İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ: TÜRKİYE VE FRANSA ÖRNEĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Abdullah Said ARI

Eylül-2015

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ: TÜRKİYE VE FRANSA ÖRNEĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Abdullah Said ARI

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Eylül-2015

ONAY

İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Yüksek Lisans öğrencisi olan Abdullah Said ARI'nın hazırladığı ve jüri önünde savunduğu "Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye ve Fransa Örneği" başlıklı tez başarılı kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	**İMZA**
Tez Danışmanı:	
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	
İstanbul Medeniyet Üniversitesi	
Üyeler:	
Doç. Dr. Tarkan OKTAY	
İstanbul Medeniyet Üniversitesi	
Yrd. Doç. Dr. Fatih BAYRAM	
İstanbul Medeniyet Üniversitesi	

Tez Savunma Tarihi: 09.09.2015

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırladığım bu Yüksek Lisans tezinin bizzat tarafımdan ve kendi sözcüklerimle yazılmış orijinal bir çalışma olduğunu ve bu tezde;

1- Çeşitli yazarların çalışmalarından faydalandığımda bu çalışmaların ilgili bölümlerini doğru ve net biçimde göstererek yazarlara açık biçimde atıfta bulunduğumu;

2- Yazdığım metinlerin tamamı ya da sadece bir kısmı, daha önce herhangi bir yerde yayımlanmışsa bunu da açıkça ifade ederek gösterdiğimi;

3- Alıntılanan başkalarına ait tüm verileri (tablo, grafik, şekil vb. de dahil olmak üzere) atıflarla belirttiğimi;

4- Başka yazarların kendi kelimeleriyle alıntıladığım metinlerini kaynak göstererek atıfta bulunduğum gibi, yine başka yazarlara ait olup fakat kendi sözcüklerimle ifade ettiğim hususları da istisnasız olarak kaynak göstererek belirttiğimi,

beyan ve bu etik ilkeleri ihlal etmiş olmam halinde bütün sonuçlarına katlanacağımı kabul ederim.

Abdullah Said ARI



ÖNSÖZ

Kamu yönetimi alanı günümüzün hızlı değişim furyasından nasibini almış ve ayak uydurması gereken bir çok yeni problemle karşılaşmıştır. Bu problemlerin çözümüne yönelik çeşitli reform girişimleri olsa da kamu yönetimi için merkezi bir öneme sahip olan kamu yöneticilerinin eğitimi hususu pek dikkatleri çekmemektedir. Hızlı yaşanan bir çağda devletin etrafına ayak uydurulabilmesi yetkin kamu yöneticileri vasıtasıyla olacaktır. Kamu yöneticileri devlet kurumlarının, hizmetlerinde en verimli ve etkin metodu uygulamalarında kritik bir role sahiptir. Devletlerin değişen sosyo-ekonomik toplumsal yapı ile beraber geçirdiği dönüşümde, idari mekanizmanın kendisinden beklenenleri karşılaması için yeni duruma uygun hareket edecek bir şekilde adapte olması gerekmektedir. Kamu yöneticilerinin hukuki bir çerçeve içinde hareket imkanı çok geniş olmayan idari mekanizmanın, bu adaptasyon sürecinden topluma en faydalı olacak şekilde çıkmasına yardım edebilecek imkanları vardır. Dolayısı ile kamu yöneticilerinden beklenenler ve bu yönde verilen eğitim devletin işleyişi açısından kritik bir öneme sahiptir. Kamu yöneticilerinin idari sistemler için ne ifade ettiğine ve kamu yöneticilerinin kabiliyetlerinin geliştirilmesi için ne gibi modeller oluşturulduğuna dikkat çekecek bu çalışma umulur ki kamu yönetiminin geliştirilmesi çabalarına ufak da olsa bir katkıda bulunur.

Çalışma süresince tavsiyelerini ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'a şükranlarımı sunuyorum. Çalışma hakkında eleştiri ve önerileri paylaşan Doç. Dr. Tarkan Oktay ve Yrd. Doç. Dr. Fatih Bayram'a teşekkür ederim. Bu süreçte desteğini esirgemeyen arkadaşlarıma ve aileme teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ONAY ii
ETİK İLKELER BEYANI iv
ÖNSÖZ vi
İÇİNDEKİLER viii
KISALTMALAR x
ÖZET xii
ABSTRACT xiv
1. GİRİŞ 1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 5
A. Yönetim 5
B. Kamu Yönetimi 6
C. Yönetici 9
D. Kamu Yöneticisi 9
E. Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi 16
3. TÜRKİYE 21
A. Türkiye'nin Siyasi Ve İdari Dönüşümü 21
B. Türkiye'nin Günümüzdeki İdari Yapısı 29
C. Türkiye'de Kamu Yönetimine Bakış 33
D. Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi 37
E. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 41
4. FRANSA 51
A. Fransa'nın Siyasi Ve İdari Dönüş ümü 51
B. Fransa'nın Günümüzdeki İdari Yapısı 54
C. Fransa'da Kamu Yönetimine Bakış 59
D. Fransa'da Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi 65
E. Ecole Nationale d'Administration 70
5. SONUÇ 79
KAYNAKLAR 87
ÖZGEÇMİŞ 93

KISALTMALAR

A.g.e: Adı geçen eser

A. g. m: Adı geçen makale

Çev.: Çeviren

Ed.: Editör

ENA: Ecole Nationale d'Administration

Haz.: Hazırlayan

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

ÖZET

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hemen her dönemde devlet idaresi üzerine düşünen kimselerin kafa yorduğu bir konu olmuştur. Nasıl bir kamu yöneticisi yetiştirmek ve buna yönelik nasıl bir eğitim sistemi kurmak gerektiğine dair çeşitli fikirler ortaya atılmıştır. Bu çalışma Türkiye ve Fransa örneğinde kamu yöneticisi yetiştiren kurumların nasıl yapılandırıldığına bakmaktadır. Bu çerçevede tarihsel olarak Türkiye ve Fransa'nın siyasi ve idari dönüşümüne bakılacaktır. Ayrıca bu ülkelerde kamu yönetimine hangi açıdan bakıldığı incelenecektir. Kamu yönetimi biliminin bu ülkelerdeki kökeni ve nasıl çalışmalar üretildiği araştırılacaktır. Bu bilgiler ışığında araştırmamızda Türkiye ve Fransa'da nasıl yöneticiler yetiştirilmek istendiği ve bu yönde ne gibi çalışmalar yapıldığı da incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yöneticisi, Yetiştirme, Türkiye, Fransa, TODAİE, ENA.

ABSTRACT

Training public executives has been an issue of interest for people contemplating about state administration in almost every era. There have been some researches about the kinds of public executive and training program suited for them. This study looks at how training institutions for public executives have been structured in Turkey and France. In this framework historical transformation of Turkey and France's political and administrative transformation will be analyzed. Furthermore the way these countries approach to public administration will we analyzed. The origin of public administration in these countries and the literature on public administration will be explored. In the light of this information what kind of public executives are desired in Turkey and France and efforts in order to train them will be examined.

Keywords: Public Administration, Training, Turkey, France, TODAİE, ENA

1. GİRİŞ

Kamu Yönetimi modern devletin ortaya çıkması ile birlikte toplumu ilgilendiren temel bir mesele olarak düşünce dünyasına girmiştir. Modern devletleri eski mutlakiyetçi rejimlerden ayıran özelliklerden birisi devlet mekanizmasının hakim olduğu alanları (coğrafi yahut demografik) etkin bir şekilde kontrol etmedir. Ayrıca kamu kurumlarını toplumsal dönüşümlerin getirdiği karmaşık yapıları düzgün bir şekilde yönetebilir hale getirmek devletlerin temel amaçlarındandır. Bu nedenle kamu kurumlarının işlemesi bir performans meselesi haline gelmiş, antik dönemlerden beri araştırılan devlet nasıl iyi yönetilir sorusunun yanına nasıl etkin ve verimli yönetilir sorusu eklenmiştir.

Kamu kurumlarının işleyişinde yasal düzenlemeler, toplumsal yapı, siyasi ve ekonomik sistem gibi konular etkilidir. Bunların yanında belki gözden kaçan çok temel bir unsur insan faktörüdür. Kamu kurumlarını işleten insanların ne gibi özelliklere sahip olduğu, yapılan işlerin niteliğini ve niceliğini doğrudan etkileyebilir. Özellikle bu kurumları sevk ve idare eden, yapılan işleri planlayıp yönlendiren ve nihayetinde denetleyen üst kademedeki memurlar topluma sunulan hizmetlerin kalitesini ve biçimini doğrudan etkileme gücüne sahiptir.

Kamu kurumlarında yönetici pozisyonunda olan insanların belli özelliklere sahip olması gerektiği hep söylense de bu özelliklerin ne olduğu konusunda dönemden döneme değişen fikirler ortaya atılmıştır. Devletin rejim tipi, siyasi iktidarın görüşü, modernleşme fikri, toplumsal yapı ve yönetimden ne anlaşıldığı gibi unsurlar arzulanan yönetici tipini belirleyen etmenler olmuştur. Temel olarak iki tür kamu yöneticisi tipinden bahsedilebilir. İlki İngiltere'de örneğini görebileceğimiz genel bilgi sahibi kamu yöneticisidir. Bu tip yönetici belli bir alanda uzmanlık bilgisine sahip değildir. Göreve seçilirken genel entelektüel yeteneklerine ve yüksek

öğrenim kurumlarındaki başarılarına bakılmaktadır. Bu yönetici tipine benzer bir tip Almanya gibi hukuk geleneğinin devlet idaresinde baskın olduğu ülkelerde görülebilmektedir. Bu durumda yönetici devlet işlerinde kendisine lazım olacak genel hukuk bilgisine sahiptir fakat bunun dışında bir alanda uzmanlık sahibi olması kendisinden beklenmez. İkinci belirgin yönetici tipi Fransa ve ABD'de görülebilecek alan uzmanlığına dayalı yönetici tipidir. Fransa kamu yöneticilerinin ilgili alanlarda uzman olmalarını yönetici yetiştirmeye yönelik eğitim kurumlarında sunduğu programlar ile sağlar. ABD ise kamu yöneticilerini devlet tarafından yetiştirmektense piyasadan gerekli olan alanlarda uzmanlaşmış kimselerin yönetici pozisyonuna atanması ile yönetici ihtiyacını karşılar.[1] Türkiye bu gruplandırmada ikinci tipe daha yakındır. Zira memurluğa girişte genel bir alan sınavı zorunlu olsa da, daha sonra kurumların yaptıkları mülakat ve sınavlar, kurum bazlı düzenlenen hizmet içi eğitim programları ve dışardan yapılabilen yönetici atamaları uzmanlık bilgisinin kamu yöneticilerinde aranan bir durum olduğunu gösterir.[2]

Bu çalışmada kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi meselesi yetiştirme sürecini etkileyen bazı faktörlere dikkat çekilerek incelenmeye çalışılacaktır. Yetiştirme sürecinin nasıl oluştuğu ve ne gibi unsurlara dayandığı ülke incelemeleri çerçevesinde analiz edilecektir. İncelenecek ülkeler olarak Türkiye ve Fransa seçilmiştir. Türkiye hem içinde yaşadığımız ülke olarak bizim için büyük bir önem arz etmesi hasebiyle hem de tarihsel olarak köklü bir yönetici yetiştirme tecrübesine sahip olması nedeniyle seçilmiştir. Fransa ise kamu yöneticisi yetiştirme denince neredeyse ilk akla gelen örnek olacak kadar bilinen bir eğitim-öğretim sistemine sahip olması nedeniyle inceleme nesnesi yapılmıştır. Türkiye'nin devletin modernleşmesi süresince Fransa'dan hukuki ve kurumsal açıdan etkilenmiş olması bu karşılaştırmayı daha da anlamlı kılmaktadır. Ayrıca iki ülkede de uzman yönetici tipinin benimsenmesi yönetici yetiştirme usullerindeki farklılıkların daha rahat gözlemlenmesini sağlayacaktır.

[1] B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, (London: Routledge, 2010): 88-89.
[2] Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2014): 361-362.

Araştırma iki ülkenin tarihsel süreç içerisinde geçirdikleri rejim değişiklikleri ve devletin kurumsal mekanizmasında meydana gelen değişikliklere odaklanacaktır. Bu değişikliklere paralel olarak kamu yönetimi anlayışının bu ülkelerde geçirdiği dönüşüm incelenecektir. İki ülkenin kamu yöneticisi yetiştirme usulleri tarihsel süreç içerisinde bahsi geçen dönüşümlerle ilişkili olarak gösterilmeye çalışılacaktır.

İki ülke de geçirdikleri yapısal dönüşümlerden ötürü devlet yapısında değişikliğe gitmişlerdir. Bu değişiklikler hem siyasi sistemin mutlakiyetçi rejimden cumhuriyet rejimine geçmesi ile alakalıdır hem de modernleşme sürecinin bu ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasi hayatına etkileri ile ilişkilidir. Bu çalışma devlet yapısında görülen değişikliklere paralel olarak kamu yöneticisi algısında da değişlik olup olmadığını sorgulayacak, eğer değişlik varsa bunun yönetici yetiştirme pratiğine nasıl yansıdığını inceleyecektir. Ülkelerin yönetici yetiştirme usullerinden bahsedilirken öne çıkan enstitülere daha ayrıntılı değinilecektir.

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi alanında daha önce yapılan çalışmalar genelde yönetici yetiştiren kurumların şekil incelemesi şeklindedir. Tarihsel süreç içerisinde bu kurumların dönüşümünü inceleyen çalışmalar varsa da hem rejim ve kamu kurumlarının yapısal değişimi hem de kamu yönetimi anlayışının değişimi çerçevesinde inceleyen bir çalışma görülmemiştir. Bu açıdan bu çalışmanın alana katkı sağlayacağını düşünüyoruz.

Birinci bölümde çalışmanın temel unsuru olan yönetim ve yönetici kavramları açılanmaktadır. Genel olarak yönetim ve yönetici kavramlarına kısaca değinildikten sonra daha detaylı bir şekilde kamu yönetimi ve kamu yöneticisi kavramları incelenecektir. Son olarak kamu yöneticisi yetiştirmenin gerekliliği üzerine argümanlar sunulacaktır.

İkinci bölümde Türkiye'nin Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyete nasıl bir siyasi ve idari dönüşüm geçirdiği, kamu yönetimi yapılarına da dikkat çekilerek incelenecektir. Daha sonra kamu yönetiminin Türkiye'de nasıl algılandığı, bir bilim olarak kamu yönetiminin ne zaman kabul gördüğü meselesi tartışılacaktır. Bölümün sonunda Osmanlı ve modern

Türkiye'deki kamu yöneticisi yetiştiren kurumlar incelenecek ve nasıl bir kamu yöneticisi istendiği gösterilmeye çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde Fransa örneğine odaklanılacaktır. Fransa'nın mutlakıyet rejiminden sonra Fransız İhtilali vesilesiyle nasıl bir dönüşüm geçirdiği incelenecektir. 20. yüzyıldaki çalkantılı siyasi ve idari değişmelere dikkat çekilerek Fransa'da günümüzde nasıl bir sistemin kullanıldığı açıklanacaktır. Daha sonra kamu yönetimi biliminin Fransa'daki kökenleri incelenecek, devlet yapısındaki değişikliklere paralel olarak kamu yönetimine bakışın hangi esaslara dayandığı aranacaktır. Son olarak kamu yöneticisi yetiştirme sürecinin Fransa'da tarihsel olarak nasıl başladığı ve günümüzde ne durumda olduğu gösterilecektir.

Son bölümde çalışma boyunca karşılaşılan bulguların bir değerlendirilmesi yapılacak ve iki ülke arasında kısa bir karşılaştırma yapılacaktır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. Yönetim

Yönetim belli bir amacı gerçekleştirmek için eldeki kaynakların en verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır.[3] Yönetim topluluk halinde yaşamanın gerektirdiği bir olgu, "sosyal bir ihtiyaç"tır.[4] Yönetim kavramı bir işin grup eylemi olarak yapılmasını, örgütsel bir yapı içindeki eylemleri, grup olarak hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere yönelik politikaların uygulanmasını ve belli bir sayıda insanın ortak bir hedefe ulaşmak için ortak ve koordine bir şekilde hareket etmesini ve denetlenmelerini tanımlayabilir.[5]

Yönetim kavramının merkezinde ortak hedef, yapılması amaçlanan bir iş bulunmaktadır. Bu hedefe ulaşılması için görevlendirilen belli bir insan grubu ellerinde bulunan sınırlı sayıdaki kaynağı ortak hedeflerine ulaşmak için kullanırlar. Bu kaynaklar insan gücü, para, tesis, araç, zaman gibi şeylerdir. Bu kaynakların her biri sınırlı olduğu için hedefe arzulanan şekilde ulaşmak adına kaynak kullanımını denetlenmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Yönetim amaca ulaşma sürecinde yapılan işlerin, kaynakların kullanımının sevk ve idaresini içerir.[6]

Yönetim bir hedefe ulaşma çabasının kontrol ve denetlenmesi anlamına geldiği gibi, ortak bir amaç uğruna bir araya gelen kişilerin kurduğu hiyerarşik örgütsel yapıyı da tanımlar.[7] Ayrıca idari personel ve idari sistem anlamlarını da taşıyan yönetimin temel öğeleri; insan-grup,

---

[3] Kenan Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1(1970):16.
[4] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf 1.
[5] Kenan Sürgit, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1 (1981): 3-4.
[6] Sürgit, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ...", sf. 4.
[7] Sürgit, a.g.m, sf. 4.

etkileme ve işbirliği eylemi ve amaçtır.[8] Yönetim; amaç saptama, politika belirleme, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, örgütlendirme, yöneltme, denetim, yönetimi geliştirme ve dış ilişkilerin düzenlenmesi safhalarından oluşan geniş bir süreci kapsar.[9] Yönetim faaliyeti "başkaları üzerinde otorite kurma, başkalarına iş yaptırma" olarak da tanımlanabilir.[10]

B. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, bir topluluğun, ülkenin yahut devletin kendine has amaçları doğrultusunda başarmak arzusunda olduğu işlerin bu amaca en uygun şekilde yerine getirilmesini anlatan kavramdır. Kamu yönetimi, toplumun ihtiyaçlarına göre farklı alanlarda hizmetler sağlayan, toplumun çok parçalı yapısında elindeki sınırlı kaynakları kullanarak toplumun istek ve ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan bir mekanizmadır. Kamu yönetimi halkın ihtiyacına binaen mal ve hizmetler üretir, farklı alanlarda kamu politikaları oluşturarak bunlara uygun eylemlerde bulunur.[11] Bunun yanında kamu yönetimi, idari yapıyı ve kamu personelinin oluşturduğu insan gücünü ifade eder. Kamu personelinin elindeki devlet otoritesinin kullanımının denetlenmesi ve kontrolü de kamu yönetimi olarak ifade edilir.[12]

Kamu yönetimi nasıl olması gerektiği, verimli ve etkin kamu yönetiminin yolunun ne olduğu 20. yüzyılın başlarından itibaren teknik ve bilimsel bir olgu olarak tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar temelde kamu yönetiminin yapısının nasıl algılandığından hareketle oluşmuştur. `Geleneksel` kamu yönetimi anlayışında kamu idaresi kişisel olmayan rasyonel kurallar çerçevesinde işleyen bir yapıya sahiptir. Devlet kamu hizmetlerinin halka ulaşmasını sağlamada doğrudan sorumlu aktördür. Devlet kurumları malların ve hizmetlerin sağlanmasında ve dağıtımında aktif rol alır. Kamu idaresi siyasi iradeden ayrı fakat ona bağlı bir

[8] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 3.
[9] Sürgit, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ...", sf. 13-15.
[10] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 3.
[11] A.g.e, sf. 10.
[12] Laurence E. Lynn, Jr, "Public Management", (Ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre) *The SAGE Handbook of Public Administration*, (London: SAGE Publication, 2012): 21.

yapıdadır. Kamu yönetimi, her ne kadar bir `yönetim` biçimi olsa da özel sektörün idaresinden farklılaşır ve kendine has bir metodu vardır.[13] Bu anlayışta merkezi otorite özel bir vurguya sahiptir. Hiyerarşik denetim, kurallar ve yakından kontrolle sağlanır. Kuruma ve üstlere karşı sadakat özellikle aranan bir durumdur.[14]

Geleneksel kamu yönetimi bir müddet hakim anlayış olarak devam etse de II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimine bakışta farklılaşmalar meydana gelmiştir. Geleneksel anlayışın hakim olduğu kamu idaresinin verimlilik, etkinlik ve kalite açısında hayli zayıf kalması, devletin aşırı bir şekilde büyümesi, devletin sağlaması beklenen hizmetlerde yüksek artış, geleneksel anlayışının yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmasına yol açmıştır. Modernleşen dünyada hızla gelişen teknik imkanlara kamu yönetiminin yeterli hızda adapte olamaması, merkeziyetçi katı hiyerarşik anlayışın idarenin işleyişini yavaşlatması, kamu yönetiminin daha verimli çalışmasını sağlayacak metotların kullanılması ihtiyacını doğurmuştur. Devlet idaresinin üzerine düşen vazifeyi yapmada yeterli olmaması, aksine neredeyse bir yük haline gelmesi devlet-toplum ilişkisinde bir `güven krizi`ne sebep olmuştur.[15]

Bu süreçte kamu yönetimini özel sektörden aldığı metotlar ve pratiklerle daha verimli hale getirmeye çalışan `Yeni Yönetim Anlayışı` ortaya çıkmıştır. Bu anlayış merkeziyetçi ve katı hiyerarşiye dayalı bir kontrol mekanizmasından çok performansa dayalı denetimin yapıldığı bir yapıyı önceler. Girdiler ve süreçlere odaklanmaktansa çıktılara ve sonuçlara odaklanarak daha etkin bir kamu yönetiminin oluşturulacağını iddia eder. Kaynaklar disiplin ve tutumlulukla kullanılmalı, kamu sektörü de rekabet ortamında yerini alarak hantallıktan kurtarılmalı ve büyük yapılı kamu kurumları optimum verimlilikle işleyecekleri boyutlara getirilmelidir.[16]

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumları çok amaçlı, devasa hiyerarşik yapılardan çok "yalın, yatay ve özerk" yapılara kavuştu.[17]

[13] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 44-46.
[14] A.g.e, sf. 47.
[15] A.g.e, sf. 43.
[16] A.g.e, sf. 53.
[17] A.g.e, sf. 56.

Hiyerarşik bir personel yapılanmasından çok performansa dayalı ölçümün yapıldığı sözleşmeli personel yapısı baskın hale getirildi. Kamu hizmetlerinin halka sunulmasında piyasadaki yöntemler kullanılmaya başlanarak özel sektörle yakınlaşma sağlandı.[18]

Kamu yönetimi devlet otoritesinin kullanımının kamu yöneticileri tarafından denetlenmesini ve gözetlenmesini de ifade eder. Bu yönüyle kamu yönetimi yönetişim yapısından oluşur. Kamu yönetimi, personele hukuki bir şekilde otoritenin verilmesi ve bu verilen otoritenin kullanımının dışardan kontrolünün yapılmasıdır. Bu yönüyle kamu yönetimi birbiriyle çatışabilen çeşitli hukuki, teknik, kişisel, profesyonel ve organizasyonel kodların yer aldığı bir sorumluluk alanını içerir.[19] Bunun yanında kamu yönetimi özel sektör yönetiminden farklı olarak anayasal ve siyasi yükümlülükleri olan bir yapıdır. Sadece belli işlerin yerine getirildiği bir diğer yönetim biçiminden ziyade denetleme ve hesap verebilirliğin hakim olduğu bir sorumluluk alanıdır.[20]

Kamu yönetimi toplumun hemen her alandaki ihtiyacına yönelik hizmet sunma durumunda olmasından dolayı çok çeşitli ve farklı hizmet alanlarına sahiptir. Sağlık, eğitim, ulaşım, iletişim, güvenlik, ekonomik sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesinin sağlanması gibi kalemler kamu hizmetlerinin çeşitliliğini ne kadar fazla olduğunu göstermeye yetecektir. Ayrıca bu alanlar içindeki farklı faaliyet alanlarında işleyen kurum ve birimler, kamu yönetiminin devasa yapısının sınırlarını anlamak için önemlidir. Bu farklı hizmet birimlerinin merkezi bir yapıdan, tek düze bir şekilde yönetilmesini beklemek mümkün değildir. Kurumların her birinin verimli ve amaca hizmet eden bir şekilde çalışması kendilerine has hizmet süreçlerinin, insan gücü ve kaynak kullanımının ve performans ölçütlerinin kontrol ve denetlenmesi ile mümkün olacaktır. Bu durum, kamu yönetiminde farklı birimlerin başında yer alarak o yapının sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlayacak yöneticilere ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

---

[18] A.g.e, sf. 57
[19] Lynn, Jr, "Public Management", sf 21-22.
[20] Jean Barbaza, "Fransa'da Kamu Yöneticilerinin Başlangıç Eğitimi", (Çev. Ömer Borkurt), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 2 (2001): 83.

C. Yönetici

Yönetici, yönetim sürecinin idaresinde bulunan, amaca ulaşmak için gerçekleştirilen ortak grup faaliyetinin eldeki kaynaklara uygun bir şekilde yapılması denetleyen, gruptaki diğer insanları sevk ve idare eden kişidir. Yönetici bu sürecin parçalarını; planlama, teşkilatlandırma, kaynakları düzenleme, sağlama ve yönetme, koordinasyon; idare eden kişidir.[21] Yöneticiler başında bulunduğu birimin yaptığı işte karşılaştığı belirsizlik durumlarında nasıl bir hareket biçiminin izleneceğini belirler.[22] Yönetici hizmet yahut mal sağlama sürecinde amaçlardan sapılmamasını, kaynakların verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasını, işin doğru ve tam bir şekilde yapılmasını sağlamaya çalışır. Yönetici yapılan işin hususi özelliklerini bilmek zorunda değildir, zira onun işi sürecin gözetlenmesi ve eldeki imkanlardan hedefin elde edilmesini sağlamaktır.

D. Kamu Yöneticisi

Kamu yöneticisi temel olarak çeşitli kamu kurum ve birimlerinin idarecilik pozisyonunu dolduran, başında olduğu kurumun kendisine tevdi edilen görevi yerine getirme sürecini denetleyen ve kontrol eden kişidir. Kamu yöneticisi devlet yahut siyasi idare tarafından belirlenmiş amaçlara ulaşma sürecini sağlamakla yükümlüdür. Bu açıdan yönetici siyasi irade ile kamuda çalışan uzman teknisyenlerin arasındaki ilişkiyi oluşturan aracıdır. Kamu yönetimi yapısı içinde planlama ve koordinasyon - bir diğer deyişle kaynaklar- arasında bir dengenin oluşmasını sağlamak da yöneticilerin sorumluluğudur. Kaynakların sınırlı, hedeflerin ise sınırsız olduğu düşünülürse eldeki imkanlara göre yapılacak işler arasında öncelik sırası tespit etmek kritik bir önem arz eder.[23]

Kamu yöneticisinden beklenen süratli, az masraflı, verimli ve kaliteli bir kamu yönetimi yapısı sağlamasıdır. Yönetim sürecinin öğelerini; planlama, teşkilatlandırma, kaynakları sağlama ve yönetme, koordinasyon ve kontrol; denetleyerek ideallere ulaşılması yönünde çaba

[21] Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", sf. 16.
[22] Sürgit, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ...", sf. 7.
[23] Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", sf. 16-17

sarf etmelidir. İdeallerin somut amaçlara dönüşmesini sağlayabilmek, yeni istek ve teknolojilere uyum sağlayabilmek verimlilik problemleri ile uğraşabilmek bir yöneticide aranan özelliklerdendir. Böyle bir yönetici olmadan ortak amaçlara ulaşmak ve bu yolda kaynaklardan en iyi şekilde yararlanmak pek mümkün olmayacaktır.[24]

Kamu yöneticisinin tek bir tanımı olmamakla birlikte Devlet Memurları Kanunu'nun gerekçesinde yönetici sınıf şu şekilde tanımlanmıştır. "'Yönetici Sınıf' kavramı, Türk idaresinin büyük ihtiyaç duyduğu yeni bir anlayışı yerleştirmek amacını gütmektedir. Yönetici sınıf, modern devlet idarelerinde, memurluğun ve idari faaliyetlerin belkemiğini teşkil eden en önemli kararların alınması ve idari görevlerin en yukarı kademede yerine getirilmesi bakımından başlıca sorumluluğu taşıyan sınıftır."[25] Benzer şekilde 'İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yüksek kamu yöneticisi "kurumların uzun vadeli planlarının ve yıllık programlarının hazırlanmasından, kaynakların düzenlenmesinden ve sağlanmasından, çabaların ortak amaçlara yöneltilmesinden ve koordine edilmesinden, planlarla uygulamaları karşılaştırarak gerekli düzeltme tedbirlerinin alınmasından, teşkilat ve metotların değişen ihtiyaç ve şartlara uygun olarak geliştirilmesinden sorumlu yüksek yöneticiler" olarak belirtilmiştir.[26]

Birleşmiş Milletler'in yüksek yöneticilerin eğitimi konusundaki raporunda kamu yöneticileri "merkezi idarenin, iktisadi teşebbüslerin, özerk ve yarı özerk kurumların ve mahalli idarelerin en üst kademelerinde bulunan ya da doğrudan doğruya politik yöneticilere bağlı olan yöneticiler" olarak tanımlanıyor.[27] Bütün kamu memurlarının yaklaşık olarak %1-3'lük oranını oluşturan bu grup açıkça görülmektedir ki modern devlet idaresinin vazgeçilmez bir parçasıdır. Vali, kaymakam, müsteşar, genel müdür, kurul başkanı, daire başkanı ve bölge müdürü gibi örnekler kamu yöneticisi denildiğinde kastedilen gruba dahildir. Sayısal olarak bütün

[24] Sürgit, a.g.m, sf. 16.
[25] A.g.m, sf. 17.
[26] A.g.m, sf. 17.
[27] A.g.m, sf. 18.

memurların sayısına göre ufak bir grup olsa da kamu kuruluşlarının işleyişine etki olarak büyük bir güce sahiptir.[28]

Büyüyen devlet yapısının bütün birim ve kurumlarına merkezden etkin bir şeklide müdahale edip kontrol mekanizmasını işletmesi kolay değildir. Kamu yöneticileri bir nevi merkezi idarenin ve siyasi iradenin o kurumlardaki temsilcileri olarak genel amaçlara matuf bir şekilde kurumların üzerine düşen görevleri yerine getirmelerini sağlar. Bu süreç tek yönlü basit bir işlem değildir. Her bir kurumun üzerine düşen görevle ilgili olarak planlama yapması, kendi kurumsal yapılarına, görevlerine ve kaynaklarına göre birimde görev dağılımı yapması, çalışanların yaptıkları işlerin bireysel ve toplu olarak değerlendirilmesi hususi dikkat gerektirir. Kamu kurumlarının tek başlarına çalışır görünseler de görevlerin kendi öz kaynakları ile yerine getirmeleri mümkün olmayan durumlarda diğer kamu kuruluşları yahut kamu dışı organizasyonlar ile koordine olmaları kamu yöneticilerinin bir başka görev alanıdır. Diğer paydaşlarla irtibatı kurmak ve bunu hem kendi kurumunun işleyişine zarar vermeden hem de genel amaçlara yönelik işleyişi iyileştirerek yapmak gerekmektedir.

Günümüzde kendini daha etkin bir şekilde hissettiren bir başka problem, gelişen teknik imkanların kamu kurumlarında yapılan işlere uygun bir şekilde adapte edilmesidir. Baş döndüren bir hızla gelişen teknoloji çok geniş bir alanda hizmet ve mal üreten devlet organizasyonunun muhakkak takip etmesi gereken bir olgudur. Basit bir örnek olarak bilişim ve iletişim sistemlerindeki gelişmeler gösterilebilir. Bu alanlardaki gelişmeler sadece kamu kurumlarının değil, her türlü organizasyonun işleyişini derinden etkileyebilecek, yapılan işlerin çok daha verimli ve pratik bir şekilde yapılmasına imkan tanıyabilecek yeniliklerdir. Kendi başına bu yeniliklerin takibi, ilgili kuruma hangilerinin, nasıl mevcut işleyişe zarar vermeden uygulanabileceği kritik bir meseledir. Yöneticilerin görevi bu yeniliklerin kurumun işleyişini geliştirecek şekilde takip edildiğinden ve uygulandığından emin olmaktır.

[28] Turgay Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2 (1983): sf 24.

Diğer yandan, kamu kurumları hem devlet organizasyonu içinde hem de halkla olan ilişkilerinde karşılıklı etkileşime daha açık hale gelmiştir. Yönetişim kavramının öne çıktığı günümüzde kamu kurumlarının hem devletin imkan ve ihtiyaçlarında ortaya çıkan yeni durumlara, hem de kamu kurumunun ürettiği hizmet ve malların muhatabı olan halk nezdinde ortaya çıkan ihtiyaç ve arzulara genel amacın dışına çıkmadan uyum sağlaması önemlidir. Her kamu kurumunun bu etkileşim sürecinin içinde olduğunu ve uyum sağlamakla yükümlü olduğunu dikkate aldığımızda genel olarak devletin verimli ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için bahsedilen uyum sürecinin çok koordine bir şekilde idare edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu noktada kamu yöneticilerin yeniliklere açık, organizasyonel ve toplumsal imkan ve ihtiyaçları iyi okuyan bireyler olarak kamu kurumlarının işleyişinde hayati öneme sahip olduklarını söyleyebiliriz.

Yukarıda alıntılanan tanımlarda dikkati çeken bir başka husus, kamu yöneticilerinin siyasi irade ile devlet organizasyonu arasındaki ilişkiyi sağlamasıdır. Seçimle hükümete gelen siyasi irade hem sayıca devletin bütün kurumları ile ilgilenemeyecek kadar azdır hem de kurumların görev alanlarına, devletin hukuki ve örgütsel yapısına hakim değildir. Her ne kadar devletin anayasal çerçevede belirlenmiş genel amaçları kapsamında farklı siyasi iradeler kendi görüşlerine göre politikalar belirlese de, bu politikaların uygulanabilirliği, nasıl bir yöntem izleneceği, amaca matuf olup olmadığı gibi konular teknik bilgi ve örgütsel tecrübe gerektirir. Bu noktada kamu yöneticileri devletin işleyişine hakimiyetleri, örgütsel yapının güçlü ve zayıf yanlarına vukufiyetleri, sahada yapılan çalışmaların planlara nasıl uyarlanacağı konusundaki bilgileri ile siyasi iradenin ortaya koyduğu politikaları uygulamakla yükümlü olur.

Kamu yöneticilerinin toplumdaki değişmelere bigane kalmaması, toplumla eşgüdümlü bir şekilde değişen devlet yapısının toplumun ihtiyacına yönelik bir şekilde gelişmesine katkıda bulunması gerekmektedir. Modern dönemden önce devlet, topluma karşı genel güvenlik, hukuk, eğitim gibi alanlarda sorumlu olan bir yapıya sahipti. Ekonomik hayata doğrudan yada dolaylı müdahalesi sınırlıydı. Günümüzde toplumlar özlerini

korusalar da günlük yaşamlarında karşılaştıkları problemler ve ihtiyaçları hayli şekil değiştirmiştir. Yaşam tarzlarının değişmesi sonucu sağlık, ulaşım, ekonomi gibi alanlarda devletin doğrudan müdahalesi ya da dolaylı olarak regülasyonu gerekmiştir. Ekonomik sistemin, sosyo-ekonomik yapıların değişmesi ile 'refah devleti' kavramı ortaya çıkmış, devletin daha önceki dönemlerde üstlenmediği görevleri yerine getirmesi beklenir olmuştur. [29]

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devlet modern ekonomik ve siyasi sisteme daha hızlı entegre olmak için çok aktif bir şekil almıştır. Sanayileşme, eğitim seviyesinin artması, hukuk ve sağlık alanlarında yetkinliğin artması gibi konularda ancak devlet gücünün sağlayabileceği atılıma ihtiyaç duyulan bu ülkelerde, devlet irili ufaklı bir çok kamu kurumu oluşturmuştur. Bu kurumlar bir yandan endüstriyel, mali ve tarımsal girişimlerde bulunarak ülkenin kalkınmasını sağlamaya uğraşmakta bir yandan güvenlik, vergi toplama ve denetim gibi daha klasik görevleri yerine getirmektedir. Bu durumda kamu kurumlarının etkin kamu yöneticilerine ihtiyaç duyduğunu ifade edebiliriz. Zira bu ülkelerdeki kamu yöneticileri sadece geleneksel becerilere sahip yöneticiler olmakla gerekli hizmetleri yerine getiremezler. Aynı zamanda "ekonomik ve sosyal kamusal fonksiyonları yürütecek" bilgi ve beceriye de hakim olmaları gerekir.[30]

Bu açıdan bakıldığında kamu yöneticilerinin siyasi irade dışında kamu politikalarının tayinine katkıda bulunan ikinci bir aktör olduğu düşünülebilir. Dolayısı ile seçimle gelmemelerine rağmen kamu yöneticileri devlet örgütü üzerinde etkin bir otoriteye sahiptir.[31] Yüksek kamu yöneticileri ana politikaların şekillenmesine katkıda bulunur ve en üst seviyede politika konularında danışmanlık yapar. İdari politika konusunda karar verme sorumluluğunu taşıdığı için kamu yöneticisi, siyasi irade (bakanlar kurulu ya da yönetim kurulları) tarafından

[29] Gencay Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1 (1972): 43-44.
[30] A.g.m, sf. 44.
[31] A.g.m, sf. 45.

belirlenen temel politikaları işlevsel politikalar ve programlar haline getiren kişidir.[32]

Yüksek kamu yöneticileri farklı ülkelerin memur sisteminde birbirinden değişik şekilde tanımlanmıştır. Türkiye'de kadro derecesine göre yüksek yönetici olarak tanımlanırken, ABD'de federal sistemde ayrı bir derecelendirme yapılmıştır. İngiltere'de ise 'administrative class' sınavını kazananlar yüksek yönetici addedilir.[33] Yüksek yöneticilerin tanınmasında bir diğer kriter ise maaşlarının miktarı olarak görülür. Fakat bu özelliklerin hiç biri tek başına bir memurun yüksek yönetici olup olmadığını kesin olarak belirlemez. Zira bu kişilerin kamunun 'merkez ve taşra kuruluşlarında, kamu girişimlerinde, özerk, yarı özerk kurumlarda ve yerel yönetimlerin üst düzeylerinde kilit noktalarda görev alan kişiler' olup olmadıkları önemlidir. Bir diğer husus ise, şekil itibariyle yönetici pozisyonunda olmasalar bile görevleri itibariyle üst düzey sorumluluğa ve yetkiye sahip olan kişilerin de üst düzey yönetici sayılabileceğidir. Bu personel yaptıkları iş ve etki alanları düşünüldüğünde üst düzey yöneticide olması beklenen hususları taşımaktadır. [34]

Hangi mevkide yahut hangi görevde olursa olsun, üst düzey yöneticilerde olması beklenen bazı temel özellikler vardır. Yönetici bazı bilgi ve becerilere hakim olmalıdır. Yönetici hem içinde bulunduğu toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal yapısını bilmeli hem de yönettiği kurum veya birimin işleyişine dair bilgiye sahip olmalıdır. Yönetim tekniklerini, personelle ilişkilerde nasıl metotlar izleneceğini ve genel bürokratik işleyişin nasıl gerçekleştiğini bilmesi de kendisinden beklenir. Ayrıca yöneticinin yönetim yetenekleri diye ifade edebileceğimiz karar verme, durum değerlendirme, astları güdüleme ve yöneltme ile yetki devredebilme gibi konularda yetişmiş olması önemlidir.[35]

Yüksek yöneticilerde bulunması gereken bir diğer özellik ise, yönettikleri kurumu ana politikalara göre saptanmış amaçlara başarılı bir şekilde ulaştıracak önderlik ve yol gösterme becerisidir. Belirlenen amaçlardan

[32] Turgay Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1988): 6.
[33] Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", sf. 45.
[34] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf.6.
[35] Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", sf. 46.

vazgeçilmesi gereken durumlarda bu ihtiyacı belirleme ve yeni amaçların belirlenmesini sağlama da bu noktada kritik öneme sahiptir. Kurum yapısı ve yapılan işin niteliği yöneticilerin farklı liderlik özelliklerine sahip olmalarını gerektirebilir. Örneğin rutin işleyişin düzenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak ile yenilikçi bir yaklaşımla yaratıcılığı teşvik edecek bir liderlik tarzı arasında belirgin farklar vardır. Temel olarak yöneticinin yönettiği birimi bir bütün olarak değerlendirebilmesi, isabetli kararlarda bulunması, geleceğe dair tutarlı tahmin ve öngörülerde bulunması, görev ve yetki dağıtımını uygun bir şekilde yapması, ast elemanların yetişmesini sağlaması ve birim içinde güven ve sadakat bağlarını güçlendirerek kurum kültürü oluşturması gerekir.[36]

Yöneticilerin sahip olması gereken özelliklerden bir diğeri sorumluluktur. Yukarıda da belirtildiği gibi sorumluluk bir personelin yönetici olup olmadığının belli edilmesinde kullanılabilir. Yöneticilerin sorumlulukları farklı şekiller alabilir. Yönetici kurumun işleyiş şeklini belli eden kanun, kararname, tüzük, yönetmelik ve emirleri uygulamakla sorumlu olabilir. Yahut üst merciler tarafından birime tevdi edilen görevlerin yerine getirilmesini sağlama, kendisine konan hedeflere ulaşmaya çaba göstermek yöneticinin sorumluluğudur. Bazı durumlarda ise yönetici başında bulunduğu kurumun amaçları, iş yapış yöntemleri ve şekli gibi hususlarda insiyatifini kullanarak değişiklikler yapmak ve bunu kendi üstlerine bildirmek sorumluluğuna sahiptir.[37]

Kamu yöneticileri ister alanının uzmanı teknisyenler olsun ister politik roller üstlenen kişiler olsun ülkenin idaresinde en çok etkili olan memurlardır.[38] Siyasi irade ile olan ilişkilerinde alan bilgisine hakim olmalarından dolayı sahip oldukları avantajı da göz önüne aldığımızda bir ülkenin temel politikalarının elle tutulur hedeflere dönüşmesini sağlayan, kaynaklarını bu hedeflere ulaşmak için kullanan, neredeyse ülkenin kaderini ellerinde tutan kişiler olduklarını söyleyebiliriz.

[36] A.g.m, sf. 46-47.
[37] Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", sf. 47.
[38] Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", sf 25.

E. Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Kamu yöneticileri tarih boyunca devlet mekanizmalarının düzgün ve verimli bir şekilde işlemesi için hayati öneme sahip aktörler olarak görülmüş, devletlerin yükselmesi veya işlerliğini kaybedip yıkılması kamu yöneticilerinin yetkinliğine ve başarısına bağlanmıştır.[39] Günümüzde yöneticilerin devletin devamlılığı açısından taşıdığı ehemmiyet daha da artmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrasında devlet anlayışında hemen hemen bütün dünyada kabul edilen temel anlayış değişiklikleri olmuştur. Devlet sadece toplumsal hayatın devamlılığını bozan şeyleri kontrol eden, daha ufak ve pasif bir varlık olmaktan çıkıp daha çok alanda hizmet sağlayan, halkın refahı için aktif bir şekilde piyasaya dahil olan devasa bir yapı haline gelmiştir. Sosyal devlet, hukuk devleti ve refah devleti gibi olgular devletin omuzlarına daha önce üstlenmediği görevler yüklemiştir. Özellikle kalkınmakta olan devletlerde kamu kesimi ekonomik gelişmeyi sağlamak adına endüstriyel, ticari, mali ve tarımsal faaliyetlerde bulunmak durumundadır. Bu görevler devletlerin geçmişten gelen yapılar ve elemanlarla altından kalkamayacağı boyutlardadır. Dolayısı ile kamu kurumları yeni ihtiyaçların gerektirdiği yapılara bürünmüş ve bu yapıların işlemesi için yetişmiş elemanlara ihtiyaç hasıl olmuştur.[40]

Devletin günümüzde sunduğu hizmetler çok parçalı hale gelmiştir. Bütün hizmet dalları için ayrı uzmanlıklar ve prosedürler ortaya çıkmıştır. Teknolojinin hızlı değişmesinin de etkisiyle hizmetlerin gerektirdiği uzmanlıklarda değişiklikler görülebilmektedir. Bu süreçte kamu personelinin eğitilmesi sürekli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Üretilen hizmetlerdeki değişiklikler bu hizmetlerin üretim süreçlerini kontrol eden, denetleyen ve yöneten kamu yöneticilerinin bilgi ve becerilerinde de değişiklikler olmasını gerektirmektedir. Zira iş yapma sürecinin daha verimli ve etkin bir şekilde olması için değişikliklere uyum

[39] Ö. Faruk Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 2 (2007): 58.
[40] Doğan Canman, "Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3 (1978): 3.

sağlamak, eleman yönetimi ve iş yapma sürecinde gerekli modifikasyonları gerçekleştirmek gerekmektedir.[41]

Genelde memurların özelde ise yöneticilerin yetiştirilmesi meselesi özellikle kapalı kariyer sistemine sahip devletlerde daha büyük bir öneme sahiptir. Zira açıktan atama ile yöneticilerini belirleyen sistemlerde elemanların yetiştirilmesi ile ilgili bir çalışma yapmak gerekliliği yoktur. Piyasadan, yönetici aranan makama uygun kişiler bulunması gayet mümkündür. Fakat alt basamaklardan devlet organizasyonuna giren bir yönetici kariyer basamaklarında yükselirken farklı alanlarda iş yapan kurumlar bünyesinde görev alacaktır. Memurluk hayatı boyunca farklı görevleri yerine getiren birimlerde görev alacak, farklı iş alanlarında mal ve hizmet sağlamaya çalışacaktır. Bundan dolayı yöneticilerin değişen görevlerinin gerektirdiği niteliklere uygun bir şekilde kendilerini geliştirmeleri gerekmektedir.[42]

Yöneticilik eğitimini belirli bir alanda verilen uzmanlık eğitimi gibi görmemek gerekmektedir. Bir alanda iş yapan iki kişiden birisinin yöneticilik görevini yerine iyi getirmesi, iş yaptıkları alandaki uzmanlık derecesine değil, diğer iş yapan kişiden farklı olarak yöneticilik alanındaki bilgi ve tecrübesine bağlıdır. Kişi, uzmanı olduğu bir alanda iyi işler yapabilir ve başarılı olabilir. Fakat iş yapma sürecini yönetmek yöneticilik tekniklerini bilme ve iş sürecini daha üstten bir bakışla kontrol edip denetleme becerisine ihtiyaç duyar. Hatta bir alanda yöneticilik yapan kişi o alanın uzmanı olmasa da eğer yöneticilik bilgilerine ve tecrübesine sahipse üstlendiği işin altından başarıyla kalkabilir. [43] Dolayısı ile kurumların yönetici ihtiyacı sadece o kurumun yaptığı işe yönelik uzmanlık eğitimi veren eğitim kurumlarının mezunları ile karşılanamaz. Yönetici olacak kişi çeşitli alanlarda problem çözme yeteneği gelişmiş, yönetim sanatına vakıf, iş yaptırma tecrübesi ve kabiliyetine sahip olmalıdır.[44]

---

[41] Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi ...", sf. 59.
[42] François Gazier, "Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri", (Çev. Mesut Gülmez), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4 (1977): 3.
[43] Sürgit, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ...", sf. 11.
[44] Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", sf. 19.

Yüksek yönetici sadece maaşı yahut sorumluluğu çok olan kişi olarak düşünülmemelidir. Yüksek yöneticiler etki alanları itibariyle kamu kurumlarının uyduğu genel politikaları etkileyebilecek, siyasilere ve idarecilere danışmanlık yapabilecek, temel yönetsel politikaya uygun eylemler planlayabilecek kişileri de kapsar. Dolayısı ile yöneticinin çok yönlü bir düşünme ve eylem biçimine aşina olması, değişme ve gelişmeleri takip edebilme, profesyonel değerlere sahip olma ve ulusal amaçların gerçekleştirilmesi ile yükümlü hissetmesi de gerekmektedir.[45]

Yöneticilerin eğitimi söz konusu olduğunda "yetiştirme" ve "geliştirme" kavramlarının gündeme gelmesi yöneticilerin sahip olması beklenen bilgi ve becerilerin doğası sebebiyledir. "Yetiştirme" kavramı örgün bir eğitim sisteminde sağlanan bilgi ve becerilerin ötesinde, hizmet öncesi veya içerisinde bilim ve teknoloji alanlarındaki değişimleri ve bu değişimlerin toplumsal düzeyde yansımalarını takip edebilme yeteneğinin kazandırılmasını ifade eder. "Geliştirme" ise yöneticilerin ya hizmet içinde deneme-yanılma usulüyle yahut hizmet öncesinde görevde karşılaşabilecekleri meseleler üzerinden alıştırmalar yaptırılarak sorun çözme yeteneklerinin geliştirilmesini ifade eden bir terimdir.[46] Dolayısı ile yöneticilerin yetiştirilmesi meselesi sadece yaygın örgün eğitim normları çerçevesinde düşünülmemesi gereken, muhataplara verilmesi istenen bilgi ve becerilerin daha geniş bir yelpazede tasarlanması gereken bir meseledir.

Yönetici yetiştirme sürecinin içeriği kabaca üç kısma ayrılabilir. Birinci kısım yönetim eylemi için gerekli olan "temel ve geleneksel disiplinleri" içerir. Tarih, hukuk, ekonomi, siyaset bilimi, yönetim bilimi gibi disiplinler yönetici, özelde kamu yöneticisi, için kendisinden faydalanması elzem olan temel bilgi alanlarıdır. İkinci kısım yönetim tekniklerine giriş sayılabilecek disiplinleri kapsar. Muhasebe, istatistik, informatik, personel, bütçe, kontrol ve planlama gibi yönetim sürecinin daha teknik alanlarını ilgilendiren konularda bilgi sahibi olmak yöneticiler için

[45] Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", sf. 24-25.
[46] A. Hayrettin Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2 (1985): 83-84.

vazgeçilmezdir. Son kısım ise yukarıda geçen disiplinler gibi bir alan olarak belirtilmesi ve kazanılması daha güç olan bilgileri içerir. "Yönetsel etik" olarak da ifade edilen yönetme yeteneği, sorumluluk duygusu, astların eğitimi gibi diğer alanlara göre öğretmesi daha zor meseleleri kapsar.[47]

Yöneticilerin yükümlü oldukları işler düşünüldüğünde yukarıda bahsedilen üç bilgi alanın yöneticilik eylemi için zorunluluk olduğu aşikar hale gelir. Yöneticilerin eğitilmesi ve yetiştirilmesinin gerekliliği bu özellikleri haiz kişilerin ihtiyacı karşılayacak sayıda mevcut eğitim sisteminden çıkmamasından gelir. Yöneticilerin bu alanlarda uzmanlaşması ve deneyim kazanması için özel eğitim kurumları yahut programlar oluşturulması kamu yönetimi çevrelerinde genel kabul görmüş bir olgu haline gelmiştir. Bu alanlarda uzmanlaşmanın zor olmasının yanında yöneticilere yönelik yetiştirme programlarının düzenlenmesi kamu yönetiminin doğası gereği de bir zorunluluk halini alır. Kamu yönetimi genel olarak sınırsız olduğunu varsayabileceğimiz halkın istek ve arzularını yerine getirmek ile yükümlüdür. Kamu yönetimini bu süreçte kullanacağı kaynakları ise sınırlıdır. Sınırlı kamu kaynakları ulusal ihtiyaçların kontrolsüz ve denetimsiz bir biçimde karşılanmasına imkan tanımamaktadır. Kamu harcamalarının ve maliyetlerinin devletin genel durumu ve devamlılığı düşünülerek düzenlenmesi bir gereklilik halini almıştır. Ulusal devletlerin neredeyse uluslararası hizmetler vermeye başladığı günümüzde kamu yönetiminin verimli bir hale getirilmesi kaçınılmazdır. Bütün bu yönetim ve harcama sürecini idare eden kamu yöneticilerinin eğitimi bu kişilerin kararlarının devletin bekası ile doğrudan bağlantılı olduğu dikkate alındığında asıl önemini kazanmaktadır.[48] Bunun yanında yönetici eğitiminin karmaşık yapısı da dikkate alındığında kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmeli sorusu meselenin merkezine oturmaktadır.

[47] Gazier, "Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri", sf. 4.
[48] Colm O'nuallain, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması", (Çev. M. Kemal Öktem), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 3 (1988): 24.

3. TÜRKİYE

A. Türkiye'nin Siyasi ve İdari Dönüşümü

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun idari mirası üzerine kurulmuş, özellikle kuruluş dönemi dikkate alındığında Osmanlı'nın bürokratik yapısını biçimsel olarak devam etmiş ve yönetim gelenekleri ile siyasi kültürünü yeni rejime taşımıştır. [49] Osmanlı İmparatorluğu mutlakiyetçi bir rejim olarak siyasi ve idari gücün merkezde toplandığı bir yapıya sahip olmuştur. Padişahın şahsında toplanan güç, merkez dışına fazlaca dağıtılmamış her türlü karar verme ve siyaset uygulama insiyatifi padişaha veya onun yakın çevresinde kendisine bağlı görevlilere ait olmuştur. Osmanlı devleti bürokratik diyebileceğimiz bir idare organına erken dönemde sahip olmuş, devlet işlerinin idaresi bu bürokratik yapının eliyle idare edilir olmuştur. Bu bürokratik yapı mutlakiyetçi rejimlerde çokça görüldüğü üzere tamamen yöneticinin keyfiliğine bağlı bir yapı olmamış ve bir dereceye kadar rasyonel bir hukuki çerçeve içinde hareket etmiştir. Otoritenin bürokratlara dağıtımı ve liyakat kurallarına uygun bir işe girme ve yükselme metodu 'yükseliş' dönemi olarak tabir edilen dönemde benimsenen uygulama ilkesi olmuştur.[50] Bu durumda devşirme sisteminin etkin bir biçimde kullanılarak devlet bürokrasisinin kuvvetli aile bağları olmayan insanlardan seçilmesi etkin olmuştur. Bu şekilde bürokrasinin sonraki dönemde görüleceği gibi patrimonyal ve kayırmacı bir şekilde oluşturulması ihtimalinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.[51]

İnalcık Osmanlı Devleti'nin patrimonyal bir yönetim biçiminden beklenmeyen bir bürokratik düzenlemeye sahip olduğunu belirtir. Osmanlı

[49] Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset* (İstanbul: Alfa Yayınları, 2010): 133.
[50] Metin Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977): 95.
[51] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 63.

bürokrasisi patrimonyal özelliklere sahip olduğu kuruluş döneminden sonra gittikçe rasyonel bir sistemi benimseyen, kendine has sabit kuralları olan neredeyse otonom bir kurum haline gelmiştir. Yükseliş döneminden itibaren özellikle finans alanında devlet bürokrasisi kendisinin oluşturduğu adaletnâme adı verilen düzenlemelerle sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesinden emin olmuştur. Bürokratlar kendilerini geleneği, din ve devletin temelini oluşturan kurumları koruyan kişiler olarak görerek saray çevresinden yahut ulemadan kimselerle devlet meselelerinde karşı karşıya gelmekten sakınmamışlardır. Bu açılardan Osmanlı'nın erken bir dönemde rasyonel bir bürokratik sisteme sahip olduğu söylenebilir.[52]

Heper ise, geleneksel otoritenin hakim olduğu Osmanlı Devleti'nde 16.-18. yüzyıllar arasında bürokrasinin rasyonel ve hukuki boyutu zayıfladığını iddia etmektedir. Devletin dış ilişkilerde eski askeri ve siyasi gücünü kaybetmesi, içerde ise çok parçalı toplum yapısı ve geniş coğrafyanın merkezden kontrol noktasında sıkıntı oluşturması neden olarak sayılabilir. Ayrıca bürokratik yapının yozlaşması ve kayırmacılık gibi yollara tevessül etmesi de söz konusudur.[53] 19. yüzyıla gelindiğinde patrimonyal yapının devam ettiğine dair işaretler görülse de bürokrasinin hukuki bir biçimde düzenlenmeye çalışıldığını ve padişaha eskisi kadar bağlı olmayan bir bürokrasi yapısının da ortaya çıkmaya başladığını söyleyebiliriz. Osmanlı Devleti klasik bir mutlakiyetçi rejim olarak incelendiği vakit devletin tüzel bir varlığının ve kanuni bir çerçevesinin olmadığını görüyoruz. Devletin varlığı padişahın kişiliğinde temsil edilen siyasi otoriteye bağlıdır. Heper bu devlet yapısında keskin bir şekilde belirlenmiş bir örgüt yapısının olmadığını ve bürokrasi örgütünün bağlı olduğu kuralların da değişken olduğunu belirtir.[54]

Bürokratların rasyonel olmadığını ve hukuka bağlı karar vermediğini söyleyen Heper, 19. yüzyılda idarecilerde aranan özellikleri sultana sadakat, dini bütün olmak ve Osmanlı geleneğini iyi bilmek olarak ifade

[52] Halil İnalcık, "Comments on 'Sultanism': Max Weber's Typification of the Ottoman Polity, *Princeton Papers in Near Eastern Studies*, No:1 (1992): 63-64.
[53] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 55.
[54] A.g.e, sf. 60-61.

eder. Bu dönemde memuriyete girişte liyakat esasına çok fazla dikkat edilmediğini söyleyen yazar, makamda yükselme hususunda kıdemin liyakatten ağır bastığını belirtmektedir.[55] Memuriyete giriş sınavlarında genelde ezbere bilginin sorgulandığı bir sistem kullanılarak, memurların problem çözme, analiz, akıl yürütme gibi devlet işlerinde ihtiyaçları olacak yetkinliklere sahip olup olmadıklarına bakılmamaktadır.[56] Bu dönemde idareci ailelerden gelen kimselerin hem ölen bürokratların makamlarının yakınlarına verilmesi hem de kayırmacılık gibi nedenlerle daha kolay bir şekilde bürokrasiye girebildiği görülmektedir.[57]

Diğer yandan, Osmanlı bürokrasisinin 1839 yılında Gülhane Hattı hümayunu ile yeniden şekillendiğini ifade eden Eryılmaz, modern anlamda idari kurumlar oluşturulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, memurlara nakdi maaş bağlanması gibi idari reform sayılabilecek hususların bu dönemde görüldüğünü belirtir.[58] Tanzimat döneminde eyalet sisteminden Fransa'dan örnek alınan il sistemine geçilmiş, belediyeler, sayıştay ve danıştay gibi temel idari kurumlar oluşturulmuştur. Ayrıca memurların padişahın otoritesi karşısında mal ve can güvenliği açısından garantiye alınmasına yönelik çalışmalar olmuştur. Bu dönemde özellikle Avrupa deneyimi olan ve yabancı dil bilen bürokratların, siyaset sahasında da aktif olarak yer aldıkları vâkidir.[59]

Heper'e göre de Tanzimat döneminde devletin hukuki ve örgütsel yapısında bazı değişikliklere gidilmiştir. Devletin işleyişinde ve güçsüz düşmesinde payı olduğu düşünülen konularda çeşitli düzenlemeler ve ıslahatlar yapılmıştır. Bu dönemde yapılan kanunileştirme çabaları ile bürokrasi padişahın hizmetkarı olarak görülmekten çıkıp devletin hizmetkarı olarak görülmeye başlanmıştır.[60] Birinci ve ikinci meşrutiyetlerle genel olarak biçimsel anlamda sınırlı kalsa da devlet organlarının yapısı ve işleyiş usulleri hukukilik vasfına kavuşturulmuştur.

[55] A.g.e, sf. 78.
[56] A.g.e, sf. 77.
[57] A.g.e, sf. 80.
[58] Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1992): 71-73.
[59] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 133-134.
[60] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 86.

Bir örnek olarak memur alımlarına ilişkin çeşitli prosedürlerin oluşturulmasına yönelik çalışmalar gösterilebilir.[61]

Tanzimat bürokrasisi özellikle üst kademe dikkate alındığında kişisel bir idare biçimine sahiptir. Göreve yeni başlayan memurlar çıraklık usulünce yetiştirildikleri için amirlerine karşı kişisel sadakat, ön plana çıkan bir özellik haline gelmiştir.[62] 19. yüzyılda önce askeri sonra idari alanlarda bir çok ıslahat çalışması uygulanmıştır. Bu süreçte özellikle Fransa ve ikinci olarak İngiltere örnek alınmış, bu ülkelerin idari ve askeri yapılarına benzer bir sistem oturtulmaya çalışılmıştır.[63]

20. yüzyılın başlarında siyasi sahneye hakim olan İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bünyesinde devletin örgütlenmesine yönelik iki farklı görüş ortaya atılmıştır. Bu görüşlerden birisi, grubun liderlerinden Ahmet Rıza'nın devletin merkeziyetçi ve otoriter bir yapıda olması gerektiğine dair görüşüdür. Diğeri ise Prens Sabahattin'in (1878-1948) adem-i merkeziyetçi yaklaşımıdır. Prens Sabahattin adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımın Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapısının 'ferdiyetçi' bir yapıya bürünmesini sağlayacak bir yaklaşım olduğunu savunuyordu. Fakat dönemin uluslararası ve ulusal siyasi durumu dikkate alındığında bu yaklaşım devletin bölünmesine yol açacak bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir. Diğer görüşün baskın olması ile devletin örgütsel yapısı "merkeziyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimli" olarak teberrüz etmiştir. Bu durumun Cumhuriyetin erken dönem bürokratik yapısını da etkilediği söylenebilir.[64]

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde sıfırdan bir bürokratik yapı kurulmamış, Osmanlı'nın bürokratik yapısı tevarüs edilmiştir. TBMM'nin ilanından sonra 10 gün gibi kısa bir sürede yeni bir hükümetin kurulmuş olması bu durumun bir göstergesidir.[65] Kaldı ki Cumhuriyeti kuran kadro içinde Osmanlı'nın son döneminde askeri yahut sivil bürokrasi içinde yer alan

[61] A.g.e, sf. 87.
[62] A.g.e, sf. 66-67
[63] A.g.e, sf. 64.
[64] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 136-137.
[65] Filiz Demirci Güler, "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 1 (2003): 2.

kadrolar ağırlıktadır. İlk yıllarda Osmanlı'daki geleneksel otorite eleştirilerek Cumhuriyet rejiminin gerektirdiği rasyonel-hukuki otoritenin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu yönde bazı idari reformlar yapılsa da çok başarılı olamamıştır. Bunun en önemli sebepleri ise uygulanmak istenen sisteme uygun yetişmiş personelin yetersiz olması ve mali olanakların savaş sonrası dönemde zayıf olmasıdır. Bu açıdan örgütsel yapıda bazı değişikliklerle yetinilmiş ve genel olarak Tanzimat geleneği devam ettirilmiştir. Üst kademe kamu yöneticileri merkezi idare tarafından saptanan siyasi ilkelere yakın kişilerin atanması ile belirlenmiştir. Örgütsel olarak kurumların adında değişikliğe gidilmiş, Osmanlı'da bulunan bazı kurumların lağv edilmesine karar verilmiştir.[66]

Cumhuriyetin üst kademesi önceki rejimden farklı idealler hedeflemiştir. Batılılaşma ve modernleşme ekseninde ifade edilebilecek bu idealler, milliyetçilik, devletçilik, halkçılık ve laiklik şeklinde gösterilebilir. Bu ideallerin toplum yapısı ve devlet örgütü tarafından kısa sürede içselleştirilmesi mümkün olmadığından dolayı devlet bu ideallerin gerçekleştiricisi olma görevini kendinde görmüştür. Yeni bir ulus inşasının hedeflendiği yeni rejimde "devlet ağırlıklı modernleşme projesi, 1920'lerde kurumsallaşmıştır". [67] Bu açıdan patrimonyal devlet yapısı kişiler ve fikirler değişse de bir müddet sabit kalmış, bahsi geçen idealler topluma öğretilmeye çalışılıştır.[68] 1924 Anayasası ile modernleşme projesi merkeziyetçi devlet örgütlenmesi ile eşleşmiş, bunun sebebi olarak Türkiye'nin vatan birliğinin korunması için adem-i merkeziyet biçiminin uygun olmadığı söylenmiştir. "Toplumun merkezden çevreye topyekun dönüştürülmek istenmesi" merkeziyetçi bir yaklaşım benimsenmesinde etkili olmuştur.[69]

1950lere kadar geçen sürede yeni bir toplum yaratma çabası mevcuttur. Toplumun kültürel seviyesini hedeflenen batılılaşma fikrine ve yukarıda bahsi geçen ideallere aşina olacak ve onları benimseyip uygulayacak

[66] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 70.
[67] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset* , sf. 139
[68] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 57.
[69] Bilal Şinik ve Çiğdem Görgün, " Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 69, Sayı 4 (2014): 803.

seviyeye yükseltme çabası vardır. Otorite hukuki-rasyonel açıdan esnek bir yapıdadır fakat otoriteye talip olacak 'girişimci orta sınıf' bu dönemde siyasal olarak yeterince gelişme gösterememiştir. Bu nedenle otorite, Cumhuriyetin kurucu ideallerini ve merkezi idareyi temsil eden siyasal ve bürokratik elitin elinde kalmıştır. Cumhuriyet dönemi bürokratının bu anlamda Osmanlı dönemindeki bürokratlar gibi varlık sebepleri olarak devleti gördükleri söylenebilir.[70] Heper bu dönemde bürokratik yapılanma sayı olarak genişlese de siyasi iradeye çok fazla etki edebilen güçlü bir bürokrasiden bahsedilemeyeceğini iddia eder.[71]

Bürokrasideki merkeze bağlılığı değerlendiren Caldwell sadece önemli kararların değil bütün kararların üst düzey bir yönetici tarafından onaylanmasının gerektiğini belirterek, bunun etkinliği ne kadar azalttığından bahseder. Günlük ve önemsiz işlere gömülen yöneticiler kurumlarını yönetmekten aciz kalmaktadır.[72] Bürokrasinin siyasete etki etmedeki yetersizliği biçimci iş yapış şekli ile ilişkilendirilebilir. Diğer yandan bürokrasinin hem siyasi alana geçiş noktasında önemli bir sıçrama tahtası olduğu hem de toplumdaki sosyal statüsü açısından yüksek bir değere sahip olduğu söylenebilir. Siyasetin neredeyse tek taraflı olarak işlediği bu dönemde bürokrasinin öne çıkması kaçınılmaz olmuştur.[73]

Devlet tek parti döneminde ekonomik alanda bir çok faaliyette bulunmuştur. Bunun bir sebebi hızlı modernleşme ve sanayileşme arzusu, bir diğeri ise sosyo-ekonomik olarak toplumun bu faaliyetleri üstlenecek gücünün olmamasıdır. Çeşitli alanlarda mal ve hizmet sağlayan Toprak Mahsulleri Ofisi ve Sümerbank gibi kurumlar bu dönemde kurulmuş, özellikle büyük illerde temel ihtiyaç olarak sayılabilecek ulaşım, telefon, elektrik ve su gibi hizmetler devlet tarafından kontrole alınıp bilahare yerel yönetimlere devredilmiştir.[74]

---

[70] Mehmet Göküş, "Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2 (2000): 25.
[71] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 95-97.
[72] Lynton K. Caldwell, "Türk Yönetimi ve 'İdare-i Maslâhatçılık' Siyaseti, (Çev. Oğuz Onaran), *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2 (1965): 750.
[73] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 140-143.
[74] A.g.e, sf. 141.

Çok partili hayata geçişle birlikte siyasi irade ile olan birlikteliği zayıflayan bürokrasi ilk başlarda büyük eleştiriler alıp siyasi irade tarafından kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Liberal politikaların uygulanmaya çalışıldığı bu dönemde devletin ekonomik alandaki etkinliği azaltılmaya çalışılmış, özel sektör teşvik edilerek kamuya ait iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesine yönelinmiştir. Fakat altyapı çalışmalarının gerekliliği ve kamu iktisadi teşekküllerinin toplum nezdinde oynadığı rol devletçi politikalardan vazgeçilmesini mümkün kılmamıştır.[75] Fakat siyasi hayatın uzun vadeli hükümetlere izin vermeyen çalkantılı yapısı ve sürekli askeri müdahalelerle kesilen demokratik sistem, bürokrasinin tarafsız bir yapı olarak bu süreçten güçlü bir biçimde çıkmasını mümkün kılmıştır. Siyasi iradenin zayıfladığı bu dönemde bürokratik elit devlet yönetiminde etkin aktör olarak öne çıkmıştır.[76] Her ne kadar bu dönemde iktidarda olan Demokrat Parti, bürokratik yapılanmayı önceki dönemin paydaşı olarak görüp gücünü ortadan kaldırmaya çalışsa da bürokrasinin etkinliğini önemli bir biçimde kısıtlayarak, sadece siyasi iradenin kararlarına uyan bir olgu haline getirememiştir.[77]

İkinci dünya savaşı sonrası 1960'a kadar geçen dönemde yabancı uzmanların Türkiye'nin bürokratik yapısı hakkında hazırladıkları bazı raporlar bulunmaktadır. Bu raporlarda personelin yetersizliği, yasal çerçevenin eksik oluşu, kırtasiyeciliğin fazla olması, örgütsel yapıda dezenformasyon olduğu gibi konular dile getirilerek bu yönde reform çabalarına girişilmesi tavsiye edilmiştir.[78] 1960 sonrasında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi gibi kurumlar ile 1953 yılında kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü bürokratik yapıda bazı iyileşmeler yapmayı hedeflemiştir. Fakat hem bu kurumlar hem de merkezi idarenin örgütsel yapısına dair 1964 yılında hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu istenen

[75] A.g.e, sf. 144.
[76] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 73.
[77] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 147.
[78] Turgut Tatar, *Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında "Reform" Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006: 22-23.

başarıyı elde edememiştir.[79] Meselenin ciddi bir incelemeye tabii tutulmaması, yeni oluşturulması planlanan kurumsal yapıda hizmete uygun donanımlı personel eksikliği ve çevre elemanlarının bu değişime hazır olmaması idari reform çabalarının atıl kalmasının sebepleri olarak belirtilebilir.[80]

1960 sonrasında bürokrasi siyasi irade karşısında daha güçlü hale gelmiştir. Bunun nedeni Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde toplanan alanında uzman teknokratların siyasi iktidar karşısında uzmanlıklarını kullanarak oluşturdukları etkidir. Kamu politikalarının belirlenmesi noktasında bürokratlar önemli bir konuma gelmiştir. Bu dönemde görülen bir diğer gelişme de askeri bürokrasinin özerkleşmesi ve siyasi iktidar karşısında güçlenip bir açıdan onu kontrol eden pozisyona gelmesidir[81]

1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memur alımında liyakat ilkesinin egemen olması amaçlanmış, fakat pratikte kayırmacılığın engellenemediği görülmüştür. Uzun süren koalisyon hükümetleri dönemi boyunca partili bürokrat tipi ön plana çıkmıştır. Özellikle üst ve orta kademe kamu yöneticileri iktidardaki partilerin görüşlerine uyup uymamalarına göre görevden alınmış ve yerlerine yeni atamalar yapılmıştır. Bu durumda üst yöneticiler, sorumlu oldukları kuruma ve görevlerine karşı değil, siyasi iktidarda bulunan partiye karşı duyarlı hale gelmişlerdir.[82]

1980 sonrası dönemde hazırlanan yeni anayasa ile birlikte bürokratik yapı merkezi idareye daha çok bağlı kılınmış ve devletin sivil toplum üzerindeki etkisi arttırılmıştır. Bu dönemde iktidara gelen siyasi partinin Batı ülkelerinde görülen özelleştirme, ekonominin serbestleşmesi ve devletin ekonomik alandan çekilmesi politikalarını örnek aldığını söyleyebiliriz. Bu çerçevede bürokratik yapının küçültülmesi, kırtasiyecilik olarak adlandırılan ayrıntılı ve gereksiz işlemlerin kaldırılması amaçlanmıştır. Çeşitli ekonomik alanlarda devletin tekeli kaldırılmış ve kamuya ait iktisadi teşekküllerin özelleştirilmesi gerçekleştirilmeye

[79] Tatar, *Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında "Reform" Yönetimi*, sf. 29.
[80] Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, sf. 71.
[81] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 148.
[82] A.g.e, sf. 150-151.

çalışılmıştır. Fakat hem özelleştirme konusunda hem de bürokrasinin kırtasiyecilik dışındaki biçimsellik, kuralcılık, israf, tutuculuk, siyasallaşma ve yolsuzluk gibi problemlerinde elle tutulur bir ilerleme kaydedilememiştir.[83] Bu dönemde memurluk Cumhuriyetin ilk yıllarında sahip olduğu sosyal statüyü ve mali imkanlarını kaybetmiştir. Ancak 20. yüzyılın sonunda liyakat ilkesine uyacak bir şekilde memurların merkezi bir sınav ile alınımına başlandığını görmekteyiz.[84]

Cumhuriyet tarihi boyunca yapılmaya çalışılan idari reformların istenilen başarıya bir türlü ulaşamaması Türk toplumunun bazı karakteristik özellikleri ile açıklanabilir. Osmanlıdan tevarüs edilen patrimonyal yapının ve patronaj ilişkilerinin devam ettirilmesi, sivil toplumun siyaset alanında reformların yapılması yönünde etkili bir baskı yapacak kadar güçlü olmaması nedenlerden bazıları olarak görülebilir. Ayrıca siyasal istikrarın sık görülmediği, toplumsal alanda kutuplaşmaların olduğu ve parçalanmış bir siyasal kültürün hakim olduğu siyasi tartışma sahnesi idari reformların hakkıyla yerine getirilmesi önünde engel oluşturmuştur.[85]

B. Türkiye'nin Günümüzdeki İdari Yapısı

Türkiye'nin idare yapısı anayasal zeminde belirlenmiş kural ve kaidelere göre düzenlenmiştir. "IV.İdare" başlığı altında Anayasa'da kamu yönetimi ile ilgili belirtilen prensipler idarenin örgütlenmesine ve faaliyetlerine ilişkin genel çerçeveyi belirlemiştir. "Kamu yönetimi", "idare" ve "yönetsel faaliyet" gibi kavramlar Anayasa'da yerini almıştır.[86]

Kamu yönetimini şekillendiren prensiplerden ilkinin "yönetimin bütünlüğü" ilkesi olduğu söylenebilir. Madde 123'te "idare, kuruluş ve görevleriyle bütündür ve kanunla düzenlenir" şeklinde ifade edilen prensip kamu yönetimi örgütünün hukuki bir çerçeve içine alınmasını zorunlu kılmıştır.[87] Hem örgütlenme şekli olarak hem de faaliyet alanı

[83] A.g.e, sf. 153-154.
[84] A.g.e, sf. 160.
[85] Süleyman Sözen, "Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 3 (2005): 205-211.
[86] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 127.
[87] A.g.e, sf. 127.

olarak kamu yönetiminin sınırları hukukla çizilmiştir. Bu ilke ile farklı alanlarda görev yapan ve buna bağlı olarak değişik örgütlenme biçimlerine başvuran kamu kuruluşlarının ortak bir paydada buluşması amaçlanmıştır. Devletin organları arasında uyum ve birlik sağlanmaya çalışılmıştır. Bu uyum ve birlik kurumlar arasındaki hiyerarşik ve vesayet denetimi mekanizmaları ile sağlanır.[88]

Kamu yönetimine dair bir diğer anayasal ilke kamu kuruluşlarının hepsinin kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulması ve görevlerinin kanunla düzenlenmesinin gerekliliğidir.[89] Bu şekilde kamu kuruluşlarının yapısında siyasi iradenin keyfine göre değişiklikler yapması engellenmiş, hukuki sınırlar içerisinde kalınması sağlanmıştır. Türk kamu yönetimi anayasal olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Ülkenin genelini ilgilendiren veya imkan olarak merkezin altından kalkabileceği görevler merkezden yönetim alanına girer. Mahalli olarak yönetilmesi daha doğru olan veya merkezden yönetildiği takdirde yetersiz kalacak olan konular ise yerinden yönetim alanına girmektedir. Yerinden yönetim mahalli bölgelerin idaresini üstlenen yerel yönetimler ve belli bir fonksiyonun yerine getirilmesi görevini üstlenen TRT ve üniversiteler gibi kurumlar vasıtasıyla olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir.[90] Kamu yönetimini düzenleyen son ilke olan yetki genişliği ilkesi illerin idaresinden sorumlu valilere yönetimin etkinliğini arttırmak için bazı alanlarda kendi başlarına karar alma yetkisi tanır.[91]

Türkiye Cumhuriyeti parlamenter bir sistemle yönetilmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren aynı sistemle yönetilmekte olsa da parlamenter sistemin tam olarak demokratik bir şekilde işletilmesi 20. yüzyılın ortalarından sonra gerçekleşmiştir. Yasama organı olan Türkiye Millet Meclisi'nin bünyesinden çıkan hükümet, yürütmenin başı olarak görev yapmaktadır. Hükümet, cumhurbaşkanı tarafından kendisine

[88] A.g.e, sf. 127-128.
[89] A.g.e, sf. 128.
[90] A.g.e, sf. 128.
[91] Doğan Kestane, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)",*Maliye Dergisi*, Sayı 139 (2002): 5-7.

hükümet kurma görevi verilen bir başbakan ve onun tarafından seçilip cumhurbaşkanınca onaylanan bir bakanlar kurulundan oluşur. Bu kurumlar ve bunlara bağlı görev yapan kurumlar ve taşra örgütleri 'merkez örgütü' adı verilen kamu yönetimi yapısını oluşturur.[92]

Türk kamu yönetimi üniter devlet sistemi prensibine dayalı bir yapı arz etmektedir. Kamu yönetimi yapısının farklı özelliklere ve görevlere sahip kurumları denetim vasıtalarıyla birlik içerisinde hareket etmeyi amaçlar. Osmanlı'dan tevarüs edilen merkeziyetçilik kamu kuruluşlarının her birine sirayet etmiş haldedir. Merkez teşkilatın taşradakilere, üst yönetimin astlarına karşı karar verme ve uygulama açısından muhkem otoritesi vardır.[93] Bu sadece hukuki çerçeve ile benimsenmiş bir olgu değil, önceki bölümde örnekleri görüldüğü üzere kamu görevlisinin tahayyülünde de yer almış bir özelliktir.

Parlamenter yönetimin bir gereği olarak hükümet meclise karşı sorumludur. Kamu kuruluşlarının meclis tarafından direk denetlenmesi söz konusu değildir. Kamu kurumları bağlı oldukları üst makam olan bakanlıklar tarafından denetlenir. Meclisin kamu yönetimini denetlemesi hükümet üzerinden olabilmektedir. Kamu kurumlarında görevli üst düzet yöneticiler ise meclisin yasama faaliyetlerine hükümetin hazırladığı yasa tasarılarına verdikleri katkılar ile etkide bulunabilmektedir. [94] Cumhurbaşkanlığı makamı ise sembolik gücü olan, Anayasa'da kendisine 'temsil' ve 'gözetme' görevi tevdi edilen bir konumdadır. Cumhurbaşkanı meclisi toplantıya çağırma, kanunları yayımlama yahut meclise geri gönderme, başbakanı ve bakanları atama, Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme, Genelkurmay başkanını atama, TBMM'yi ve orduyu temsil etme gibi görev ve yetkilere sahiptir. [95] Cumhurbaşkanının siyasi kişiliğine bağlı olarak etki alanı genişleyip daralabilmektedir. Son dönemde cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile bu makamın

[92] Kestane, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların ...", sf. 2-4.
[93] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 131-132.
[94] A.g.e, sf. 132.
[95] Mehmet Kahraman, "Fonksiyonları İtibariyle Türkiye'de Cumhubaşkanlığı Seçimi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 19 (2007): 152.

siyasi kişiliği önem kazanmıştır.[96] Cumhurbaşkanının sembolik bir öge olmaktan çıkıp siyaset ve kamu idaresinde daha aktif görev alan bir yapıya bürünme ihtimali ortaya çıkmıştır. Son dönemde yapılan başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine geçiş hakkındaki tartışmalar bu makamın seçim usulünün değişmesinin bile görev ve yetki konusundaki algılarda nasıl bir etki yaptığını göstermektedir.[97]

Kamu yönetimi Tanzimat döneminde başladığı dönüşüm süreciyle hukuki-rasyonel bir nitelik kazanmaya çalışmıştır. Bu amaçla batıdan modeller alınmış ve idari reformlar yapılmıştır. Fakat Türk kamu yönetimi kültüründe var olan şekilcilik, formaliteye verilen önem ve sadakat gibi unsurlar, dönüşümün etkin bir şekilde gerçekleşmesinin önüne geçmiştir. Önceki rejimden patrimonyal özellikleri tevarüs eden Cumhuriyet bürokrasisi "neo-patrimonyal" bir hal almıştır. Bu hal "modernleşme sürecinde yönetici elit'in öncülüğünde giren, fakat Batı'nın yasal-rasyonel bürokrasi modelini öz itibariyle alamayan, ama bazı biçimsel yönlerini aktarmayı başaran, gelenek ve modernliği birlikte barındıran gelişmekte olan ülkelerin bürokrasi"si şeklinde tanımlanabilir.[98]

Buna rağmen son 20-30 yıllık süreçte Türk kamu yönetimi modern kamu yönetimi anlayışlarından beslenmeye çalışarak stratejik yönetim, performans yönetimi, hesap verilebilirlik ve yönetişim gibi konularda kendini geliştirmeye yönelik girişimlerde bulunmuştur. Daha etkin bir yönetim ve denetim için son dönemlerde kurulan Sermaye Piyasası Kurulu, BDDK, Rekabet Kurulu gibi üst kurullar dönüşüm çabasına örnek olarak gösterilebilir. Bu kurullar hesap verilebilirliğin ve saydamlığın zayıf olması ve siyasi nedenlerle klasik kamu kurumlarının görevlerini layıkı ile yerine getirememeleri gibi sebeplerle oluşturulmuştur.[99]

Türk yönetim yapısında parlamento ile yürütme arasındaki güç dengesine bakıldığında, yürütmenin mutlak bir hakimiyetinden bahsetmek güçtür.

---

[96] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 133.
[97] Bu konudaki bir tartışma örneği için bkz. Ertan Beceren ve Gökhan Kalağan, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanbilirliği Tartışmaları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11 (2007): 163-181.
[98] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 133.
[99] Mehmet Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı 154 (2008): 112-115.

Özellikle koalisyon hükümetleri zamanlarında ortaya çıktığı üzere yasama organı yürütme organının işini zorlaştıracak bir gücü elinde tutmaktadır. Bu nedenle 1980 sonrası yürütme organının daha güçlü olmasını sağlayacak çalışmalarda bulunulmuştur. Siyasi iktidarın güçlü bir şekilde kurulmadığı uzun koalisyon dönemleri boyunca bürokrasi ile iktidarın ilişkisinde bürokrasi hep eli daha kuvvetli olan taraf olmuştur. Alana hakimiyet ve teknik bilgi, siyasilerin halka karşı imaj kaygısı ile de birleşince bürokrasi baskın bir hal almıştır. Bu dönemlerde bürokrasi siyasallaşmaktan kaçınamamış özellikle üst düzey bürokratik atamalar, partilerin siyasi görüşleri ile aynı doğrultuda düşünen kişileri atamaları şeklinde gerçekleşmiştir.[100] 2002'den bu yana tek parti iktidarı olması bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisinde terazinin iktidar tarafına kaydığı fikrini doğurabilir. Bunun ne derece doğru olduğu, hangi süreçte gerçekleşebildiği ve nasıl sonuçları olduğu ayrı bir tartışma konusu olmalıdır.

C. Türkiye'de Kamu Yönetimine Bakış

Devlet yönetimine dair eserler İslam kültürü içinde yüzyıllardır var olan bir literatür oluşturur. Farabi'nin (870-950) El-Medinetü'l-Fazıla'sı, Maverdi'nin (974-1058) Ahkamu's-Sultaniye'si ve Nizamülmülk'ün (1018-1092) Siyasetnamesi ilk akla gelen örneklerdendir.[101] Osmanlı döneminde de bu miras geliştirilmiş ve türünün önemli örnekleri kaleme alınmıştır. Bu literatürün öne çıkan örnekleri olarak Koçi Bey Risalesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın (ö. 1717) "Devlet Adamlarına Öğütler" isimli eseri ve Katip Çelebi'nin (1609-1657) "Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar" isimli eseri zikredilebilir.[102] Bu eserler de devletin içinde bulunduğu şartlar ve elindeki imkanlar dahilinde nasıl en iyi şekilde idare edilebileceği, devlet yönetiminin bozuk taraflarının nasıl düzeltilebileceği gibi konular işlenmiştir. Osmanlı'nın 'gerileme dönemi' olarak nitelenen

[100] Muhittin Tataroğlu, "Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 13, Sayı 1 (2006):116.
[101] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 63.
[102] A.g.e, sf. 63.

16. yüzyıldan sonraki dönemde batılılaşma veya batılıların devlet yönetimine dair başarılı uygulamalarının nasıl Osmanlı'ya aktarılabileceği de tartışılan bir mesele olmuştur.[103]

Her ne kadar Türkiye'de kamu yönetiminin bir ilim olarak kabul görüp bu alanda eserler verilmeye başlanması 1950'lere dayandırılsa da bazı araştırmacılar 19. yüzyılda kamu yönetimi biliminin ilk nüvelerinin, bu alanda Batı ülkelerinden etkilenen Osmanlı'da görülebileceğini iddia etmiştir. Bu görüş 1950 sonrası Amerikan sisteminden etkilenerek yaygınlaşan kamu yönetimi literatürünün, öncesinde Avrupa birikimden faydalanan ve kamu hukuku ağırlıklı bir yaklaşım olduğunu savunur.[104]

Yönetim modelinde değişikliğe yönelik bir dizi reformun yapıldığı Tanzimat Dönemi'nde Avrupa'ya öğrenci göndermek suretiyle oradaki bilimsel birikimin yurda getirilmesinin önü açılmıştır. Liberal bir iktisadi anlayışın da benimsenilmesini amaçlayan bu süreç Avrupa tecrübesi yaşayan kimselerin döndüklerinde çeşitli kamu kurumlarında görev almaları vesilesiyle bu tecrübenin kamu kurumlarının ıslahı sürecinde kullanılması imkanını doğurmuştur. Özellikle Fransız tecrübesi Osmanlı'nın bu döneminde devlet uygulamalarında etkili olmuştur.[105]

1867 yılında eğitim kurumlarında sistematik bir düzen kurulması amacıyla Fransız Eğitim Bakanı Victor Duruy'a bir proje hazırlatılmıştır. "İdare bilimleri, tarih, fen ve hukuk gibi konuların okutulacağı bir yüksek okul kurma önerisi de bu projede yer almıştır. Bu fikir doğrudan gerçekleşmese de zaten kurulmuş olan Mülkiye Mektebi'nin kurumsal yapısında ve ders programında Fransız tecrübesinden yararlanılmıştır. Ders kitaplarının bir kısmı Fransızca'dan tercüme edilmiş ve Fransızca yabancı dil olarak okutulmuştur. 19. yüzyıl boyunca Fransa'da gelişen yönetim bilimine dair tartışmalar bu okul vesilesi ile Osmanlı'ya taşınmıştır.[106]

---

[103] A.g.e, sf. 63.
[104] Nuray E. Keskin, " Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2 (2006): 3.
[105] Keskin, " Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", sf. 3.
[106] A.g.m, sf. 4.

Mülkiye Mektebi'nde okutulan dersler arasında yer alan Usul-i İdare ve Hukuk-u İdare alanlarında bir çok müellifin eser verdiği görülmektedir. Özellikle Sakızlı Ohannes Paşa'nın (1830-1912) Mülkiye Mektebi'nin farklı sınıflarında okuyan öğrenciler yönelik yazdığı 'Usul-i İdare' kitabı zikretmeye değerdir. Burada kullanıldığı anlamıyla usul-i idare "yönetimin ilkelerini, şartlarını ve çerçevesini belirleyen bilim veya bilimlerin hepsine birden verilen isim" şeklinde anlaşılabilir.[107] Usul ve hukuk kitaplarının farkını ortaya çıkaran derinlemesine bir inceleme olmamasına rağmen usul kelimesinin kanunlar dışında kalan kamu yönetimi ile doğrudan alakalı yönetim tekniklerini çağrıştırdığı ifade edilmektedir.[108]

Mülkiye Mektebi ilk kurulduğunda 'usul-i idare' ve 'umur-i mülkiye' dersleri okutulmakta iken 20. Yüzyılın başında ders konuları 'hukuk-u idare' ve 'hukuk-u amme' olarak değişmiştir. Bunun bir sebebi Fransız etkisin azalması ve Alman birikiminin daha baskın kabul gören bir hale gelmesidir. Bundan dolayı hukuksal yaklaşım yönetim bilimi yaklaşımı karşısında kabul gören bir pozisyona geldiğini söyleyebiliriz.[109]

Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde Mülkiye'nin programına Alman ekolünün etkisi ile şehircilik, mahalli idareler maliyesi ve işletme iktisadı gibi konular eklenmiştir. 1950'lere gelindiğinde ise Anglo-Sakson ve Amerikan ekollerinin etkisi kendisini hissettirmiş ve bu durum programda 'amme idaresi prensipleri', 'idarede yeni temayüller', 'umumi amme hukuku', 'idarede organizasyon ve metod' ve 'personel idaresi' gibi konuların yer almasına yol açmıştır[110] 1950'den önce Türkiye'de yönetim biliminin sadece kamu yönetiminin hukuksal açıdan incelenmesinden oluşan ve hukukçuların baskın olduğu bir alan olduğu kanısının aksine bazı bulgular bulunmaktadır. Keskin'in belirttiği üzere İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 'İdare Dergisi' ve Mülkiye Mektebi Öğrenci Derneği Tarafından çıkarılan 'Mülkiye Mektebi Mecmuası' hukuksal yaklaşım dışında bir çok alanda çalışmaya yer vermiştir. Kamu yönetimi teorileri, kamu yöneticilerinin rolü, iktisadi işletmecilik, rasyonalizasyon, kırtasiyecilik,

[107] A.g.m, sf. 4.
[108] A.g.m, sf. 7.
[109] A.g.m, sf. 13.
[110] A.g.m, sf. 12,14.

memur psikolojisi, idarenin iktisadi teşekkülleri, devlet otoritesi ve devlette reform gibi birçok farklı alanda makaleler bu dergilerde yayınlanmıştır.[111]

Altunok bu dönemde kamu yönetimi literatüründe umumi amme hukukunun ayrı bir yere sahip olduğunu belirtmektedir. Üniversitelerin Amme Hukuku kürsülerindeki hocaların çokça eser verdiği bu alanda tartışılan konular devletin kaynağı, devletin tarihi dönüşümü, hukuki özellikleri, devlet ve birey arasındaki ilişkiler ve devletin işlevleri gibi meseleleri kapsamaktadır. Bundan ayrı olarak idare hukuku alanında verilen eserlerde idarenin yapısına, görevlerini yerine getirişine, merkeziyet ve adem-i merkeziyet meselesine ve idari teşkilat gibi konulara değinilmektedir.[112]

1950'lerde umumi amme hukuku temelli yaklaşım yerine amme idaresi (kamu yönetimi) yaklaşımı benimsenmiştir. Bu dönemde uluslararası kuruluşların destekleri ile kurulan kamu yönetimi enstitü ve okulları vesilesiyle özellikle Amerika'dan bilim adamlarının gelmesi yeni bir kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşmasına vesile olmuştur. Bu bilim adamlarının Türk kamu yönetimi teşkilatının yapısına ve problemlerine dair hazırladıkları raporlar farklı bir kamu yönetimi yaklaşımının uygulamalı örnekleri olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi eğitimi veren okullarda mukayeseli idare, sosyal antropoloji, istatistik, personel idaresi, şehir ve köy planlaması, Türkiye ve Orta Doğu memleketlerinin tarihi gibi konularda dersler verilmeye başlanmıştır.[113]

1980'e kadarki dönemde kamu yönetimi alanında siyasetle ilişkilendirilebilecek eserlerin sayısı, ülkenin siyasi konjonktüründen de etkilenerek baskın hale gelmiştir. 1980 sonrası ise genel olarak yeni kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği gibi modellerin tartışıldığı eserlerin

[111] Mustafa Altunok, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3 (2011): 236, Keskin, " Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", sf.15-21, Nuray E. Keskin, "Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi: 1870-1910", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 4 (2008):10-11.
[112] Altunok, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine", sf. 235.
[113] A.g.m, sf. 239-248.

yaygınlaştığı bir dönemdir. [114] 1980 sonrası, önceki dönemle karşılaştırıldığında kamu yönetimi alanındaki eserlerin sayısında dikkat çekici bir fark görülmektedir. 2000'e kadar yazılan eserlerin bir çoğu ders kitabı niteliği taşısa da 2000 sonrası idari yapıda yapılan reformlar, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin başlatılması gibi konuların etkisiyle akademik niteliğe sahip eserlerin sayısının ders kitaplarına ağır bastığı görülmektedir. Son 20-30 yıllık periyotta yazılan kitapların birden fazla bakış açısını benimsemekle beraber kurumsal-yapısal ve yasal bakış açılarının ağırlık kazandığı görülmektedir.[115]

D. Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi Osmanlı döneminden başlayarak devletin ihtiyaç olarak gördüğü bir mesele olmuştur. Dönemin ihtiyaçlarına uygun bir şekilde kamu yöneticisi yetiştirmeye yönelik çeşitli okullar kurulmuştur. Bu okulların ilk örneği olarak Enderun Mektebi'ni gösterebiliriz. Enderun II. Murat (1404-1451) zamanında temeli atılan ve Fatih Sultan Mehmet (1432-1481) zamanında tam anlamıyla kurulan[116] okul devletin ihtiyacı olan savaşçı-devlet adamı modelinde yöneticiler yetiştiriyordu.[117]

Enderun büyük ve küçük oda, Doğancı koğuşu, Seferli koğuşu, Kiler koğuşu, Hazine odası ve Has oda olmak üzere 6 odadan müteşekkil bir yapıydı. Bu odaların her birinde farklı bir alanda eğitim verilirdi. Bu anlamda modern sınıf sistemine benzetilebilir. Başlangıçta Kur'an, Tecvid, İlm-i Hal, Arapça, Farsça, Yazı, Tezhip, Hattatlık ve Musiki gibi konularda eğitim gören öğrenciler daha sonra sarayın diğer kısımlarının müsaitlik durumuna göre terfi alabilmekteydi. Diğer odalarda padişahın av hayvanlarını yetiştiren bir grup, padişahın yanında bulunarak kişisel hizmetini gören ve seferlerde yanında bulunan bir grup ve padişahın

[114] Fikret Çelik, Sefa Usta ve Vasfiye Çelik, "Türkiyede Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi", (Haz. Hikmet Kavruk), *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 2012): 367.
[115] Çelik, Usta ve Çelik, "Türkiyede Kamu Yönetimi Literatürünün ...", sf. 378-379.
[116] Mehmet İpşirli, "Enderun", *Diyanet İslam Ansiklopedisi* (İstanbul: İSAM, 1995): 185.
[117] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi* , sf.122.

yemeklerinden sorumlu bir grup bulunmaktaydı. Hazine odası sarayın ekonomik işleri ile ilgilenen Has odadan sonraki en yüksek birimdir. Has oda ise diğer odalarda eğitim görerek çeşitli seçim süreçlerinde tebarüz etmiş idareciliğe yatkın kişilerden oluşurdu. Bu kimseler sürekli padişahın yanında bulunarak günlük yönetim işlerinde nasıl davrandığını müşahede ederdi. Buradan ise çeşitli mülki ve askeri makamlara geçebilirlerdi.[118]

Enderun'da eğitim gören kişiler devşirme usulü ile Türk olmayan kimselerden çocuk yaşta seçilirdi. Bu durum 18. yüzyıla kadar böyle devam etmiştir. Bu şekilde öğrencilerin kimseleri olmayacak, beraber eğitim gördüğü arkadaşlarına, padişaha ve devlete bağlı bir şekilde yetişeceklerdi. Bu açıdan bakıldığında bahsedilen sistemin profesyonel yönetici yetiştirme konusunda dönemin şartları da dikkate alındığında son derece başarılı olduğu söylenebilir.[119] Daha sonra Türk öğrencilerin de kabul edildiği okul 1909 yılına kadar eğitime devam etmiştir.[120]

Enderun'dan yetişen ve devletin yüksek kademelerinde görev alan memurlar dışında, vezir-i âzama bağlı bir şekilde Divan-ı Hümayun'da yazı işlerini takip eden reis'ül-küttâb ve ona bağlı katipler Osmanlı'nın üst düzey yöneticilerinden sayılabilir. Divan'ın asli unsurlarından sayılmasa da reis'ül-küttâb divan katiplerinin reisidir. Divan'dan çıkan "tayin ve tevcih beratları, idari emirler ve hükümler" gibi kararlar onun gözetiminde yazılır ve bütün mevki ve makam sahipleri "beratların ve divan hükümlerinin yazılmasında onun dediğine göre" hareket ederdi.[121] Katip olmak ve Reis'ül- küttâb makamına erişmek için Divan-ı Hümayun'un kitabet sınıfında yetişmek, bu yapı içinde maharetini göstererek yükselmek gerekmekteydi. Kitabet sınıfına girişte ise Enderun'a giriş kuralları geçerli olmayıp "akrabalık, kölelik ve başka intisap yolları veya nüfuzlu kimselerin aracılığı" etkili olmuştur.[122]

[118] İpşirli, "Enderun", sf. 186.
[119] A.g.e, sf. 186.
[120] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf.123.
[121] Halil İnalcık, "Reis'ül-Küttâb", *İslam Ansiklopedisi* (İstanbul: MEB Basımevi, 1988): 674.
[122] İnalcık, "Reis'ül-Küttâb", sf. 676.

Osmanlı'nın son döneminde eğitim daha sistemli bir hale gelmiş ve ıslahat amacıyla değişik alanlarda eğitim veren bir çok okul açılmıştır.[123] Yönetici yetiştirmeye yönelik kurulan Bab-ı Âli Mektebi de son dönem de kurulan okullardandır. Bab-ı Âli'ye 'mülazım' veya 'şakird' adı altında kabul edilen öğrenciler Kalem adı verilen ofislerde görevlendirilerek başlarında amirlerin emirleri altında yetiştirilmiştir. Belli bir yetişme emaresi gösterdikten sonra memur olarak resmi göreve alınan bu kimseler yeteneklerine göre yönetici kademelerine kadar yükselmiştir. Tercüme Odası da bu mektebin ileri seviyede bir şubesi olarak ihdas edilmiştir.[124] Son dönemin bir çok yönetici ve entelektüeli bu kurumdan geçmiştir.

Islahat ve Tanzimat fermanları ile devletin teşebbüs ettiği reform çalışmaları sonucu ortaya çıkan yenilenmiş devlet kurumları ve devletin işleyiş tarzına uygun yönetici ihtiyacını karşılamak üzere 1859 yılında Mülkiye Mektebi kurulmuştur. Mülkiye mektebi öncelikle Dahiliye Nezareti kapsamındaki kaymakamlık ve kaza müdürlüğü gibi mevkilerde çalışacak kimseler yetiştirmek için kurulmuştur. Fakat hem sivil hem askeri bir çok kademede yönetici yetiştirmekten de geri durmamıştır.[125]

İlk olarak iki yıllık bir orta öğretim kurumu olarak ihdas edilen Mülkiye zamanla eğitim süresini arttırmış ve nihayet II. Abdülhamit zamanında yapısında ve eğitim programında büyük değişiklikler yaparak bir yüksek öğretim kurumu haline gelmiştir.[126] Bu dönemde Mülkiye'de okutulan dersler arasında Tarih-i Osmani, Usul-i İdare, İlm-i Servet, Hukuk-u Medeniye, İlm-i Hikmet, Mecelle, Kitabet-i Resmiyet, Usul-i Muhakemat-ı Hukukiye ile Arapça, Rumca ve Fransızca gibi diller bulunmaktadır.[127]

Mülkiye Mektebi varlığı Cumhuriyet döneminde de sürdürmüş ve kamu idaresine yönetici ve memur yetiştiren önemli bir kurum olarak eğitim vermeye devam etmiştir. Özellikle Cumhuriyet'in ilk döneminde üst düzey mevkilere gelenlerin çoğu Mülkiye mezunudur.[128] Bu dönemde Mülkiye'nin

[123] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 123-124.
[124] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 123.
[125] Ö. Faruk Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2004:147.
[126] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 124.
[127] A.g.e, sf. 125, Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 148-149.
[128] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, sf. 140.

amacı uzman değil devletin ihtiyacı olan nitelikli memur yetiştirmek olarak ifade edilmiştir.[129] Kaymakam memurluğu, vali maiyet memurluğu, mutasarrıf maiyet memurluğu gibi görevler Mülkiye Mektebi'nin öğrenci yetiştireceği makamlar arasında zikredilir. 1935 yılına gelindiğinde Mülkiye'nin adı Siyasal Bilgiler Okulu olarak değiştirilmiş ve sonraki yıl Ankara'ya taşınmıştır. 1949 yılında ise okul Ankara Üniversitesi'nin bünyesine katılmıştır.[130] Mülkiye yeni haliyle Cumhuriyet'in hedeflerine ulaşmada vazgeçilmez elemanlar yetiştiren bir kurum olmuştur. Hemen her devlet kurumunun farklı kademelerinde bu okulun mezunlarını görmek mümkündür.[131]

Kamu yöneticisi yetiştirmek denince tek başına ön plana çıkan TODAİE dışında Cumhuriyet döneminde farklı kurumlar kamu görevlilerinin ve yöneticilerin eğitimini üstlenmiştir. İlk olarak bakanlıklar ve farklı kamu kurumları kendi bünyelerinde memurlarına ve yöneticilerine-yönetici adaylarına yönelik eğitim vermektedir. Buna örnek olarak Maliye, İçişleri, Adalet ve Dışişleri Bakanlığının bünyelerindeki kariyer memurlarının gelişimlerine yönelik hazırladıkları eğitim programları örnek gösterilebilir. Bu programlar ilgili bakanlığın bünyesinde bulunan Eğitim Dairesi tarafından koordine edilir. Bu eğitim programları hizmet içi eğitim olarak verilir.[132]

Farklı dönemlerde Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi, Milli Prodüktivite Merkezi, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü gibi kurumlar hem yüksek kademeli yöneticilere hem de diğer kademelerdeki memurlara yönelik farklı eğitim programları düzenlemişlerdir. [133] Ayrıca kamu kurumlarına giriş ve kariyer yapma imkanları düşünüldüğünde uzun süredir memurların yüksek öğrenim mezunu olduğu görülmüştür. [134] Üniversite eğitimi bir anlamda hizmet öncesi eğitim olarak addedilebilir.

[129] Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 150.
[130] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 125.
[131] Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 152-153.
[132] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 361-362, Cemal Mıhçıoğlu, "Türkiye'de Amir ve İdarecilerin Hizmet İçinde Yetiştirilmesi İle İlgili Çalışmalar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1 (1957): 149-150 .
[133] Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", sf. 110-111, Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 129.
[134] C. H. Dodd, "Türk Devlet Memurlarının Toplumsal ve Eğitsel Kaynakları", (Çev. Oğuz Onaran), *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1 (1966): 213.

Son dönemde, özellikle de memuriyete girişin merkezi bir sınava bağlandığı 1999 yılından sonra kamu kesiminde görev alan kimselerin eğitimi yüksek öğretim kurumları tarafından karşılanır olmuştur. Bu noktada kamu yönetimi ve siyaset bilimi lisans bölümlerinin kamu yöneticilerinin eğitimleri açısında önem arz ettiği söylenebilir.[135]

Türkiye'de kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hedefiyle özel bir kurum ihdas edilmiş olsa da bazı kurumlar kendi yöneticilerini yetiştirme işini üstlenmişlerdir. Özellikle içişleri, dışişleri ve maliye bakanlıkları genel sınavlarla aldıkları memurların kurum içinde yükselerek yönetici olmaları için, kurumların eğitim daireleri tarafından organize edilen programlar düzenlemişlerdir. Bu eğitimler yönetici adaylarının ilgili kurumda karşılaşacakları farklı durumlarla alakalı hem teorik bilgi edinmelerini hem de stajlar vesilesi pratik tecrübe kazanmalarını sağlamaktadır.[136]

E. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek ve modern şartlara uygun bir kamu yönetimi mekanizması oluşturmak hususunda yabancı uzmanlardan durum değerlendirmesi istemiştir. 1949 yılında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası adına Türkiye'ye gelip ekonomik yapı üzerine geniş bir araştırma yapan James Barker Türkiye'nin kalkınma projesine uygun bir yönetsel mekanizma için "kamu yönetimi ve işletmeciliği alanında üniversite düzeyinde hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi gerekir" tavsiyesinde bulunmuştur.[137]

Türkiye bu doğrultuda 1951 yılında Birleşmiş Milletler'den kamu görevlilerinin eğitim ihtiyacına yönelik bir kurum kurulması konusunda yardım istemiştir. Türkiye ve Orta Doğu'daki ülkelerin yetişmiş kamu görevlisi ihtiyacına yönelik bir enstitü kurma çalışmaları için 5 Türk ve BM tarafından gönderilen 4 yabancı uzman bir komisyon oluşturarak

[135] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 340, 361.
[136] A.g.e, sf. 361-362.
[137] Turgay Ergun, "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü: Bir Örgütsel Gelişme Örnekolayı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2 (1996): 4.

çalışmalara başladı. 1953 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TOADİE) eğitim faaliyetlerine başlamıştır.[138] 1958 yılına kadar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile işbirliği içinde programlarını yürüten kurum 1958 yılındaki kuruluş yasası ile özerk bir kurum olarak tüzel kişiliğe sahip olmuştur.[139]

Enstitü'nün hedefi "kamu yönetiminin çağdaş düşüncelere ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yardımcı çalışmalarda bulunmak, yönetim sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetim alanında olgunlaşıp, uzmanlaşmalarını sağlamaktır." [140] Enstitü bu hedefine ulaşmak için öğretim ve yetiştirme, araştırma ve yardım ile derleme ve yayın çalışmaları yapmaktadır.[141] Kurum ayrıca Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde kamu yönetimi alanında yapılan eğitim ve araştırma faaliyetlerinin koordinasyonu ile sorumludur. Eğitim ve araştırma faaliyetlerini desteklemek mahiyetinde kurum kamu yönetimi alanındaki araştırmalara ve çalışmalara burs desteği vermek, hem enstitü içindeki hoca ve öğrencilere hem de dışarıdan araştırmacılara yurt içi ve yurt dışı araştırma desteği sağlamak işlevine sahiptir. Bunlara ilaveten enstitü yurt içinde ve dışında diğer bilimsel kurumlarla işbirliği yapabilir.[142]

Kurumun teşkilat kanununda görevleri kamu yönetimi ile ilgili eğitim programları geliştirilmesini sağlamak, kamu yönetimi görevlilerinin modern yönetim tekniklerine uygun bir şekilde kendilerini geliştirmelerini sağlamak ve kamu yönetimi alanıyla ilgili öğretim elemanları yetiştirmek olarak sıralanmıştır.[143]

TODAİE'de hem uzun ve kısa vadede yöneticilik görevlerine atanacaklarla hali hazırda bu görevde bulunanlara olmak üzere üç farklı eğitim verilmesi planlanmıştır.[144] Kurumun sunduğu eğitim programı 'Genel Kurs' ve 'Genel Öğretim ve Yetiştirme Programı' isimleriyle başlatılmış,

[138] Ergun, "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi ...", sf. 4.
[139] A.g.m, sf. 5.
[140] Kazım Erensoy, "TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3 (1981): 97.
[141] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 127.
[142] TODAİE 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu: 1.
[143] A.g.e, sf. 2.
[144] Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 157.

uzun süre bu şekilde devam eden programların içeriği ve süresinde sık sık değişiklikler yapılmıştır. 1958 yılından sonra dersler üç gruba ayrılmış ve enstitüye giriş için yüksek öğrenimi bitirmiş olma şartı getirilmiştir. Öğrencilerin mezun oldukları yüksek öğretim programlarına göre farklı dersler görecekleri ayrı programlara yerleştirilmiştir.[145]

1972 yılında temel eğitim programının adı 'Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı' adıyla iki dönemlik bir program şeklide tesis edilmiş, 1976 yılında ise 'Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı' olarak değiştirilmiştir. Dersler öğrencilerin temel ilgi alanı seçmelerini sağlayacak şekilde gruplandırılmış, 'Genel Yönetim', 'Planlama', 'Eğitim Yönetimi' ve 'Organizasyon ve Metot' şeklinde gruplar oluşturulmuştur.[146] Kurumun lisansüstü kamu eğitim programlarında 2010 yılına kadar 4214 kamu görevlisi eğitim görmüştür.[147]

TODAİE kuruluş yıllarında Orta Doğu ülkelerinden gelecek memur adayı ya da memur kimselere de eğitim vermeyi amaçlamış ve bu yönde öğrenci alımına ilk öğretim yılından itibaren başlamıştır. Fakat zamanla bu ülkelerde de kamu yönetimi eğitimi veren enstitülerin kurulması ile TODAİE ulusal bir kitleye hitap eder hale gelmiştir. Buna rağmen yurtdışından öğrenci kabulüne devam etmiştir.[148]

TODAİE 1970'li yıllara kadar akademik bir hiyerarşiye sahip olmayan, Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan kadrosu ile kendine özgü bir yapı oluşturmuştur. 1971 yılından sonra yurtdışında doktora yapmış asistanların kurumda görev almaya başlaması, 1979'da ilk kadrolu doçentlerin kurumda yer alması ve 1988 yılında da ilk defa kadrolu profesörlerin kurum bünyesinde çalışmaya başlaması ile akademik hiyerarşi bir gelişme süreci göstermiştir.[149] Bu güçlü akademik yapısı ile

[145] Erensoy, "TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık ...", sf. 98.
[146] A.g.m, sf. 98-99.
[147] TODAİE İngilizce Katalog: 8.
[148] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 126.
[149] Ömer Bozkurt, "TODAİE Tarihine Katkı: Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü-Türkiye İlişkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3 (2001): 28.

TODAİE 1991 yılında Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü üyesi olmuş ve Enstitü'nün Türkiye temsilciliği görevini üstlenmiştir.[150]

TODAİE'nin kurumsal yapısı bir genel müdürlük, yürütme kurulu ve yönetim kurulunun olduğu üçlü sistemle yönetilir. Kurum akademisyenlerinden oluşan bir akademik kurul, eğitim ve öğretim konularında danışmanlık yapar. Enstitü bünyesinde beş anabilim dalı bulunmaktadır. Bunlar; Yönetim Bilimleri, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, İşletme İktisat ve Maliye, Kentleşme ve Çevre Sorunları ile Hukuk Bilimleri anabilim dallarıdır. Bu anabilim dallarında 2014 yılı itibari ile 60 akademik personel görev yapmaktadır.[151]

Enstitü bir çok uzmanlık alanında yüksek lisans eğitimi imkanı sunmaktadır. Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler alanlarında gündüz eğitimi sunan Enstitü, Güvenlik Yönetimi, Adalet Yönetimi, Eğitim Yönetimi, Kamu Yönetimi, Afet Yönetimi ve Göç Yönetimi alanlarında akşam öğretim yapan yüksek lisans programları sunmaktadır. Ayrıca kurumun Yönetim Bilimi alanında doktora derecesi veren bir programı da bulunmaktadır.[152]

Yüksek lisans programları gündüz-akşam olmasından bağımsız olarak tezli ve tezsiz eğitim görme imkanı sunmaktadır. Tezli program iki dönem ders ve iki dönem tez yazımı olmak üzere dört eğitim öğretim döneminden oluşur. Ders dönemi boyunca gündüz programlarına katılan öğrenciler 10 ders, akşam programlarına katılan öğrenciler ise 9 ders almak zorundadır. Tezsiz programda ise gündüz eğitim gören öğrenciler 12 ders akşam eğitim gören öğrenciler 11 ders alarak bir proje yazmak koşuluyla programdan mezun olurlar. Gündüz düzenlenen yüksek lisans programlarına bütün kamu görevlileri katılabilirken akşam düzenlenenlere sadece Ankara ili sınırları içinde çalışanlar katılabilmektedir.[153] Doktora

[150] Bozkurt, "TODAİE Tarihine Katkı ...", sf. 32.
[151] TODAİE 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu, sf. 5,7.
[152] TODAİE 2015-2016 Kamu Yönetimi Lisansüstü Programları Katalogu: 7.
[153] TODAİE 2015-2016 .., sf. 5-6.

programı ise öğrencilerin 7 ders almak ve bir tez yazmakla yükümlü olduğu bir programdır. Program 6 sene içerisinde bitirilmelidir.[154]

Enstitüde sunulan programlara katılabilmek için en az 4 yıllık bir lisans öğretimi görmüş olmak gerekmektedir. Başvuranların kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olması gerekir. Ayrıca lisans mezuniyetinden sonra kamu kurumlarında 4 yıl boyunca çalışmış olma şartı da aranmaktadır. Program başvuranların 45 yaşından küçük olması ve ALES sınavından en az 45 puan almış olmaları gerekmektedir. Kurumun yapacağı giriş sınavlarında başarılı bulunan adayların eğer gündüz programına kayıt yaptırmak istiyorlar ise çalıştıkları kamu kurum veya kuruluşundan izin almaları şartı vardır.[155] Doktora programına giriş için hem dil puanı gerekmektedir hem de giriş sınavı yazılı ve sözlü olarak yapılmaktadır.[156]

TODAİE'nin kamu yönetimi programında sunulan derslere bakıldığında önceki dönemlere göre bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Programda siyaset bilimine daha geniş yer verildiğini görmekteyiz. 2015-2016 Güz dönemi dersleri arasında 'İdeolojiler ve Siyasi Partiler' ve 'İslam Düşüncesinde Siyaset Teorileri' dersleri verildiği görülmektedir. Gene önceki dönemlerdeki programlarda[157] görmediğimiz 'Kamu Etiği', 'Küreselleşme ve Ulus Devlet', 'Sosyal Psikoloji' ve 'Toplumsal Değişme ve Modernleşme' gibi dersler, Enstitü'nün eğitim programında akademik alandaki değişimler ile siyasi ve idari gerçekliklerdeki dönüşümlere paralel konuların işlendiğini göstermektedir.[158] Bu durumun bir diğer sebebi de Enstitü'nün sunduğu programların çeşitlenmesi ile bazı özel ders konularının 'Yerel Yönetimler', 'Afet Yönetimi' ve 'Güvenlik Yönetimi' gibi programların bünyesinde verilmesi olduğu söylenebilir.

Adayların enstitü programlarına girişte tabii tutuldukları sözlü giriş sınavlarında sistematik analiz yapabilme kabiliyeti, eleştirel bakabilme, fikirlerini ileri sürerken belli bir mantık silsilesini izleyebilme, yorumlama kabiliyeti, yüksek lisans düzeyinde araştırma yapabilecek anlama düzeyi

[154] A.g.e, sf. 16.
[155] A.g.e, sf. 8.
[156] A.g.e, sf. 16.
[157] Erensoy, "TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık ...", sf. 106.
[158] http://www.todaie.edu.tr/ogrenci/

gösterebilme, fikirlerini açık ve net bir biçimde iletebilme ve bilgiyi analiz edip sonuçları değerlendirerek verilen sorun için bir çözüme ulaşma becerilerine bakılmaktadır.[159]

TODAİE bünyesinde 6 adet merkez bulundurmaktadır. İnsan Hakları ve Vatandaşlık Çalışmaları Merkezi, ülkemizde insan hakları nosyonunun gelişimi ve kamu yönetiminin bu alanda ihtiyaç duyduğu araştırma altyapısını sağlamaya çalışmaktadır. Yerel Yönetimler Merkezi, yerel yönetimlerin üst yönetim kademeleri de dahil olmak üzere elemanlarına yönelik eğitim ve yetiştirme programları düzenleyen, bu kurumlardan gelen istekler dahilinde danışmanlık hizmeti sağlayan, yerel yönetim mekanizmalarının günün gereklerine göre geliştirilmesini, daha verimli ve etkin bir şekilde hizmet sunabilmelerini sağlamak amacıyla araştırmalar yürüten bir merkezdir.[160]

Bir diğer merkez olan Sürekli Eğitim Merkezi, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının çalışanlarına yönelik hizmet içi eğitim kapsamında düşünülebilecek çeşitli kurs ve seminer programları düzenler. Kısa süreli uzaktan eğitimlere de yer veren merkez Enstitü'nün araştırma alanlarına giren konularda kısa süreli eğitim faaliyetleri sunar. e-Devlet Merkezi kamu kuruluşlarının bilişim konusundaki kapasitelerini arttırmak, bu alanda araştırmalar yapmak, kamu kuruluşlarında eğitim vermek, danışmanlık ve yardım hizmeti sunmak gibi görevler üstlenmiştir.[161]

Dış İlişkiler Merkezi, Enstitü'nün kuruluş amaçlarında da yer alan Türkiye ve Orta Doğu ülkeleri arasında kamu yönetimi eğitimi ve araştırmaları faaliyetlerini düzenlemek ve küreselleşmenin etkisiyle değişen uluslararası konjonktüre uygun işbirliklerinde bulunmak görevlerini deruhte etmiştir. Son olarak Uzaktan Eğitim Merkezi Enstitü'nün eğitim öğretim faaliyetlerini bilişim teknolojilerinden faydalanarak dışardan erişime açmak ve internet ortamında kamu görevlilerine yönelik sertifika programları sunmayı amaçlamaktadır.[162]

[159] TODAİE 2015-2016 .., sf. 12.
[160] TODAİE 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu, sf. 10.
[161] A.g.e, sf. 10.
[162] A.g.e, sf. 10.

Enstitü, araştırma faaliyetleri görevi çerçevesinde bünyesinde 6 adet süreli yayına ev sahipliği yapmaktadır. Bunlar Amme İdaresi Dergisi, Review of Public Administration, Turkish Public Administration Annual, İnsan Hakları Yıllığı, Turkish Yearbook of Human Rights ve Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi'dir.[163] Amme İdaresi Dergisi 1960'lardan beri düzenli bir şekilde yayınlanmaktadır ve Türk kamu yönetimi yazını açısından önemli bir birikimi temsil etmektedir.

1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Yasası da yüksek yöneticilerle alakalı düzenlemeler içermektedir. Yasa "bir yönetici sınıf kurulmasını ve bu sınıf mensuplarının çeşitli Bakanlık ve kurumlar arasında yer değiştirmesini öngörmekteydi."[164] Yasa gereğince 'yönetici sınıf' yüksek öğrenim mezunlarının girebileceği ve liyakat sistemi uyarınca kariyer basamaklarında yükselebilecekleri bir grup kamu görevlisini tanımlayacaktı. Fakat yönetici sınıfın net bir tanımı yapılamamıştır. Fransa'dakine benzer bir yönetici sınıf kurma teşebbüsüne girildiği fakat bunda başarılı olamadığı söylenebilir.

Anayasa'nın 128. maddesinde "üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir ifadesi yer almaktadır. Daha önceki anayasalarda yer almayan[165] bu ifade kamu yönetim kurumlarının geleceği açısından önem arz etmektedir. Her ne kadar yöneticilerin yetiştirilmesinin bir gereklilik olduğuna dair görüşler uzun süredir görülse de bunun hukuki bir çerçeveye oturtulması bu dönemde olmuştur. Bu durum kamu yöneticilerinin eğitimimin ayrıntılı ve etkin bir şekilde düzenlenebileceği, toplumsal ve çevresel şartların gereklerine uygun kamu kurumlarına kavuşmak için gerekli olan kamu yöneticilerinin devlet eliyle profesyonel bir şekilde yetiştirilme imkanının olduğu anlamına gelmektedir.

Türkiye'de, Anayasa'da açıkça ifade edilmesine rağmen yüksek yönetici yetiştirmeye mahsus bir eğitim programının kurulamadığını görmekteyiz. TODAİE'nin sunduğu eğitim programları bu alandaki açığa en uygun

[163] A.g.e, sf. 11.
[164] Canman, "Türkiye'de Kalkınma Gereklerine ...", sf. 8.
[165] Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi ...", sf. 65-66.

programlar olmakla beraber yönetici yetiştirmeye mahsus programlar olduğunu ve bu konuda hukuki olarak yetkili görüldüğünü söylemek mümkün değildir. Özellikle yüksek yönetici olarak görülen kamu görevlilerinde aranan özelliklerin belli alanlarda uzmanlık değil, genel yönetim ve idare kabiliyeti olduğunu kabul edersek TODAİE'nin sunduğu programlar orta kademedeki yöneticilere yönelik özel programlar olarak görülebilir. Yapılan araştırmalar da TODAİE programına katılanlar arasında yardımcı ve danışma görevinde olan kimselerin yönetici olan görevlilerden daha çok olduğunu göstermektedir.[166]

Kamu kurumlarının TODAİE'ye gönderdikleri çalışanlarının hangi görevlerde yer aldığı araştırıldığı vakit, 1998-2003 arasında enstitüde eğitimlere katılan 422 kişiden yalnız 71'inin geldikleri kurumda yönetici pozisyonunda çalıştıkları görülmektedir.[167] Buradan da anlaşılacağı üzere bizzat kamu kuruluşları TODAİE'nin yönetici yetiştirme amacını benimsememektedir.

Yönetici sınıf kavramının tam olarak ortaya çıkmamasının başka sebepleri de mevcuttur. Kamu kuruluşlarında yöneticiler ya kariyer yaparak kıdemlerine göre yükselirler yahut iktidardaki siyasi partinin iradesine göre atanırlar. Düşük memuriyetten başlayıp yönetici olmak için TODAİE yahut başka bir eğitim kurumunun programına katılma zorunluluğu yoktur. Kurum kendi bünyesinde hizmet içi eğitim yapabilir. Fakat çalışanı eğitim-öğretime ve araştırma yapmaya zorlayacak bir motivasyon kaynağı yoktur. Bu durum bir nevi kurumlar üstü pozisyonda yer alan, farklı kamu kuruluşlarının yönetim kademeleri arasında geçiş yapabilen yönetici profilinin çıkmasını engellemiştir. Ortaya çıkan yönetici profili kurumuna sadık, kurumun görev ve yükümlülükleri alanında uzman ve kariyer hayatı boyunca kapasitesince kendini bu alanda geliştirmiş yöneticilerdir.

Siyasi iktidarın yönetici atamalarında etkin bir konumda olması, eğer belli bir okuldan yetişen yönetici adayı grubu oluşmuş bulunsaydı bürokratik yapıyı çok etkileyen bir faktör olmayabilirdi. Fakat siyasi iradenin

[166] Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 164.
[167] A.g.e, sf. 165.

atamaları önünde neredeyse hiç sınırlama yapmayan bir yapı, hem görev başında olan yöneticilerin bir iktidar değişikliğinde yerlerinden olma korkusu ile görevlerini layıkı ile yerine getirememelerine neden olmuş hem de yüksek yönetici mevkilerine atanan kimselerin bu görevler için gerekli yeterlilikleri taşıyıp taşımadıkları bilinememiştir.

4. FRANSA

A. Fransa'nın Siyasi ve İdari Dönüşümü

15. yüzyılda pek çok Avrupa devletinin tarihinde de görüldüğü gibi Fransa küçük idari yapılara bölünmüştü ve merkezi bir güçten yoksundu. XI. Louis (1423-1483) ile başlayan merkezileşme sürecinde ülke içinde siyasi gücün kralın elinde toplanmasına yönelik bazı adımlar atıldı. Feodal soyluların güçlerini azaltmak ve vergi toplanmasını kolaylaştırmak adına kurulan kraliyet bürokrasisi bu adımların en önemlilerindendir. Fransa'da Estates-General isimli bir parlamento organı olmasına rağmen, krallar kraliyet bürokrasisinin gücünü kullanarak bu kurumun etkin bir şekilde işlemesini engelleyerek merkezi bir iktidar kurulmasını sağlamışlardır. 18. Yüzyılın sonlarına kadar kraliyet bürokrasisine dayanan bu merkezi idare yapısı gücünü kaybetmemiş, aksine Kardinal Richelieu (1585-1642) gibi devlet adamlarının merkezi bürokrasiyi güçlendirme çalışmalarının da etkisiyle ülke içindeki aristokrasiye karşı konumunu güçlendirmiştir.

Fransa'da merkezi idareden bahsedildiği zaman tarihte öne çıkan şahsiyet kral XIV. Louis'dir (1638-1715). "Devlet, işte o benim" diyerek merkezi idarenin amacının her açıdan kralın kontrol ettiği ve direk müdahalede bulunabildiği bir idari ve siyasi yapı inşası olduğunu ifade eden XIV. Louis, Fransız idaresindeki merkezileşme temayülünü zirveye taşımıştır. [168] Versailles sarayını inşa ettirerek soyluları ve bürokrasiyi tek bir yapıda toplamış ve idari makamları para ile satın alınabilir hale getirmiştir.[169] Bu şekilde ülke idaresinde söz söyleme yetkisi ve imkanı olan herkesi kendi kontrolü altına almıştır. Aynı zamanda onların gerçek idari problemlerden

[168] Joel Felix, "Monarchy", (Ed. David Andress) *The Oxford Handbook of The French Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 2015): 57-58.
[169] Walter J. M. Kickert, "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe", *Public Management Review*, Vol. 7, Issue 4 (2005): 542.

uzaklaşmaları için kendi aralarında entrika ve oyunlara teşvik etmiştir. Orduyu sürekli savaş halinde tutmak, ülkede yönetime dair her türlü işe bizzat müdahalede bulunmak gibi metotlarla kendi etkinlik alanını sürekli geniş tutmuştur.[170] Merkantalist bir iktisadi anlayışı benimseyerek devletin altın rezervlerini arttırmaya çalışmıştır. Bunun için de ekonomiye çok müdahil olan; detaylı vergiler, tekeller ve ekonomik planlarla kontrol altında tutan bir yöntem benimsemiştir. Sonuçta kuvvetler ayrılığının son derece zayıfladığı, görünüşte ihtişamlı işler başaran fakat idari mekanizmanın tek bir elde toplandığı istikrarsız bir yapı ortaya çıkmıştır.[171]

Merkantalizmin sürdürülebilir bir ekonomik model olmadığı anlaşıldığında serbest piyasa uygulamasına geçilmeye çalışıldı. Fakat ekonomik yapı devlet müdahalesine alışmış, yetersiz ve etkisiz bir bürokratik yapı ülkeye hakim olmuştu. Genel anlamda belli bir ekonomik büyüme görülmesine karşın, halkta diğer ülkelerdeki daha müreffeh topluluklara öykünme ve siyasi anlamda sesini duyurma çabası ortaya çıktı. XVI. Louis'nin (1754-1793) Estates-General'i toplama sürecinde halktan kimseler tarafından oluşturulan 3. Meclis diğer meclislerle bir araya gelerek daha çok söz sahibi olmak istediler. Bu istekleri kabul görmeyen halk günlük tüketim ihtiyaçlarındaki fiyat artışlarının da etkisi ile ülkeyi Fransız İhtilali'ne götürecek olan ayaklanmaları başlattı.[172]

Fransız İhtilali her ne kadar önceki mutlakiyetçi rejimi yıkmış olsa da sonrasında gelen idareler gücün merkezi idarede toplanması noktasında çok fazla farklılıklar göstermedi. "Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik" sloganı ile yapılan ihtilal, bir yanda soyluların iktidarı yeniden ele geçirme çabaları, bir yandan da ihtilali yapanların içindeki militan grupların eylemleri ile ilk başta arzulanan noktaya gelemedi. "Terör Dönemi" olarak adlandırılan ihtilal sonrasındaki kısa sürede son derece acımasız ve sert bir yönetim tarzı benimsendi. Ülkenin idari yapısının etkin bir şekilde işlemekten hayli uzak olduğu bu dönemde Napoleon Bonaparte'ın (1769-1821) idaresi,

[170] Roger Price, *Fransanın Kısa Tarihi* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2012): 91.
[171] Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (Ankara: Adres Yayınları, 2013): 109.
[172] Price, *Fransanın Kısa Tarihi*, sf. 119-125.

Fransa'yı ihtişamlı günlerine geri döndürmeye çabaladı. Hem savaşlar hem sivil reformlar ile öne çıkan bu dönem ortaya despotik bir polis devleti çıkarmıştır.[173] Napoleon, devleti kalifiye bürokratlar tarafından yönetilir bir hale getirmek için çabalamıştır. Çeşitli imtihanlar ile işe alınan memurların görev yapabilmek için yüksek donanımlara sahip olması bekleniyordu. Napoleon bu girişimle, Fransız devlet yapısının bürokratikleşmesinde kritik bir eşiğin atlanılmasını sağladı. İdari yapı elit bir yüksek bürokratlar grubu tarafından yönetilen bir yapı olarak algılanmaya başladı.[174]

Fransa tarihi demokratik idareler ve mutlakiyetçi rejimler arasında gidip gelen çalkantılı bir tarihtir. Napoleon'un İspanya ve Rusya savaşlarındaki yenilgilerinden sonra sürgüne gönderilmesi ile Eski Rejimin devamı niteliğinde sayılabilecek hanedan üyelerinden XVIII. Louis (1755-1824) tahta geri döndü.[175] Geçirilen devrimin iktidardaki kişilerin düşüncelerinde de dönüşüme yol açacağı umudu vardı. Fakat devrimin getirdiği değişiklikler eski rejimde avantajlı bir konumda olan Kilise ve soylularda rahatsızlığa yol açmıştı. Eski rejim mensuplarının devrimin kazanımlarını koruma ve geliştirme gibi bir niyetlerinin olmadığının anlaşılması üzerine 1848 yılında yapılan bir isyan ile İkinci Cumhuriyet kuruldu.[176]

İkinci cumhuriyet dönemi, Napoleon'un yeğeni olan Louis Napoleon'un (1808-1873) başkan seçilmesi ve sonrasında kendisini imparator ilan etmesine sahne oldu. Bu dönemde ülkede bir barış havası hakimdi. Ancak Prusya'ya karşı girişilen savaş yenilgi ile sonuçlandı ve Paris'in Almanlar tarafından kuşatılması ile son buldu. Hükümet fiili olarak ortadan kalkmıştı. Kısa bir süre boyunca Paris Komünü diye adlandırılan sıradan vatandaşların idari kontrolü ele aldıkları bir yapı ortaya çıktı. Bundan sonra kurulan Üçüncü Cumhuriyet devrim öncesi mutlakiyetçi yapıdan sonra en uzun ömürlü rejim oldu. Fransa bu dönemde istikrarlı bir demokrasiye kavuşsa da muhafazakar ve burjuva taraftarı olan rejim ülke

[173] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, sf. 113, Price, *Fransanın Kısa Tarihi*, sf. 163-164.
[174] Philip Dwyer, "Napoleon, The Revolution, and the Empire", (Ed. David Andress) *The Oxford Handbook of The French Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 2015): 575.
[175] Price, *Fransanın Kısa Tarihi*, sf. 175.
[176] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, sf. 114-115.

içinde gerilimlerin artmasını engelleyemedi. Sol grupların örgütlenerek kendilerini toplumsal alanda daha rahat bir şekilde ifade eder hale geldiği bu dönemde Katolik kilisesi hala otoriter bir rejimi arzuluyordu. Bu dönemde Fransa ekonomik olarak gelişme göstermesine ve nüfusun artmasına rağmen komşusu olan Almanya ile yarışabilecek bir noktada değildi. Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nda Almanya ile çatışmak durumunda kalan Fransa bu savaşlarda büyük kayıplar verdi.[177]

İkinci Dünya Savaşı sırasında Fransa'da Vichy kasabasında kurulan geçici hükümet Nazi yanlısı bir siyaset benimseyen demokrasi karşıtı ve otoriter yönetim yanlısı kişilerden oluşmakta idi. Buna karşılık hem Almanlara hem de Vichy hükümetine karşı çıkan Fransızlar her iki yapıya karşı da bir direniş hareketi oluşturdular. General De Gaulle'ün (1890-1970) ön plana çıktığı bu direniş hareketi alternatif bir geçici hükümet ilan etti. 1944-46 yılları arasında De Gaulle'ün başkanlığındaki bu hükümet Dördüncü Cumhuriyetin kurulması için ön hazırlıkları tamamladı. Yasama organına büyük yetkilerin verildiği bir anayasa hazırlandı. Bu sistem her ne kadar demokrasi adına ideal gözükse de küçük partilerin işlemesini engellediği kavgacı bir meclisle yetersiz ve güçsüz olan yürütme bu dönemde ortaya çıkan dekolonizasyon problemleri ile başa çıkamadı. Çinhindi ve Cezayir meseleleri ülke içinde derin fikir ayrılıklarına yol açtı ve siyasi bir kriz ortaya çıktı. Yasamanın kuvvetli olduğu bir yapı kurulmasına karşı çıkan ve bu dönem boyunca inzivaya çekilen De Gaulle'ün göreve çağrılması Beşinci Cumhuriyet olarak adlandırılan rejimin ortaya çıkmasına yol açtı.[178]

B. Fransa'nın Günümüzdeki İdari yapısı

Fransa günümüzde sahip olduğu yönetim sistemini 1958 yılında kurmuştur. Yürütmenin baskın olduğu, yasamanın ise yürütmeyi denetleme ve hatta yasa çıkarma gibi konularda bile yetkisinin kısıtlandığı bir sistem ortaya çıkmıştır. Yarı-başkanlık olarak adlandırılan bu sistem Fransa'nın kendine özgü siyasi ve idari tarihinin meyvesidir. İstikrarlı bir

[177] A.g.e, sf. 116.
[178] A.g.e, sf. 117-118, Price, *Fransanın Kısa Tarihi*, sf. 350-351.

yürütmenin olmadığı ve siyasi partiler arasındaki kavgaların ülke idaresine zarar verdiği Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetler tecrübesi yeni rejimin kuruluşunda kritik rol oynayan De Gaulle'ü yürütmenin partiler arası kavgalardan daha az etkilenecek şekilde güç ve iktidar sahibi olduğu bir yönetim biçimini benimsemeye itti.[179]

Fransa'da yürütme başkan, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Başkan meclis seçiminden ayrı olarak seçilmektedir. İlk zamanlarda başkan, meclis ve yerel devlet memurlarından bir grup tarafından seçiliyor olsa da sonradan gücünü daha da arttıracak şekilde halk tarafından seçilir olmuştur.[180] Başkan kendi kabinesini oluşturmak üzere bir başbakan seçer. Başbakanın veya bakanlar kurulunun seçilmesinde parlamentonun onayı gerekmemektedir. Başkan ve başbakanın görev ve yetkilerinin neler olduğu, birbirinden nasıl farklılaştığı konusunda net bir ayrım yoktur. Başbakanla aynı siyasi bloktan olduğu takdirde başkan her türlü siyasi konuda rahatlıkla söz sahibi olabilir. Fakat temayül olarak savunma ve dış işlerinin başkanın iradesi, iç işleri ve ekonomi gibi konuların başbakanın ve bakanlar kurulunun iradesi ile yürütülmesi durumu ortaya çıkmıştır. Başkanın yasa tasarılarını veto etme gücü bulunmamaktadır.[181]

Meclis olarak iki parçalı bir yapı bulunmaktadır. Birisi halk tarafından seçilen Milli Meclis, diğeri ise belediye meclislerinin üyelerinden oluşan bir heyet tarafından seçilen Senato. Milli Meclis'in yasama ve denetleme gücü kısıtlıdır. Bakanlar kurulu bir çok konuda kararname ile yasal düzenleme yapabilir veya meclis oyuna sunduğu tasarıların sadece evet-hayır şeklinde oylanmasını isteyebilir. Bu durum yasama konusunda da yürütme organını avantajlı ve etkin bir pozisyona sokmaktadır. Ayrıca başkanın meclisi feshetme yetkisi, yürütmeye karşı meclisin fazlaca muhalefetine bir engel teşkil eder. Meclis kabineyi kınama yetkisine sahiptir. Senato ise Milli Meclise nazaran yürütme karşısında daha güçlüdür. Yürütmenin getirdiği yasa tasarılarına karşı çıkma gücü vardır

[179] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, sf. 123.
[180] William Safran, "France", (Ed. M. Donald Hancock vd.) *Politics in Europe* (New York: Seven Bridges Press, 2003): 99.
[181] William Safran, *The French Polity* (New York: Longman, 1998): 178-180.

ve hükümet tarafından feshedilemez. Bununla birlikte eğer hükümet Milli Meclis'te yeterli çoğunluğa sahip ise Senato'nun istemediği yasa tasarılarını çıkarabilir.[182]

Fransa siyasi hayatında çok partili bir rejim olmasına rağmen baskın olan iki kanat vardır. Solcular ve De Gaulle'cülar. 1958'den beri çoğunlukla başkanın siyasi tercihi ile meclis çoğunluğunun siyasi tercihi örtüşmüştür. Böyle bir durumda başkan yetkilerini son noktasına kadar kullanabilmektedir, zira yürütmeyi kınayacak yahut ayak bağı olacak bir karşı duruş yasama organında görülmemektedir. Fakat başkanın ve meclis çoğunluğunun farklı siyasi görüşlerden oldukları dönemlerde başkanların güçleri azalmıştır. Zira başbakanların meclisteki çoğunluk tarafından seçilmesi başkanların bazı yetkilerinden feragat etmelerini gerektirmiştir.[183]

Bakanlar kuruluna seçilen kişilerin parlamentodan olması şart değildir. Başbakan, parlamento dışından, örneğin bürokrasiden, birisini bir bakanlığa getirebilir. Gerçekte de bir çoğu seçimlerde yer almayan kendi alanlarının uzmanı teknokratlardır. Bakanlıklar isimleri ve kapsamları açısından sık sık değiştirilebilmektedir. Devlet daire ve kurumları bu değişikliklerden ciddi bir şekilde etkilenmemekte sadece bağlı olduğu kurumlarda değişiklikler olmaktadır. Bürokratik üst yönetim ülke idaresinde etkin bir yere sahiptir. Değişen bakanlık yapılarından etkilenmeden belli bir çizgide devlet kurumlarının görevlerine devam edebilmesi bürokratik yapının devamlılığı ile mümkün kılınmıştır.[184]

Siyasi yönetim yapısı açısından Fransa'da icracı kanadın güçlü ve etkin olduğu, yasama kanadının ise kısıtlı yetki ve imkanlara sahip bir yapı oluşturduğunu ifade edebiliriz. Başkanın simgesel gücünü de dikkate aldığımızda erken modern dönemden itibaren gözlemlenebilen güçlü merkezi idare geleneği günümüzde de hakimiyetini sürdürmektedir.[185] Fransa'nın benzer yönetim şekline sahip bazı ülkeler kadar bölünmüş bir

[182] Safran, *The French Polity*, sf. 222-224.
[183] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, sf. 125-126.
[184] A.g.e, sf. 130-131.
[185] John Gaffney, *Political Leadership in France* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010): 6.

siyasi fikirler skalası olmasa da güçlü bir yürütme kanadı olmadığı zaman aksayabilecek bir siyasi kültürü bulunmaktadır. Yürütmenin güçlü olması sadece yasama organı karşısında yetki ve görevlerinin baskın olması ile değil, kendisine bağlı kurum ve organların etkin bir şekilde işleme yeteneğine de bağlıdır. Dolayısı ile güçlü bir bürokratik kültür ve devlet yönetimi mekanizmasında devamlılık öne çıkan özellikler olarak görülmektedir.

Fransız siyasi kültürü belli dayanaklar üzerinde yükselmiştir. Fransız krallarının gücü merkezi bir şekilde kendi etraflarında toplayıp soyluların ve zenginlerin siyasi etkinliğini azaltma yönünde yaptıkları girişimler, sonrasında iktidar mantığının hep merkezi güç etrafında konuşlanması sonucunu doğurdu. Gücün merkezi bir şekilde toplandığı devlet tasavvuru, rasyonel ve planlı bir şekilde işleyen yönetim mekanizması herhangi bir Fransızın aklındaki genel geçer devlet modeli olarak yer almaktadır. Halkın devletten beklediği güçlü, kadir-i mutlak bir irade gösterip problemlere çözüm bulmasıdır.[186]

Fransız kurumları halk gözünde eşitlikçiliği, otorite ve Fransa tarihinden doğup gelen devlet aygıtlarına saygı ile birleştirir.[187] Merkeziyetçi devlet anlayışı ile paralel olarak devletin idari olarak baskın ve tek güç olması, halk açısından olması gereken şeydir. Yerel yönetimlerin güç kazanması, lokal olarak halkın örgütlenerek gönüllü oluşumlar ortaya çıkarması beklenen bir şey değildir. Siyasi fikrinden bağımsız olarak Fransa halkı devletin sorumluluğu alarak her alanda plan yapması ve eylemde bulunmasını bekler. Hem merkeziyetçi anlayışın hem de kuvvetli devletçiliğin ortak bir sonucu olarak yönetimin bürokratikleşmesi, kişiye özgü olmayan genel kurallara uyan bir yönetim anlayışı yerleştirmiştir. Temelini hem kralların sistematik bir yönetim kurarak aristokrasinin yönetimdeki etkisini azaltma girişimlerine, hem de devrim sonrası hak ihlallerini engellemek ve düzen kurmak yönündeki çabalara bağlayabileceğimiz bu akıl ve düzen sistemi, halkın bazen dışlanmış

[186] A.g.e, sf. 142.
[187] Michael H. Lubatkin ve diğerleri, "Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France", *Organization Studies*, Vol. 26, No. 6 (2005): 879.

hissetmesine bazen de bürokrasinin soğuk yüzü ile karşılaşmasına neden olmaktadır.[188]

Fransız bürokrasisinin çoğunluğu grand ecoles denilen okulların mezunlarından oluşmaktadır. Bu okullar yüksek düzeyde eğitim vermekte ve kamu ve özel sektörün ihtiyaç duyduğu yönetici gücünü layıkı ile karşılamaktadır. Bu okulların çok seçici bir biçimde öğrenci alması ve bu öğrencilerin gene büyük okullardan geliyor olmaları seçkinci eğitim kurumları oldukları eleştirilerini de doğurmuştur.[189] Bu eleştirilerle beraber bürokrasiye karşı Fransız halkının soğuk bakışı daha iyi anlaşılabilmektedir.

Fransız devleti, sadece ulaşım ve iletişim gibi temel alanlarda değil, değişik sanayi ve finans girişimlerine de sahiptir. Bürokratların bu kurumlardaki yetki ve etkinliği benzer Batılı ülkelere göre üst seviyededir. Bu kurumların alt kademede çalışanları işçi statüsünde iken, üst düzey yöneticileri memurdur. Bu yönetici memurların pek çoğu bahsi geçen 'grand ecole'lerden birisi olan ENA'dan mezundur. Bunların yanı sıra bakanların ve hatta başbakanın meclis dışından seçilebildiğini de akılda tutarak bir çok üst düzey siyasetçinin de aynı okuldan mezun olduğunu söyleyebiliriz. Başarılı bir çok üst düzey bürokrat belli bir süre devlette çalıştıktan sonra özel sektördeki şirketlerde iş imkanı bulabilmekte, dahası devletteki görevlerine geri dönme olanağına sahip olmaktadır. Görüldüğü üzere bürokratik elit hem devlet yönetimi ve siyaset, hem de özel sektörde söz sahibi olma durumundadır. Fransız bürokrasisinin hiç zayıflamayan, aksine gittikçe genişleyip serpilen bir varlık olduğunu söylemek mümkündür.[190]

Fransız bürokrasisi Grand Corps adı verilen bir sistem üzerine inşa edilmiştir. Bu sistemde aynı alanla ilgili hizmet veren memurlar tek bir grup olarak görülmektedir. Eğitim hizmetleri ile uğraşan memurlar, mali işlerle görevli memurlar gibi farklı gruplardan söz edilebilir. Bu hizmet grupları arasından bazıları görev ve yetkilerinin genişliği nedeni ile ön

[188] Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, sf. 143.
[189] A.g.e, sf. 149.
[190] Ezra N. Suleiman, *Elites in French Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978): 96-101.

plana çıkmıştır. Özellikle sayıştay, danıştay ve mali teftiş birimleri en gözde memurluklar olarak görülür. Bu grupların diğer devlet kurumları üzerinde hatırı sayılır bir kontrolü bulunmaktadır[191]. En yüksek notlu öğrencilerin seçildiği bu hizmet gruplarının popülaritesi, Fransız bürokrasisinin denetleme işine ne kadar önem verdiğinin bir göstergesidir.

Fransız idari yapısının değişimleri ile beraber kamu yönetimi anlayışında da bazı farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Hem siyasi rejimin değişmesi hem idari yapıda yapılan reformlar ve modernleşme süreci kamu yönetimi incelemelerinde hukukun baskın olduğu yaklaşımdan sosyoloji ve işletme teorilerinden faydalanan yaklaşımlara kadar çeşitli bakış açılarını gündeme getirmiştir. Sonraki kısımda Fransa'da kamu yönetimine dair değişen yaklaşımları inceleyeceğiz.

C. Fransa'da Kamu Yönetimine Bakış

Fransa erken modern dönemden itibaren devletin kurumlarını ve işleyiş biçimini sürekli yeniden kurguladığı ve yapılandırdığı bir süreç içine girmiştir. Mutlakiyetçi kralların merkezi bir devlet hayali ile başlayan bu süreç, devletin dış aktörlerle girdiği etkileşim ve içerdeki farklı çıkar gruplarının güçleri oranınca uyguladığı baskılarla şekillenmiştir. Eski Rejim boyunca mesele devletin tek bir merkezden (kral tarafından) kontrolü olmuş, bürokratik kurumlar ve memurlar bu merkezin isteklerine boyun eğen yahut eğmek durumunda kalan, güçleri ve yetkileri sınırlı varlıklar haline gelmiştir. Devrimin getirdiği özgürlükçü ve eşitlikçi ilkeler devletin merkezi bir noktadan yürütülmesi durumunu değiştirmese de yönetim için yeni bir merkez oluşturmuştur. Bir şahsın rastgele kararlarının uygulayıcısı olan ve onun kararlarına yapısal olarak bağlı bir bürokratik yapı değil, etkinliğin ön plana çıktığı görece daha eşit bir katılım öngören bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Mutlakiyetçi rejimin yıkıldığını ve ulus üzerine kurulu yeni bir devlet yapısının ortaya çıktığını

[191] Nermin Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3 (1956): 414.

gören Fransızlar bu duruma uygun modern bir yönetim anlayışının oluşturulması için çabalamışlardır.[192]

Yönetime dair erken dönemdeki fikirler hazinenin korunması ve idare edilmesi hakkındadır. Devlet yapısının daha basit bir kurumsal sisteme sahip olduğu o dönemde hazinenin idaresi ülkenin bekası ve gelişimi için kritik bir öneme sahipti. Yerel yönetimlerle alakalı çalışmaların da olduğu bu dönemde, yönetim biliminin kökeni Yunanlıların 'polis' kavramı ile niteledikleri şehir devletlerinin idaresi hakkındaki fikirlere dayandırılmıştır.[193] 17. yüzyıldan itibaren Nicolas de la Mare, Lorenz Von Stein gibi isimler dönemin yerel yöneticileri, bakanlıkların örgütlenmesi ve kamu görevlilerinin işe alınması konularında geniş çalışmalar ortaya koymuştur.[194] Bu dönemde kamu yönetimine dair düşünme faaliyetinde bulunan kişiler ağırlıklı olarak hukukçu yahut kamu görevinde bulunan profesyonellerdir.[195]

Kamu yönetimine hukuk ağırlıklı bu bakış Fransa'da o döneme kadar var olan hukuk okullarının baskın yapısı ile ilişkilidir. Müstakil bir siyaset yahut kamu yönetimi eğitiminin olmadığı bu dönemde devlet, egemen yönetici ile tebaasının ilişkilerinin hukuki çerçevesi açısından tanımlanmakta idi. Egemenin hakları yahut feodal beylerin hakları gibi konular devlete dair temel meseleler olarak tartışma konusu oluyordu.[196] Özellikle mutlakiyetçi rejimin siyasi iktidarı bir merkezde toplama çabası, yargı, yasama ve yürütme gibi farklı organların tek bir elde toplanma temayülü, egemenlik meselesi üzerine Roma hukukundan da derin bir şekilde yararlanan bir kamu hukuku tartışması başlatmıştır.[197] Yasama yetkisi ve iktidar kavramları kralın görevlerini ve haklarını belirlemek adına incelemeye tabii tutulmuştur.[198]

---

[192] Can Umut Çiner, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1 (2009): sf 3.
[193] Çiner, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi...", sf. 4.
[194] A.g.m, sf. 4-5.
[195] Jacques Chevallier, "Public Administration in Statist France", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 1 (1996): 68.
[196] Rukiye Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da Tarihsel Kökleri ve Kamu Hukuku Okulları Üzerine Notlar", *AÜEHFD*, Cilt 7, Sayı 3-4 (2003): 141.
[197] Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da ...", sf. 143
[198] A.g.m, sf. 144.

18. yüzyılda entelektüel alanda bir tartışma konusu olarak yönetim kavramı ile sıkça karşılaşıldığı görmekteyiz. Bu dönemde yönetim kavramı ile genel olarak adaletin ve maliyenin yönetimi kastedilir olmuştur. Fransız Devrimi'nden sonra hukuk tartışmalarında devrim ilkelerinin kurumsallaşması üzerinde durulduğu görülmektedir. Devrim sonrasında ortaya çıkan güçler ayrılığı ilkesi anayasal bir ilke olması hasebiyle tartışmaların merkezinde yer almıştır. [199] Bununla beraber üniversitelerdeki hukuk eğitimi neredeyse sadece Fransız Medeni Kanunu'nun incelenmesi ve tartışma konusu edilmesi şeklinde geçtiği için kamu hukuku bu dönemde kendi kavramları ve meseleleri açısından çok fazla bir gelişme gösterememiştir.[200]

19. yüzyılın başlarında üniversitelerde idare hukuku kürsülerinin kurulması, kamu hukukuna dair tartışmaların canlanmasına neden olmuştur. İdare hukuku medeni hukuk gibi bir 'code'a dayanmadığı için içtihatlar üzerinden giden tartışmalar gözlemlenmektedir. [201] Devletin hukuki yönü ağır basan bir olgu olarak kabul edildiği bu dönemde hukukçular farklı bakış açıları benimsemişlerdir. Bazıları hukuki bir sistem geliştirmek adına yönetim yapısına bakarken, diğer bir kısmı soyut devlet kavramı üzerinde düşünerek çeşitli siyasal projeler sunmuşlardır. Ayrıca normların ve olayların değerlendirilmesi üzerine yoğunlaşan 'teknisyen' şeklinde tabir edilebilecek hukukçular da bu dönemde etkin olmuştur.[202] 19. yüzyılın sonlarına doğru kamu hukuku konusu devletlerin kendilerine has sosyolojik özelliklerinin olduğunun kabulü ile sosyal bilimlerden beslenir bir hale gelmiştir. Bu bakış açısı ile hem kamu hukuku diğer hukuk dallarından biraz daha ayrışmış hem de sosyal bilimler ile hukuk alanının etkileşimi dikkate alınır olmuştur.[203]

Fransa'da kamu yönetimi biliminin kurucusu olarak kabul edilen Charles-Jean Bonnin yönetimin bilimsel olarak incelenmesi gerektiğini belirten ilk

[199] Çiner, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi...", sf. 11.
[200] Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da ...", sf. 147.
[201] A.g.m, sf. 149.
[202] Çiner, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi...", sf. 9.
[203] Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da ...", sf. 150.

kişidir.[204] 19. Yüzyılın başlarında yayınladığı 'Kamu Yönetiminin İlkeleri' başlıklı kitabı sonraları farklı başlıklarla defâatle basılmıştır. Bonnin, yönetimi toplum düzenini ve genel çıkarını kişilerin karşılıklı etkileşimleri içinde düzenleme olarak tanımlamaktadır. Bu şekli ile yönetim hükümet ile eş anlamlı değildir. Hükümet yönetimin muharrik motorudur. Bonnin yönetim bilimini, sosyal bilimlerden biri sayarak "sosyal ilişkilerin bilgisi" olarak tanımlar.[205] Bonnin kamu yöneticilerinin yönetim bilimi ile donatılması gerektiğini ifade ederek yönetim biliminin yalnız teorik bir uğraş olmadığını aynı zamanda idare pratiğinin etkinliğini arttırmak için kendisinden faydalanılacak bir alan olduğunu belirtir.[206]

Fransa'da kamu yönetimine dair kurum ve yapılar Eski Rejim'den itibaren görülse de bürokratik yapının profesyonelleşmesi, bürokratların siyasetin rastlantısal yapısına karşı korunmasına çaba gösterilmesi 19. yüzyılın sonlarını bulmuştur. Kamu görevlilerinin sınavla alınmasının yaygınlaşması da bu döneme denk gelir. Liberal devletin ortaya çıkışı ve gelişmesi ile devletin varlığı, kanuni dogma ile güvence altına alınmıştır. Liberal devlet anlayışı halkı, devlet karşısında korunması gereken, devletin gücüne karşı kendisine çeşitli güvenceler verilmesi gereken bir varlık olarak görmüştür. Bu nedenle 19. yüzyılda kamu yönetimi ile ilgili idareye dair hukuktan bağımsız bilimsel bakış açıları görülse de hukuk normları çerçevesinde devletin kurumlarının ve hareketlerinin değerlendirilmesi daha yaygındır. Zira devletin etkinliği ve verimliliğine dair tartışmalar halk üzerinde kısıtlanmaya çalışılan devlet gücünün istenenin tam tersi yönde artmasına neden olabilirdi. Devletin nasıl bir yasal çerçeve içinde hareket edeceğine dair hukuki bakış açısının ağır bastığı tartışmalar baskın olmasına rağmen, bu dönemde kısa süreli de olsa kamu yöneticisi yetiştirmeye yönelik okullardan mezun olanların kamu görevlerine girişte daha çok tercih edildiğini görüyoruz. Bu açıdan hukuki bakış açısı dışında kalan bilimsel ve teknik kamu yönetimi bilgisinin de önem arz ettiğini söyleyebiliriz.[207]

---

[204] Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, sf. 34.
[205] Akkaya, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da ...", sf. 10.
[206] A.g.m, sf. 10.
[207] Chevallier, "Public Administration in Statist France", sf. 68.

20. yüzyılda refah devleti olgusunun ortaya çıkması Fransa'da kamu yönetimine bakışta kati bir değişikliğe yol açmıştır. Refah devleti anlayışı ile toplum içinde daha etkin, daha çok alanda iş yapan ve toplumu ilgilendiren hemen her sahada girişimde bulunan bir hale gelen devletin işleyişini incelemek için sadece hukuk normları ve prensipleri yeter araçları sunmamaya başlamıştı. Her ne kadar hukukçular, idari gerçekliğe adapte olup kamu yönetimi alanında yapılan incelemelerde üstünlüklerini korumaya çalışsalar da gelişen rasyonalizasyon fikri ve idari reformlar sonrası çabaları yetersiz kaldı. 1950'lerde sosyoloji alanında kamu yönetimine dair çeşitli incelemeler yapan araştırmacıların görülmesinden sonra 1960'larda ortaya birden fazla yaklaşım çıktı.[208]

Kamu yönetimine dair çalışmalarda dikkat çekici bir artışın görüldüğü 1960'lardaki yaklaşımlardan ilki tarihi tecrübeden yararlanan hukuki yaklaşımdır. Hukuki yaklaşım devletin araçlarını ve kurumlarını açıklamada hukuk normlarını esas almanın yetersizliğini kabul etmekle beraber devletin her hangi bir organizasyon gibi görülemeyeceğini belirtmektedir. Zira devlet kendine has bir hukuki çerçeve içinde işlemektedir. Onu bağlayan hukuki kurallar ile özel işletmeleri bağlayan hukuki kurallar aynı değildir. Bu bakış açısını savunan araştırmacılar verimlilik ve rasyonalizasyon gibi konularda daha doğru incelemeler yapmak için kamu yönetim kurumlarının yapısına dair bilgilerin gerekli olduğunu kabul etmekle beraber hukuki çerçevenin esas olduğu fikrinden de vazgeçmemişlerdir.[209]

Bu dönemde etkili olan ikinci bakış açısı işletmeci modeldir. Pragmatik bir amaçtan yola çıkan bu bakış açısı, devlet kurumlarını bir işletmeye benzeterek rasyonel ve etkin bir şekilde işlemelerinin yollarını arar. Modern örgüt teorilerini devlet kurumlarına uygulayan bu bakış açısı, ilk başta alandakilerin direnişi ile karşılaşsa da 1960'larda üst düzey kamu yöneticilerinin işletmeci-yönetici yapılması ile kendisine geniş bir alan bulmuştur. Fransa'daki büyük işletme eğitimi veren okulların ve araştırma enstitülerinin de etkisi ile faydacı ve görev merkezli bir inceleme

[208] A.g.m, sf. 69.
[209] A.g.m, sf. 69.

çerçevesi sunan bu yaklaşım akademik alanda kabul ve rağbet görür hale gelmiştir. 1980lerden sonra kamu kurumlarının örgütsel yapısından kamu politikası alanına yönelen bu yaklaşım daha geniş etkili siyasi ve idari olayları incelemeye başlamıştır.[210]

20. yüzyılda Fransa'da kamu yönetimine dair bilimsel çalışmalarda gördüğümüz üçüncü yaklaşım sosyolojik yaklaşımdır. Bu yaklaşım siyaset bilimci, sosyolog ve bazı hukukçulardan oluşan büyük bir grubun farklı açılardan sosyoloji ilminden yararlanarak kamu yönetimi kurumlarını ve görevlilerini incelemelerini kapsar. Kamu kurumlarının örgütler sosyolojisi açısından incelenmesi, kamu görevlilerinin ve kurumlar arası ilişkilerin siyaset sosyolojisinin güç kavramı etrafındaki tartışmaları açısından incelenmesi ve karar verme süreçlerinin bireysel hususlara dikkat edilerek incelenmesi buna örnek olarak verilebilir. Bu incelemeler sırasında hukuki normlar önemli görülmemiş sadece sosyolojik bir yaklaşım benimsenmiştir. 1980'lerde örgütler teorisinin inceleme imkanını tüketmesi ve refah devletinin krizi sonrası hukukun devlet incelemelerinde etkin hale gelmesi gibi etmenler sosyolojik yaklaşımın bir nebze gerilemesine neden olmuştur. İşletmeci yaklaşımda olduğu gibi kamu politikalarının öne çıkan bir mesele haline gelmesi sosyolojik yaklaşım için taze inceleme konuları ortaya koymuştur.[211]

Günümüzde Fransa'da kamu yönetimi incelemeleri konusunda yukarıda bahsedilen üç yaklaşımın da farklı derecelerde de olsa etkinliğini sürdürdüğünü söyleyebiliriz. Bununla beraber kamu yönetimine dair incelemelerin toplum ve devlet nezdinde çok fazla baskın olduğu iddia edilemez. Kamu yönetimine dair araştırmaların siyasal eyleme rehberlik etme imkanı son derece sınırlıdır. Akademi alanında kamu yönetimi çalışmalarına yönelim azalmıştır. Alan kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde kullanılan teknik bir mesele halini almıştır.[212]

[210] A.g.m, sf. 70, Kickert, "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe", sf. 546.
[211] Chevallier, "Public Administration in Statist France", sf. 70.
[212] A.g.m, sf. 71.

Fransa'da kamu yönetimi düşüncesinin dönüşümüne baktığımız zaman, devletin toplumda özel bir yeri olduğunu görmekteyiz.[213] Devletin sosyal alandaki otonomisi ve üstünlüğü, bakış açıları değişse de kendini hissettirmektedir. Devlet kendine has kuralları, bölünmez işleyişi ve toplum çıkarının temsilcisi olarak varlık bulmuştur. Tarihi tecrübenin de etkisi ile devlet geniş ve farklılaşmış bir ilgi ve eylem alanında hareket ederek müdahaleci bir geleneği sürdürmüştür. Liberal bir devletten beklenmeyecek bir şekilde ekonomik, altyapı ve düzenleyici alanlarda kar etmeyen girişimlerde bulunmaya devam etmiştir. Kamu yönetiminin halkın çıkarı için ekonomik düzenleme ve sosyal dağıtım yapmasına göz yumulmuştur.[214]

Kamu yönetiminin nasıl kavrandığı kamu yöneticilerinin nasıl yetiştirildiği ile doğrudan alakalı bir meseledir. Zira devletin hangi açıdan görüldüğü (hukuki bir varlık, kendine has özellikleri olan büyük bir örgütsel yapı, toplumla ilişki halinde sosyolojik bir olgu) devlet görevlilerinden beklenen şeyin ne olduğunu etkiler. Dolayısı ile kamu yöneticilerinin nasıl bir şekilde yetiştirileceği meselesi ortaya çıkar. Sonraki kısımda Fransa'da kamu yöneticisi yetiştiren kurumların tarihsel dönüşümüne ve günümüzdeki durumuna bakacağız.

D. Fransa'da Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Fransa'da bürokrasinin yapısı ve bürokratların niteliği, siyasi rejim ve kamu yönetimi anlayışı ile paralel olarak değişmiştir. Kraliyet döneminde satın alınan ve soyluların baskın olduğu bir alan olan bürokrasi, cumhuriyet rejimine geçilmesi ile kralın şahsi görevlisinden, gayri-şahsi devletin hizmetkarı haline gelmiştir. Devlet görevlileri sadece soylu ailelerden gelen kimseler değil, eğitimli ve yetişmiş profesyoneller olmaya başlamıştır. Bürokratlar belli bir kariyer imkanı olan ve rastgele kararlarla yerlerinden edilemeyen memurlar olarak düzenli bir yapı oluşturur. Weber'in resmettiği düzenli, disiplinli, güvenilir, etkin, düzenleme ve

[213] Luc Rouban, "The Political and Administrative Elites", (Ed. Pascal Perrineau ve Luc Rouban) *Politics in France and Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2009): 129.
[214] A.g.m, sf. 67.

kurallarla idare edilen, belli bir hiyerarşi içinde yer alan ve hesap verebilir bürokratik yapı Fransa'da da görülmektedir. Bu bölümde Fransa'da bu bürokratik yapının üst kademesi olan kamu yöneticilerini yetiştiren kurumları inceleyeceğiz.

Eski Rejim döneminde Fransa'da bürokrasiyi oluşturan elit kesim, sadece bir bilgilendirme yapıldıktan sonra görev yapacakları yerlere gönderiliyordu. Sistematik bir biçimde göreve başlamadan önce veya göreve başladıktan sonra verilen bir eğitim programı yoktu. Kamu görevlileri tayin edildikleri birim içerisinde yetişiyordu. Devrim sonrası devletin hukuki kurallar çerçevesinde hareket etmeye başlaması ve devlet kurumlarının modernleşmenin de etkisi ile daha profesyonel hale gelmesi kamu görevlilerinin daha yetkin olması ihtiyacını doğurdu. Bu profesyonelliği ve yetkinliği saplamaya yönelik ilk ciddi girişim 1848 yılında Milli İdarecilik Mektebi (Ecole Nationale d'Administration) adı altında kurulan bir yönetici yetiştirme okuluydu.[215] Ancak bir sene açık kalan bu okul iç siyasi çekişmeler ve hukuk okullarının kendilerini tehdit altında hissederek karşı çıkması sonrasında kapatıldı.[216] Bu süre içinde verilen eğitim bir giriş sınavıyla kabul edilen öğrencilerin iki yıl süren pratik bilgiler ağırlıklı bir program sonrasında ikinci bir sınavla bitirilmesi öngörülen bir programa tabiiydi. Okulun kapatılmasında böyle bir eğitim kurumuna ihtiyaç olduğuna dair görüşlere rağmen genel kabul görmüş teorik bir arka planının olmaması da etkilidir.[217]

Bu başarısız girişimden sonra 1871 yılında Serbest Siyasi İlimler Mektebi (Ecole libre des Sciences Politiques) kuruldu. Bu okul yüksek yönetici yetiştirmeye adanmış bir okul olmamakla beraber, Milli İdarecilik Mektebi'nin 20. yüzyılda tekrar ihdas edilmesine kadar geçen sürede hukuk dışı idari meselelere dair verdiği eğitimle öne çıkmıştır. Bu okul mezunlarının başarısından dolayı uzun zaman üst idari kademelere girmek isteyenlerin başvurduğu bir eğitim kurumu olmuştur. Okulun özel

[215] Catherine Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", *Comparative Education*, Vol. 15, No. 1 (1979): 11-12.
[216] Ramazan Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 24 (2009): 292.
[217] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf. 12.

olması ve pahalı bir eğitiminin olması öğrencilerin sadece belli bir sosyo-ekonomik gruptan gelmesi sonucunu doğurmuş, neredeyse Parislilere özgü bir eğitim kurumu haline gelmiştir. Devlet kurumlarının birbirinden bağımsız bir şekilde ayrı sınavlarla memur alması da devlet bürokrasisindeki elitleşme temayülünü kuvvetlendirmiştir.[218]

İkinci dünya savaşı sonrasında idari alanda reform ihtiyacı tüm siyasi kesimlerin hem fikir olduğu bir konu idi. Kamu görevlerine girişin halkın her kesimine açık demokratik bir şekilde olması ve üst düzey yöneticilerin özel bir eğitimden geçirilmesi gerekliliği konusundaki tartışmalar günümüzde hala öğrenci yetiştirmeye devam eden ve alanında en önde gelen kurumlardan birisi olan Ecole Nationale d'Administration (ENA) kurulmasına yol açtı.[219] ENA'nın kuruluş fikrinin Fransa'daki siyasi aktörlerin ortak bir kararı olduğu belirtilir.[220]

ENA'nın kuruluşunun birden fazla pratik sonucu oldu. İlk olarak bakanlıkların kendi alımlarını yapmalarının önü kesilerek merkezi bir sisteme geçildi. Bu durum hem bakanlıkların memur alımındaki ayrıcalıklarını kaldırarak bir nevi güçlerini zayıflattı hem de Fransız bürokrasisini aşırı kanuncu olmaktan ve belli bir sosyo-ekonomik gruba ait olmaktan kurtarmayı amaçladı.[221] Kurumların kendi memurlarını seçmesi sonucu aşırı uzmanlaşma ve kurumlar arası bölünme olduğunu dikkate aldığımızda, yeni sistemin daha genel bilgilere sahip görevliler yetiştirmeyi hedeflediğini söyleyebiliriz. Bu şekilde kurumlararası yatay geçişliliğin artarak genel anlamda verimliliğin arttırılması hedeflendi.[222] Ayrıca eskiden beri varolan ve 'Grand Corps' olarak adlandırılan kamu hizmet gruplarından en öne çıkan maliye, danıştay, sayıştay ve dışişleri gibi yüksek önem arz eden memuriyetlere girenlerin bizzat devlet kontrolünde eğitimi sağlanacaktı.[223]

[218] Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", sf. 414.
[219] Suleiman, *Elites in French Society,* sf. 41.
[220] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 292.
[221] Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", sf. 414.
[222] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 293.
[223] Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", sf. 414.

Yüksek yöneticilerin ENA mezunlarından olması[224] hedeflendiği için o döneme kadar memuriyete girenlerin bir çoğunun mezunu olduğu Serbest Siyasi İlimler Mektebi millileştirilerek Siyasi İlimler Enstiütüsü olarak üniversiteye bağlı bir kurum haline getirildi. Bu okullar ENA'ya girmeden önce hazırlık mahiyetinde eğitim veren kurumlar haline geldi. En meşhurları Paris Üniversiesine bağlı Science Po olmak üzere Strasbourg, Grenoble, Bordeux ve Lyons gibi şehirlerde üniversitelere bağlı olarak benzer enstitüler kurulmuştur.[225] Bu enstitülerden mezunlar ENA'ya kabul edilenler arasında %80'den yüksek bir oranı oluşturur.[226]

ENA ilk başta Fransız hükümetinin yüksek yönetici ihtiyacına yönelik bir kurum olarak kurulmuştur ve az sayıda yabancı öğrenciye yer vermiştir. Zamanla kısıtlı sayıda yabancı öğrenci kontenjanı artmış, Avrupa Birliği'nin etkin bir yapıya bürünmesi ile okul diğer Avrupa ülkeleri ile daha entegre bir hale gelmiştir. ENA'nın bir başka tarihsel özelliği Fransız sömürgelerinde kurulan yönetici yetiştiren okulları kendi bünyesine katmasıdır. 18. yüzyıldan başlayarak sömürgelerde Fransa'nın hakimiyetini sağlamlaştırmak ve yönetimsel etkinliğini arttırmak amacıyla burada yönetici pozisyonunda bulunan yerli halktan kimselerin belli bir eğitim programına tabii tutulup ülkelerine geri gönderilmesi fikri sürekli gündeme gelmiştir. Bu anlamda 1885 yılında Fransa'ya getirilen bazı Kımerlilerin eğitim alması ile başlayan süreçte Kamboçya Okulu adı verilen bir kurum oluşturulmuştur. Bu kurumun amacı getirilen yabancıların merkez ülke olan Fransa'yı tanımaları hem de kendi ülkelerinde alacakları görevlerde etkili olmalarını sağlayacak bir eğitim almalarıdır. 1892 yılında Kamboçya Okulu Sömürge Okulu ile birleştirilmiş, burada farklı Fransız sömürgelerinden gelen öğrencilere yönetim bilgisi ve "sömürge bilimi"nin öğretilmesi amaçlanmıştır.[227]

Bu okulda hem sömürge ülkelerinde yöneticilik yapacak kimselere hem de bu ülkelerde tarım ve ticaret alanında uğraşacak kimselere eğitim

[224] Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", sf 51.
[225] Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", sf. 415.
[226] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf. 12.
[227] Can Umut Çiner, "Sömürgecilikten İşbirliğine Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Ulusal Yönetim Okulu (ENA) Deneyimine Farklı Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 4 (2010): 54-56.

verilmiştir. Okulda öğretilen konular arasında "Dünya Sömürgecilik Tarihi, Dünyanın Fiziki Coğrafyası" gibi genel konuların yanında sömürge ülkelerindeki pratik yaşama yönelik "Hijyen, Günlük Tıp Bilgisi" gibi konularda da dersler yer almaktadır.[228] Ayrıca "sömürgecilik politikası, ekonomisi, sömürge yönetimi, sömürge yönetimi hukuku, sömürge üretimi, askeri ve fiziksel eğitimler" de programda yer almıştır.[229]

Sömürge Okulu değişen konjonktüre göre önce Denizaşırı Fransa Okulu'na, daha sonra Denizaşırı Yüksek Eğitim Enstitüsü'ne dönüştürülmüştür. Bu sürecin altında sömürgecilik fikrinin gittikçe zayıflaması, fakat bu ülkelerde hala etkinliğini korumaya çalışan Fransa'nın sömürgecilik yerine 'işbirliği' ve 'kalkınma' gibi kavramlarla bu ülkelerle olan ilişkilerini sürdürmek istemesi yatmaktadır. Bu okullarda sunulan eğitim programı da ilmi gelişmelere paralel olarak zamanla değişime uğramış sosyoji, etnoloji, İslam dünyası gibi konular müfredata girmiştir. Her ne kadar okulun adı, müfredatı ve kullanılan terminoloji değişikliğe uğrasa da Fransa'nın bu ülkelerin yönetimlerinde eğittiği yöneticiler vasıtası ile etkin ve müdahil olma arzusu değişmemiştir.[230]

Okulun dönüşümü bununla sınırlı kalmamış hem eski sömürgelerde yerel ENA'lar kurulmuş hem de Enstitü Amerika'nın az gelişmiş ülkelerde yürüttüğü destek politikasından da etkilenerek tüm dünyaya açılma fikri ile Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü olarak değiştirilmiştir. Az gelişmiş ülkelere etki etme hususunda Anglo-Sakson ülkelerinden geri kalmamaya çalışan Fransa bu okul ile "Fransız hukuk geleneğine göre biçimlendirilmiş, ancak kendi ülkesinin özel koşullarına da uygun yabancı yönetici" yetiştirmeyi amaçlamıştır.[231] 2002 yılında okul ENA ile birleşerek bir anlamda bu misyonunu ENA'ya devretmiştir. Az gelişmiş ülkelerdeki yönetim okulları ile olan ilişkileri ENA yürütmeye başlamış, Avrupa Birliği kapsamındaki entegrasyon çalışmaları ile de hem kendi komşuları hem de diğer dünya ülkeleri nezdinde kamu yöneticisi eğitimi noktasında etkin bir

[228] Çiner, "Sömürgecilikten İşbirliğine Kamu ...", sf. 56.
[229] A.g.m, sf. 56.
[230] A.g.m, sf. 57-59.
[231] A.g.m, sf. 63-64.

rol almaya başlamıştır.[232] ENA odağını, Fransa'dan Avrupa Birliği eksenine kaydırmıştır.[233]

E. Ecole Nationale d'Administration

ENA esas olarak bir okul gibi değil, mesleki eğitim ve staj yeri gibi görülebilir.[234] Zira kurumun kuruluş felsefesi üst düzey kamu yönetimi mevkilerine yöneticilerin seçilmesini ve yetiştirilmesini sağlamaktır. Fransa'daki hizmet gruplarından en yükseği olan A sınıfındaki kadrolar ve yüksek yöneticilik mevkiine gelebilmek için ENA mezunu olmak gerekmektedir. [235] Amaç modernleşen toplumun kamu kurumlarının üzerine yüklediği görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak yöneticiler yetiştirmektir. Bu yöneticilerin en güncel ve yönetimin ihtiyaçlarına uygun bir eğitim almalarını sağlamak öncelikli hedeftir.[236]

ENA'ya girmek için 3 farklı yol mevcuttur.

1- Bir fakülte mezunu olanlar için yapılan sınav (en az 3 yıllık bir yüksek öğrenim gerekmektedir)

2- Halihazırda kamu sektöründe çalışanların girdiği sınav (herhangi bir diploma aranmaksızın kamu sektöründe en az 4 yıl çalışmış olma şartı gerekmektedir)

3- Seçilmişler ve özel sektörde çalışıp ENA'ya girmek isteyenlerin girdiği sınav (herhangi bir diploma aranmaksızın 8 yıl boyunca seçimle gelinen bir görevde –özellikle yerel yönetimlerde yer alan kimseler için- veya aynı süre boyunca özel sektörde çalışmış olmak gerekmektedir)

Adaylar bu sınavlara kısıtlı sayıda tekrar girebilir. Herhangi bir sınava 3 kereden çok, toplamda ise sınavlara 5 kereden çok girilemez.[237]

---

[232] A.g.m, sf. 66-67.
[233] Can Umut Çiner, "Güncel Fransız Yönetim Yazını", *MEMLEKET SiyasetYönetim*, Cilt 3, Sayı 8 (2008): 152.
[234] Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", sf. 415.
[235] Barbaza, "Fransa'da Kamu Yöneticilerinin Başlangıç Eğitimi", sf. 81.
[236] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 293.
[237] A.g.m, sf. 294.

Bu sınavlarda adaylara genel kültür, idare hukuku, kamu maliyesi, ekonomi, sosyal, Avrupa Birliği ve uluslararası ilişkiler gibi konularda sorular yöneltilmektedir. Buradan ENA'ya girmek için belli bir bilgi birikimine sahip olmak gerektiğini görebiliyoruz. Bu nedenle Siyasi İlimler Enstitülerinde okuyan adaylar diğer adaylara karşı daha avantajlı konumda olmaktadır. [238] Giriş sınavlarında adayların daha önceki eğitimlerinde edindikleri bilgileri ne kadar içselleştirdikleri, bu bilgileri sentez edebilme ve kendini ifade etme kabiliyetleri incelenir.[239]

ENA'ya giriş sınavları tarafsız bir şekilde değerlendirilmesi için rastgele seçilen ve kendi başlarına sınav kağıtlarını değerlendiren iki kişi tarafından incelenmektedir. Yazılı sınavdan ayrı olarak yapılan mülakat sınavı da bir jüri önünde gerçekleştirilerek sınavlarda keyfi notlar verilmesinin önüne geçilmiştir. ENA her yıl yaklaşık olarak 90 Fransız öğrenci ve 40 kadar yabancı öğrenci almaktadır. 2006 yılında alınan öğrenciler içinde 90 kişiden 50'si Paris ve çevresinde yer alan bölgelerde doğan kişilerden seçilmiştir.[240] Bu bilgi ENA'ya giriş sınavlarında gayri ihtiyari de olsa toplumun belli bir kesiminin baskın olduğunu göstermektedir.

ENA'nın benzeri kamu yöneticisi yetiştiren kurumlardan bir farkı da bünyesinde sabit hoca olarak sadece iki kişinin olmasıdır. Diğer hocalar çeşitli eğitim kurumlarından yahut kamu kuruluşlarındaki deneyimli yöneticiler arasından seçilerek ders vermek üzere okula davet edilir. Okuldaki sabit hocalar yabancı dil olarak Fransızca öğreten bir kişi ve bir spor hocasından oluşur. Neredeyse 1000'den fazla hoca her yıl okulun farklı eğitim modülleri için koordineli bir şekilde eğitim verir.[241]

ENA bünyesinde öğrencilere bir çok farklı konuda ders verilmektedir. Hukuk düşüncesi ve yasa tasarısı hazırlama, ekonomik düşünce ve karar verme, finans-bütçe analizi ve yönetimi, hükümetin merkezi ve yerel düzlemdeki rolü ve hareket kanalları, Avrupa Birliği ve uluslararası alanda

[238] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf. 12-13.
[239] Oğuz Onaran, *Yönetici Sınıfın Eğitimi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1967): 27.
[240] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 294-295.
[241] http://www.ena.fr/index.php?/en/institution/Organization

çalışmanın metotları ve zorlukları, hükümet kurumlarında idare ve yönetim, işgücü denetimi ve kamu politikası konsepti ENA öğrencilerinin üzerine eğitim gördüğü konulardandır. Bunlara ek olarak know-how olarak tabir edilen iletişim, pazarlık ve uygulama (bireysel ve bir ağ içinde) konularında kamu görevlilerinin sahip olması gereken yetilerin de öğrencilere kazandırılması amaçlanmaktadır. Teorik bilgilerin kamu yöneticilerinin yetişmesi için yeterli olmayacağı düşüncesi ile ENA öğrencilerin stajlar vesilesi ile aktif olarak farklı yönetim kurumlarında bulunduğu bir program hazırlamıştır.[242]

ENA staj programı 3 modülden oluşmaktadır. Bunlar Avrupa modülü, yerel yönetim modülü ve kamu sektörü yönetimi ve işletmesi modülüdür. Her modül adayların farklı bir açıdan almaları muhtemel olan görevlere yönelik hazırlanmalarını sağlar. Avrupa modülü Avrupa Birliği'ne dair bir problem ya da projenin çalışıldığı bir programdır. Stajdan önce öğrenciler Avrupa Birliği kurumlarını, yasalarını ve politikalarını öğrenirler. AB yasamasının nasıl işlediğini de inceleyen öğrenciler ayrıca çok taraflı pazarlık metotlarını öğrenirler. Yoğun bir İngilizce eğitimi alan öğrenciler staj sürecinde Avrupa Birliği'ne ait veya Avrupa Birliği ile işbirliği içinde olan uluslararası bir kurumda staja gider. 17 haftalık bu stajda öğrenciler Avrupa Birliği'nin işleyişini gerçek projelerde yer alarak her kurumsal seviyede anlamaya çalışır ve bu sürenin sonunda staj programının yöneticisine deneyimleri hakkında bir rapor sunar.[243]

Milli Bölgesel Çalışmalar Enstitüsü (INET) ile ortaklaşa düzenlenen ikinci modülde öğrenci, Fransız yerel yönetim kurumlarında (bölgesel meclis) ve diğer yerel yönetim kuruluşlarında yer alır. 22 hafta süren bu stajda öğrenci yerel yönetimlerin işleyişine ve meselelerine dair içerden bir gözlem yapma şansına sahip olur. Öğrenciler yerel yönetimlerde kamu politikalarının nasıl uygulandığı ve yerel aktörlerle işbirliği yapmanın

[242] www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program
[243] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/The-Europe-module

yolları gibi konularda deneyim kazanır. Bu stajı bitirmek için de sorumlu yöneticiye bir rapor sunulması gerekmektedir.[244]

Son modül olan kamu yönetimi ve işletme modülünde öğrenciler, kamuya ait veya özel sektörden bir kurumda staj yaparlar. Bu modülün amacı öğrencilerin kamu kurumlarının modernleşmesi ve idari reformlar hakkında bilgi sahibi olmalarıdır. Grup yönetimi, proje yönetimi, yönetimin denetimi ve değerlendirme gibi performansa dair konularda eğitim alan ve projelerde yer alan öğrenciler, işe başladıkları kurumlarda proje yönetebilmelerine ve altlarında çalışan grupları idare edebilmelerine yardımcı olacak yetiler kazanır. 15 hafta boyunca öğrenciler proje yönetimi, insan kaynakları veya finansal yönetime dair bir proje kapsamında bünyesinde bulundukları kurumda çalışan öğrenciler bu çalışmalarını ilgili yöneticiye sundukları bir rapor ile nihayete erdirirler.[245]

ENA'nın sunduğu staj programları öğrencilerin çalışacakları devlet kurumlarındaki problemlere işe başlamadan vakıf olmalarını sağlar ve işe başlar başlamaz ortama adapte olmalarını kolaylaştırır. Ayrıca aktif olarak projelerde çalışan öğrencilerin, yönetici adaylarının sahip olması beklenen analiz yapma, karar verme, iş yapma sürecini yönetme gibi uzmanlık alanı olmayan yetkinlikler kazanmasını sağlar. Kamu kurumlarının nasıl işlediğini, belgelerin nasıl yazıldığını öğrenen öğrenci göreve başladığı zaman karşısına gelen bir dokümanı ya da meseleyi anlamakta zorluk çekmez. Kurumun işleyişine dair önceden sahip olduğu fikirler vasıtasıyla meselenin özünü anlayıp çeşitli çözüm senaryoları oluşturabilir. Bu eğitim metodu kamu kurumlarının sürekli değişen bir toplumun ihtiyacına cevap vermesi için belli konularda uzmanlığa sahip değil fakat uzman kişileri problemlerin çözümüne ulaşmak için yönlendirebilecek nitelikte yöneticilere ihtiyacı olduğu fikrinin sonucudur.[246]

ENA öğrencilerinin en az iki modern dilde yetkin hale gelmesini istemektedir. Birinci dil olarak İngilizce, Almanca ve İspanyolca'dan birini

[244] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/Local-government-module
[245] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/Public-Administration-and-Management-Module
[246] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 295.

seçebilen öğrenciler ikinci dil olarak İngilizce, Almanca ve İspanyolca, İtalyanca, Rusça, Portekizce, Arapça ve Çince'den birini tercih etmek durumundadır. Dil eğitimi, öğrencilerin seçtikleri dilleri profesyonel iş hayatlarında kullanımlarını amaçlamaktadır. Buna yönelik olarak eğitimde röportaj yapma, film, dergi, web sitesi veya belge hazırlama gibi öğrencilerin bu dilleri aktif olarak kullanabilecekleri metotlardan yararlanılmaktadır.[247] "Sağlam kafa sağlam vücutta bulunur" düsturunca dil eğitiminin yanında öğrencilere bir çok modern spor dallarından tercih yapabilecekleri bir spor eğitimi programı da sunulmaktadır.[248]

ENA bünyesindeki öğrenciler eğitim süreleri boyunca her modülden ve programdan ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Değerlendirme süreci yazılı veya sözlü, bireysel veya grup olarak yapılabilir. Stajların sonunda öğrencilerin sunduğu raporlar değerlendirmede büyük önem arz etmektedir.[249] ENA değerlendirme sürecinin çok ciddi ve rekabetçi olması ile ün salmış bir kurumdur. Ayrıca öğrencilerin ENA'ya girdikleri zaman devlette 10 sene boyunca çalışacaklarına dair bir sözleşme imzalamaları da ayrı bir stres etkeni olarak görülebilir. Eğitim hayatı boyunca da maaş alan öğrenciler okulu bırakmak yahut devlette çalışmamak istedikleri takdirde tazminat ödemekle yükümlü olmaktadır. Öğrencilerin bu aşırı rekabetçi ortamdan etkilendikleri, hatta bir değerlendirmede ikinci geldiği için intihar edenlerin anlatıldığı bu kurum; mezunlarının, geldikleri yerden bağımsız olarak elitist olmalarına katkıda bulunmaktadır.[250]

ENA sınavla aldığı öğrencilere sunduğu bu temel program dışında kamu kurumlarında ve özel sektörde çalışan yöneticilere yönelik kısa eğitim programları da yapmaktadır. [251] Ayrıca kamu görevlileri, seçilmiş yöneticiler, özel sektör çalışanları ve sivil toplum kuruluşlarındaki profesyonellere yönelik özellikle Avrupa Birliği ile alakalı yoğun kişiselleştirilmiş kursları bulunmaktadır. ENA kamu sektöründe ve

[247] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/Foreign-languages
[248] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/Sports
[249] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program/Grades-and-examinations
[250] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf. 12, 15.
[251] Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", sf. 89.

askeriyede çalışıp yüksek yönetici olmak isteyen kimselerin yükselmeleri için gerekli donanımları kazanmalarına yönelik yetiştirme programları da sunmaktadır. [252]

İlk açıldığında sadece Fransa'nın içinden öğrencilere yer veren ENA, zamanla çeşitli şekillerde uluslararası işbirliklerine ve öğrenci alımlarına başlamıştır. Özellikle son zamanlarda Avrupa Birliği'nin yükselişi ile çeşitli işbirliği modelleri ile hem üniversite seviyesinde hem de Avrupa Birliği kurumlarında yönetici olacak kimselere yönelik kendi temel eğitim programının dışında çalışmalara başlamıştır. Hatta yerel ve yabancı kurumlara yönelik onların istediği konu ve meseleler üzerine özel eğitim programları sunan ENA yönetici eğitimi konusunda her türlü kitle ile muhatap olma imkanı elde etmiştir.[253] Bu hamleler ile ENA sadece Fransız devletinin ihtiyacı olan yüksek yönetici yetiştirme hedefini geliştirip komşularına ve bütün dünyaya hitap eden bir kurum haline gelmiştir.

ENA deneyime öncelik veren çok yönlü bir eğitim vermeyi amaçlamaktadır. Öğrencilerin sadece kamu yöneticilerini ilgilendiren farklı konularda bilgi ve deneyim sahibi olması değil aynı zamanda "her şey unutulduğunda geriye kalan sağlam bir genel kültür" sahibi olmaları amaçlanmaktadır. [254] Bu kültürü yönetme kültürü olarak tanımlamak yerinde olacaktır. ENA mezunlarının tarih, coğrafya, siyasal ve ekonomik bilimler, felsefe ve sosyoloji gibi alanlardan beslenerek entelektüel bir yönetici profili çizmeleri beklenmektedir. Öğrencilere bir kamu hizmeti felsefesi verilmeye çalışılmaktadır.[255] Farklı okullardan ve kurumlardan gelen öğrencilerin kaynaşarak birlikte hareket etme ve karar verme kabiliyeti kazanmaları amaçlanmaktadır.[256] Bu yönüyle ENA geleneksel yönetim kültüründen modern yönetim kültürüne geçişi temsil etmektedir. İşletmecilik kültürü, verimlilik, amaçlar ve sonuçlar doğrultusunda hareket etme, performans ve sorumluluk nosyonu, bireysel ve örgütsel gelişme ve kamu hizmeti anlayışı, modern yönetim kültürünün

[252] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation/continuing-education
[253] http://www.ena.fr/index.php?/en/formation
[254] Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", sf. 88.
[255] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 21.
[256] Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", sf. 91.

yansımalarıdır. Bireylerin kendilerini geliştirmesi, bununla beraber görev yaptıkları kurumların da gelişmesini sağlaması amaçlanmaktadır. ENA mezunları sadece bir kamu yöneticisi olarak değil, çalışma mevkilerinde liderlik yapacak şekilde hazırlanmaktadır.[257]

ENA mezunları (enarque) pek çok zaman elitist ve kibirli olmakla eleştirilmiştir. Bunun en temel sebebi, okula giriş sınavlarının çok seçici olmasıdır. Okul mezunlarının "soğuk, mesafeli, ekip çalışmasından, istişare ve modern yönetim tekniklerinden yoksun olmaları, yeni teknolojilere boyun eğmemeleri, uluslararası açılımlarının zayıf olmaları, ekonomik yasaları pek iyi tanımamaları, hukuki bilgilerinin yetersiz olmaları" gibi hususlarda eleştirildikleri belirtilmektedir. [258] Bununla beraber kibirlilik halinin eğitim boyunca muhatap olunan rekabetçi ortamdan ötürü kaybolduğu da iddia edilmektedir.[259]

ENA'nın elitist bir yönetici grubu oluşturduğu iddiası hayli dile getirilmektedir. Bunun bir kaç sebebi bulunmaktadır. İlk başta okula giriş sınavlarında başarılı olabilmek için sağlam bir hazırlık gerekmektedir. Bu hazırlık ancak bazı okullarda tam olarak layıkı ile yapılabilmektedir. Bu okullar ülkenin merkezi sayılabilecek Paris bölgesinde yer almaktadır. Bundan dolayı ENA'ya kabul edilenler arasında doğum yeri Paris olmasa da meskun olduğu yer Paris ve civarı olanların hatırı sayılır bir yüzde oluşturduğunu görüyoruz.[260] Mezunların hangi kamu hizmet grubunda yer aldıkları incelendiği zaman, üst düzey hizmet grubunda olan ailelerin çocuklarının da bu grupta ya da başka yüksek hizmet gruplarında işe girdiği görülmektedir.[261] ENA mezunlarının hep yüksek hizmet gruplarını seçtiği dikkate alınırsa, böyle bir devamlılık elde edilen eğitim ve işe girme imkanları açısından şaşırtıcı olmayacaktır.[262] Bu anlamda ENA'nın kuruluş felsefesinde yer alan kamu hizmetlerinde görev alan kimselerin sosyal tabanının genişlemesi fikri başarısız olmuştur. Zaman geçtikçe bu

[257] O'nuallain, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması", sf. 30.
[258] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 296.
[259] A.g.m, sf. 296.
[260] Onaran, *Yönetici Sınıfın Eğitimi* , sf. 50.
[261] Henry W. Ehrmann, *Politics in France* (Boston: Little, Brown and Company, 1968): 133.
[262] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf.13.

konuda iyileşme olsa da istenilen seviye ye gelinmediği görülmektedir.[263] Eğitim sisteminin etkilendiği sosyal eşitsizlikler giderilmeden istenen seviyede tabana yayılmış bir profile ulaşmak mümkün gözükmemektedir.[264]

ENA sadece kamu kurumlarına yüksek yönetici yetiştiren bir kurum olmaktan çıkıp hem siyasi alanda hem de özel sektörde etkin bir yere gelmenin bir yolu haline de gelmiştir. Kamu kurularında yüksek yönetici iken siyasete atılan yahut özel sektöre geçen önemli isimler vardır. Siyaset geçenler arasında Jacques Chirac[265] ve François Hollande gibi başkanlar ile birçok başbakan ve bakan mevcuttur. Yani ENA mezunu olunduğunda sonrasında kariyer tercihinde bulunulan her alanda önde bir figür olmak mümkündür. [266] Bu açıdan ENA'nın Fransa'nın kritik mevkilerinde hegemonik bir üstünlüğü olduğu söylenebilir. [267] ENA mezunlarının nispeten genç bir yaşta önemli mevkilere gelip kariyer basamaklarını hızlı bir şekilde çıkma imkanlarının kibirliliğe ve deneyim eksikliğine sebep olacağı da iddia edilmiştir.[268]

ENA mezunlarının bir grup kültürüne sahip olduğu ve kapalı bir klüp benzeri bir grup oluşturdukları belirtilmektedir. Mezuniyet sonrasında da birbirlerinden kopmayan öğrencilerden, özellikle aynı hizmet grubunda yer alanlar arasında, kişisel ilişki düzeyinde bağlantılar devam etmekte, kendi aralarından kimseleri başka bakanlıklar, kamuya ait ya da özel kuruluşların yönetim kademelerine yerleştirme çabası göstermektedirler. Kamu hizmetinden özel sektöre geçmeye hazırlanan birisi için bu arkadaş ağı piyasa taraması yaparak en uygun pozisyonu bulmasına yardımcı olmaktadır.[269]

Bu eleştirilere rağmen ENA işe girme usulünde, daha önce görülmeyen 'çalışanın çalışacağı kurumu seçmesi' gibi bir yenilik getirmiştir. ENA'dan

[263] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 297.
[264] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 24.
[265] Safran, "France", *Politics in Europe*, sf. 112.
[266] Mackenzie, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", sf. 15.
[267] Şengül, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin ...", sf. 298.
[268] Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 24.
[269] Lubatkin ve diğerleri, "Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France", sf. 880.

mezun olan öğrenciler bütün eğitim süresince aldıkları notlar ile son sınav ve mülakatları neticesinde bir sıralamaya tabii tutulurlar. Bu sıralamaya göre öğrenciler istedikleri hizmet grubunda çalışmayı tercih edebilirler. Özellikle maliye, sayıştay ve danıştay gibi devlet kurumları ve özel sektör nezdine etkin ve güçlü olan kurumlar üst sıralardaki mezunlar tarafından tercih edilmektedir. [270] Bu durumun olumsuz bir yanı, mezunların genellikle büyük bakanlıklarda ya da imkanları geniş olan hizmet gruplarında çalışmayı tercih etmesidir. ENA mezunlarından beklenen farklı kurumlarda görev alabilme kabiliyeti böylece atıl kalmıştır. Bu durumu değiştirmek üzere 1964 yılında belli bir hizmet grubunda iki yıl çalışmış kimselerin başka bir hizmet grubunda görevlendirilebilmesini sağlayan bir karar çıkartılmıştır.[271] ENA'nın bir başka olumlu etkisi, yüksek kademeli memur atamalarının siyasi etkiye maruz kalmamasıdır. Sınavla girilen bu okuldan mezuniyet notuna göre bir mevkiye gelen memurların bu makamları elde etmesinde siyasi bir destek görmesinin faydası olmayacaktır. Aksine bir kamu görevlisinin herhangi bir parti taraftarı tutum gösterdiği bilindiğinde makamını koruma veya kariyer basamaklarında yükselme ihtimali azalmaktadır.[272]

[270] Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", sf. 88.
[271] Onaran, *Yönetici Sınıfın Eğitimi* , sf. 53-54.
[272] Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2 (1980): 6.

5. SONUÇ

Kamu yöneticilerini yetiştirmek tarih boyunca devlet erkanının ve devlet mekanizması hakkında düşünenlerin üzerinde kafa yordukları bir mesele olmuştur. Kamu yöneticileri devlet mekanizması içindeki en kritik insan unsuru olarak görülüp devletin bekası ve işlerliği için korunmaları ve geliştirilmeleri gerektiği düşünülmüştür. Bu durum sadece bazı devletlere özgü değildir ve belli bir gelişmişlik düzeyinde devlet kurumlarına sahip olan hemen bütün ülkelerde gözlemlenebilir.

Bu çalışmada inceleme konusu ettiğimiz Türkiye ve Fransa, kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda tarihsel olarak ve güncel durumda örneklik arz eden veya bizim için önemli olan ülkelerdir. Bu ülkelerde devlet kurumlarının rejim değişiklikleri, toplumsal ve siyasi çalkantılar, uluslararası sistemin değişimi gibi hususlar karşısında toplum üzerinde etkisini ve kontrolünü koruyan kuvvetli idari mekanizmalara sahip olduğu görülmüştür. Her ne kadar tarihsel süreçte rejim değişiklikleri ve siyasi fikirler açısından farklı seyirler gösterseler de kurumsal yapıların gücünü yansıtma kabiliyeti açısında bu ülkelerin birbirine benzediğini söylemek yanlış olmasa gerektir.

Osmanlı İmparatorluğu modern Türkiye'nin kamu kurumlarının incelenmesi sırasında gözden kaçırılamayacak bir öneme sahiptir. Zira Cumhuriyet kurulurken Osmanlı'nın idari kurumlarını insan gücü olarak doğrudan almış ve yapısal bazı değişikliklerle uzun süre korumuştur. Her ne kadar 20. yüzyıl boyunca bazı idari reformlar yapılmış olsa da Osmanlı mirası devlet kurumlarının şekli yapısından işleyiş prensiplerine kadar hissedilmektedir. Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi hususu da modern Türkiye'de bir mesele olduğu gibi Osmanlı'da da erken dönemlerden başlayarak devlet erkanının üzerinde tefekkür ettiği bir konu olmuştur.

Devletin nasıl işlemesi gerektiği, yanlış politikalardan nasıl dönüleceği gibi konularda yazılmış eserler, Enderun ve Mülkiye gibi uzun yıllar devlet kurumlarının farklı kademelerine idareci yetiştiren kurumlar Osmanlı döneminde kamu yönetiminin nasıl olması gerektiği ve yöneticinin nasıl davranması gerektiği konusunun farklı eğitim araçları vasıtasıyla işlendiğini göstermektedir.

Cumhuriyet döneminde de kamu yöneticilerinin eğitilmesi hususu başta eldeki eğitim kurumlarının imkanı nispetince halledilmeye çalışılmış, devlet muhkem hale geldiği zaman yeni dönemin ihtiyacı olan yöneticilerin eğitimi için çeşitli eğitim kurumları tesis edilmiştir. Bu eğitim kurumlarından en önemlisi Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'dür. Uluslararası kuruluşların desteği ve yönlendirmesinin de etkili olduğu bu kurum modern dönemde yüksek kademeli yöneticilerin kamu yönetimi sanatına dair derinlemesine bilgi sahibi olabilecekleri en önemli kurum olmuştur.

Her ne kadar iki dönemde de amaç kamu kurumlarının ihtiyacı olan yöneticilerin yetiştirilmesi ise de nasıl bir yönetici istendiği ve eldeki eğitim kurumlarının bu hedefe götürüp götürmediği konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bazı yazarlar, 19. yüzyıla kadar Osmanlı dönemi kamu yöneticisinin pederşahi bir devlet yapısında merkezdeki iktidar odağına bağlı bir memur olduğunu iddia etmektedir. Buna göre devlet padişahın şahsında temsil edilen bir varlıktı. Devletin sınırlarına ve işlemesine dair bazı hukuki sınırlar olsa da padişah kural koyabilen bir güç olarak devletin tüm mekanizmasını kendi etrafında topluyordu. Kamu yöneticileri de devlete yani padişaha sadık, devletin bekası için çaba gösteren ve devletin makbul bulduğu konularda yetkin kimseler olarak düşünülmüştü. Enderun Mektebi'nde uygulanan eğitim bu yönetici modeline ulaşmaya çalışmış ve bunda uzun bir müddet başarılı olmuştur. Devşirme usulü ile doğal çevrelerinden koparılan çocuklar devletin en iç halkasına girmiş, burada padişahın yanı başında oturmuş, kalkmış ve eğitim görmüştür. Bu çocuklar için devletin manası padişah ile özdeşleşmek durumunda idi. Bazı yazarlar ise devlet bürokrasisinin erken dönemler haricinde belli bir rasyonellik düzeyinde kendini padişahtan

ayırabildiğini belirtmektedir. Buna göre bürokratlar kendilerini sadece padişahın hizmetkarı olarak görmeyip devletin ve dinin koruyucusu olarak addederek bu soyut fikri korumaya yönelik bir yapı içindeydiler. Hukuki düzenlemeler ve teamüller bu fikrin korunmasını ve kişilere bağlılığın getireceği rastlantısallığı engellemiştir.

Osmanlı son döneminde eski gücünden uzak ve döneminin devletlerine göre zayıflamış gözükse de hala iyi kötü işleyen bir bürokrasiye sahipti. Fakat bu yapı eskiden olduğu düşünülen modeldeki gibi padişahın etrafında yoğunlaşan bir yapı değildi. Daha çok kurumsallaşmanın ve modern bir idari mekanizmaya geçişin belirtileri kamu yöneticilerinin niteliğini de değiştirdi. Yeni yönetim birimleri eski usullerle yönetilemeyen yeni yönetim tekniklerine ihtiyaç duyan yapılardı. Devletin toplumsal ve siyasi alanda hukuki düzenlemeler vasıtasıyla yaptığı değişiklikler ortaya yeni idari kurumlar ve yeni yönetilecek işler çıkarmıştı. Bu duruma ayak uydurmak için Mülkiye Mektebi öğrencilerini Batılı ülkelerden alınan ilhamla modern yönetim usulleri ve kurallarına göre yetiştirmeye başladı. Mülkiye'nin yetiştirdiği kamu görevlileri gayri şahsi kurallar sistemi içinde hareket edebilen, kişisel kabiliyetten çok, tecrübe edilmiş teknik bilgiler ile yöneten kimseler olarak göze çarpmaktadır.

Cumhuriyet dönemi köklü bir toplumsal dönüşüm hedeflediği için, hayli merkeziyetçi ve padişah etrafında toplanan bir zümreye benzer şekilde belli bir fikir çevresinde toplanan siyasi elitin baskın olduğu bir devlet yapısı ile hayata başlamıştır. Kuruluş döneminin zorlu şartları, toplumun dönüşüme hazırlanması, içerdeki ve dışardaki olumsuz etmenler gibi bahanelerle meşrulaştırılan bu katı devlet yapısı Cumhuriyet'in devlet kurumlarına ve idari anlayışına çok sıkı bir şekilde sinmiştir. Öyle ki bu devletçi ve merkeziyetçi anlayış sonradan demokratik sistemin gereği olan çok partili hayata geçilmesine, farklı siyasi görüşlerdeki partilerin iktidara gelip idari yapıda reformlar yapmasına rağmen her dönem kendini hissettiren bir olgu olarak ortada kalmıştır. En bariz örneği darbeler olarak gösterilebilecek bu durum iktidara her gelenin idari mekanizmaya kendi adamlarını getirip, idari sistemin içindeki insan

unsurundan bağımsız olarak nasıl işlemesi gerektiği konusunda yeterli çabayı gösterememesinde de aşikardır.

Cumhuriyet dönemi kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi Osmanlı döneminde olduğu kadar şevkle üzerine düşülen bir konu olmadığı görülmektedir. Merkezi bir eğitim kurumu (TODAİE) ancak 1950'lerde ortaya çıkabilmiştir. Bu tarih öncesinde devlette yönetici olmak herkesçe bilinen ve kabul edilmiş belli bir birikimi gerektiren bir durum olmamıştır. TODAİE her ne kadar Avrupa'daki yönetici yetiştiren okullara öykünerek kurulsa da onların yüklendiği misyonu gerçekleştirmesi mümkün olmamıştır. Bunun başlıca sebebi, yüksek yöneticilerin belli bir sınıf olarak tebarüz etmemesi ve siyasi iradenin yöneticilerin eğitimi konusunda üzerine düşen hukuki çerçeveyi belirleme ve gerekli altyapıyı sağlama noktasında yetersiz kalmasıdır. TODAİE kurumundan hep daha çok şeyler beklendiği, mevcut eğitim programının ilk hedeflenen noktaların gerisinde kaldığı yöneticilerin eğitimi hususunda yazılan bir çok eserde kendisini hissettirmektedir. TODAİE kendisinden önceki örneklerin kendi zamanlarının şartlarında yüklendiği fikir aşılama görevi noktasında zayıf kalmıştır. Enstitüye giren öğrenciler yüksek eğitim kurumunda mezun ve devlet kurumlarında hatırı sayılır bir süre çalışmış insanlar olarak zaten üstlenebilecekleri misyonu üstlenmiş olarak gelmektedir. Türk idari yapısına dair incelemeler ve eleştiriler dikkate alınırsa bu misyon hukuki-rasyonel çerçevede biçimci bir anlayışı benimsemiş ve siyasi irade ile korku-sevgi ilişkisine sahip bir tahayyüldür. TODAİE'nin kuruluş hedeflerini gerçekleştirememiş olmasının bir sebebi de, Anayasa'da kamu yöneticilerinin eğitiminin kanunla düzenleneceği belirtildiği halde siyasi iradenin böyle bir eğitim programı ihdas edememesidir. Bundan dolayı kurumlar kendi imkanları ile hizmet içi eğitim verme yolunu seçmiş ve TODAİE'nin kuruluş amacına kurumsal kapasiteleri elverdiği kadar ulaşmaya çalışmışlardır. TODAİE farklı devlet kurumlarına yönetici yetiştiren bir kurum kimliği kazanamamıştır.

TODAİE'nin devlet yöneticilerini yetiştirme konusunda baskın bir konumda olmamasının önemli bir sebebi de farklı devlet kurumlarının dönemlerinin ihtiyacına göre siyasi elitin endoktrinasyonu görevini

üstlenmiş olmasıdır. İnalcık Cumhuriyet'in ilk dönemleri Ankara'daki Dil, Tarih ve Coğrafya Fakültesi'nin siyasi ve idari elitin, yöneticilerin ilkelerine ve ideallerine uygun bireyler olarak yetişmesinde önemli bir misyon sahibi olduğunu belirtir.[273] Devlet Personel Dairesi ve Devlet Personel Teşkilatı özellikle ilk kuruldukları dönemde devletin üst kademelerinde çalışacak yöneticilerin hem teknik bilgi ile donanmasını hem de devlet terbiyesinden geçmesini sağlamıştır.[274] Bu kurumlardan yetişen kimseler hem üst düzey kamu yöneticiliklerinde bulunmuş hem de siyaset alanında aktif olarak yer almışlardır. 1990'larda ise Milli Güvenlik Akademisi dönemin şartlarına binaen askeri, kamu ve sivil yöneticilere milli güvenlik konusu üzerinden bir endoktrinasyon görevi üstlenmiştir.[275] Fakat bu kurumlar Fransa'da görüldüğü gibi ortak bir kamu yöneticisi tipi yetiştirmeyi hedeflememiş, dönemlerinin ve imkanlarının sunduğu şartlara göre kamu yöneticilerinin yetişmesinde rol almışlardır.

Fransa gelgitli bir dönüşüm süreci geçirmiş, mutlakiyetçi rejimden kopmaya çalışmasına rağmen tekrar tekrar otoriter bir yapı olma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Eski Rejim döneminde kamu kurumlarındaki mevkiler kralın soyluları kontrol altında tutmak için kendi etrafında topladığı ve parayla satın alınabilen payelerdi. Fransız İhtilali'nden sonra devletin sınırlarının hukuki bir çerçevede çizilmesi, daha sonra liberal devlet anlayışının yaygınlaşması ile kabul gören devletin gücünün kontrol edilmesi fikri, kamu idaresinin yapısını da etkilemiştir. Bürokratik yapı belli kurallar çerçevesinde hareket eden ve standardize edilmiş hizmetler sunan bir yapı olarak inşa edilmeye çalışılmıştır. Siyasi iktidar sık sık sekteye uğrasa da kamu kurumlarının yapısındaki bu değişim hareketi devam etmiştir. Böyle bir yapının yönetimin teknik yönlerine dair bilgi sahibi yöneticilere ihtiyacı olacağı düşüncesi 19. yüzyılda dile getirilmeye başlansa da hukukçular hem pratik hem teorik alandaki üstünlüklerini korumuşlardır.

---

[273] Emine Çaykara, *Tarihçilerin Kutbu* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2005): 55.
[274] Birgül Güler, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 2 (1988): 70-72.
[275] Günay, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, sf. 165.

20. yüzyılda Fransız kamu yönetimi anlayışında hukuk merkezli yaklaşımın hakimiyetinin kırılması modernleşmeye çalışan devletin bu süreçte başarılı olabilmesi için yeni yönetim tekniklerine ve yapılarına ihtiyacı olduğunun ortaya çıkmasıyla alakalıdır. Devletin bir çok alandaki iktisadi teşebbüslerini yönetecek ve denetleyecek eleman ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca Fransız yönetim sisteminde yerleşmiş bulunan bir yüksek yönetici sınıfının varlığı ihtiyaç duyulan yöneticilerin eğitimi için özel bir okulun kurulmasına yol açmıştır. Ecole Nationale d'Administration'ın (ENA) ülkenin yüksek yönetici ihtiyacını tek başına karşılayan ihtişamlı bir kurum olduğu görülmektedir. Toplum nezdinde itibarlı bir yere sahip olan bu okul Fransız idari ve siyasi hayatında olduğu gibi özel sektörde ilerlemek isteyenler için de bir çok imkana gebedir. Öğrencilerine ülkenin siyasi eliti olacakları bilincini veren ENA sadece devlet kurumlarına değil ülkenin her alanda ihtiyaç duyacağı profesyonel elemanlar yetiştirmektedir.

TODAİE ve ENA'yı karşılaştırdığımız zaman yönetici yetiştirme konusunda ENA'nın daha bütüncül, sistematik bir şekilde devlete sürekli yüksek yönetici gücü sağlamayı başardığı görülür. TODAİE de yöneticilere veya yönetici olacak kimselere eğitim veriyor olsa da bir sistematik içinde devletteki yöneticilerin hepsinin bu eğitimden geçtiği söylenemez. Hatta yüksek yönetici olmak için TODAİE'de okumuş olmak şart da değildir. ENA Avrupa Birliği vakıasıyla karşı karşıya olan bir kurum olarak açısını Fransa'dan daha geniş bir çerçeveye çevirmeye başlamıştır. Kurumun prestiji ve etkinliği sadece ülke içinde değil yabancı öğrenciler vasıtasıyla başka ülkelere de yansımıştır. İki kurum arasındaki farklardan birisi olarak da ENA tarihsel kökenlerinden beslenen bir kamu yönetimi bilimi birikimi üzerinde yükselirken TODAİE'nin dışardan ithal edilen kamu yönetimi anlayışlarına daha çok yaslanıp kendi geleneğini pratiğe yansıtamaması olarak gösterilebilir.

Her dönemin kamu yöneticisi ihtiyacı siyasi ve idari yapıya göre farklılık arz etmektedir. Merkezi iktidarını güçlendirmek isteyen mutlakiyetçi rejimler sadık, genel hukuki çerçeveyi bilen, devletin gücünü temsil kabiliyeti olan ve makbul yetenekleri haiz kimseleri yönetici yapmışlardır.

Modern dönemde ise teknik bilginin önem kazanması ile yöneticiler devletin genel amaçları ile uyumlu bir şekilde görevlerini yerine getirebilecek donanıma sahip, görevlerinin gerektirdiği uzmanlık bilgisini almış, yönetim tekniklerine aşina kimseler olmuşlardır. Ülkelerin özel durumları yöneticilerde istenen yetkinlikleri de etkilemiştir. 20. yüzyıl ortalarında yöneticilerinin sömürgecilik pratiğine uygun bilgilerle donanmış olmasını isteyen Fransa günümüzde ise yöneticilerinin Avrupa Birliği'nin getirdiği yeni problem ve imkanlarla uğraşabilme yetkinliğine sahip olmalarını arzulamaktadır. Türkiye'de ise yöneticiler bir dönem toplumun modernleştirilmesi projesinin önemli aktörleri olmuş, bir dönem ise siyasi iktidarların zayıflaması nedeniyle devletin, ilkelerine sadık bir şekilde ayakta durmasını sağlayacak kimseler olarak görülmüştür.

KAYNAKLAR

Abadan, Nermin, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3 (1956): 402-422.

Akkaya, Rukiye, "Kamu Hukuku Eğitiminin Fransa'da Tarihsel Kökleri ve Kamu Hukuku Okulları Üzerine Notlar", *AÜEHFD*, Cilt 7, Sayı 3-4 (2003): 139-155.

Altunok, Mustafa, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 3 (2011): 231-252.

Ardanıç, Bülent ve Ergun, Turgay, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2 (1980): 3-18.

Barbaza, Jean, "Fransa'da Kamu Yöneticilerinin Başlangıç Eğitimi", (Çev. Ömer Borkurt), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 2 (2001): 79-88.

Bozkurt, Ömer, "TODAİE Tarihine Katkı: Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü-Türkiye İlişkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3 (2001): 23-26.

Kenan Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1(1970):16-31.

Caldwell, Lynton K., "Türk Yönetimi ve 'İdare-i Maslâhatçılık' Siyaseti, (Çev. Oğuz Onaran), *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2 (1965): 735-760.

Canman, Doğan, "Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3 (1978): 3-18.

Chevallier, Jacques, "Public Administration in Statist France", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 1 (1996): 67-74.

Çaykara, Emine, *Tarihçilerin Kutbu* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2005).

Çelik, Fikret, Usta, Sefa ve Çelik, Vasfiye, "Türkiyede Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi", (Haz. Hikmet Kavruk), *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 2012): 363-382.

Çiner, Can Umut, "Güncel Fransız Yönetim Yazını", *MEMLEKET SiyasetYönetim*, Cilt 3, Sayı 8 (2008): 149-165.

Çiner, Can Umut, "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1 (2009): 1-22.

Çiner, Can Umut, "Sömürgecilikten İşbirliğine Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Ulusal Yönetim Okulu (ENA) Deneyimine Farklı Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 4 (2010): 51-71.

Demirci Güler, Filiz, "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 1 (2003): 1-30.

Dodd, C. H., "Türk Devlet Memurlarının Toplumsal ve Eğitsel Kaynakları", (Çev. Oğuz Onaran), *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1 (1966): 209-216.

Dwyer, Philip, "Napoleon, The Revolution, and the Empire", (Ed. David Andress) *The Oxford Handbook of The French Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 2015): 573-589.

Ehrmann, Henry W., *Politics in France* (Boston: Little, Brown and Company, 1968).

Erensoy, Kazım, "TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3 (1981): 97-108.

Ergun, Turgay, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2 (1983): 23-36.

Ergun, Turgay, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1988).

Ergun, Turgay, "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü: Bir Örgütsel Gelişme Örnek olayı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2 (1996): 3-18.

Eryılmaz, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1992).

Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset* (İstanbul: Alfa Yayınları, 2010).

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi* (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2014).

Felix, Joel, "Monarchy", (Ed. David Andress) *The Oxford Handbook of The French Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 2015): 56-73.

Gaffney, John, *Political Leadership in France* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010).

Gazier, François, "Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri", (Çev. Mesut Gülmez), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4 (1977): 3-9.

Göküş, Mehmet, "Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2 (2000): 23-33.

Güler, Birgül, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 2 (1988): 63-83.

Günay, Ö. Faruk, *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara 2004.

Günay, Ö. Faruk, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 2 (2007): 57-78.

Heper, Metin, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977).

İnalcık, Halil, "Reis'ül-Küttâb", *İslam Ansiklopedisi* (İstanbul: MEB Basımevi, 1988): 671-683.

İnalcık, Halil, "Comments on 'Sultanism': Max Weber's Typification of the Ottoman Polity, *Princeton Papers in Near Eastern Studies*, No:1 (1992):49-72.

İpşirli, Mehmet, "Enderun", *Diyanet İslam Ansiklopedisi* (İstanbul: İSAM, 1995): 185-187.

Kahraman, Mehmet, "Fonksiyonları İtibariyle Türkiye'de Cumhubaşkanlığı Seçimi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 19 (2007): 149-166.

Kalkandelen, A. Hayrettin, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2 (1985): 83-112.

Karakaş, Mehmet, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı 154 (2008): 99-120.

Keskin, Nuray E., " Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2 (2006): 1-28.

Keskin, Nuray E., "Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi: 1870-1910", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 4 (2008): 1-22.

Kestane, Doğan, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)", *Maliye Dergisi*, Sayı 139 (2002): 1-24.

Kickert, Walter J. M., "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe", *Public Management Review*, Vol. 7, Issue 4 (2005): 537-563.

Lubatkin, Michael H. ve diğerleri, "Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France", *Organization Studies*, Vol. 26, No. 6 (2005): 867-888.

Lynn, Jr, Laurence E., "Public Management", (Ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre) *The SAGE Handbook of Public Administration*, (London: SAGE Publication, 2012), 17-31.

Mackenzie, Catherine, "The Ecole Nationale d'Administration and the Civil Service College", *Comparative Education*, Vol. 15, No. 1 (1979): 11-16.

Mıhçıoğlu, Cemal, "Türkiye'de Amir ve İdarecilerin Hizmet İçinde Yetiştirilmesi İle İlgili Çalışmalar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1 (1957): 146-152.

Onaran, Oğuz, *Yönetici Sınıfın Eğitimi* (Ankara: TODAİE Yayınları, 1967).

O'nuallain, Colm, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması", (Çev. M. Kemal Öktem), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 21, Sayı 3 (1988): 23-37.
Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, (London: Routledge, 2010).
Price, Roger, *Fransanın Kısa Tarihi* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 2012).
Rouban, Luc, "The Political and Administrative Elites", (Ed. Pascal Perrineau ve Luc Rouban) *Politics in France and Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2009): 121-142.
Roskin, Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri* (Ankara: Adres Yayınları, 2013).
Safran, William, *The French Polity* (New York: Longman, 1998).
Safran, William, "France", (Ed. M. Donald Hancock vd.) *Politics in Europe* (New York: Seven Bridges Press, 2003): 86-165.
Sözen, Süleyman, "Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 60, Sayı 3 (2005): 195-214.
Suleiman, Ezra N., *Elites in French Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978).
Sürgit, Kenan, "Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1 (1981): 3-27.
Şaylan, Gencay, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1 (1972): 43-57.
Şengül, Ramazan, "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 24 (2009): 291-299.
Şinik, Bilal ve Görgün, Çiğdem, " Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 69, Sayı 4 (2014): 777-805.
Tatar, Turgut, *Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında "Reform" Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006.
Tataroğlu, Muhittin, "Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 13, Sayı 1 (2006): 97-119.
TODAİE 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu
TODAİE 2015-2016 Kamu Yönetimi Lisansüstü Programları Kataloğu
TODAİE İngilizce Katalog.
http://www.ena.fr/index.php?/en/institution/Organization (31.08.2015)

www.ena.fr/index.php?/en/formation/initiale/24-month-program (31.08.2015)
http://www.ena.fr/index.php?/en/formation (31.08.2015)

http://www.todaie.edu.tr/ogrenci/ (14.09.2015)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Abdullah Said Arı
Uyruğu: T.C.
Doğum Tarihi ve Yeri: 6 Temmuz 1988, Fatih
Elektronik Posta: asaid214@gmail.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	BOUN, İ.İ.B.F., Siy. Bil. Ve Ulus. İl. Bölümü	2011
Yüksek Lisans	İMU, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	2015

İŞ TECRÜBESİ

Tarih	Kurum	Görev
2011-	İMU, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü	Araştırma Görevlisi

YABANCI DİLLER

İleri düzeyde İngilizce, Arapça; orta düzeyde Almanca; başlangıç düzeyinde Farsça.

YAYINLAR

Arı, Abdullah Said ve Nur, Ahmet Tahir, "Roy P. Mottahedeh, Loyalty and Leadership in an Early Islamic Society," *Divan Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi*, 27 (2009/2), 151-156.