygulama, patronaj atamalarının yaygınlaşmasına imkân vermektedir.	192	50,0%
Sisteme yeni katılanlar tecrübelerini aktardıklarından kurumların yenilenmesine katkıda bulunmaktadır.	144	37,5%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcıların büyük çoğunluğu üst düzey kamu yöneticilerinin özel sektörden atanmasına yönelik olumsuz bir görüş içerisinde.

Tablo 16. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Örnek Alınması Gereken Yöntemler

	<i>n</i>	%
ABD yönetici yetiştirme sistemi benzeri eğitim verilmesi	192	50,0%
Fransa -ENA ve diğer belirlenen okullarda- yönetici yetiştirme sistemi benzeri eğitim verilmesi	84	21,9%
Hindistan örneğinde uygulanan üst düzey kamu yöneticilerinin zorunlu kılınan eğitimleri almadan bu kadrolara atanamaması	60	15,6%
Singapur örneğinde uygulanan üst düzey kamu yöneticilerinin belirli üniversitelerde açılan özel programlarda eğitim alma zorunda olmaları	12	3,1%
Hiçbiri	36	9,4%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %50'si üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde ABD kamu yönetici yetiştirme sisteminin örnek alınması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 17. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Verilebilecek Eğitimler

	<i>n</i>	%
Hizmet İçi Eğitim	263	68,5%
İşbaşında Eğitim Yöntemi	217	56,5%
Bir Üst Yönetici Gözetiminde Yetiştirme Yöntemi	194	50,5%
Hizmete Hazırlık Eğitimi	173	45,1%
Yöneticiye Yardımcı Yolu ile Yetiştirme Yöntemi	163	42,4%
Üniversitelerde Hizmet Öncesi Öğretim	94	24,5%
Görev Değiştirme (Rotasyon) Yöntemi	84	21,9%
Outdoor Eğitimi	26	6,8%
Komiteler Yolu ile Yetiştirme Yöntemi	12	3,1%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerine verilebilecek en önemli eğitimin hizmet içi eğitim olduğu düşünülmektedir (%68,5). Bunun dışında %56,5 oranında işbaşında eğitim verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Tablo 18. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınacak Anlatım Yöntemleri

	<i>n</i>	%
Örnek Olay	108	28,1%
Bekleyen Sorunlar Yöntemi	72	18,8%
Yönetim Oyunları	72	18,8%
Rol Oynama	60	15,6%
Duyarlılık Eğitimi	36	9,4%
Anlatma (Takrir) Yolu ile Yetiştirme Yöntemi	36	9,4%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %28,1'i, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde referans alınacak en önemli anlatım yönteminin 'Örnek Olay' olduğunu belirtmektedir.

Tablo 19. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Bilmesi Gereken Yabancı Diller

	<i>n</i>	%
İngilizce	382	99,5%
Arapça	106	27,6%
Almanca	18	4,7%
Fransızca	17	4,4%
Çince	14	3,6%
İspanyolca	12	3,1%
O Ülke İçinde Konuşulan Yerel Bir Dil	60	15,6%
Diğer Bir Batı Dili	35	9,1%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Katılımcılara göre üst düzey kamu yöneticilerinin bilmesi gereken ilk üç yabancı dil sırasıyla; İngilizce (%99,5), Arapça (%27,6) ve Almancadır. (%4,7)

Tablo 20. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Tamamlaması Gereken Asgari Eğitim Seviyesi

	<i>n</i>	%
Lisans	204	53,1%
Yüksek Lisans	144	37,5%
Doktora	36	9,4%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların %53,1'i üst düzey kamu yöneticilerinin asgari olarak lisans eğitimi alması gerektiğini düşünmektedir.

Tablo 21. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Seçiminde Önemli Olan Kriterler

	<i>n</i>	%
Liyakat	290	75,5%
Eğitim	26	6,8%
Referans	24	6,3%
Kariyer	24	6,3%
Hizmet Yılı	20	5,2%
Toplam	384	100,0%

Katılımcıların nitelikli çoğunluğu (%75,5), üst düzey kamu yöneticilerinin seçiminde en önemli kriterin 'liyakat' olması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 22. Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme Programında Olması Gerekenler

	<i>n</i>	%
Liderlik ve Karar Alma Yeteneğinin Geliştirilmesi	304	79,2%
Kriz Yönetimi	279	72,7%
Eleştirel ve Analitik Düşünme Becerileri	254	66,1%
İnsan Kaynakları Yönetimi ve Personel Motivasyonu	246	64,1%
Yeni Yönetim Teknikleri	207	53,9%
Mevzuat Bilgisi	204	53,1%
Yönetici Olunan Kuruma Ait Teknik Konular	195	50,8%
Protokol ve Sosyal Davranış Kuralları	182	47,4%
İletişim Becerileri ve Halkla İlişkiler	180	46,9%
Etik İlkeler	152	39,6%
Yönetimin Denetlenmesi	121	31,5%
Güzel Konuşma ve Yazma	120	31,3%
Psikoloji	108	28,1%
Standart Yönetim Becerileri	96	25,0%
Yabancı Dil	94	24,5%
Siyaset Bilimi	76	19,8%
İktisat ve Finans	60	15,6%
Sosyoloji	48	12,5%
Güzel Sanatlar	12	3,1%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme programında olması gereken hususlar incelendiğinde teknik konuların üst sıralarda, sosyal ve sanatsal içeriklerin ise alt sıralarda olduğu görülmektedir. *Tablo 12*'de ise bunun tam tersi bir durum görünmekteydi. Katılımcılara kategorik olarak sorulduğunda daha çok yönetim

bilimleri ağırlıklı eğitim verilmesi düşüncesi benimsenirken, *Tablo 22*'de ise spesifik olarak daha teknik eğitim alanları tercih edilmiştir.

Tablo 23. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınması Gereken Tarihi Kurumlar

	<i>n</i>	%
Enderûn Mektebi	199	51,8%
TODAİE	163	42,4%
Mekteb-i Mülkiye	163	42,4%
Nizamiye Medreseleri	138	35,9%
Tercüme Odası	77	20,1%
Milli Güvenlik Akademisi	51	13,3%
Harbiye ve Tıbbiye	36	9,4%
Türkiye Adalet Akademisi	24	6,3%
TÜSSİDE	12	3,1%
Milli Prodüktivite Merkezi	12	3,1%
Hiçbiri	36	9,4%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde referans alınması gereken tarihi kurumlar arasında ilk sırayı Enderûn Mektebi (%51,8) görülmektedir. Bunu %42,4 ile TODAİE, %42,4 ile de Mekteb-i Mülkiye takip etmektedir.

Tablo 24. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Dikkate Alınması Gerekenler

	<i>n</i>	%
Kişilik ve Davranışlar Eğitimi	311	81,0%
Mevzuat Eğitimi	215	56,0%

Uygulamalı ve Staj Şeklinde Nitelendirilebilecek Eğitimlerin de Müfredatta Yer Alması	153	39,8%
Üst Düzey Öğrencilerin Daha Alt Düzeydekilere Rehberlik Yapması Sistemi	148	38,5%
Öğrencilerin Değişik Türdeki Kamu Kurumlarında Sırayla Staj Yapmalarının Sağlanması	107	27,9%
Her Bir Öğrenciye Kendi Yönelimleri ve Yeteneklerinin Yanında Ülkenin İhtiyaçları Çerçevesinde Kariyer Planı Yapılması ve Uzman Bir Birim Tarafından Bu Planların Takip Edilmesi	107	27,9%
Tüm Öğrencilerin Usta-Çırak veya Mentörlük Şeklinde Uzman Uygulayıcılar Nezdinde Yetiştirilmesi	103	26,8%
Okulda Bir Profesyonel Birim Tarafından Her Bireyin Eğitim İhtiyacının Belirlenmesi ve İlgili Derslere Yönlendirilmesi	94	24,5%
Öğrencilerin Eğitimi Başarılı Tamamladıkları Takdirde Atanma Konusunda Öncelikli Olarak Tercih Edilmeleri	94	24,5%
Bireylerin Yönetici Eğitimi Alırken Bir Yandan da Yeteneklerinin Belirlenmesi Doğrultusunda Sanat, Sosyal ve Sportif Faaliyetlere Yönlendirilmeleri	84	21,9%
Teorik Eğitimleri Verecek Kişilerin Özellikle Yönetici Yetiştirme Profiline Uygun Olarak Alanında Üst Seviye Akademisyenlerden Olması	79	20,6%
Üstün Zekalı ve Bireysel Yetenekli Bireylerin Belirlenmesi ve Özel Olarak Eğitilmesi	71	18,5%
Yönetici Eğitimi Sisteminde Günümüz Eğitim Programlarından Farklı Olarak Bir Bitirme Sınavı Yerine Enderûn Mektebine Benzer Bir Şekilde Dersi Veren Kişinin İnisyatifinin Kullanılması	59	15,4%
Yurt Dışından Başarılı ve Zeki Öğrencilerin Getirilerek Türk Kültürü ve Yöneticilik Konusunda Eğitilmesi ve Ülkelerine Yönetici Adayı Olarak Dönmeleri	38	9,9%

Katılımcılar birden fazla cevap verdiği için yüzdeliklerin toplamı %100'ü, sıklıkların toplamı toplam örneklem sayısını geçmektedir. Bu soruya 384 katılımcı cevap vermiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde en fazla dikkate alınması gerekenler; %81,0 ile kişilik ve davranışlar eğitimi, %56,0 ile mevzuat eğitimi ön plana çıkmaktadır. Davranış eğitiminin ve teknik mevzuat bilgisinin diğer irdelenen sorularda da öne çıkması bu alandaki ihtiyacı göstermektedir.

4.1.6. Verilerin Analizleri

Araştırma kapsamında elde edilen veriler ışığında yapılan analizler şunlardır:

Tablo 25. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Cinsiyet Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Kadın	16	5,8%	37	34,6%A
Erkek	261	94,2%B	70	65,4%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(1)}=53.824, p<.001]$.

İstatistiki olarak erkekler kadınlara kıyasla daha fazla üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi almıştır. H₁ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 26. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Yaş Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
31-40	35	12,6%	61	57,0%A
41-50	122	44,0%B	34	31,8%
51-60	120	43,3%B	12	11,2%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(2)}=86.797, p<.001]$.

İstatistiki olarak üst yaş grubu alt yaş grubuna göre daha fazla üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi almıştır. H₂ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 27. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Mezun Olunan Okullar Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Lisans	69	24,9%B	15	14,0%
Yüksek Lisans	168	60,6%	60	56,1%
Doktora	40	14,4%	32	29,9%A
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(2)}=14.304, p<.001]$.

Lisans mezunları daha çok üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi almıştır. H₃ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 28. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Hizmet Yılı Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
5-10 yıl	11	4,0%	25	23,4%A
11-15 yıl	23	8,3%	25	23,4%A
16-20 yıl	49	17,7%	23	21,5%
21-25 yıl	73	26,4%B	11	10,3%
26-30 yıl	73	26,4%B	11	10,3%
31-40 yıl	48	17,3%	12	11,2%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(5)}=65.646, p<.001]$.

Üst düzey kamu yöneticiliği eğitimini hizmet yılı daha yüksek olanlar daha fazla alırken, hizmet yılı daha düşük olanlar daha az almıştır. H₄ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 29. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticiliği İçin Uygun Görülen Modeller Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Tarafsız Atamalara Dayalı İngiliz Yönetici Yetiştirme Modeli	263	94,9%B	89	83,2%
Üst Kademedekilerin ve/veya Politika Danışmanlarının Atamalarının Çoğunun Siyasal Kontrole Dayandığı Model	14	5,1%	18	16,8%A
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(1)}=13.994, p<.001]$.

Tarafsız atamalara dayalı İngiliz yönetici yetiştirme modeli eğitim içeriğini talep edenler daha çok üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi almıştır. H₅ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 30. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticiliğinde Esas Alınması Gereken Unsurlar Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Karma	156	56,3%B	48	44,9%
Kariyere Dayalı	113	40,8%	59	55,1%A
Pozisyona Dayalı	8	2,9%	0	0,0%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(2)}=8.544, p=.014]$.

Üst düzey kamu yöneticiliğine atamada karma metodun olmasını isteyenler daha çok yönetici eğitimi alanlar olurken, kariyere dayalı atama metodunun olmasını isteyenler daha az yönetici eğitimi alanlar olmuştur. H₆ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 31. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Olması Gereken Profil Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Uzman Yönetici	167	60,3%	85	79,4%A
Genel Yönetici	110	39,7%B	22	20,6%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(1)}=12.548, p<.001]$.

Üst düzey kamu yöneticilerinin ‘genel yönetici’ profilinde olması gerektiğini söyleyenler daha çok yönetici eğitimi alanlar olmuştur. H₇ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 32. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesinde Referans Alınacak Anlatım Yöntemleri Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Örnek Olay	85	30,7%	23	21,5%
Bekleyen Sorunlar Yöntemi	54	19,5%	18	16,8%
Yönetim Oyunları	43	15,5%	29	27,1%A
Rol Oynama	39	14,1%	21	19,6%
Duyarlılık Eğitimi	36	13,0%	0	0,0%
Anlatma (Takrir) Yolu ile Yetiştirme Yöntemi	20	7,2%	16	15,0%A
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(5)}=28.481, p<.001]$.

Üst düzey kamu yöneticiliği eğitimini alanlar, üst düzey kamu yöneticiliğinin yetiştirilmesinde daha çok ‘Örnek Olay’ yönteminin referans alınması gerektiğini belirtmiştir. Yöneticilik eğitimi almayanlar daha çok ‘Yönetim Oyunları’ ve ‘Anlatma (Takrir) Yolu ile Yetiştirme Yöntemi’nin üst düzey kamu yöneticiliği eğitiminde referans alınmasını istemiştir. H₈ hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 33. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Tamamlaması Gereken Asgari Eğitim Seviyesi Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Lisans	158	57,0%B	46	43,0%
Yüksek Lisans	94	33,9%	50	46,7%A
Doktora	25	9,0%	11	10,3%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(2)}=6.366, p=.041]$.

Üst düzey kamu yöneticiliği eğitimini alanlar daha çok lisans, almayanlar ise daha çok yüksek lisans mezunlarının üst düzey kamu yöneticisi olması gerektiğini belirtmiştir. H_9 hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 34. Üst Düzey Kamu Yöneticiliği Eğitimini Alma Durumuna Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Seçiminde Önemli Olan Kriterler Ki-Kare Analizi

	Evet (A)		Hayır (B)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Liyakat	205	74,0%	85	79,4%
Eğitim	16	5,8%	10	9,3%
Referans	24	8,7%	0	0,0%
Kariyer	15	5,4%	9	8,4%
Hizmet Yılı	17	6,1%	3	2,8%
Toplam	277	100,0%	107	100,0%

$[\chi^2_{(4)}=13.780, p=.008]$.

Üst düzey kamu yöneticilerinin seçiminde önemli olan kriterler yöneticilik eğitimi alma durumuna göre analiz edilmiş ve ki-kare analizinde istatistiki olarak anlamlı bir farklılık bulunmuştur. Fakat sütunlar arası farklılıklar çoklu olarak analiz edildiğinde, istatistiki olarak anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Bunun nedeni yöneticilik eğitimi

almamış kişilerin “referans” cevabını belirtmemiş olmalarıdır. Hücredeki değer 0 (sıfır) olması nedeniyle buradaki farklılık istatistiki olarak anlamlı bulunamamıştır. H_{10} hipotezi doğrulanmış fakat karşılaştırma testi teknik nedenlerle yapılamamıştır.

Tablo 35. Hipotez Sonuçları

HİPOTEZ	SONUÇ
H ₁	Doğrulandı
H ₂	Doğrulandı
H ₃	Doğrulandı
H ₄	Doğrulandı
H ₅	Doğrulandı
H ₆	Doğrulandı
H ₇	Doğrulandı
H ₈	Doğrulandı
H ₉	Doğrulandı
H ₁₀	Doğrulandı

Yapılan ampirik araştırmanın bulguları, ileri sürülen hipotezleri doğrular niteliktedir. Nitekim araştırma için oluşturulan 10 hipotezin 10’u da doğrulanmıştır.

4.1.7. Verilerin Yorumlanması

‘Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye Örneği’ alan araştırmasının amacına ve bulgularına bağlı olarak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğunun (%72,1) üst düzey kamu yöneticiliği eğitimi aldığı görülmüştür. Katılımcıların daha çok erkek (%86,2), 41-50 yaş aralığında (%40,6), yüksek lisans mezunu (%59,4) ve 21 yıl ve üzeri hizmeti bulunduğu (%59,4) anlaşılmıştır. %75,3’ünün Siyasal Bilgiler/İktisadi ve İdari Bilimler/İktisat Fakülteleri mezunu oldukları ve daha çok genel yönetim becerileri (%79,8) ile kamu hukuku (%59,2) eğitimi aldıkları görülmüştür.

Katılımcıların %80,2'sine göre gerekli yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübeye sahip olması için üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi gereklidir. Üst düzey kamu yöneticileri için uygulanabilecek yetiştirme sisteminin temel amaçları arasında ilk sırada yönetim becerilerini geliştirme (%73,2) gelmektedir. %86,9'una göre Türk kamu yönetiminin en zayıf yönlerinden birisi de liyakate uygun bir yönetici sisteminin kurulamamış olmasıdır. %78,6'sı da üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte değişen yönetsel yapıya ve işleyişe uygun olarak yeni bir yapının kurulması gerektiğini ifade etmiştir. %53,1'i de üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmek amacıyla kurulacak bu merkezî eğitim biriminin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca katılımcıların %62,5'i seçilmiş yöneticilerle birlikte çalışmaları nedeniyle üst düzey kamu yöneticilerinin siyasi rollerde üstlendiklerini belirtmiştir.

Katılımcıların %76,8'i üst düzey yönetici kadrolara atamalarda, yöneticilik eğitimi alma şartının aranmamasının, niteliksiz kişilerin de üst düzey yönetici kadrolara atanmasına neden olacağını ifade etmiştir. %91,7'si de üst düzey kamu yöneticiliği için tarafsız atamalara dayalı bir modelin uygun olacağını ifade etmiştir. Burada İngiliz yönetici yetiştirme modeli öne çıkarken farklı olarak sonraki anketlerde katılımcıların %50'sinin ABD kamu yönetici yetiştirme modelinin örnek alınması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca katılımcıların %73,4'ü üst düzey kamu yöneticilerine verilecek eğitimin içeriğinin yönetim bilimleri ağırlıklı olması gerektiğini belirtmiştir. %53,1'i üst düzey kamu yöneticilerinin kariyere ve pozisyona dayalı karma bir metotla atanması gerektiğini belirtmiştir.

Katılımcıların %65,6'sı üst düzey kamu yöneticilerinin uzman yönetici profilinde olması gerektiğini belirtmiştir. %72,1'i bu yöneticilerin yetiştirilmesinde başarılı ülke uygulamalarından, Türk yönetici yetiştirme geleneğinden ve mevcut yöneticilerin tecrübelerinden birlikte istifade edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Üst düzey yönetici kadrolara siyasi nitelikli ve özel sektör kökenli atama yapılmasına olumlu bakmamıştır.

Katılımcıların %68,5'i Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere verilebilecek en önemli eğitimin hizmet içi eğitim olduğunu ifade etmiştir. Bu yöneticilerin yetiştirilmesinde referans alınacak en önemli anlatım yönteminin 'Örnek Olay' olduğunu kabul etmiştir. (%28,1) %99,5'i üst düzey kamu yöneticilerinin en çok İngilizce bilmesi gerektiğini belirtmiştir. %53,1'i üst düzey kamu yöneticilerinin

asgari olarak lisans eğitimi alması gerektiğini düşünmüştür. Yükseköğrenim görme, ortak ve genel bir özellik olarak ön plana çıkmıştır.

Araştırma bulgularına göre katılımcıların nitelikli çoğunluğu (%75,5) üst düzey kamu yöneticilerinin seçiminde en önemli kriterin liyakat olması gerektiğini belirtmiştir. Üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme programında; %79,2'si liderlik ve karar alma yeteneğinin geliştirilmesi, %72,7'si kriz yönetimi, %66,1'i eleştirel ve analitik düşünme becerileri gibi teknik eğitim alanlarının olması gerektiğini belirtmiştir. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde ise en fazla %81,0 ile kişilik ve davranışlar eğitiminin, %56,0 ile de mevzuat eğitiminin dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Davranış eğitiminin ve mevzuat bilgisinin diğer irdelenen sorularda da öne çıkması bu alandaki ihtiyacı göstermektedir.

Katılımcıların %51,8'i üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde referans alınması gereken tarihî kurumlar arasında Enderûn Mektebini göstermiştir. Bu anlamda Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde Türk yönetici yetiştirme geleneğine uygun modelin kurulması gerektiğine yönelik bir eğilim taşıdıkları bulgulanmıştır.

4.2. TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİNDE KURAMSAL BİR MODEL ÖNERİSİ: TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ AKADEMİSİ (TÜRKKAYA)

Etkin bir kamu yönetimi iyi yetiştirilmiş üst düzey yöneticilere ihtiyaç duymaktadır. Bu durum da liyakatli yöneticileri yetiştirecek bir sistemin varlığını gerekli kılmaktadır. Tarihte pek çok devlet kurarak, önemli bir yer tutan Türklerin, asker, sivil yöneticilerini yetiştirmek için bir sisteme, bu konuda adeta bir geleneğe sahip olmalarına rağmen, günümüzde ülkemizde yönetici yetiştirmek üzere kurulmuş ve işleyen bir sistem bulunmamaktadır (Günay, 2005: 244).

“Bizim üst kademedeki 3 temel eksikliğimiz çok dikkat çekicidir. Bunlardan ilki, yöneticinin sınıfsal olarak bir türlü tanımlanamamış olması, yani yapısal olarak bir yönetici sınıf oluşturamamış olmamızdır. Böyle olunca, yöneticilik mevkiine geliş de sağlam esaslara bağlanamamıştır. (...) Üst kademe yönetiminde ikinci zafiyetimiz, yöneticilik mevkilerinde görülen istikrarsızlıktır. Bizde üst kademe yönetim mevkileri her iktidar değiştiğinde büyük ölçüde değişir. (...) Üçüncü temel zafiyetimiz, üst kademe yöneticilik mevkileri için sistemli bir yetiştirme kaynağının mevcut olmamasıdır. Bu mevkilere gelişte, sistematik bir yetiştirme ya da eğitim

söz konusu değildir, bizde herkes yönetici olabilir; yöneticilik hudâî-nâbittir, kendiliğinden olur. «Türk idaresinde yöneticinin mektebi yoktur» sloganı pek hoşlanılan bir slogandır.” (Tutum, 1984: 265-266)

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik işlevsel bir sistemin ve merkezî bir kurumun bulunmayışı, yapısal bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Nitekim üst kademe yönetim mevkilerinin öneminin kavrandığı günümüzde pek çok devlet, yöneticilerini yetiştirecek bir sistem oluşturmaktadır. Üst düzey kamu yöneticilerini seçen, sistematik olarak yetiştiren ve atamalarını gerçekleştiren yönetici yetiştirme merkezleri açmışlardır. Birçok devlet, üst kademe yöneticiliğinde kayırmacılıktan yeterlik sistemine geçmiştir. Bu yöneticileri sistemli bir biçimde yetiştirerek, üst yönetim mevkilerine getirmiştir.

Bu minvalde Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla ‘Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi’ (TÜRKKAYA) adıyla merkezî bir yapının kurulması gerekmektedir. Özgün bir yönetici yetiştirme modeli olarak kurgulanacak bu eğitim merkezi için sahip olunan Türk yönetici yetiştirme geleneği önemli bir kaynak niteliğindedir. Akademinin yapı, sistem, süreç ve işleyişinin tasarımında sosyal bilimlerin verilerinden yararlanılacaktır. Ayrıca yönetimin evrenselliği ilkesi uyarınca başarılı ülke örneklerinden/deneyimlerinden de referans çerçevesi oluşturulacaktır.

Akademinin kuruluş felsefesi, üst düzey kamu yöneticiliğinin de diğer profesyonel meslekler gibi özel bir uzmanlık eğitimi gerektirdiğidir. Bu nedenle üst düzey kadrolara atanacakların yöneticilik eğitimi alması zorunlu olacaktır. Üst düzey kamu yöneticilerinin ortak bir yönetim formasyonuna sahip olması, mevcut yöneticilerin de niteliklerinin artmasını sağlayacaktır. Şüphesiz ki etkin bir kamu yönetiminin yolu üst düzey yöneticiliği, profesyonel bir kariyer haline getirmekten ve özel yetiştirme rejimine tabi tutmaktan geçmektedir.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetici kadrolara atanmada, Türkiye Kamu Yönetimi Akademisinden mezun olma şartı aranacaktır. Bu kadrolar, nesnel ölçütlerin uygulandığı bir seçme ve yetiştirme sistemi içerisinde geline kariyer mevkileri olacaktır.¹³⁴ Bunun için adayların yöneticilik bilgi, beceri ve yeteneklerini ölçecek

¹³⁴ Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi (TÜRKKAYA), üst düzey yöneticileri seçme ve yetiştirme görevi ile ikili bir işleve sahip olacaktır. Üst düzey kamu yöneticilerini seçme görevini yerine getirecek olması ile Enderûn geleneğinin bir devamı niteliğinde olacaktır. Yöneticilik için Akademi den mezun olma şartının getirilmesi ile de Enderûn Mektebine ve ENA’ya benzeyecektir.

objektif kriterler geliştirilecektir. Yetiştirilecek üst düzey yöneticilerden de bir havuz oluşturulacaktır. Siyasi iktidarlar da üst düzey yönetim kademelerine akademi mezunlarının yer aldığı bu yönetici havuzundan seçtiklerini atayacaklardır.

Üst düzey kamu yöneticiliği, ayrı bir uzmanlık alanı ve idari sınıf olarak tanımlanacaktır. Kamu yöneticilerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları açıkça belirlenecektir. Böylelikle profesyonel bir yönetici sınıf ortaya çıkacaktır. Yönetici sınıfının oluşturulması ve müşterek bir eğitime tabi tutulması, nitelikli yöneticilerin göreve getirilmelerini ve görevde kalmalarını güvence altına alacaktır. Üst düzey kamu yöneticilerinin kendine özgü bir statüye kavuşturulması, özlük ve mali haklarının güçlenmesine de katkı sağlayacaktır.

Önerilen yönetici yetiştirme modelinde, üst kademedekilerin seçilmesi ve yetiştirilmesi liyakate dayalı bir sisteme oturtulacaktır. Bu sistem torpil, referans, iltimas ve kayırmacılık gibi idari hastalıkları önlemeye yardımcı olacaktır. Ayrıca akademiye rekabetçi seçme sınavları ile girilecek olması, elitist bir yönetici sınıfın oluşmasını da engelleyecektir. Yöneticilerin, belirli sosyal sınıflara ve okul mezunlarına münhasır olmasını engelleyerek, yönetici kastı oluşmasını önleyecektir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, süreklilik arz eden bir süreçtir. Akademi, yöneticilerin, hizmetin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmasını, sorun ve ihtiyaç alanlarına yönelik olarak sistemli bir şekilde yetiştirilmesini sağlayacaktır. Yöneticilerin, meslekî donanımlarını geliştirmelerini ve çağdaş yönetim ilke ve esaslarını öğrenmelerini sağlayacaktır. Aranılan niteliklerin değişmesi ve hizmetin gerektirdiği standartların yükselmesi ile de akademinin yapı, işlem ve metotlarında değişiklikler yapılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesini daha da önemli hale getirmiştir. Cumhurbaşkanının yürütmede etkinliğinin sağlanması, idari yapıyı yürüten bu görevlilerin niteliğini daha da önemli kılmıştır. Bu nedenle nitelikli üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, hızlı ve etkili bir icranın temel koşulu sayılmıştır. Nitekim üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, siyasal sistemin ve uygulanan personel rejiminin doğal bir sonucudur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte üst düzey kamu yöneticileri ve kamu personel rejimi de yeni sisteme uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu minvalde Türkiye Kamu Yönetimi Akademisinin açılması, yeni siyasal sistemin ihtiyaç

duyduğu nitelikli yöneticilerin yetiştirilmesinde yeni ve çok önemli fırsatlar sunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulacak olan Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi:

- ❑ 1982 Anayasasının 128/4. maddesinde belirtilen: “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” hükmü gereğince kurulacaktır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 216/2. maddesinde yer alan: “Kurumlararası eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere, Cumhurbaşkanı kararıyla, kurumlararası eğitim merkezleri de açılabilir” düzenlemesine göre açılacaktır.
- ❑ Üst düzey kamu yöneticilerinin seçilmesinde ve yetiştirilmesinde genel sorumluluğa sahip bir yüksek yönetici yetiştirme merkezi olacaktır.
- ❑ Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari, mali ve akademik özerkliği bulunacaktır.
- ❑ Akademinin temel misyonu, «yönetim kapasitesini artırmak amacıyla yöneticilerin yetkinliklerini geliştirme» olacaktır.
- ❑ Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda, tüm kamu kurum ve kuruluşları arasındaki genel koordinasyonu sağlayacaktır.
- ❑ Akademi, üst düzey kamu yöneticilerinin yeterlik ilkesine uygun olarak seçilmesini sağlayan bir sisteme sahip olacaktır.
- ❑ Mesleğe giriş norm ve standartlarını belirleme, yetiştirme usul ve esaslarını tespit etme, mesleki eğitimin içeriğini düzenleme yetkisine sahip olacaktır.
- ❑ Adaylar, standartları yüksek, rekabete dayalı açık yarışma sınavlarıyla akademiye kabul edilecektir. Merkezî düzeyde yapılacak bu sınavlarda, açık-yaygın duyuru ve değerlendirmede nesnellik sağlanacaktır. Sınav ve açık ilan sisteminde, görevin tanımı ile bu göreve atanacak kişilerin sahip olması gereken nitelikleri belirleyen iş analizleri yapılacaktır. Aranılan niteliklere uygun adaylar seçilecektir. Yöneticiler, hizmetin gereklerine ve pozisyonun özelliklerine göre de yetiştirilecektir.
- ❑ Akademi giriş sınavları, yeterliğin ve yeteneğin ölçümünün yanısıra adayların kişilik yapılarını da tespit edecektir.

❑ Akademiye üç farklı kaynaktan yönetici adayı alınacaktır.¹³⁵

- 1) İlk defa memuriyete girecekler kategorisinde; ilgili alanlarda eğitim görmüş, asgari lisans mezunu kişiler arasından,
- 2) Kamu görevlileri kategorisinde; asgari lisans mezunu, belirli hizmet süresine sahip, başarılı ve yetenekli kamu görevlileri arasından,
- 3) Özel sektör çalışanları kategorisinde; ilgili alanlarda eğitim görmüş, asgari lisans mezunu, belirli hizmet süresine sahip, başarılı ve yetenekli özel sektör çalışanları arasından,

❑ Akademiye alınan tüm aday yöneticiler, kamu personeli sayılacaktır. Adayların, başarılı bir adaylık dönemi geçirmesi zorunlu olacaktır. Kamu görevlisi olan adaylar, kurumlarınca aylıklı izinli sayılacaktır. Akademiden mezun olanlardan atananların belirli bir süre mecburi hizmet yükümlülükleri olacaktır.

❑ Akademinin yönetici yetiştirme programı, kurum bünyesinde yer alacak ‘Üst Düzey Kamu Yöneticisi Yetiştirme Kurulu’ tarafından belirlenecektir. Bu kurul, üst düzey yöneticilerin eğitim gereksinimlerinin belirlenmesinden ve kariyer gelişim planlarının yapılmasından sorumlu olacaktır.

❑ Akademi de yönetici yetiştirme programı doğrultusunda eğitim/öğretim uygulanacaktır. Üst düzey kamu yöneticilerine çağdaş yönetim ilke ve teknikleri öğretilecektir. Müfredat, kurumsal ihtiyaçlara ve hizmet özelliklerine göre sürekli güncellenecektir.

❑ Yönetici yetiştirme programının uygulanmasında, Türk yönetici yetiştirme geleneğinden ve uygulamalarından yararlanılacaktır. Yetenekli kişilerin devlet tarafından yetiştirilerek yönetim görevlerine atanması, teorik eğitim ile birlikte uygulamalı eğitime ağırlık verilmesi buna örnek gösterilebilir.

❑ Üst düzey kamu yöneticilerinin eğitimi; altı (6) ay teorik, on sekiz (18) ay pratik olmak üzere toplam iki (2) yıl sürecektir.

❑ Teorik eğitimler; örnek olay, pratik çalışma, grup etkinlikleri vb. yöntemlerle verilecektir. Yöneticilerin mesleki yeterliliği, temsil yeteneği, yabancı dil bilgisi,

¹³⁵ Üst düzey kamu yöneticiliği ile üniversite eğitimi arasında bir ilişki kurulmalıdır. Kamu yöneticiliği eğitiminde, bu mesleğin gerektirdiği değerler, normlar ve etik kodlar içselleştirilmeli, diğer bir deyişle, mesleki toplumsallaşma henüz üniversite eğitimi sırasında başlamalıdır (Karasu, 2001: 281).

bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı,¹³⁶ muhakeme, kavrama, çözümleme, analiz yapma ve uygulama seviyeleri geliştirilecektir. Yetenekleri doğrultusunda sanatsal, sosyal ve sportif faaliyetlere yönlendirilecektir.

- ❑ Pratik eğitimler; ağırlıklı olarak kamu kurumlarında, uluslararası kuruluşlarda, büyükelçiliklerde, üniversitelerde, iktisadi devlet teşekküllerinde ve yerel yönetimlerde yapılacak olan uygulama dönemlerinden (staj) oluşacaktır.¹³⁷ Uygulamalı katılım, yönetici adaylarının kamu yönetiminin işleyişini yakından görmelerini ve uluslararası deneyim kazanmalarını sağlayacaktır. Böylelikle teorik bilgi ile uygulama arasındaki uyum sağlanmış olacaktır. Bu yönüyle akademi, uygulamaya dönük bir model olarak kurgulanacaktır.
- ❑ Akademi, üst düzey kamu yöneticilerinin hizmete hazırlık ve hizmet içi eğitimlerini de düzenleyecektir. Yönetici yetiştirme eğitimleri, interdisipliner bir çerçevede yürütülecektir. Söz konusu eğitimler, üst düzey kamu yöneticilerinin mesleki bilgi, beceri ve deneyimlerini geliştirecek, uzaktan eğitim sistemleri aracılığıyla da kolayca erişilebilecek şekilde düzenlenecektir.
- ❑ Akademi, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için sürekli eğitim programları düzenlemek, bilimsel araştırmalar yapmak ve görev alanı ile ilgili kitap, dergi, rapor vb. yayınlar çıkarmak suretiyle kamu yöneticiliğini bir kariyer meslek haline getirecektir.
- ❑ Yöneticilerin, rotasyon¹³⁸ ve değişim programları ile ulusal/uluslararası kurumlarda araştırma yapmaları, karşılıklı ve ortaklaşa düzenlenen eğitim programlarına, bilimsel toplantılara, kişisel gelişim seminerlerine, kurs, konferans, sempozyum vb. etkinliklere katılımları sağlanacaktır.
- ❑ Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetici yetiştirme sisteminin etkin bir parçası olacak olacak Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi; faaliyetlerini diğer kamu

¹³⁶ Bilgi üretiminin artması, iletişimin hızlanması, internet kullanımının yaygınlaşması ve ulaşım alternatiflerinin çoğalması yönetici yetiştirme sistemlerinin buna uygun olarak geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede kurulması önerilen akademinin müfredatında ve uygulamalarında, bilgi teknolojilerinin eğitimi ve öğretimi önemli bir yer tutacaktır.

¹³⁷ “Bir kısım ülkelerde, üst düzey memurlar uluslararası görevlere getirilmektedir. Örneğin, Kanada’da yöneticilerin yetiştirmeleri için iki yıllık bir süreye varan diğer ulusal görevlere atanmaları söz konusudur. Birçok ülkede yöneticiler, eğitim amacıyla ülke dışındaki önemli üniversite ve kurumlara da gönderilmektedir.” (O’nuallain, 1988: 29)

¹³⁸ Üst düzey kamu görevlilerinin benzer fonksiyonlara sahip kamu kurumlarında rotasyona tabi tutulmaları, farklı kurumları tanımaları suretiyle deneyim kazanmalarını sağlayacaktır. Bu durum kamu yönetiminde kurumlararası iletişimi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde iş birliğini artıracaktır.

kurumlarıyla, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarıyla iş birliği içerisinde yürütecektir.¹³⁹

- ❑ Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi öğretim kadrosu, ağırlıklı olarak üniversite öğretim üyeleri ile kamu yönetiminde ve özel sektörde görev yapan alanında yetkin üst düzey yöneticilerden oluşacaktır.
- ❑ Türkiye'nin kültür ve medeniyet sınırları, siyasal sınırlarından çok daha geniştir. Bu nedenle Türkiye Kamu Yönetimi Akademisinde, Türkiye ile tarihî ve kültürel bağları bulunan devletler başta olmak üzere yabancı üst düzey yöneticiler de yetiştirilecektir. Böylelikle Türkiye ile bu devletler arasında yakın ilişkiler kurulması sağlanabilecektir.
- ❑ Akademinin, ihtisas eğitimi yanında görev alanı ile ilgili mevzuat hazırlıklarına ve idari reform çalışmalarına ışık tutacak araştırmalar yapan, üst düzey yöneticilerle ilgili istatistikî bilgileri toplayarak değerlendiren ve bunlardan hizmete yönelik sonuçlar çıkartan, ulusal/uluslararası projeler yürüten çok yönlü bir akademik yapı olması sağlanacaktır.

¹³⁹ “Ülkemizde bürokratların eğitim süreçlerinde sivil toplum, özel sektör, akademi ve diğer kamu kuruluşları ile iş birliği yeterince yer almamaktadır. Bürokratlarımız büyük çoğunlukla sadece kamu içi eğitimle sınırlı kalmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak bir bürokratin bilgi, ilgi ve güven ilişkisi sadece kendi kurumu, hatta kendi genel müdürlüğü, daha da ötesinde kendi daire başkanlığı ile sınırlı kalabilmektedir.” (Bülbül, 2018: 28)

SONUÇ

Yönetim, müşterek bir amaç doğrultusunda ve iş birliği içerisinde yürütülen kolektif bir faaliyettir. Bu faaliyeti yürüten organizatörlere ‘üst düzey yönetici’ denilmektedir. Devletin idari aygıtı olan kamu yönetiminin en önemli aktörlerinin başında da ‘üst düzey kamu yöneticileri’ gelmektedir. Hiyerarşide üst düzeyde yer alan bu yöneticilerin mesleki niteliği, etkin bir kamu yönetimi için son derece önem arz etmektedir. Yönetimin kendine özgü bir bilim ve sanat olması, üst düzey kamu yöneticilerinin de sistematik olarak yetiştirilmesini gerektirmektedir.

Günümüzde üst düzey kamu yöneticilerinin yeni ihtiyaç ve beklentilere cevap verebilecek bir şekilde yetiştirilmesi kabul edilen bir gerçekliktir. Kamu yönetiminin icrasında etkin rol oynayan bu yöneticilerin, yönetim kapasitesi yükseltilmek istenmektedir. Girişilen idari reformların ve yapılan yasal düzenlemelerin istenilen sonuçlara ulaşması için de bu yöneticilerin yeterlilikleri artırılmak istenmektedir. Ayrıca yönetsel bulguların evrensel ilkeler haline gelmesi ile birlikte kamu yönetimi bir uzmanlık alanı, yöneticilikte profesyonel bir kariyer haline gelmiştir. Bu mesleğin, teorik bilgiyi ve tecrübeyi gerektirdiği, aktörel kuralları olduğu, alınacak sistemli bir yönetim eğitimi ile de pekiştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir. Yönetsel ve örgütsel etkililik isteği de çevresel değişimlere adapte olabilecek bir yönetici yetiştirme sistemini gerektirmiştir. Bunun için de çeşitli yönetici yetiştirme sistemleri geliştirilmiş, kurumsal yapılar teşkil edilmiştir.

Uygulama örneklerine ve çeşitliliğine bakıldığında tek ve mükemmel bir üst düzey kamu yönetici yetiştirme sisteminin bulunmadığı görülmektedir. Her devletin tarihsel ve toplumsal evrimine göre çeşitli yönetici yetiştiren kurumların ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Uygulamada, devletlerin, istenen bilgi, beceri ve deneyime sahip yöneticileri kendi kültürüne has bir yapı içerisinde yetiştirmeye çalıştığı görülmektedir. Bu minvalde yönetici yetiştirme gelenekleri, yönetici yetiştirme uygulamalarını şekillendiren faktörlerin başında gelmektedir. Devletler, yönetim gelenekleri ve deneyimleri çerçevesinde çeşitli yönetici yetiştirme sistemleri geliştirmiştir. Yöneticilerin, yaşadığı ve çalıştığı sistemin bir ürünü olduğu düşünülürse, yönetici yetiştirme geleneğinin uygulamadaki ve kurumlaşmış eğitim sürecinin ortaya çıkmasındaki etkisi daha da iyi görülmüştür.

Türkiye, köklü bir devlet geleneğine sahiptir. Bu tarihsel miras, önemli ölçüde yönetim geleneğini şekillendirmiştir. Nitekim Türk devlet yapısının yasal, kurumsal ve personel boyutu, kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan bir yönetim geleneğinin ürünüdür. Yönetim geleneğimiz ise kamu yöneticilerinin rolünü ön plana çıkarmıştır. Türk yönetim tarihi boyunca idarî karar mevkiinde bulunan bu yöneticilerin yetiştirilmesi önemsenmiştir. Tarihsel vetire içerisinde çeşitli üst düzey yönetici yetiştirme sistemleri geliştirilmiştir. Bu kapsamda Karahanlılar döneminde geliştirilen Gulâm sistemi, Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluğu tarafından geliştirilerek devam ettirilmiştir. Bu sistem, yöneticilerin küçük yaşta göreve alınıp merkezî yapı içerisinde yetiştirilmesine, bilgi, beceri ve yeteneklerine göre görevlendirilmesine dayanmıştır. Meritokratik bir yönetici yetiştirme sistemi olarak Gulâm, Türk devletlerinin kısa sürede büyümesini, güçlenmesini ve uzun süre hüküm sürmesini sağlamıştır.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde, güçlü ve merkeziyetçi yönetim geleneğinin ihtiyaç duyduğu sadık yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla Enderûn Mektebi açılmıştır. Mektebin kuruluşu, üst düzey yöneticilere özel eğitim verilmesi gerektiği felsefesine dayandırılmıştır. Edinilen kuramsal bilgiler, uygulamalı olarak öğretilerek, yöneticilere bir tür pragmatik idari deneyim kazandırılmıştır. Modern tarihin ilk yönetici yetiştiren bu okulu, sistemin kurumsallaşmış en iyi örneklerinden birisidir. Enderûn Mektebi, teşkilat yapısı, eğitim sistemi ve yüklendiği misyon açısından bir ekoldür. Buradan yetişen yöneticiler, bilgi birikimine ve yeteneklerine göre üst düzey kadrolara atanmıştır. Duraklama dönemine kadar süren bu uygulama; liyakat, ehliyet ve yetenek gibi işleyiş kodlarının Osmanlı yönetici yetiştirme sistemine hâkim olduğunu göstermiştir.

Tanzimat Dönemi'nde merkezî idareyi güçlendirmek için çeşitli reform girişimlerinde bulunulmuştur. Bu dönemde yaşanan paradigma değişimine koşut olarak, yasal-ussal bürokrasiye geçiş arayışları kapsamında yeni kurumlar açılmıştır. Tanzimat reformlarını yürütecek ve açılan yeni kurumları yönetecek kadroları yetiştirmek için çeşitli okullar açılmıştır. Modernist Müslüman diplomatlar için açılan Tercüme Odası, zamanla sivil yöneticileri yetiştiren bir eğitim merkezi haline gelmiştir. Buraya alınanlar, bir oda mensubunun himayesinde, usta-çırak ilişkisi içerisinde ve otodidakt bir şekilde yetiştirilmiştir. Tanzimat modernleşmesinin öznesi ve temel aktörü sayılan üst düzey yöneticileri yetiştirmek amacıyla Mekteb-i Mülkiye ve Mekteb-i Sultani gibi

modern okullar açılmıştır. Bu okullar da öğrencilere alanın disipliner bilgisi ile birlikte uygulamaya dönük mesleki bilgi de verilmiştir. Mekteb-i Mülkiye ve Mekteb-i Sultani, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyet dönemine de intikal etmiştir. Tanzimat sonrası dönemde kamu yönetici yetiştirme sisteminde ortaya çıkan kurumsal ve normatif yenilikler, pragmatist bir anlayış izlenerek yeni siyasal rejime de entegre edilmiştir. Bu açıdan Türkiye Cumhuriyeti kamu yöneticisi yetiştirme uygulamaları, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan sistemin bir benzeri ve devamı niteliğindedir. Nitekim günümüzde de varlığını sürdüren Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin, Mekteb-i Mülkiyenin devamı olarak yeni Cumhuriyete intikal etmiş olması bu idari ve kurumsal devamlılığı göstermektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası devletin değişen rolüne ve işlevine koşut olarak kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşüm, nitelikli yöneticilere duyulan ihtiyacı da artırmıştır. Lokal ve global gelişmelerin katalizör olduğu bu süreç, yöneticilerin yetiştirilmesini zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetlerinin değişen niteliği ve niceliği de yönetici yetiştirme uygulamalarını değişime uğratmıştır. Bu dönemde uluslararası kuruluşların da desteğiyle, kamu yönetimi eğitimi vermek ve üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmek amacıyla TODAİE açılmıştır. Enstitü, Türk kamu yönetiminin gelişiminde önemli bir eğitim merkezi olmuştur. Ayrıca mevcut yöneticilerin niteliklerinin geliştirilmesine yönelik olarak akademik ve uygulamaya dönük çeşitli araştırmalar yürütmüştür.

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik akademik eğitim, 1950’li yıllardan itibaren İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi bünyesinde verilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminin, Siyasal Bilgiler Fakülteleri ile İİBF’lerde müstakil bir ders olarak okutulmasıyla yaygınlık kazanmıştır. 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde ‘Kamu Yönetimi Kürsüsü’ kurulmuştur. Orta Doğu Teknik Üniversitesinde ‘İdari Bilimler’ adında bir fakülte açılmıştır. Kamu yönetimi, 1980 sonrasında bir bölüm olarak yaygınlaşmıştır. Kamu yönetimi öğretiminde, lisans ve lisansüstü düzeyinde çeşitli yükseköğrenim programları açılmıştır. Bu dönemde kamu yönetimi, uluslararası konjonktürün de etkisiyle örgütleniş ve işleyiş açısından dönüşüme uğramıştır. Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve rasyonel sunumu yönünde talepler artmıştır.

Dünyada çeşitli üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme uygulamaları bulunmaktadır. Bu uygulamalar, devletlerin tarihsel, toplumsal ve siyasal tecrübelerine göre farklılık göstermektedir. Kıta Avrupası yönetim geleneğinde, ‘özel yöneticilik okulu’ modeli

benimsenmiştir. Bu gelenek içerisinde yer alan ve şu an yerine başka bir okul açılan Fransa'daki Ulusal Yönetim Okulu (ENA) en başarılı örneklerden birisi olarak kabul edilmiştir. Anglo-Sakson yönetim geleneğinin en önemli temsilcisi sayılan İngiltere'de ise 'genel yönetici' tipi ve idari yöneticilerin 'yaparak öğrenme' yöntemiyle yetiştirilmesi modeli benimsenmiştir. ABD'de ise genel nitelikli yöneticiler yerine teknik yeterliliğe ve yeteneğe sahip yöneticiler istihdam edilmiştir. Günümüzde gelişen uluslararası ilişkiler, başarılı yabancı ülke deneyimlerini kuramsal olduğu kadar uygulama düzeyinde de tanımayı gerektirmiştir.

Kadim bir yönetici yetiştirme geleneğine sahip olan Türkiye'de ise halihazırda üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik işlevsel bir sistem geliştirilememiştir. Birçok reform çalışmasında yer verilmekle birlikte bu yöneticilerin sürekli yetiştirilmesine yönelik merkezî bir kurum da bulunmamaktadır. Kamu yönetiminin salt yasal ve yapısal görünümü değiştirilmeye çalışılmış ancak bunları uygulayacak olan üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi üzerinde durulmamıştır. Kısmi anlamda bu fonksiyonu ifa eden TODAİE'nin kapatılması ile ortaya çıkan boşlukta doldurulamamıştır.

Her ülkenin toplumsal yapısının farklılığından kaynaklanan çeşitli yönetici yetiştirme gelenekleri bulunmaktadır. Üst düzey kamu yönetici yetiştirme uygulamaları da önemli ölçüde ülke yönetici yetiştirme geleneklerine ve deneyimlerine göre şekillenmektedir. Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri de köklü bir yönetim geleneğine dayanmaktadır. Türk yönetici yetiştirme geleneği de ontolojik ve epistemolojik ilke ve öncüllere sahiptir. Bu nedenle Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetici yetiştirme geleneğine uygun bir model geliştirilmelidir. Şüphesiz ki sahip olduğu uzun yönetim birikimi ve yöneticilik okulları deneyimi, Türk idari yapısına özgü bir yönetici yetiştirme sisteminin teşkilinde istifade edilebilecek önemli birer kaynak niteliğindedir.

Bu minvalde Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla «Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi» kurulmalıdır. Bir yüksek yönetici yetiştirme merkezi olarak bu Akademi, doğrudan yürütme organına bağlı olacaktır. Özgün bir yönetici yetiştirme modeli olarak kurgulanacak bu merkez, Türk yönetici yetiştirme geleneğinden beslenecektir. Nitekim üst düzey kamu yöneticilerinin devlet tarafından yetiştirilmesi, bir Türk yönetici yetiştirme geleneğidir. Uygulama örneklerine değinilen Fransa ve Almanya'da yöneticilik okullarının bulunduğu, genel eğitim

modelinin benimsendiği İngiltere’de ise son yıllarda okul tipi eğitime doğru bir eğilimin olduğu görülmektedir. Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi ile üst düzey yöneticiler, özel bir yetiştirme rejimine tabi tutularak, hepsine yöneticilik formasyonu kazandırılacaktır. Adaylar, liyakat esasına göre seçilerek, kariyer mensubu haline getirilecektir. Adayların yöneticilik bilgi, beceri ve yeteneklerini ölçecek objektif kriterler geliştirilecektir. Bir yükseköğretim kurumu niteliğinde olacak bu merkez, kamu yöneticiliği mesleğinin profesyonelleşmesi açısından da önem arz edecektir. Akademi, mesleğe giriş norm ve standartlarını belirleme, yetiştirme usul ve esaslarını tespit etme, mesleki eğitimin içeriğini düzenleme yetkisine sahip olacaktır. Aynı zamanda yönetimde sürekliliği ve gelişmeyi sağlarken, yönetici yetiştirme geleneğinin kurumsallaşmasını da sağlayacaktır.

Üst düzey yönetici kadrolara, Türkiye Kamu Yönetimi Akademisinden mezun kişiler atanacaktır. Bu kadrolar, nesnel ölçütlerin uygulandığı bir seçme ve yetiştirme sistemi içerisinde gelen kariyer mevkileri olacaktır. Yönetici adaylarına ve mevcut yöneticilere çağdaş yönetim ilke ve teknikleri öğretilecektir. Ussal bir yönetici yetiştirme modeli öncelikle sistemli bir eğitim verilecektir. Adayların, yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübelerini geliştirmek amacıyla yönetici geliştirme programları, hizmet içi kurslar vb. fonksiyonel eğitim programları düzenlenecektir.

Kamu yönetiminin kuramsal ve yönetsel anlamda disiplinler arası bir niteliğe sahip olması, üst düzey yöneticilerin çok boyutlu yetiştirilmesini gerektirmektedir. Küreselleşmenin ivme kazandırdığı ve çerçevesini çizdiği bu süreç, ‘iyi yetiştirilmiş’ bir üst yönetici profilini gerekli kılmaktadır. Buna göre üst düzey kamu yöneticilerinin, kamu yönetiminin yakın ve uzak çevresini iyi tanımaları bir zorunluluktur. Yöneticilerin pratik eğitimleri ağırlıklı olarak kamu kurumlarında, büyükelçiliklerde, üniversitelerde, iktisadi devlet teşekküllerinde, yerel yönetimlerde ve uluslararası kuruluşlarda yapılacak olan uygulama dönemlerinden (staj) oluşacaktır. Ancak salt kurumsal ya da ulusal düzeydeki gelişmeleri takip etmesi, yöneticilerin başarısı için yeterli değildir. Uluslararası ilişkilerin giderek yoğunlaştığı günümüzde yöneticilerin uluslararası kuruluşlarda ve yabancı kamu kurumlarında teorik ve pratik eğitim yapmaları da gereklidir. Bu nedenle yönetici adaylarının rotasyon ve değişim programları ile uluslararası kurumlarda araştırma yapmaları, karşılıklı ve ortaklaşa düzenlenen eğitim programlarına, bilimsel toplantılara, kişisel gelişim seminerlerine, kurs, konferans, sempozyum vb. etkinliklere katılımları sağlanacaktır. Bu yönüyle

Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi, uygulamaya dönük bir model olarak kurgulanacaktır. Ayrıca yönetimin evrenselliği ilkesi uyarınca, iyi uygulama örneklerinden ve başarılı ülke deneyimlerinden yararlanılacaktır.

Yapılan alan araştırmasından elde edilen bulgulardan hareketle önerilen üst düzey kamu yönetici yetiştirme modelinin temel amacı, yönetim becerilerinin geliştirilmesi olmalıdır. Üst düzey kadrolara nitelikli yöneticiler atanmalı, yönetici seçim sürecinde liyakat esas alınmalı, yöneticiler gerekli yöneticilik bilgi, beceri ve tecrübesine sahip olmalı, yönetici verimliliğini yükseltecek bir kamu insan kaynağı yetiştirme modeli kurulmalıdır. İktidarların, üst düzey yöneticileri seçme ve yetiştirme esas ve usulleri objektif ölçütlere bağlanmalıdır. Üst düzey kamu yöneticileri, asgari olarak lisans eğitimi almalıdır. Bu yöneticilere ağırlıklı olarak yönetim bilimleri eğitimleri verilmelidir. Eğitim, teorik ve uygulamalı olmalıdır. Yurt içinde ve dışında yapılacak staj benzeri yöntemlerle, aktif ve pratiğe dayalı bir eğitim metodu uygulanmalıdır. Teorik bilgilerin eyleme dönüşeceği stajlar, bir tür idari deneyim kazandırma süreçleri olmalıdır. Yönetici eğitimleri, hizmete hazırlık ve hizmet içi eğitimlerle desteklenmelidir. Yöneticilere başta İngilizce, Arapça ve Almanca olmak üzere çeşitli yabancı dil/diller öğretilmelidir. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde, Türk yönetici yetiştirme geleneğinde yer alan Enderûn Mektebi vb. uygulamalar referans alınmalıdır. Ayrıca başarılı ülke örneklerinden de yararlanılmalıdır.

Söz konusu alan araştırmasında; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte değişen siyasal yapıya ve işleyişe uygun olarak, üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirmek amacıyla yeni bir merkezî eğitim biriminin kurulması gerektiği belirtilmiştir. (%78,6) Bu nedenle Türkiye Kamu Yönetimi Akademisinin temel ilkeleri ve aksiyon planları en kısa zamanda oluşturulmalı ve yürürlüğe konulmalıdır. Bu doğrultuda gerekli yasal ve kurumsal altyapı oluşturulmalıdır. Akademinin temel yapısı, işleyişi, görev ve fonksiyonları ile yetkilerinin kapsamı ve sınırları açıkça belirlenmelidir.

Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin de merkezî yönetici yetiştirme kurumu olacaktır. Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Aktif ve icracı konumu, çok sayıda görev, yetki ve sorumluluğu kendisine yüklemektedir. Cumhurbaşkanının kendisine atfedilen bu görevleri yerine getirebilmesi, yetkilerini etkili ve rasyonel bir şekilde kullanabilmesi ise nitelikli üst düzey kamu yöneticilerinin varlığını gerektirmektedir.

Bu yöneticiler, -başkanlık sistemiyle yönetilen ülke pratiklerine benzer şekilde- Cumhurbaşkanına karşı bağlı ve sorumlu teşkilatın en önemli görevlilerinden sayılmaktadır. Siyasal sistemde yaşanan dönüşümle birlikte Cumhurbaşkanına, üst düzey kamu yöneticilerinin seçilmesi, yetiştirilmesi, atanması ve görevden alınması yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkisi ile kamu yönetiminin işleyişini domine etmektedir. Yürütmenin etkinliği ve sistemin sürekliliği de etkin bir yönetici yetiştirme sisteminin varlığını gerektirmektedir. Nitekim yeni sisteme rengini veren başat vurgu, yürütme erkinin işlevini yerine getirmesine yardımcı olacak güçlü bir yönetim kadrosunun bulunmasını gerektirmektedir. Akademinin kurulması ile birlikte üst düzey yönetici kadrolara, yöneticilik eğitimi almış kişiler atanacaktır. Bu minvalde Türkiye Kamu Yönetimi Akademisi, yeni siyasal sistemin ihtiyaç duyduğu nitelikli yöneticilerin yetiştirilmesinde yeni ve çok önemli fırsatlar sunacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte çıkarılan 3 sayılı ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ ile bu yöneticilerin atama usûl ve esasları ile idari ve hukuki statüleri düzenlenmiştir. Hangi kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticisi sayılacağı belirtilmiştir. Ancak söz konusu kararnamede üst kademe kamu yöneticiliğinin tanımına yer verilmemiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin tanımı, kapsamı ve nitelikleri doktrinde, içtihatlarda ve mevzuatta tam olarak belirtilmemiştir. 1982 Anayasası, üst kademe yöneticilerinin tespitinin ve yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini öngörmüştür. Ancak üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda yasal bir boşluk bulunmaktadır. Bu nedenle üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları hakkında kanuni bir düzenleme yapılmalıdır.

Türk kamu personel rejiminin temel düzenlemesi olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik olarak gerekli yasal ve kurumsal değişiklikleri içerecek şekilde reforme edilmelidir. Halihazırda salt üst düzey kamu yöneticilerini kapsayan idari bir hizmet sınıfı bulunmamaktadır. Profesyonel bir yönetici sınıfının bulunmayışı, bütüncül bir yetiştirme sisteminin oluşturulmasını da engellemektedir. Mevcut sınıflandırma ve statü sistemi ise üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine elverişli değildir. Kurumsal düzeyde sürdürülen üst düzey yönetici yetiştirme faaliyetleri de sistematik yapıdan yoksun ve dağınık bir görünüm arz etmektedir. Bu nedenle bir ‘Üst Düzey Kamu Yöneticileri Hizmetleri

Sınıfı' ihdas edilmelidir. Üst düzey yöneticilere duyulan ihtiyacın ve verilen önemin bir göstergesi olarak bu sınıfa atanacakların yetiştirilmesi zorunlu kılınmalıdır. Sınıf üyeleri benzer eğitime tabi tutulmalıdır. Üst düzey kamu yöneticilerinin hizmet öncesinde ve değişen koşullara göre hizmet içinde yetiştirilmelerine yönelik bir düzenleme yapılmalıdır. Ayrıca üst düzey yöneticiliğin tanımı, görev, yetki ve sorumluluk alanları ile bu kadrolara atanacakların sahip olması gereken nitelikler de belirtilmelidir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin etkin bir yönetsel ve kurumsal yapıya kavuşturulması çalışmaları, günümüz kamu yönetimi reformlarının da ana konularından birisini teşkil etmektedir. Bürokrasinin araçsal rasyonalitesi içerisinde işlevsel uzmanlığa sahip bir üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme modeli geliştirilmek istenmektedir. Türkiye'nin AB'ye tam üyelik süreci, kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini yeniden gözden geçirmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu minvalde başta AB müktesebatı olmak üzere diğer uluslararası açılım ve angajmanlar, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesini daha da önemli hale getirmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmad, F. (1995). *Modern Türkiye'nin Oluşumu* (Y. Alogan, Çev.). Sarmal Yayınevi (Orijinal eserin basım tarihi 1993, 2. Baskı).
- Akkutay, Ü. (1984). *Enderûn Mektebi*. Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Kanun Hükmünde Kararnamenin Karar Sayısı: KHK/703, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 09/7/2018-30473 (3. Mükerrer). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>
- Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar-ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 13-24.
- Ardanış, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.
- Ateş, H. ve Ünal, S. (2004). Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ortadoğusunda İdari Hayat. *Bilgi: Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 21-42.
- Avaner, T. ve Babaoğlu, C. (2020). İdari ve Askeri Bilginin Teşkilatlanması: Enderûn Mektebinde Yönetici Eğitimi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(3), 805-826.
- Avaner, T. ve Fedai, R. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Ofisler. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (s. 201-223) içinde. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2018). *Yönetim Bilimi: Fonksiyonlar-Teoriler-Yaklaşımlar* (7. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Aydoğan, M. (2019). *Antik Çağ'dan Küreselleşmeye: Yönetim Gelenekleri ve Türkler* (C. I-II) (12. Baskı). İnkılâp Kitabevi.
- Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 81-122.
- Aykaç, B. (2003). Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 47-55) içinde. Yargı Yayınevi.

- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Ed.). (2003). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Yargı Yayınevi.
- Azrak, A. Ü. (1989). Hammer’in Gözüyle Osmanlı İmparatorluğunda Yönetici Sınıflar. *Türk İdare Dergisi*, 61(384), 161-169.
- Balcı, A. (2009). *Sosyal Bilimlerde Araştırma: Yöntem, Teknik ve İlkeler* (7. Baskı). Pegem Akademi Yayınları.
- Balta, T. B. (2003). İdare İlmi Sahasındaki İncelemeler. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (s. 35-45) içinde. Yargı Yayınevi.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı. (1984). *Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/615)*. Tarihi: 31/10/1984-Sayısı: K.K.T.D. 18/101-1746/06601. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c008/tbmm17008025ss0151.pdf>
- Baysal, T. (2016). Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(1), 186-213.
- Berkes, N. (2012). *Türkiye’de Çağdaşlaşma* (18. Baskı). Yapı Kredi Yayınları.
- Bilgin, K. U. (2015). TODAİE’nin Kamu Yönetimi Eğitimindeki Yeri ve Önemi. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 327-347) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Bilim, C. Y. (1990). Tercüme Odası. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 1(1), 29-43. https://doi.org/10.1501/OTAM_0000000191
- Bilim, C. Y. (1998). *Türkiye’de Çağdaş Eğitim Tarihi (1734-1876)*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Busbecq, O. G. (2023). *Türk Mektupları: Kanuni Döneminde Avrupalı Bir Elçinin Gözlemleri (1555-1560)* (10. Baskı). (D. Türkömer, Çev.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1694).
- Bülbül, K. (2018). *Bürokrasinâme: Yeni Sistem, Yeni Bürokrasi: Sorunlar, Tespitler, Öneriler*. Liberte Yayınları.

- Canman, A. D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri-İşlevleri-Eğitim Sorunları*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Civil Service Commission. (2024a). About The Commission. <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/>
- Civil Service Commission. (2024b). Official Statistics: Number of Civil Servants Working at Senior Civil Service (SCS) Level by Profession of Post, Function and Department: 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/number-of-civil-servants-working-at-senior-civil-service-scs-level-by-profession-of-post-function-and-department-2021>
- Conant, J. K. (1992). Enrollment Trends in Schools of Public Affairs and Administration: A Search for Winners and Losers. *Public Administration Review*, 52(3), 288-297. <https://doi.org/10.2307/976927>
- Coşkun, R., Altunışık, R. ve Yıldırım, E. (2017). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı*. Sakarya Yayıncılık.
- Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi. (2024). Projeler. <https://www.cbiko.gov.tr/kurumsal/1-nolu-cumhurbaskanligi-kararnamesi> adresinden 29 Ocak 2024 tarihinde alındı.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 1, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 10/7/2018-30474. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- Çankaya, M. A. (1968-1969). *Yeni Mülkiye Târîhi ve Mülkiyeliler (Mülkiye Şeref Kitabı)* (C. I). Mars Matbaası.
- Çorbacıoğlu, S. (2015). Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Eğitimi. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 227-245) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Dahiliye Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 1700, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 19/6/1930-1524.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1700&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>

Dargie, C. ve Locke, R. (1999). The British Senior Civil Service. E. C. Page ve V. Wright (Ed.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (s. 178-204) içinde. Oxford University Press.

Davison, R. H. (1981). Atatürk'ün Siyasî Reformları ve Tanzimat. *Atatürk ve Cumhuriyet Dönemi Türkiye'si* (s. 28-56) içinde. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yayını.

Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform: 1856-1876* (C. I-II). (O. Akınhay, Çev.). Papirüs Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1963).

Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1969). *Nesayih'ul-Vüzerâ V'el-Ümerâ (Devlet Adamlarına Öğütler)* (H. R. Uğural, Çev.). Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Demirci, H. A. (2015). Enderûn'dan Mülkiye'ye Osmanlı İmparatorluğunda Mülkî İdarecinin Eğitimi. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 77-111) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 83/6854, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 19/10/1983-18196. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18196.pdf>

Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 23/7/1965-12056. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.657.pdf>

Devlet Personel Başkanlığı. (2015). Kamu Yönetiminde Personel Verimliliği Projesi Japonya Temaslarına İlişkin Değerlendirme Raporu. DPB Yayınları.

Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Mülga), Kanun Hükmünde Kararnamenin Karar Sayısı: 217, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 18/6/1984-18435 (Mükerrer). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=217&MevzuatTur=24&MevzuatTertip=5>

- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) (1963-1967)*. Ankara: DPT Yayınları. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1967). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/İkinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1973). *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl (1973-1977)*. Ankara: DPT Yayın No: 1272. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yeni-Strateji-ve-Kalkinma-Plani_Ucuncu-Bes-Yil_1973_1977.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Ankara: DPT Yayın No: 1664. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dorduncu-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani_1979_1983.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara: DPT Yayın No: 1974. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Besinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1985-1989.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. Ankara: DPT Yayın No: 2174. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayınları. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Kamu-Yonetiminin-Iyilestirilmesi-ve-Yeniden-Yapilandirilmesi-OIK-Raporu.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: DPT Yayınları. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun-Vadeli-Strateji-ve-Sekizinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-2001-2005.pdf>

[content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf)

Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf

Durgun, Ş. (2003). Türkiye’de Devlet Geleneği. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (s. 225-236) içinde. Yargı Yayınevi.

Dursun, D. (1998). Siyasal Sistem ve İdare. D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 13-28) içinde. İlke Yayıncılık.

Eco, U. (2018). *Tez Nasıl Yazılır?* (3. Baskı). (B. Parlak, Çev.). Can Sanat Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1977-2015).

École Nationale d'Administration (ENA) (2022a). Les missions de l'ENA. <https://www.ena.fr/eng/Ecole/Qui-sommes-nous/Missions-de-l-ENA> adresinden 26 Ocak 2022 tarihinde alındı.

École Nationale d'Administration (ENA) (2022b). Préparer et réussir les concours d'entrée à l'ENA. <https://www.ena.fr/eng/Concours/preparer-reussir-concours> adresinden 26 Ocak 2022 tarihinde alındı.

École Nationale d'Administration (ENA) (2022c). Master Droit & Gestion publics (MDGP). <https://www.ena.fr/eng/Formation/Formations-diplomantes/Masters-professionnels-organises-avec-des-universites-partenaires/Master-Droit-Gestion-publics-MDGP> adresinden 26 Ocak 2022 tarihinde alındı.

Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi*. Siyasal Kitabevi.

Emre, C. (2003). Yönetim Bilimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (s. 57-71) içinde. Yargı Yayınevi.

Enç, M. (2004). Enderûn. M. R. Şirin, A. Kulaksızoğlu ve A. E. Bilgili (Ed.), *Üstün Yetenekli Çocuklar: Seçilmiş Makaleler Kitabı* (s. 37-84) içinde. Çocuk Vakfı Yayınları.

- Eren, V. ve Saitoğlu, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticileri. E. Akman (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (s. 301-330) içinde. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Ergin, O. N. (1977). *Türkiye Maarif Tarihi* (C. I-II). Eser Matbaası.
- Ergin, O. N. (1977). *Türkiye Maarif Tarihi* (C. III-IV). Eser Matbaası.
- Ergun, T. (1983). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 23-36.
- Ergun, T. (1988). *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş* (4. Baskı). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Eroğlu, H. T. (2007). Türk Kamu Personel Yönetiminin Evrimi: Sorunlar ve Reform Çalışmaları. M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (s. 327-370) içinde. Çizgi Kitabevi.
- Eroğlu, H. T. (2019). Türkiye’de Kamu Personel Sistemi. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi* (s. 411-443) içinde. Savaş Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 153-166) içinde. İlke Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (4. Baskı). İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018). Tanzimat, Devlet ve Modernleşme. *Türk Düşüncesinde Yerlilik ve Millilik Sempozyumu: Bildiriler Kitabı* (s. 235-246) içinde. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (12. Baskı). Umuttepe Yayınları.
- Fenwick, J. ve McMillan, J. (2014). Public Administration: What is it, why teach it and does it matter? *Teaching Public Administration*, 32(2), 194-204. <https://doi.org/10.1177/0144739414522479>

- Findley, C. V. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (G. Çağalı Güven, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1989).
- Frederickson, H. G. (2010). *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*. M. E. Sharpe, Inc.
- Fry, G. K. (1999). More Than ‘Counting Manhole Covers’: The Evolution Of The British Tradition Of Public Administration. *Public Administration*, 77(3), 527-540. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00166>
- Gazier, F. (1977). Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri (M. Gülmez, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 10(4), 3-9.
- Genç, M. (2022). *Kamu Yönetiminde Batı Dışı Özgünlük Arayışının Karşılaştırmalı Yönetim Geleneği Perspektifinden Analizi* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. İstanbul Medeniyet Üniversitesi.
- Goodwin, G. (2008). *Yeniçeriler* (3. Baskı). (D. Türkömer, Çev.). Doğan Kitap (Orijinal eserin basım tarihi 1997).
- Gözübüyük, A. Ş. (1989). *Yönetim Hukuku* (3. Baskı). “S” Yayınları.
- Gül, H. (2015). Dünya’da Kamu Yönetimi Eğitiminin Genel Çerçevesi ve Temel Eğilimler. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Es.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 127-160) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gül, H. ve Alican, A. (2007). Kamu Yönetiminde Yöneticilik ve Liderlik. M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (s. 447-502) içinde. Çizgi Kitabevi.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Güler, B. A. (2011). *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı* (3. Baskı). İmge Kitabevi Yayınları.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi*. Turhan Kitabevi.

- Gürbüz, S. ve Şahin, F. (2016). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Felsefe-Yöntem-Analiz* (4. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Hammer, J. V. (Tarih yok). *Büyük Osmanlı Tarihi* (C. I-XVIII). [https://www.academia.edu/45534063/ Hammer Tarihinin Tamam%C4%B1 1 8 Ciltlik Hammer Tarihi](https://www.academia.edu/45534063/Hammer_Tarihinin_Tamam%C4%B1_1_8_Ciltlik_Hammer_Tarihi)
- Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378-386. <https://doi.org/10.2307/974540>
- Heper, M. (1974). Değişen Türkiye’de Bazı ‘Geleneksel’ Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(2), 76-100.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Heper, M. (1983). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (C. II) (s. 290-297) içinde. İletişim Yayınları.
- Heper, M. (2018). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (6. Baskı). Doğu Batı Yayınları.
- Heper, M. ve Berkman, A. Ü. (1979). Türkiye’de Kamu Yönetimi Araştırma ve Eğitiminde Kavramsal, Kuram ve Yönetim Sorunları. *Amme İdaresi Dergisi*, 12(2), 3-18.
- Heywood, A. (2017). *Siyaset Teorisine Giriş* (8. Baskı) (H. M. Köse, Çev.). Küre Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 2004, 3. Baskı).
- Heywood, A. (2019). *Siyasî İdeolojiler: Bir Giriş* (12. Baskı) (L. Köker, Çev.). BB101 Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 2012, 5. Baskı).
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction* (3. Baskı). Palgrave Macmillan.
- Institut National du Service Public (INSP) (2024). Missions. <https://insp.gouv.fr/missions> adresinden 29 Temmuz 2024 tarihinde alındı.
- İbn Haldun. (1997). *Mukaddime* (C. I) (Z. K. Ugan, Çev.). Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- İnalcık, H. (1958). Osmanlı Hukukuna Giriş: Örfi-Sultanî Hukuk ve Fatih’in Kanunları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 102-126.
- İnalcık, H. (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. Eren Yayıncılık.

- İnalcık, H. (1998). Turkey Between Europe and the Middle East. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 3(1), 0-0.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/perception/issue/49037/625565>
- İnalcık, H. (2008). Devlet Teşkilatında Kul Sistemi. *Doğu Batı: Makaleler-II-* (s.154-168) içinde. Doğu Batı Yayınları.
- İnalcık, H. (2009). *Devlet-i 'Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-I: Klasik Dönem (1302-1606): Siyasal, Kurumsal ve Ekonomik Gelişim*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalcık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye: Araştırmalar*. Timaş Yayınları.
- İnalcık, H. (2018). *Osmanlı İdare ve Ekonomi Tarihi* (3. Baskı). Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- İpşirli, M. (1995). Enderûn. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi* (C. 11) (s. 185-187) içinde. Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi.
- Kafesoğlu, İ. (1972). *Selçuklu Tarihi*. Milli Eğitim Basımevi.
- Kalkandelen, A. H. (1985). Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 83-112.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).
[https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu Kalkinma Plani-2014-2018.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf)
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun Numarası: 5018, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 24/12/2003-25326.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- Kapucu, N. (2015). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi Eğitimi. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 203-225) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Karaer, T. (1989). Yöneticilerin Yetiştirilmesi: Federal Almanya Örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(4), 85-97.
- Karahanoğulları, O. (2004). Fransa. B. A. Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, N. E. Keskin, T. Çınar, S. Esen ve M. N. Kutlu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 20-84). Ankara Üniversitesi Siyasal

Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını.

Karal, E. Z. (2003). *Osmanlı Tarihi: Islahat Fermanı Devri 1861-1876* (C. VII) (6. Baskı). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Karasu, K. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri* (s. 225-242) içinde. Hacettepe Üniversitesi.

Karasu, K. (2021). Sunuş. C. U. Çiner (Ed.), *Yönetim Bilimini Yeniden Düşünmek: Durum Değerlendirmesi* (s. V-VII). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını.

Karpat, K. H. (2006). *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma* (D. Özdemir, Çev.). İmge Kitabevi Yayınları.

Kâtip Çelebi. (1982). *Düstûru'l-amel li-islahi'l-halel (Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar)*. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

Kaymakam Adayları Yönetmeliği, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 06/07/2011-27986.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=15092&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

Keskin, N. E. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin ‘Köken’ Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 1-28.

Koç, O. (2019). Cumhuriyet Öncesi Türk İdari Geleneği ve Kamu Yönetimi. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi* (s. 19-37) içinde. Savaş Yayınevi.

Koçi Bey. (1997). *Koçi Bey Risalesi*. Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.

Kurban, S. (2016). Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 71-81.

- Küçük, B. (2021, 8 Nisan). Fransa Cumhurbaşkanı Macron, 'elitlerin okulu' ENA'yı kapatıyor. Euronews, <https://tr.euronews.com/2021/04/08/fransa-cumhurbaskan-macron-elitlerin-okulu-ena-y-kapat-yor>
- Leblebici, D. N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 7-25) içinde. İmaj Yayınevi.
- Lewis, B. (1980). The Ottoman Empire and its Aftermath. *Journal of Contemporary History*, 15(1), 27-36. <https://doi.org/10.1177/002200948001500103>
- Lewis, B. (1993). *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (5. Baskı). (M. Kırıtlı, Çev.). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1960).
- Machiavelli, N. (2016). *Prens* (E. Günsel, Çev.). Tutku Yayınevi.
- Mango, A. (1977). The State of Turkey. *Middle Eastern Studies*, 13(2), 261-274. <https://doi.org/10.1080/00263207708700351>
- Mardin, Ş. (1990). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset: Makaleler I*. İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi: Makaleler IV*. İletişim Yayınları.
- Matthews, A. T. J. (1955). *Yetişen Türk İdarecileri* (N. Abadan, Çev.). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1954).
- Mihçioğlu, C. (1988). *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Mihçioğlu, C. (2003). Kamu Yönetiminde Verimlilik. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 385-395) içinde. Yargı Yayınevi.
- Mises, L. V. (2018). *Bürokrasi* (3. Baskı). (A. Yayla ve F. Ergin, Çev.). Liberte Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 2010).
- Nitas, K. (2003). Fransa Yönetim Sistemi. K. Nitas (Ed.), *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* (s. 229-307) içinde. Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Nizâm'ül-Mülk. (2020). *Siyasetname* (4. Baskı). (A. Erol, Çev.). Milenyum Yayınları.
- Nohutçu, A. (2019). *Kamu Yönetimi* (13. Baskı). Savaş Yayınevi.

- Okudan, G. (2019). *Sarayı, Askeri ve İdari Yönleriyle Karahanlı Devleti'nin Teşkilat Tarihi*. İKSAD Publishing House.
- Onar, S. S. (2003). İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 3-34) içinde. Yargı Yayınevi.
- Onaran, O. (1967). *Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- O'nuallain, C. (1988). Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması (M. K. Öktem, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(3), 23-37 (Orijinal eserin basım tarihi 1987).
- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı* (2. Baskı). Hil Yayın.
- Ortaylı, İ. (1998). Devraldığımız Miras. D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 143-152) içinde. İlke Yayıncılık.
- Ortaylı, İ. (2007). *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek* (20. Baskı). Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2008, 21 Eylül). Osmanlı Sadrazamları. Milliyet, <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/osmanli-sadrazamlari-993689>
- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye: Teşkilât ve İdare Tarihi* (3. Baskı). Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. ve Küçükkaya, İ. (2015). *Cumhuriyet'in İlk Yüzyılı (1923-2023)* (12. Baskı). Timaş Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. (2010). Türkiye'de Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın Dönemde Yaşanan Gelişmeler: Mevcut Durum, Sorun Alanları ve Gelişme Eğilimleri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 65(3), 123-161. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002175
- Önder, M. (1995). Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 133-157.
- Özdemir, H. (2013). *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*. ÖKM Yayınları.
- Özgür, H. ve Cigeroğlu Öztepe, M. (2015). Dünya'da Kamu Yönetimi Eğitiminde Karşılaşılan Sorunlar. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi*

- Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 247-294) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Özkan, H. (2022). *Din Eğitimi Açısından Kur'an'a Göre İtaat Kavramının Olgusal Analizi*. Kriter Yayınevi.
- Özkan, H. (2023). Din Eğitimi Perspektifinden Siyasetnamelerde İlmiye Sınıfının Sorunları ve Çözüm Önerileri: Nizâmülmülk'ün Siyasetnamesi ile Koçi Bey Risalesi Örneği. *Küllîye Dergisi*, Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. Yılı Özel Sayısı, 342-370.
- Özkan, H. ve Erdem, C. (2023). Türk Kültür Tarihinde Mecelle: Küllî Kaidelerinin Eğitim Açısından Analizi. *RumeliDE Dil ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, (36), 455-476.
- Öztop, S. (2019). Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi* (s. 61-74) içinde. Savaş Yayınevi.
- Parlak, B. (2015). Kamu Yönetimi Eğitiminin Tarihsel Kökenleri. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 53-75) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler* (3. Baskı). Alfa Aktüel Yayınları.
- Peker, Ö. (1995). *Yönetici Eğitimi* (2. Baskı). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5. Baskı). Routledge.
- Piyadeoğlu, C. (2018). Nizâmiye Medreselerinin Kuruluşu ve Önemi. *Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi*, (8), 124-135.
- Platon. (2019). *Devlet* (39. Baskı) (S. Eyüboğlu ve M. A. Cimcoz, Çev.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Poggi, G. (2014). *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım* (7. Baskı). (Ş. Kut ve B. Toprak, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1978).

- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A. ve Jones, W. S. (2020). *Siyaset Bilimi: Bir Giriş* (5. Baskı). (A. Yayla, Çev.). Adres Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 2012, 4. Baskı).
- Russell, B. (2002). *Batı Felsefesi Tarihi (İlkçağ)* (C. 1) (4. Baskı). (M. Sencer, Çev.). Say Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1965, 9. Baskı).
- Sakaoğlu, N. (2003). *Osmanlı'dan Günümüze Eğitim Tarihi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Saklı, A. R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.
- Sander, O. (1993). *Siyasi Tarih: İlkçağlardan-1918'e* (3. Baskı). İmge Kitabevi Yayınları.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. Sabancı Üniversitesi.
- Sevil, M. (1999). *Türkiye'de Modernleşme ve Modernleştiriciler*. Vadi Yayınları.
- Shively, W. P. (2018). *Power & Choice: An Introduction to Political Science* (15. Baskı). Rowman & Littlefield.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. SETA Yayınları.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf
- Sürgit, K. (1970). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(1), 16-31.
- Şaylan, G. (1983). Cumhuriyet Bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (C. II) (s. 298-308) içinde. İletişim Yayınları.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- Şener, H. E. (2015). Kamu Yönetimi Eğitiminde Alternatif Stratejiler. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 487-504) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Şengül, R. (2007). Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilikten Yerelleşmeye Doğru. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* (s. 563-581) içinde. Nobel Yayın Dağıtım.
- Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24, 291-297.
- Tek Turan, H. (2015). Fransa'da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 189-201) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Terzi, M. Z. (1996). Enderûn. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi* (C. 14) (s. 178-180) içinde. Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi.
- Tortop, N. (1994). *Personel Yönetimi* (5. Baskı). Yargı Yayınları.
- Tribe, K. (1984). Cameralism and the Science of Government. *The Journal of Modern History*, 56(2), 263-284. <https://doi.org/10.1086/242667>
- Tural, E. (2014). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin TODAİE Tarihi: 1940-1990*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Tutum, C. (1984). Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (Kanun Tasarı ve Teklifleriyle Komisyonlardan Gelen Diğer İşler). *TBMM Tutanak Dergisi*, 8, 264-268.
- Tutum, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 441-457) içinde. Yargı Yayınevi.
- Türk Dil Kurumu. (2024). Güncel Türkçe Sözlük. <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Cumhurbaşkanlığı. (1984). *Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında 14.11.1984 Tarih ve 3077 Sayılı Kanun ve Anayasanın 89 uncu Maddesi Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/635)*. Tarihi: 28/11/1984-

Sayısı: Kan. Kar. 39.18/A.9.84.632/5579.
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c012/tbmm17012051ss0233.pdf>

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), Kanun Numarası: 2709, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 09/11/1982-17863 (Mükerrer).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türkiye – Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu Lâyihası ve Muvakkat Encümen Mazbatası (1/161) (Mülga), T.C. Başvekâlet Kanunlar ve Kararlar Dairesi Tarihi-Sayısı: 11.VI.1956- 71-199/1993.
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c004/tbmm11004085ss0133.pdf>

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu (Mülga), Kanun Numarası:7163, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 5/7/1958-9947.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7163&MevzuatTur=5&MevzuatTertip=3>

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması- Genel Rapor: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2017). *2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara:
http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/VWqwq+2197477039a7b72_ek.pdf

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2017). *2018-2022 Stratejik Planı*. Ankara:
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/wGQUq+TODAIE.pdf>

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği (Mülga), Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 18/01/2001-24291.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4555&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (1983). *Kamu Bürokrasisi*. TÜSİAD Yayın No: T/83.10.78. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/9076-kamu-burokrasisi>
- Ubicini, J. H. A. (1998). *Osmanlı'da Modernleşme Sancısı* (C. Aydın, Çev.). Timaş Yayınları.
- Ubicini, J. H. A. ve Pavet de Courteille, A. (2019). *XIX. Yüzyılın Sonunda Osmanlı İmparatorluğu* (Z. Z. İlkelen, Çev.). Kitabevi Yayınları.
- UK Parliament. (2024). The Senior Civil Service. <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep10.htm>
- United Nations (UN). (1968). Report of the Interregional Seminar on the Development of Senior Administrators in the Public Service of Developing Countries (C. I). United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations (UN). (2008). *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training (Final Report)*. United Nations Department of Economic and Social Affairs/International Association of Schools and Institutes of Administration.
- Usta, S. ve Çelik, V. (2015). Türkiye'de Cumhuriyet Sonrası Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. B. Parlak, M. Okçu ve E. Akman (Ed.), *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 297-326) içinde. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devleti'nin Saray Teşkilâtı*. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988a). *Osmanlı Tarihi* (C. I-II-III-IV-V-VI). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988b). *Osmanlı Devleti Teşkilâtından Kapıkulu Ocakları-I: Acemi Ocağı ve Yeniçeri Ocağı* (3. Baskı). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (2014). *Osmanlı Devleti Teşkilâtına Medhal: Büyük Selçukîler, Anadolu Selçukîleri, Anadolu Beylikleri, İlhanîler, Karakoyunlu ve*

- Akkoyunlularla Memlûklerdeki Devlet Teşkilâtına Bir Bakış* (5. Baskı). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ünal, S. (2010). *Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı, İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Kocaeli Üniversitesi.
- Ünal, S. (2020). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı. H. Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Teorileri: Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara* (s. 173-207) içinde. Savaş Yayınevi.
- Ünal, S. (2022). Japonya. H. Ateş (Ed.), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi* (s. 491-525) içinde. Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) Yayınları.
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 3, Yayınlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 10/7/2018-30474. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>
- Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun (Mülga), Kanun Numarası: 3149, Yayınlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 19/1/1985-18640. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18640.pdf>
- Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun (3149)-Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1985/3, Karar Sayısı: 1985/8, Karar Günü: 18/06/1985, Yayınlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 18/10/1985-18902. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1985/8>
- Verheijen, T. ve Connaughton, B. (2003). Public Administration Education and Europeanization: Prospects for the Emancipation of a Discipline? *Public Administration*, 81(4), 833-851. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00373.x>
- Vernardakis, G. (2013). The National School of Administration in France and Its Impact on Public Policy Making. *Croatian and Comparative Public Administration*, 13(1), 41-70. <https://hrcak.srce.hr/file/192994>
- Weber, M. (1997). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (2. Baskı). (Z. Gürata, Çev.). Ayraç Yayınevi.
- Weber, M. (2008). *Sosyoloji Yazıları* (12. Baskı). (T. Parla, Çev.). Deniz Yayınları.

- Wilson, W. (1961). İdarenin İncelenmesi. *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar* (N. Abadan, Çev.) (s. 53-73) içinde. Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Yusuf Has Hacib. (2019). *Kutadgu Bilig* (M. Tunçel, Çev.). Gençlik Spor Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (7. Baskı). (Y. S. Gönen, Çev.). İletişim Yayınları (Orijinal eserin basım tarihi 1993).

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLERİ :

Adı Soyadı : Soner ÜNAL

Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti

EĞİTİM BİLGİLERİ :

Derece	Üniversite - Bölüm
Doktora	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Yüksek Lisans	Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD Yönetim Bilimleri (Tezli)
Lisans	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi

YAYINLARI :

Yaptığı Tezleri

- Yüksek Lisans Tezi (2010): **Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı, İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri**, Kocaeli Üniversitesi. (Danışman: Prof. Dr. Hamza ATEŞ).
- Doktora Tezi (2024): **Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye Örneği**, İstanbul Medeniyet Üniversitesi. (Danışman: Prof. Dr. Hamza ATEŞ).

Hakemli Dergilerde Yayımlanan Makaleleri

- Hamza ATEŞ ve Soner ÜNAL. **Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ortadoğu’sunda İdari Hayat**, Bilgi - Sosyal Bilimler Dergisi, 8 (1) (2004), 21-42.
- Soner ÜNAL ve Hamza ATEŞ. **Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı, İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri**, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2 (1) (2019), 1-18.

Hakemli Kongre / Sempozyum Bildiri Kitaplarında Yer Alan Yayınları

- 📖 Hamza ATEŞ - Soner ÜNAL. **Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayınları, (2003), 315-335.
- 📖 Soner ÜNAL - Ahmet ÖZKAN. **Sosyal Medya Bağımlılığının ve Kullanımının Siyasal Hayata Etkisi Üzerine Bir İnceleme**, Uluslararası Kamu Politikaları Sempozyumu: Bir Kamu Politikası Olarak Bağımlılıkla Mücadelede Yeni Yaklaşımlar ve Başarılı Örnekler Bildiri Kitabı, Düzce: Düzce Üniversitesi Yayınları, (2018), 180-191.
- 📖 Soner ÜNAL. **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Hazine ve Maliye Bakanlığının Değişen Rolü**, 4. Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Kongresi, Yalova: UBAK Özet Kitabı, (2019), 850-851.
- 📖 Soner ÜNAL. **Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilme Uygulamaları, Sorunları ve Çözüm Önerileri**, 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR23), Kırıkkale: Bildiri Özetleri Kitabı, (2023), 317-320.
- 📖 Müslüm YILDIZ - Soner ÜNAL - Halil PEÇE. **Afete Dirençli Kentleşme Açısından Aracı Kent**, Marmara Üniversitesi Kent Sorunları ve Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi 7. Sivil Strateji Sempozyumu Özet Bildiri Kitabı, (2023), 87-88.

Kitap Bölümleri

- 📖 Soner ÜNAL. **Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı**. Kamu Yönetimi Teorileri: Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza ATEŞ (Editör), Ankara: Savaş Yayınevi, (2020), 173-207.
- 📖 Soner ÜNAL. **Christopher Hood ve Yeni Kamu İşletmeciliği**. Düünden Bugüne Kamu Yönetimi Düşünürleri, Hamza ATEŞ (Editör), Ankara: Savaş Yayınevi, (2021), 219-248.
- 📖 Hamza ATEŞ ve Soner ÜNAL. **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar**. Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin AKMAN (Editör), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, (2021), 137-177.
- 📖 Soner ÜNAL. **Japonya**. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Hamza ATEŞ (Editör), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) Yayınları, (2022), 491-525.

Kitap İncelemeleri

- 📖 Soner ÜNAL. **Vergi Tarihinin Kökenleri: Sümer'den Eski Mısır'a, Yunan'dan Roma'ya Antik Çağda Vergilendirme Kabiliyeti ve Etkinliği** (Abdullah Burhan BAHÇE), İstanbul Medeniyet Üniversitesi Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 6 (1) (2021), 237-240.

Edebî Eserleri

- 📖 Soner ÜNAL (2022). **Varlık Muhasebesi (Şiir)**, İdarecinin Sesi Dergisi, 207 (Mayıs-Haziran), 70.

