

T.C.
FIRAT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
RADYO-TV VE SİNEMA ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİCİLERİN KAMU YÖNETİMİ
EĞİTİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Yrd. Doç. Dr. Ahmet YATKIN

HAZIRLAYAN

Abdulsemet YAMAN

ELAZIĞ-2009

T.C.
FIRAT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
RADYO-TV VE SİNEMA ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİCİLERİN KAMU YÖNETİMİ
EĞİTİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bu tez ... /... /2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Danışman

Üye

Üye

Yrd. Doç. Dr. Ahmet YATKIN

Bu tezin kabulü, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun / /2009 tarih ve sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Doç.Dr. Erdal AÇIKSES

Enstitü Müdürü

ÖZET**Yüksek Lisans tezi****TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİCİLERİN KAMU YÖNETİMİ
EĞİTİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ****Abdulsemet YAMAN****Fırat Üniversitesi****Sosyal Bilimler Enstitüsü****Radyo-TV ve Sinema Anabilim Dalı****Elazığ-2009, Sayfa: XI+123**

Toplum yaşamını, yerleşik düzene geçtikten sonra daha farklı bir düzen içinde sürdüren insanlar, varoluşlarından bir süre sonra ortaya çıkmaya başlayan işbölümü nedeniyle farklı görevleri üstlenmiş ve yerine getirmişlerdir. Bu çerçevede kimilerini üretici hale getiren bu yapı, kimilerini koruyucu, güvenliği sağlayıcı, kimilerini din adamı, kimilerini belirli bir düzeni işletip devam ettirecek görevliler haline getirmiştir.

İşte toplumların düzenli bir şekilde yaşamlarını sürdürmeleri için gerekli üretim, paylaşım, tüketim düzeninin, çeşitli nedenlerle egemen olanların isteği ve çıkarları doğrultusunda sürdürülmesi, bürokrasi, ordu, ruhban sınıfı ve polisin oluşturduğu kadir-i mutlak “devlet” tarafından yerine getirilmiştir. Devleti oluşturan ve topluma yön veren bu sınıflar içinde oluşturulan hiyerarşi içinde üst noktalarda yer alarak devleti yöneten kişiye en yakın konumda çalışan, ona sadık olan ve istekleri doğrultusunda devleti yöneten kişiler, asker ya da sivil önemli işlevleri yerine getirmişlerdir.

Devletin yönetim biçimleri, tek adam egemenliğinden günümüzdeki temsil ya da katılım ile geliştirilen demokratik yönetim biçimlerine ulaşsa da, devletin işlevlerini yerine getiren bir grup insan ve bunları yönlendiren yöneticiler baştan itibaren var olmuş ve bu yöneticiler önemli görevler yüklenmişlerdir. Bir yandan egemen kişi ya da kişilerin isteği doğrultusunda alınan kararların uygulanmasını sağlamış, bir yandan da onları karar alacakları sırada etkilemiş ve yönlendirmiş olan özellikle üst düzey

yöneticilerin bu yapıda taşıdıkları rol ve sorumluluk daha farklı bir önem taşımıştır. Günümüzde belirtilen bu işlevleri yerine getiren kamu yönetiminin tepe noktalarında yer alarak, demokratik sistemin bir gereği olan ve halkın istemleri doğrultusunda yönetimin başına gelen, aldıkları kararlarla da toplumsal ilişkileri yönlendiren, siyasal partilerin yöneticileri ile birlikte görev yapan üst düzey kamu yöneticileri önemli sorumlulukları üstlenmişlerdir. Günümüzde yönetimin ulaştığı, sosyal devlet ve hukuk devleti anlayışının gereğini yerine getirecek yönetim sistemi, bu çerçevede çalışacak nitelikte üst düzey yöneticilere gereksinim duyulmaktadır.

Devlet yapısı içinde aldıkları yer ve sahip oldukları belirleyici ve yönlendirici güçleri sayesinde oynadıkları rol, üst düzey yöneticileri her zaman önemli kılmaktadır. O kadar ki devletlerin varlıkları, gelişmeleri, belirli bir düzen içinde yaşamlarını sürdürmeleri ve bunların sağlanamaması halinde yıkılmaları üst düzey yöneticilerin niteliklerine, yeteneklerine ve yeterliklerine bağlı bulunmaktadır. İşte devletlerin yaşamı ve toplumsal düzen üzerinde bu derece etkili ve önemli görevleri ve sorumlulukları dikkate alınarak bu çalışmada; üst düzey kamu yöneticilerinin nasıl yetiştirildiği ve göreve getirildiği incelenerek, katılımcıların kamu yönetimi eğitimi konusunda görüşleri açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Eğitim, Geliştirme, Personel
Güçlendirme, Kamu Hizmeti

ABSTRACT

Master Thesis

**APPRAISAL OF MANAGERS IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN
TERMS OF TRAINING ON PUBLIC ADMINISTRATION**

Abdulsetmet YAMAN

Firat University

Social Sciences Institute

Radio-Tv and Cinema Main Branch

Elazığ-2009, Page: XI+123

People living their social life in a more different way after transferring to the permanent settlement; have taken on different tasks due to the division of labor emerging after a while of their existence. Within this framework, this structure turned some of them into producer, defender, safety guard, religious functionary or officers who will operate and maintain a specific establishment.

Carrying on production, sharing, consumption systems, which are necessary for societies in order to maintain their lives, in line with demands and benefits of ones who are dominating for different reasons was performed by absolute "state" that was constituted by bureaucracy, army, clergy and police. The persons who work at the nearest position to the governor, stand by him and govern the state in line with his demands by taking top place in hierarchy among these classes directing the society and comprising the state have fulfilled important civilian or military functions.

Even though one man sovereignty has reached to present day's democratic regime developed by representation and participation, a cluster of people and managers guiding them have existed and taken important tasks from the beginning. On the one hand implementation of taken decisions in line with dominant person or persons has been done on the other hand the role and liability that especially senior managers hold in this structure have been of a more different importance. Senior public administration

managers who came to the fore in line with the public's demand and as a requisite of the democratic system by taking at the top place of the public administration fulfilling these functions today and directed social relations with their decisions, carried out their duty with managers of political parties have taken essential responsibilities. The administration system which will perform what is necessary for understanding of social law state that today management has reached is in the need of senior managers to work within this framework.

The role that they played by courtesy of their own determinant and directive abilities and their place in state's structure make senior managements important all the time. Insomuch that governments entities, developments, maintenance of their lives in a definite order and in cases where these are not provided even their collapses depend on senior managers abilities, features and competences. In this study, opinions of participants about public administration training are explained by evaluating how senior managers have been trained and appointed and; by considering their efficient and important liabilities on states lives and social order.

Key Words: Public Administration, Training, Development, Personnel
Enhancement, Public Service

İÇİNDEKİLER

ONAY SAYFASI.....	I
TÜRKÇE ÖZET	II-III
ABSTRACT	VI-V
İÇİNDEKİLER.....	VI
TABLolar LİSTESİ.....	IX
ÖNSÖZ.....	X
KISALTMALAR	XI
EKLER.....	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAM VE YÖNTEMLER	4
2.YÖNETİM VE YÖNETİCİ KAVRAMLARI.....	5
2.1.Yönetim Kavramı	5
2.2. Yönetici Kavramı.....	7
2.3. Bürokrasi Kavramı.....	9
2.4. Kamu Yönetimi Kavramı	16
2.5.Kamu Yöneticisi	19
2.6. Üst Düzey Yönetici.....	21
3. EĞİTİM VE YETİŞTİRME	25
3. 1. Eğitim	25
3.2. Yönetici Eğitimi ve Önemi.....	28
3.3. Yönetici Yetiştirme ve Geliştirme	34
3.4. Hizmet Öncesi Eğitim	36
3.5. Hizmet İçi Eğitim.....	38
4.YÖNETİCİ YETİŞTİRME YÖNTEMLERİ	44
4. 1. İş Başında Eğitim Yöntemi	44
4. 2. Görev Değiştirme (Rotasyon) Yöntemi	45
4. 3. Bir Üst Önetici Gözetiminde Yetiştirme Yöntemi	46
4. 4. Yönetici Ye Yardımcı Yolu İle Yetiştirme Yöntemi	47
4. 5. Komiteler Yolu İle Yetiştirme Yöntemi.....	47

4. 6. Anlatma (Takrir) Yolu İle Yetiştirme Yöntemi.....	48
4. 7. Yönetim Oyunları Yöntemi.....	49
4. 8. Örnek Olay Yöntemi.....	50
4. 9. Rol Oynama Yöntemi	51
4. 10. Bekleyen Sorunlar Yöntemi	51
4. 11. Duyarlılık Eğitimi Yöntemi.....	52

İKİNCİ BÖLÜM

5.TÜRKİYE’DE YÖNETİCİLERİN EĞİTİM VE YETİŞTİRİLMESİNİN

TARİHİ GELİŞİMİ 55

5.1. Cumhuriyet Dönemi Öncesi	55
5.1.1. Tanzimat Dönemi Öncesi	55
5.1.2. Tanzimat Dönemi Sonrası	60
5.2. Cumhuriyet Dönemi Sonrası.....	64
5.2.1. Planlı Dönem Öncesi	64
5.2.2. Planlama Dönemi Sonrası	67
5.2.3. 1982 Anayasası ile Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi Çalışmaları	70

6. TÜRKİYE’ DE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİREN ÖRGÜTLER.....73

6.1. Devlet Personel Dairesi (Başkanlığı)	73
6.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü	76
6.3. Milli Prodüktivite Merkezi (MPM)	82

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

7. YÖNETİCİLERİN KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ AÇISINDAN

DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK ALAN ÇALIŞMASI 85

7.1. Araştırmanın Amacı.....	85
7.2. Araştırmanın Hipotezi.....	85
7.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	86
7.4. Alan Çalışması ve Verilerin Değerlendirilmesi	86

8. ANKET SORULARINDAN ELDE EDİLEN VERİLER VE

DEĞERLENDİRİLMESİ 87

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER	107
KAYNAKÇA	115
ÖZGEÇMİŞ	123

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo: 1. Katılımcıların Doğum Yerlerine Göre Dağılımı	87
Tablo: 2. Katılımcıların Yaş Durumlarına Göre Dağılımı	88
Tablo: 3. Katılımcıların Cinsiyet Durumuna Göre Dağılımları	89
Tablo: 4. Katılımcıların Mezun Oldukları Bilim Dallarına Göre Dağılımı	90
Tablo: 5. Katılımcıların Yabancı Dil ve Seviyesi.....	91
Tablo: 6. Katılımcıların Görev Unvanlarına Göre Dağılımı	92
Tablo: 7. Katılımcıların Hizmet Yılına Göre Dağılımı	93
Tablo: 8. Katılımcıların Lisansüstü Eğitim Durumlarına Göre Dağılım.....	94
Tablo: 9. Katılımcıların Doktora Eğitimi Durumuna Göre Dağılımları.....	95
Tablo: 10. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Durumları.....	95
Tablo: 11. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Türüne Göre Dağılımları	96
Tablo: 12. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Sürelerine Göre Dağılımları	97
Tablo: 13. Bulunduğunuz Görevde Başarılı Olabilmek İçin En Az Kaç Yıl Hizmet Gerektiğini Düşünüyorsunuz?	98
Tablo: 14. Üst Düzey Yönetici Seçiminde Gözetilecek Özelliklere Göre Katılımcıların Dağılımı	99
Tablo: 15. Hizmet İçi Eğitim Konusunda Katılımcı Görüşleri.....	101
Tablo: 16. Kamu Yönetimi Eğitimi Konusunda Katılımcı Görüşleri	104

ÖNSÖZ

Kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve sürekli bir şekilde görülebilmesi bir amaçtır. Bu amaca ulaşmak üst düzey yöneticilere verilen öneme bağlıdır. Çünkü kamu hizmetlerini önem ve öncelik sırasına göre tespit edip, toplumu oluşturan insan ve insan gruplarına götürme görevi üst düzey yöneticilere verilmiştir. Bu nedenle diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kamu kesimi üst düzey yöneticileri ve bunların yetiştirilmeleri ülke gündeminin ön sıralarında yer almıştır.

Bu araştırma ile Türk kamu kuruluşlarında üst düzey görev yapan yöneticilerin eğitim durumları, atanma ve uygulama konusundaki düşünce ve davranışları ile uygulamadaki durumları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırma sürecinde yardımlarını esirgemeyen, fikir ve eleştirileri ile büyük katkıları bulunan değerli tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Ahmet YATKIN’a teşekkür ederim.

Abdulsamet YAMAN

ELAZIĞ-2009

KISALTMALAR

AİE	:Amme İdaresi Enstitüsü
AİD	:Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	:Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÜEF	:Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi
AÜSBF	:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
C.	:Cilt
Çev.	:Çevirmen
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
HİE	:Hizmet İçi Eğitim
HÜİİBF	:Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İDT	:İktisadi Devlet Teşkilatı
İÜİF	:İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYUP	:Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
s.	:Sayfa
S.	:Sayı
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TİD	: Türk İdare Dergisi

EKLER

(EK-1) Anket Formu

(EK-2) 3149 Sayılı Kanunun Metni

(EK-3) Anket Uygulaması Yapılan Kamu Kurumlarının Listesi

GİRİŞ

Kamu yönetimi örgütlerini sevk ve idare eden, üst düzey yöneticilerdir. Toplumdaki ağırlıkları ve rolleri, tarihin değişik dönemlerinde değişiklik göstermekte ve farklı sistemlerde farklı fonksiyonlar yüklenmekle beraber, üst düzey yöneticiler bütün ülkelerde önemli bir yer işgal etmektedirler.

Kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin, kamu hizmetlerini, önem ve öncelik sırasına göre tespit edip bu hizmetlerin toplumu oluşturan, insan ve insan gruplarına ulaştırılmasını sağlama görevi vardır. Bu hizmetlerin en mükemmel bir şekilde yapılabilmesi üst düzey yöneticilere verilen öneme bağlıdır. Çünkü kamu hizmetlerinin etkin, sürekli ve verimli bir şekilde görülmesi görevi üst düzey yöneticilere verilmiştir.

Bu nedenle üst düzey yöneticilerin toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmelerin gerektirdiği bir şekilde yetiştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Yöneticilerin, yönetim mesleği elemanları olarak bu mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim ve davranışlara sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca günümüzdeki örgütlerin değişen ve temel niteliği dinamiklik olan bir çevre içinde varlıklarını devam ettirmeleri ve etkin bir işlerlik kazanmaları da her şeyden önce kendilerinin çevrenin önceden kestirilemeyecek kadar hızlı olan değişmelerine ayak uydurmalarına bağlıdır. Bu hazırlığın en önemli aşamalarından biri de yöneticilerin eğitimidir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra büyük yatırım projelerinden sonuç alınamayınca bunun en önemli nedenlerinden birinin yetişmiş yönetici kadrosu olduğu, başka bir deyişle, üst düzey yöneticilerin kalkınma ve gelişme süreci içinde oynayabilecekleri rollerin büyüklüğü anlaşılmış, dolayısıyla yetişmiş bir yönetici kadroya ihtiyaç olduğu gerçeği ortaya çıkmıştır. Böylece yöneticiliğin yalnızca tecrübeye dayalı olduğu devirler geride kalmaya başlamış, kamuoyu, vergilerle oluşan kamu fonlarını kullanma mevkilerine getirilecek üst düzey yöneticilerde tecrübe birikimi yanında belli bir yöneticilik formasyonu görmüş olma şartının da aranmasını ister duruma gelmiştir. Yöneticiliğin bir meslek olarak görülmeye başlanması ve yöneticilerin yetiştirilmesi düşüncesi de bu savaş sonrasında yayılmaya başlamıştır.

Türkiye'de de üst düzey yöneticiler daima ülke gündeminin ön sıralarında yer almışlardır. Bütün Dünya'da geçerli olan meseleler ülkemizde de mevcut bulunduğu gibi, başka yerlerde görülmeyen veya ülkemizdeki ağırlığı ile görülmeyen ülkemize has

birçok meseleler de yıllardan beri konuşulmakta ve tartışılmaktadır. İşte bu meselelerden bir tanesi de ülkemizdeki toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmenin gerektirdiği şekilde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi meselesidir.

Son yıllarda kamu yönetimi örgütlerimizde yapıları, öncekilerle kıyaslanamayacak büyüklükteki radikal reorganizasyonlarda, üst düzey yöneticiler üzerinde yıllardır devam eden tartışmaların bir kısmını yeniden canlandırmış, tazelemiş ve mahiyetini değiştirmiştir. Kuşkusuz bu tartışmaların en başında ülkemiz kamu yönetimindeki üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusu gelmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda bir takım değişiklikler yapılmış, 1982 Anayasası'na hükümler konulmuş, kalkınma planlarında kararlar alınmış, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nce birçok çalışma yapılarak öneriler sunulmuş, ancak üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusunda istenilen yönetici düzeyine bir türlü ulaşamamıştır.

Bu çalışmamızda Türk kamu yönetimindeki üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmeleri konusunda istenilen yönetici düzeyine ulaşamamasının nedenlerini, halen görevde bulunan üst düzey yöneticilerin de düşünce ve önerilerini alarak çözüm yollarının neler olabileceğini inceleyerek ortaya koymaya çalışılmaktadır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde Kavramlar ve Yöntemler başlığı altında, Yönetim, Yönetici, Bürokrasi, Kamu Yönetimi, Kamu Yöneticisi, Üst Düzey Yönetici, Yönetici Eğitimi, Yönetici Yetiştirme, Yönetici Geliştirme, Hizmet Öncesi Eğitim, Hizmet İçi Eğitim kavramlarına açıklık getirilmeye çalışılmış üst düzey yöneticiler için hizmet içi eğitiminin amaçlarına kısaca yer verilerek, yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesinde uygulanan yöntemlerin uygulanması, faydalı ve sakıncalı yönleri anlatılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde "Türkiye'de Yöneticilerin Eğitim ve Yetiştirilmesinin Tarihi Gelişimi" başlığı altında ülkemizdeki uygulamalar, personel ve eğitim sistemleriyle birlikte Tarihi Gelişim çeşitli dönemlere ayrılarak verilmiştir, Bunun nedeni, konumuzun ülkemizdeki üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi uygulamasını kapsaması ve uygulamaların verilen dönemlerle çok sıkı bağlantılarının bulunmasından kaynaklanmaktadır.

Dönemlerle olan bağlantıları nedeniyle ülkemizdeki uygulamalar, Cumhuriyet Dönemi Öncesi (Tanzimat Dönemi Öncesi ve Sonrası), Cumhuriyet Dönemi Sonrası (Planlı Dönem Öncesi ve Sonrası) ve 1982 Anayasası Dönemi alt başlıkları altında incelenmiştir.

Son bölümde ise Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Kamu Yönetimi Eğitimi Açısından Değerlendirilmesi hakkında yapılan bir alan araştırması ile araştırma sonuçlarının değerlendirmesi yer almaktadır.

Anket yöntemi kullanılarak yapılan bu araştırma ile ülkemizde halen görev başında bulunan üst düzey yöneticilerin kişisel durumları, görev durumları, eğitim durumları ortaya konularak, üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmeleri hakkındaki düşünceleri tespit edilmiş ve değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAM VE YÖNTEMLER

İnsanlar toplu olarak yaşamaya başladıktan sonra aralarında bazıları, çeşitli nedenlerle, diğerlerinin davranışları konusunda yönlendirme durumunda olmuşlardır. En ilkel koşullarda yaşayanlar arasında dahi fiziksel güce dayalı bir üstünlük, egemenlik ilişkisi olmuş, bu ilişki çalışma, iş bölümü ve paylaşımı etkilemiştir. Fiziksel güce sahip olmak nedeniyle yönlendiren ve yöneten konumunda olanlar, topluluğun kendilerine göre uygun olan düzeni sağlamaya çalışmışlardır.

Avcılık ve toplayıcılıkla yaşamını sürdüren insanların yerleşik düzene geçerek tarım ve hayvancılıkla uğraşmaya başlamaları, ihtiyaçları için üretmek, gelecekte tüketmek için arttırmak ve biriktirmek şeklinde devam etmiş ve bu yeni üretim düzeni sonucu, yeni güç kaynakları ve yeni güçlü kişileri ortaya çıkarmıştır. Zaman içinde önce toprağa daha çok sahip olanlar, sonra da silahlı güçlere daha çok sahip olanlar bu güçlerini kullanarak insanları, yaşadıkları coğrafyada yönetir konuma gelmişlerdir. Feodal derebeylikler, krallıklar, imparatorluklar halinde devam eden yönetim süreci, tek kişi yönetimlerinden uzaklaşarak, sanayileşme ve ticaret sonucu ortaya çıkan yeni güçlerin etkisiyle yeni sistemler geliştirmiş, yönetilenlere de haklı görünecek ama asıl olarak üretim araçlarına ve ekonomik güce sahip olanların istedikleri şekilde işleyecek demokratik yönetimler ortaya çıkmıştır. Toplumların yaşam biçimlerini ve düzenlerini belirleyen araçlardan biri olarak yönetim, kavramsal olarak bu kesimde ele alınarak açıklanmaktadır. Yönetim işlevini yerine getiren yöneticiler ve yönetimin belirli bir toprak üzerinde yaşayan ve egemen devlete bağlı olan insanların gereksinim duyduğu hizmetleri karşılayan kamu yöneticileri nasıl algılanmaktadır, iyi yönetim için bunlar hangi tip yöneticiler olmalıdır, konulan incelenmekte, bürokrasi kavramsal olarak açıklandıktan sonra, tezimizin konusu olan üst düzey kamu yöneticiliği ele alınarak, üzerinde kesin bir anlaşmaya varılarak bir tanımlama yapılamayan bu görevlilerin, işlevleri ve yer yönetimde aldıkları konumlarından yararlanılarak bir üst düzey kamu yöneticisi kavramı ortaya konulmaktadır.

Eğitime harcanan para insana yapılan yatırımdır. Bir ülkenin esas serveti, her şeyden önce halkının sahip olduğu bilgi, yetenek, kısaca halkının genel ve mesleki eğitim derecesi ile ölçülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları en büyük

güçlük, sermaye kıtlığından çok iyi yetişmiş yönetici ve personel yetersizliğidir. Eğitim ve öğretim yönünden gelişmiş ülkeler, daha çok eğitilmiş nitelikli yöneticilere sahip olduklarından ekonomik yönden de daha hızlı kalkınmaktadırlar (Tortop, 1992: 240). Eğitimin insan yetiştirmedeki önemi vurgulandıktan sonra, kamu yönetiminde görevlendirilecek elemanların hizmet öncesinde ve hizmet içinde yetiştirilmeleri kavramları ele alınmaktadır. Hizmet öncesi eğitim sistemi ile yetiştirilenler arasından, yapılan yeterlik ve yarışma sınavları sonucu belirlenen kamu görevlileri hizmet içinde de, bir yandan yürütmekte oldukları görevleri tam anlamıyla yada daha iyi yerine getirmek, bir yandan da üst düzey görevlere atanabilecek niteliklerin kazandırılması amaçlarıyla eğitilmektedir.

2. YÖNETİM VE YÖNETİCİ KAVRAMLARI

Yönetim hiyerarşik bir yapı içinde ast ve üst rollerinden oluşan bir sistemdir. Üst; astlardan görev, itaat, saygı ve sadakat beklemek, kuruluşunu ya da birimini üstlerine, astlarına ve dışa karşı temsil etmek, kurumlar arası yazılı ve sözlü haberleşmeyi temin etmek haklarına sahiptir. Yönetici, kuruluşun amaç ve politikalarını belirlemek, personelini seçmek, sorunları, çatışma ve anlaşmazlıkları çözümlemek ve karar vermek gibi işlevsel yetkileri bulunmaktadır.

2.1. Yönetim Kavramı

İlkel toplumlardan günümüze yönetim var olmuş ve doğası gereği güç sahiplerinin istek ve çıkarları doğrultusunda insanların yönlendirilmesi, bir arada düzenli bir şekilde yaşamını sürdürmesi işlevini sürdürmüş, kurallar koymuş, uygulamış ve uygulamaları cezalandıracak kuralları geliştirecek düzeni sağlamıştır.

Yönetim sadece insanların değil aynı zamanda örgütlerinde belirli kurallar içinde çalışmasını sağlayacak, makinenin parçalarının belirli bir düzen içerisinde işleyerek üretilmesi gereken ürünlere ulaşması gibi, örgütünde düzenli işleyerek işlevlerinin yerine getirmesi de sağlayan bir araçtır.

Amaçların gerçekleştirilmesi, kullanılan yöntemler ve araçlar esas olarak yönetim, pek çok bilim adamı tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır:

“Yönetim, önceden saptanmış ve belirtilmiş bir amacın gerçekleştirilmesi için insan gücü, para, zaman, malzeme ve yer unsurlarının daha verimli, daha ekonomik ve daha iyi bir biçimde kullanılması anlamına gelmektedir”(Tortop, 1990: 20-21). Yönetim; grup amaçları doğrultusunda grup üyelerini yönlendirmeyi ve onların çalışmalarını harekete dönüştürmeyi sağlayacaktır. Yönetim, yalnızca iki ferdin çabalarını koordine etmek söz konusu olduğu zaman bile gereklidir (Ergun, 1992: 3).

Yönetim belirli bir amaca ulaşılabilmesi için faaliyetleri organize ve kontrol etmek diye tanımlandığı gibi, çeşitli üretim faktörlerini ve insan emeğini bir araya getirerek belirli bir amaca yöneltmek de yönetim olarak tanımlanmaktadır (Sürgit, 1981: 81). Yönetimi fonksiyonlarına göre de tanımlamak mümkündür. Yönetim bir işi seve seve yaptırmak üretim faktörlerini en uygun şekilde bir araya getirmek, bir örgüte ilişkin planlama, örgütleme, eşgüdüm (koordinasyon), yöneltme ve denetim gibi işler yapmaktır (Bumin, 1989: 25).

En geniş tanımla yönetim, ortak amaçlarını gerçekleştirmek için işbirliği eden insan kümelerinin eylemleri olarak tanımlanabilir (Bozkurt, 1973: 1). Böylece yönetimin ancak birden fazla kişinin varlığı ile ortaya çıkan bu yönü ile ekonomik faaliyetten ayrılan bir grup faaliyeti (sosyal faaliyet) olduğu genel kabul görmüş bulunmaktadır (Koçel, 1984: 3-4).

Geleneksel yaklaşımda yönetim, yöneticinin belli bir amacı gerçekleştirmeye çalışırken geliştiği düzenli ve ussal eylem ve işlemlerin bütünü olarak tanımlanır (Tutum, 1976: 1).

Kısaca yönetim, insan ve materyallerin mal ve hizmet üretmek için örgütlenmesi ve yöneltmesi (Sağlam, 1979: 29) belli amaç ya da amaçları, insan, para, zaman, malzeme, yer ve tesisler, metot ve mevzuat gibi kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle gerçekleştirme bilim ve sanatıdır (Sürgit, 1970: 16).

Buraya kadar yapılan tanımlarda, yönetim belirli amaçların gerçekleştirilmesine yönelik bir faaliyetler dizisidir. O halde yönetim örgütlere ilişkin bir terimdir. Örgüt bir bütün olarak işlemeye başladığı an yönetimde süreç olarak göreve başlar.

Yönetim iri amacı, az insan, az para, az malzeme, az zaman ve az yer kullanarak daha çok verim elde etmektir. Bir başka deyişle, kaynak israfına yer vermeden, elimizdeki imkânları daha iyi biçimde kullanarak, işlerin daha basit, daha ucuz ve daha iyi yapılmasını sağlamaktır (Tortop, 1986: 7).

Tüm bu tanımlamalarda bulunan ortak unsurlar, belirli amaçları gerçekleştirmek için insanları ve çeşitli araçları kullanarak yönlendirme ve amaçlara ulaşılmasını sağlayacak şekilde sistemin işleyişini sağlayarak, olanak ortaya çıkmaktadır.

2.2. Yönetici Kavramı

Ekonomik ve siyasal sistemi nasıl olursa olsun her yönetim, gücü elinde bulunduranların istekleri doğrultusunda işleyiş sürdürecektir yöneticileri yetiştirmiş ve yönetim mekanizmasının başına geçmiştir.

Bugün için genel kabul görmüş olan bir tanıma göre yönetici; başkaları vasıtasıyla iş gören yani başkalarına iş yaptırmak suretiyle belirlenen hedeflere ulaşmağa çalışan kişidir. Bu tanımlamaya göre yanında başkalarını çalıştırarak, önceden tespit edilmiş bulunan hedeflere ulaşmağa çalışan her fert yöneticidir (Koçel, 1970: 52).

Başka bir tanıma göre; yönetici, amaç ya da amaçları kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle gerçekleştirme işine, düzenleme, yol gösterme ve izleme yolu ile aracılık ve önderlik eden kişidir (Çengelci, 1973: 5).

Yönetici terimi uzun zamandan beri büyük çapta örgütlerdeki belirli fonksiyonları olan şahıslar ve pozisyonlar için kullanıldı. Formel örgütlerin sosyolojisinde yönetici terimi kontrol, yönetim nezareti, idare fonksiyonları ve bu fonksiyonların gereklerini yapan kişiler olarak bilinir. Fakat bugünün yöneticisi, kanımızca yukarıda belirtilen fonksiyonların icracısı olarak tanımlanamaz, bugünün yöneticisi fonksiyonilistliğinin üzerinde vasıflara sahiptir (Bumin, 1971: 390).

Yönetici, planlama, teşkilatlandırma, kaynakları düzenleme ve sağlama, yöneltme, nezaret, koordinasyon, kontrol ve idareyi geliştirme suretiyle, ortak çaba ile amaçların gerçekleştirilmesine yol gösteren, önderlik eden kişi olarak da tanımlanmaktadır (Sürgit, 1970: 16).

Yönetici, bir kurum veya kuruluşun başında bulunan emrinde personel çalıştıran, emir ve kumanda eden kişidir. Bir başka deyimle yönetici, üst seviyede çalışan sevk ve idarecidir. Yönetici, yönetme faaliyetlerini yürüten kişidir. Yönetme bir kurum veya kuruluşun bütün çalışmalarını uygulama ve başarıyı artıracak şekil de ahenkleştirme demektir. Personeli yani insani arı çalıştırabilmek onları istenilen hedefe götürebilmektir. Yöneticinin bu görevi aslında en güç görevlerden birisidir. Çünkü

insan anlaşılması en güç varlıktır. Yönetici birçok usullerden ustaca yararlanarak emrinde çalışan personelden en iyi şekilde verim elde etmelidir (Tortop, 1970: 231).

Yöneticinin görevlerini ise, amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, emir ve talimat verme, nezaret ve koordinasyon, işi benimsetme, kontrol, idareyi geliştirme, dış ilişkiler ve temsil olarak belirlemek mümkündür (Çengelci, 1973: 5).

Hizmetlerin, kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle süratli, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi gittikçe artan ölçüde gerekli nitelikleri taşıyan iyi yetişmiş yöneticilerin varlığına bağlı bulunmaktadır (Sürgit, 1970: 16).

Herkesin üzerinde birleştiği yönetici tanımını yapmak güçtür. Ancak, yerine getirdiği görevlerin, aldığı kararların niteliğine, hiyerarşide bulunduğu yere ve hatta taşınması gereken kişisel niteliklere göre yöneticinin değişik tanımları da yapılabilir (Tutum, 1979: 132).

İyi bir yönetici, planlama, teşkilatlanma, yöneltme, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını tam yerine getirecek, en az personel, en az para, en az yer ve en az malzeme kullanarak, en etkili, en verimli, en rasyonel ve en nitelikli mal ve hizmet üretilmesini sağlayan kişidir (Aytaç, 1990: 16).

Bu nedenlerle yöneticilerde bazı niteliklerin bulunması gerekmektedir. Bu nitelikleri;

- Yönetici öncelikle sevk ve idare unsurları olarak sayılan planlama, organizasyon, kumanda, koordinasyon ve denetleme dediğimiz beş unsuru en iyi şekilde uygulamalıdır.

- Yönetici personeli dinlemelidir.

- Yönetici geleceğe ait düşüncelerini personeline açıklamalıdır.

- Yönetici, alt kademe personele teşebbüs ruhu aşılmalı, yetki devretmekte cömert olmalıdır.

- Yönetici, iyi eleman yetiştirmeli ve bu elemanları kabiliyetlerine uygun işle çalıştırmalıdır (Tortop, 1970: 238-239).

- Yönetici bunların yanında, içinde bulunduğu toplumun yapısını, bürokratik yapının özelliklerini, modern yönetim tekniklerini, insan ilişkilerini iyi bilmeli, bunların

başında da yöneticisi olduğu kuruluşu her yönü ile tanıyabilmeye temsil etme yeteneğine sahip olmalıdır.

- Ayrıca, önderlik, liderlik, zamanında karar verebilme yeteneğine sahip olmalı, kendisini devamlı yetiştirmeli ve çağın getirdiği gelişmelere uyum sağlayabilmelidir (Çengelci, 1973: 5-6).

Bugün yönetici, akliselim içinde doğruyu, adaletli davranışıyla hakkı temsil eden, yönettiklerini yarınlar hazırlayan, yetiştiren, onlara bu imkânları veren kimse olarak düşünülmektedir. Yöneticinin bir maddi unsur gibi tarif ve muafiyetini tespit ve ifade etmek mümkün olamaz. Kısaca yönetici, birçok hasletleri kendinde toplayan ve bunları en iyi şekil ve biçimde yönetim içinde kullanabilen kimsedir.

2.3. Bürokrasi Kavramı

Bir iradenin diğer bir iradeye egemen oluşunu yansıtan bir kavram olarak, son ve kesin kararı veren irade olarak tanımlanmakta (Fişek, 1975: 69) olan otorite, işbölümü sonucu ortaya çıkan toplumsal örgütlenmelerin yarattığı bir olgudur. İlkel toplumlarda ananın doğal otoritesi, ataerkil yönetimlerde toprak ve gücün sahiplerine geçmiş, korunma ve belirli düzeyde yaşam biçimini sürdürme karşılığında, sadakat ve itaat şeklinde uygulanmıştır. Sanayi devrimi ile değişen yönetim yapısı gereği, büyük çapta ve pek çok birimin bir araya gelerek üretim yapması durumu, bunlar arası eşgüdümü gerektirmiş, bu eşgüdümü gerçekleştirmekte birimlerin üzerinde egemen olan iradeye bırakılmıştır. Büyük üretim sistemlerinde tek kişinin ikin bir otorite olmasının mümkün olmaması, çeşitli bölümlerin farklı kişilerce yönetilmesi ve dolayısıyla yönetici sayısının artması sonucunda otorite kademeli olarak paylaşılmıştır. Bu otorite ve yetki paylaşımı sonucu ortaya çıkan yapıya hiyerarşi denilmektedir. İşbölümü, otorite ve hiyerarşi olgularının çağdaş üretim koşullarında ve devlet düzeyinde somutlaşma biçimine bürokrasi denilmektedir. Latince “burrus” (masaları kaplamada kullanılan kalın koyu renk kumaş, çuha) ve Eski Yunanca (kratos-yönetim) sözcüklerinin bir araya getirilmesi ile türetilen, masaların, büroların yönetimi olarak ifade edilen bürokrasinin bir diğer boyutu da, toplumun içinden çıkarak toplumun üstünde yer alan ve insanları yönetmede uzmanlaştıkları varsayılan ayrıcalıklı kişiler, yani bürokratlardır.

“Amme İdaresi faaliyetlerine hâkim olan teşkilatla, amme idaresini yürüten personelin bütününe bürokrasi denilmektedir” (Abadan, 1959: 9). Kırtasiyeciliği ifade eden, olumsuz anlamda da kullanılan bürokrasi, bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak, “burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının, toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan seçimlik, sorumlu ve azledilebilir olmayan ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimi” (Fişek, 1975: 79) olarak da tanımlanmıştır. Marx, Engels ve Lenin’e göre “bürokrasi, bir sınıf değil, özgül bir toplumsal kategori oluşturur. Farklı sınıflardan olsalar da devletin görevlerini yerine getirmeleri onları farklı bir statüde bir araya getirmektedir” (Mılıband, 1990: 28). Ancak tüm bunlara rağmen bürokrasinin, karar veren siyasal organdan bağımsız olduğu söylenemez. Merkezden yönetim sistemi hiyerarşiye dayanır. Bunun için her memur çalıştığı alanda o hizmeti temsil eden siyasal organa yani bakana bağlıdır. Yetki yeniliğine sahip olan memurlar bile bu prensibin dışında kalamazlar (Versan, 1990: 98). Bürokrasi, güçler ayrılığında yer alan üç temel işlevden biri olan yürütmenin yönetim aygıtı olarak ta ifade edilmektedir (Karasu, 2001: 213).

Üretimin istenilen şekil ve düzeyde yapılmasını sağlayacak çalışma düzeni ve güvenliğin sağlanması için gerekli görevlendirmelerin yapılması düzeni ve bu düzen için gerekli insan kaynakları bürokrasinin temeli olarak ortaya çıkmıştır. Devletin amacını gerçekleştirmek üzere, görevleri yerine getiren ve yöneticiler dahil tüm personeli kapsayan bürokrasinin oluşumu ile ilgili olarak şu görüşler ifade edilmiştir:

Mısır’da Nil Nehri’nin bir ticaret yolu olması ve zaman zaman taşkınları ile tarımsal üretimi etkilemesi, taşkınlardan korunma ve bu dönemlerde alınacak önlemleri belirleyen kurallar ve bunları izleyen kâtipler adı verilen bir memurlar ordusunun oluşmasına sebep olmuştur. Aslında köle olan bu memurlar diğer halk kütlesinden farklı imtiyazlara sahiptirler (Gültepe, 2002: 895). Farklı yaşam koşullarına sahip bu kâtipler grubu, bürokrasinin ilklerinden olarak kabul edilebilir.

Çin İmparatorları’nın, derebeyliklerin kök salmasını engellemek amacıyla, hizmet sürelerini sınırlamaları, memurları ait oldukları bölgede çalıştırmamaları ve devlet memurluğuna giriş sınavının ilk defa uygulanması, Eski Yunan sitelerinde çeşitli görevlerin bir yıl süre için kura ile seçilen kişilere yaptırılması (Abadan, 1959: 19), bürokrasinin oluşum tarihinde ilk adımlar olarak ifade edilebilir.

Toplumun uygun görerek onayladığı kurallar çerçevesinde egemenliğe rıza göstermesi, bunun sonucu kurulmuş olan işbölümü, hiyerarşi ve otoriteyi de benimsemesi, onun koyduğu kurallara uygun davranması sonucunu doğurmaktadır. Bu egemenlik anlayışının doğal yönetsel ifadesi, tüm yönetim araçlarını, hiyerarşinin en üst noktasında toplayarak kesin işleyiş kurallarına bağlayan bürokrasidir (Fişek,1975: 85). Weber egemenliği, geleneksel, karizmatik ve ussal-yasal egemenlik olarak değerlendirmektedir. Geleneksel egemenlik, ataerkil yönetim yapılarında, iktidarın babadan oğla geçtiği yönetim sistemlerinde söz konusu olan egemenliktir. Karizmatik egemenlik ise kaynağını “Allah vergisi” niteliklerden aldığı kabul edilen, olağanüstü sayılan kişilerin (Peygamberler, M. Kemal gibi ulusal kahramanlar) sahip oldukları egemenliği ifade etmektedir. Toplumların gelişmeleri sonucu, daha bilinçli bir davranış göstererek, kurallara ve yasalara uygun bir yaşam sürdürme anlayışını kazanmaları, egemenliğin ussal ve yasal temellere dayanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Günlük işleri aksamadan ve düzenli bir şekilde yürütmekle görevli bir kurum olan bürokrasinin işlevleri; siyasal kararların alınmasına yönetsel katkı, idari programların yapımı ve yürütülmesi olarak belirlenebilir. Siyasal kararlar çoğunlukla “ne yapılacağı” ile ilgilidir, yoksa “nasıl yapılacağı” konusunu ele almamaktadır (Heper, 1973: 95-96). Bürokrasinin yapısal özellikleri; iyi tanımlanmış sıradüzensel yetke (hiyerarşik otorite), işlevsel uzmanlaşmaya dayalı işbölümü, görevlilerin hak ve ödevlerini kapsayan kurallar dizgesi, işle ilgili süreçler dizgesi, bireysel ilişkilerde kişiselliğin olmayışı ve teknik uzmanlığa dayalı işe alma ve yükselme (Emre, 1997: 14) olarak sayılmaktadır.

Bürokrasinin büyük hacimli özel ve kamu kesimi örgütleri için vazgeçilmez olması yanında, şekilcilik, kuralların konuluş amaçlarından çok yazılı ifade şekillerinden etkilenecek biçimde kuralcılık olarak ortaya çıkacak ve yönetimi olumsuz yönde etkileyebilecek yanları da bulunmaktadır. Bunları gidermenin yolu bir yandan bürokraside nitelikli, yeterli ve yönetenlerin güvenini kazanmış elemanların görevlendirilmesi, bir yandan da yönetimin, yasama ve yargı organları yanında baskı ve çıkar grupları ve diğer toplumsal örgütler tarafından denetlenmesidir. “Bu şekilde düzenli işleyebilen güçlü ve güvenilir bir devlet bürokrasisi asla anti demokrat bir unsur sayılamaz, bilakis moral ve tesirli bir verimlilik içinde iş gören meslek memurluğu

sıhhatli bir demokrasinin başta gelen zaruri dayanaklarından biridir (Abadan, 1959: 192).

Devlet, egemenliği altında bulunan toplumun refahını ve belirli bir düzen içinde yaşamını sürdürmesini sağlamak görevini üstlenmektedir. Bu amacını gerçekleştirirken, yönlendiricinin, toplumsal değer ve ürünlerin paylaştırılması olduğu konusunda birleşmekle birlikte farklı güdüleyici etkenlerin olduğunu ileri süren yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bunlardan biri, sanayileşme sonucu ortaya çıkan toplumsal yapılanmanın devlete klasik görevlerinin yanında pek çok yeni görev yüklediği, çeşitli toplumsal kesimlerin bir araya gelip örgütlenerek iktidarı ele geçirmek, kamu gücünü kendi çıkarları doğrultusunda kullanmak amacıyla uğraştıkları, devletin de bu baskı ve çıkar gruplarının çatışan çıkarlarını dengeleyici, uzlaştırıcı bir işlev yerine getirdiği iddiasında bulunan işlevsel ve çoğulcu yaklaşımdır. Devleti, toplumsal çatışmaları çözen, dengeleyen, toplumun tamamının yararlarını sağlayacak bir kurum olarak görmeyen, aksine devletin üretim sürecinde egemen sınıfın iktidarını sağlamak, özel mülkiyeti korumak amacıyla kurulan, toplumsal çelişkileri, çatışmaları çözmeyen, bu çelişkileri yoğunlaştırıcı bir işlevi yerine getirdiğini iddia eden Marksist yaklaşıma göre ise devlet; toplumsal gelişmenin belli bir aşamasında ortaya çıkan bir kurum olup, toplumda çatışan sınıflar arasında egemen olanın diğerleri üzerinde baskısını sürdürmek ve korumakla yükümlü bir kurum olarak tanımlanmaktadır. Toplumsal örgütlenmenin egemen kurumu olan devletin görevleri, bürokratlar tarafından yerine getirilmektedir. “Devletin somut ögesi iktidardır ve iktidarı belirli kişi veya gruba, sırf kendi özgücüne veya işgal ettiği pozisyonun gücüne dayanarak bir karşı koymanın mevcut olabilmesine rağmen arzularını yerine getirebilme olanağı şeklinde tanımlamak mümkündür” (Şaylan, 1974: 12-20).

Marks’ın bürokrasi kuramı, toplumsal bir tabaka olarak bürokratlardan ok bir yönetim biçimi olarak bürokrasi üzerinde odaklaşmakta (Bozkurt, 1980: 16), bürokrasi ve tüm yönetim olgusunu, üretim biçimleri ve devlet olgusu bütününde görmek, bu çerçevede bürokratin konumunu sınıf ilişkileri kapsamında saptamaya çalışmaktadır (<http://yonetimbilimi.plitics.ankara.edu.tr>, 18.08.2004). Bu kurama göre bürokrasi, feodal beyliklerin ve mutlakıyetçi krallıkların çözülüşleri ile feodal toplumdan kapitalist topluma geçişle birlikte ortaya çıkmıştır. “Ayrı bir toplumsal kategori olarak beyaz yakalı iş görenlerin oluşması kabaca kapitalizmin gelişmesiyle

koşut gitmiştir” (Bozkurt, 1980: 15). Kapitalizme geçiş, yerel pazarların yerine ulusal pazarları gerektirmiş, yetkileri merkezde toplayan, geniş yığınları tek merkezden sürekli denetleyebilen bir yönetim örgütünü gerektirmiştir. Bu gereklilik sonucunda devlet, her türlü toplumsal hareketi sürekli gözetim ve denetim altında bulundurmak görevini yaygın bir bürokrasi ile sağlamıştır. Bu işlevi yerine getiren bürokrasi pek çok kişiye geçim kaynağı olmuş, kendisi de gözetilip korunması gereken bir çıkar grubuna dönüşmüştür. “Kapitalist toplumun feodal kalıntılardan arındırılması çabasının aracı ve sonucu olarak feodal toplum ve devlet yapısının yıkıntıları üstünde yükselen bürokrasi, emek-sermaye çelişkisinin keskinleşmesiyle birlikte, sermayenin emek üstündeki ulusal iktidarının her yerde hazır organı niteliğine dönüşmüştür (Fişek, 1975: 82).

Marksist Bürokrasi Kuramı, ekonomik güce sahip egemen sınıfların orta sınıfları kendi ideolojisine bağlamak ve düzeni devam ettirmek için devlet bürokrasisini bu sınıf üyeleri ile doldurduğunu ve onlara bir takım ayrıcalıklar sağlayarak halktan kopuk bir yapı oluşturduğunu ileri sürmektedir. “Kısacası bürokrasi, kapitalist toplum düzeninde mevcut ekonomik ve toplumsal elitin (burjuva sınıfı da denilmektedir) bilinçli yada bilinçsiz müttefiki olarak fonksiyonunu yürütmektedir” (Şaylan,1974: 37). Devlet Bürokrasisi, çıkarları nedeniyle sınıf çatışmasının kaçınılmaz olduğu kapitalist toplumda siyasal açıdan yansız bir yapıda değil aksine düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında düzeni sürdürme işlevini yerine getiren bir kurumdur.

Ekonomik gelişmenin belirli aşamalara ulaşması sonucunda sınıfların ortadan kalkacağı, yönetimin siyasal niteliklerinden arındırılarak sadece düzenleyici bir işlev haline geleceğini savunan Marksistler bürokrasinin ortadan kaldırılması için; ücretlerin ortalama işçi ücreti seviyesine indirilerek kamu görevlilerinin ayrıcalıklı durumlarına son verilmesi, güçler ayrılığı ilkesi uygulamasına son verilerek yasama ve yürütme görevlerinin devlet yönetiminde yer alma ve yönetme yeteneği olan herkese seçim yoluyla verilmesi ve görevi en iyi şekilde yerine getirecek yada yetersizliği anlaşılan kişileri görevden alacak seçim düzeninin kurulması gerektiğini ileri sürmektedir (Fişek, 1975: 83).

Ünlü Alman Toplum Bilimcisi Max Weber’e göre ise; işbölümü, işin parçalara ayrılarak farklı kişiler ve bürolarca yapılmasını gerektirmiş, her bölümün işi, kendi niteliklerinden dolayı o işi en iyi yapabilecek nitelikte uzman elemanları gerektirmiştir.

Bu nedenle kamu ve özel sektör alanında bürokrasi, nitelikli, uzman ve yeterli elemanlar gereksinmektedir. Kapitalizmin aile işletmeciliğini sona erdirerek, işin ev hayatından büroya dönüşmesinde etkili olduğu, bürokrasinin, kapitalizm öncesi dönemlerde de var olmakla birlikte kapitalizmin getirdiği işbölümünün çok daha fazla ve ayrıntılı olduğu ortamda yaygınlık ve etkinlik kazandığı ifade edilmektedir (Abadan, 1959: 47).

Weber, feodal yapıli toplumlarda da bürokrasinin var Olduğunu, vergi toplamak, adaleti ve güvenliğı sağlamak gibi işlevlerin sadakati esas alan bir grup tarafından yerine getirildiğı, sanayileşme Sonucu devletin işlevlerinin hacmi ve farklılaşması, karmaşıklaşması sonucu bürokrasinin de nitelik ve nicelik olarak farklılaştığını ileri sürmektedir (Şaylan, 1974: 23). Geleneksel bürokratik yapının çözülerek iş bölümü ve teknolojiideki gelişmelerin bir sonucu olarak nitelikleri, uzmanlıkları gelişmiş görevlilerden oluşan güçlü bir bürokrasi ortaya çıkmıştır.

Weber, bürokrasi kuramını, ussal ve yasal egemenlik üzerine oturtmuş olup, siyasal rejimi ne olursa olsun çağdaş devletlerde bürokrasinin toplum ve devlet yaşamının vazgeçilmez bir organı olduğunu iddia etmektedir. Ona göre egemenlik, “bir kişinin iradesinin başkalarının davranışına uygulanabilirliğidir. Bu kuramı savunanlara göre; toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler, ekonomik yaşamda trampanın yerini para ile ödemenin alması, ekonomik yapının hızla yeni boyutlar edinmesi, karmaşıklaşması ve bu karmaşıklıkların karışıklığa dönüşmemesi için, bürokratik örgütlenme zorunlu kabul edilmektedir (Fişek, 1975: 84). Önceden belirlenmiş kurallara dayanan, kişilerin iradeleri dışında oluşan bir düzene göre düzenli bir şekilde işleyen bir yönetim yapısı olarak bürokrasi, diğer örgütlenme biçimlerinden daha üstün ve daha ussal bir yapıdır. Bürokraside yer alanların, hiyerarşinin alt kademelerinde de bulunsalar, yaptıkları iş nedeniyle toplumda farklı bir yere sahip olduklarını, bu yerin kol gücü ile çalışan işçilerden farklı olduğunu, ayrıca hiyerarşinin üst basamaklarına yükselme olasılığının da var olduğunu algıladıklarını ifade etmektedir (Bozkurt, 1980: 18).

Weber ve pek çok siyasal bilimci, bürokrasiyi, siyasetin dışında yer alan, tarafsız bir şekilde işleyen ideal tip bürokrasi olarak kabul etmiştir. Bu modelde bürokrasi, üzerinde yer alan karar verici konumunda olan siyasal kurumların kararlarını sadakatle uygulamakta, duygu, düşünce ve siyasal tercihlerden etkilenmeden yansız bir şekilde bu

uygulamayı gerçekleştirmektedir (Şaylan, 1974: 34). Oysa yöneticilerin, siyasal görüşlerinin olduğu ve zaman zaman bu düşüncelerinin davranışlarını etkileyebileceği gerçeğini yadsımak mümkün değildir. Bürokrasi, Weber'in ideal tipinde olduğu gibi mükemmel işleyen bir makine olamamaktadır. Toplumsal düzenin sağlanması, sistemin düzenli işleyişi, makinenin tüm parçalarının birbiri ile uyumlu bir şekilde çalışmasıyla mümkündür. Bürokrasi akılcı bir şekilde işlemelidir. Ancak, Weber'in bürokrasinin kurallara uygun ve akılcı bir şekilde işleyeceğine dair kuramı uygulamada gerçekleşmemektedir.

1929 Dünya Ekonomik bunalımının sonucu, kapitalizmin düzenli işlemeyişinin nedenleri araştırılmış ve sorumlu olarak yönetimi belirleyen, siyasal kararları alan yasaları çıkaran siyasetçiler, günah keçisi olarak belirlenmiştir. Devleti ve ekonomiyi bilmeyen kişilerin, demokratikleşmenin bir gereği olarak seçimle yönetim görevlerine gelmesi ve aldıkları kararlarla da piyasayı alt üst etmelerinin göz ardı edilemeyecek bir gerçek olduğundan yola çıkarak bu kuramı oluşturan ve savunanlar, devleti ve ekonomiyi yönetme yetkisinin siyasetçiler yerine, teknik alanlarda uzman bürokratlar olarak ifade edebileceğimiz teknokratlara ve iş adamlarına verilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Teknolojik gelişmenin yönetime etkileri sonucu yönetimin etkin ve verimli olması için, özel uzmanlık bilgisi ve yetişkinliğin bir gereklilik olduğu A.R. Michels tarafından ileri sürülmekte, bu gereklilik koşulunun Rizzi tarafından ise vazgeçilmez (şart) olarak ifade edildiği görülmektedir (Fişek, 1975: 91). Demokratik yaklaşımlara uymamakla birlikte seçkin bürokrasi kuramının ilk ifadesi olarak, en iyi yönetimin filozoflar tarafından gerçekleştirilebileceği sayı Eski Yunan'da da iddia edilmiş, o dönemden sonra da bazılarını belirttiğimiz pek çok savunucusu olmuştur.

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında kamu bürokrasileri genellikle tekdüze bir takım işleri yürütürken bugün kalkınmaya yönelik faaliyetler üstlenmektedir (Ülker, 1995: 189) Artık yöneticilerden halkın beklentileri de değişmektedir. Yöneticilerin halkın hizmetkârı olması gerektiği, yönettikleri birimi zarar etmeyecek bir şekilde işletmeleri gerektiği, kamu yöneticisini işletmeci, hizmet alanları da müşteri gibi görme gibi düşünceler, son yıllarda ortaya çıkarılan yeni yönetim anlayışlarının bir gereği olarak yerleşmekte, gereğinden fazla görevlinin de yönetimde yer almaması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

2.4. Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir idari mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapı ve işlevleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yürüten kamu kurumları da, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin çoğalması, karmaşık ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu tanımlar geniş bir olgu olan kamu yönetiminin çeşitli görüntülerini yansıtmaktadır. Bu da kamu yönetiminin çok kapsamlı ve güçlü bir alan olduğunu göstermektedir.

Kelime olarak “kamu”, Türkçe’ de, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. “Kamu düzeni”, toplumun bütününe ilgilendiren düzeni; “kamu sektörü”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü; “kamu personeli”, devlet hizmetinde çalışan görevlileri, “kamu oyu”, belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını; “kamu tüzel kişileri”, kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını; “kamu hukuku”, devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütününe anlatmaktadır.

Kamu kavramı, bu örneklerde olduğu gibi “resmiyeti” ve “genelliği” anlattığı kadar, “özel”in, “gizli” nin ve ‘kapalı’ lığın zıddı olarak “açık” lığı, “halka ait oluş” u ve “görülebilir” ligi de ifade etmektedir. Kamu malları, kamu hayatı ve halk (amme) kütüphanesi gibi.

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “işlevsel”, diğeri ise “yapısal” yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır. Bu yönüyle kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur. Kısaca kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir.

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu örgütlerin temel amacı, anayasa ve yasalarla belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar bu örgüt vasıtasıyla amaçlarını ve programlarını gerçekleştirir. Bu anlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır (Eryılmaz, 2001: 7).

Demokratik ülkelerde seçimler, bir hükümeti iktidardan indirip, diğerini işbaşına getirmekte ya da mevcut iktidara tekrar görev vermektedir. İhtilallerle de, siyasi iktidarlar el değiştirmektedir. Anayasal dengelerini kuramamış ülkelerde, seçimler yalnız hükümetleri değil, aynı zamanda rejimleri de değiştirebilmektedir.

Öyle durumlar olabilir ki, yasama organı bir süre bulunmayabilir. Hatta hükümet bir süre aksayabilir. Yine de kamu yönetimi işliyorsa, devlet ve toplum düzeni az çok devam eder. Nitekim siyasi rejimlerdeki ve hükümetlerdeki değişikliklere rağmen, kamu yönetimi örgütleri büyük bir aksama olmadan faaliyetlerini kesintisiz sürdürebilmektedir. Polisler görevlerinin başında kalmakta; vergiler toplanmakta; eğitim ve öğretim kurumları çalışmalarını yürütmekte; hastaneler düzenli olarak hastalarıyla ilgilenmekte; mahkemeler çalışmakta ve devlet diğer bir çok hizmeti yürütmeye devam etmektedir. İşlevsel ve yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işleme aracı olmaktadır.

Amerika’da, “Kamu Yönetimi” (Public Administration) diye anılan bilim dalı, Avrupa’da “Yönetim Bilimi” (Administrative Science) olarak kavramlaştırılmıştır. Şüphesiz kavramlardaki bu farklılık, nitelikten daha çok dil alışkanlığından kaynaklanmaktadır.

Kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslektir. Kamu yönetimi, disiplinler arası köprü görevini yapan ve böylece çeşitli disiplinlerden gerekli olan kısımları alan ve bunları kamusal sorunların çözümüne uygulayan bir disiplindir. Kamu yönetimi, İktisat’tan Hukuk’a, Siyaset Bilimi’nden İşletme Bilimi’ne kadar uzanan geniş bir yelpazedeki bilim dallarının kesişme noktasında yer almaktadır.

Siyaset Bilimi, Sosyoloji, Sosyal Psikoloji ve İşletme Bilimi gibi disiplinler, kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunan bilimlerden bazılarıdır.

Şüphesiz, kamu yönetiminin bu ayırt edici özelliğinin, kendilerinden yararlanılan bilim dallarınca kabullenilmesi pek kolay olmamıştır. Örneğin Fransa’da İdare Hukuku ile Kamu Yönetimi’nin ayrı şeyler olduğu gerçeği, yakın zamana kadar benimsenememiştir. Keza bazı siyaset bilimcileri de, Kamu Yönetiminin, Siyaset’in bir alt dalı olduğu görüşünü terk edememişlerdir.

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar, aynı zamanda, kamu politikalarını oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür. Kamu yöneticilerinin faaliyetleri çeşitlidir ve eğitim alanları da farklıdır. Örneğin, kamu yönetimi alanında idareci olarak görev yapan mühendis, iktisatçı, planlamacı ve maliyeci gibi meslek mensupları da kamu yöneticisi olarak nitelendirilirler.

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak tanımını şöyle yapabiliriz: Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemlerini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir.

Yasama ve yargı organları, kamu yönetiminin ilgi alanı dışında kalmaktadır. Yasama ve yargı organlarının kamu yönetimi kitaplarının kapsamı dışında bırakılması, onların yönetim sorunlarının bulunmadığından değildir. Hiç şüphesiz, bu organların da yönetime ilişkin bir çok sorunu bulunmaktadır. Nitekim bir davanın kısa bir zaman içinde mahkeme önüne getirilerek görüşülmesi ve sonuçlandırılması, iyi bir örgütlenmeyi ve yönetimi gerektirir. Ancak, yasama ve yargı organlarının sorunları, kendilerine özgü bir takım özellikler taşıdığı için, bu sorunların ayrı bir şekilde incelenmesi gerekir. Bundan dolayı söz konusu organlar, kamu yönetimi kitaplarının dışında tutulmaktadır.

Kamu yönetiminin amacı, yönetimi meydana getiren unsurların, statü, örgüt, işlev ve davranışlarını olduğu gibi tanımlamak ve açıklamaktır. Kamu yönetimi, önce, ulusal devlet yönetimi, yerel yönetimler, kamu iktisat teşebbüsleri ve benzeri yönetim örgütlerinin, yasal, teknik, sosyal, beşer ve siyasi bütün yönlerinin genel bir

görüntüsünü ortaya koymakla işe başlar. Bu kamu yönetiminin tanımlayıcı ve betimleyici özelliğini meydana getirir. İkinci aşamada kamu yönetimi, yönetim örgütlerinin varlık nedenlerini açıklamak, geliştirilmesini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, örgütlerdeki çalışanların davranışlarındaki ortak noktaları belirlemek ve bu davranışların arkasındaki gerçek nedenleri araştırmak; somut olayları, sistemli görüş ve şemalar haline getirmekle ilgilenir. Bu da kamu yönetiminin teorik işlevini oluşturur.

2.5. Kamu Yöneticisi

Siyasal gücün saptadığı kamu siyasasını eyleme dönüştürecek ve uygulama alanına koyacak olan insan ögesine kamu yöneticisi denilebilir. “Kamu personeli içinde devletin başlıca kuruluş ve sıradüzenlerinin komuta yerlerinde bulunan, devletin, yürütme mekanizmasını yürüten seçkin kişilere kamu yöneticisi” denilmektedir (Cem, 1976: 17). Kamu yöneticisi, kamu personeli hiyerarşisinde üst düzeyde yer alarak, kararlan uygulamaya geçirmek doğrultusunda personeli yönlendiren yöneticidir.

“Kamu yöneticisi; çağdaş yönetim ve karar ilke ve yöntemlerini bilen; bunları yeni ve özel durumlara uygulayabilen, örgüt ve toplumsal sorunlara (siyasal, ekonomik ve sosyal) karşı duyarlı ve sorunlara bilimsel yöntemle yaklaşıp çözüm arayabilen, iş görenleri güdüleme de ödül ve ceza olanaklarını yerinde ve zamanında kullanma bilgi ve becerisine sahip örgüt içi ve dışı ilişkilerde etkililik, alanını ilgilendiren uzmanlarla (hukuk, ekonomi, bilgisayar vb.) iletişim kurup onları yönlendirecek kadar bilgili, uluslar arası ilişkilerin ülkemiz için önemini kavrama, insan ve iş ilişkilerinde etkililik bilgi ve becerisine sahip olmalıdır” (Peker, 1994: 39).

Bugün modern kamu yöneticisinden beklenen toplumun değişik kesimlerinin birbiri ile çelişen çıkarlarını bilimsel olarak saptamak, bunları genel kamu çıkarı açısından değerlendirmek ve kendisine verilen parasal ve teknik olanakları da göz önünde tutarak bağdaştırıcı ve gerçekçi kararlara varmaktır. Bu kararı verecek olan kamu yöneticisinin, her şeyden önce, bir takım değer yargılarının ve grup çıkarlarının tutsağı olmaması ve kararlarını kendi kişisel görüşlerinin baskısı altında değil, bilimsel analiz ve sentezlerin sonucuna göre vermesi gerekmektedir (Baylan, 1979: 8). Kamu hizmetlerinin hızlı, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi, gerekli nitelikleri taşıyan iyi yetişmiş yöneticilerin varlığına bağlıdır.

Kamu yöneticileri, kamu yararı ve kamu düzeni amacıyla çıkanları Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge ve genelgelerle ortaya konulan kurallara uyma, yapılması gerekenleri yapma, yasak olanları ise yapmama sorumluluğundadırlar (Kılıçkaya, 2000: 19). Yöneticilerin, gelişmekte olan ülkelerde devletin girişimci rolüne soyunması, geleneksel görevlerini yürütmekle birlikte ekonomik, işletmecî yönetim anlayışı içinde yeni görevleri de üstlenmeleri beklenmektedir (Emre, 1996: 13).

Kamu yöneticisi siyasal ortam içinde yasamanın ve yürütmenin emrinde bir kişi olup kuruluş içinde sürekli baskı ve sınırlılıklar içinde yaşayan, bir denge kurmaya sürekli çalışan kişidir. Siyasa saptama ve karar verme sürecinin niteliği kamu yöneticisini üst düzeylere çıkıldıkça siyasal bir kişi durumuna getirmektedir. Bunu bir siyasi partiye hizmet olarak değerlendirmek doğru değildir. Yönetim demokratik sistemlerde seçilenlerin iktidarını, onların kararlarının uygulanmasını gerektirir. Karar verme yetkisi sonuçta siyasi organa aittir (Cem, 1976: 23). “Politika ile yönetim, birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmazlar ve hemen tüm yönetsel işlemlerin politik yönlen vardır”, “yapılacak işlerle ilgili programların yönetilmesi, dış çevreden çok az etkilenen veya hiç etkilenmeyen kariyerden gelen bürokratların elindedir” (Wilson, 1996: 46) diyerek siyasal kararların oluşumunda yönetimin ve yöneticilerin etkisini vurgulayan Q. Wilson’un bu kişilerin dış çevreden çok az etkilendiği yada hiç etkilmediği iddiasını ihtiyatlı karşılamak gerekir. Yöneticiler, kurumlarınca verilen hizmetlerden yararlanan kesimlerin, karar vericileri etkileyen baskı ve çıkar gruplarının yaklaşımlarından ve taleplerinden etkilenmektedir.

Kamusal politikalar sadece politikacılar tarafından değil, baskı ve çıkar grupları ve bürokrasinin katkısıyla belirlenmektedir. Bunlara ek olarak bürokratlar alınan kararların, belirlenen politikaların uygulayıcısıdır. Yönetici gücünü hem uzmanlık bilgisinden hem de yönetimde edindiği deneyimden almaktadır (Emre, 1996: 10). Kamu yöneticilerini, kurumun görevlerinden çok, örgüt üzerindeki baskılar, zorlamalar ve engeller yönlendirmektedir. Özel sektör yöneticileri, kara dikkatlerini yoğunlaştırırken, kamu kuruluşlarının yöneticileri, aynı şeyi baskılar ve sınırlamalar bağlamında yapmaktadırlar (Wilson, 1996: 130). Kamu yöneticisi, kendi görev ve sorumluluk alanında, kamu hizmetlerinin gecikmeye meydan verilmeden yürütülmesini, yapılan işin kalitesinin yükseltilmesini, yönetsel çalışmaların ve hizmetlerin, verimi azaltmadan,

mümkün olan en az harcama ile en ekonomik ve en süratli biçimde yapılmasını sağlamak zorundadır.(Çoker, 1995: 180).

Sonuç olarak yönetici, çalışmalardan yararlanacak, kurumunda çalışanlar arasındaki ilişkileri düzenleyecek, yönetim Konuşunda bilgili ekonomik sosyal ve siyasal durumu kavrayabilecek değişmelere kendini ve kurumunu uyumlu hale getirebilecek şekilde eğitmeli ve yetiştirmelidir.

2.6. Üst Düzey Yönetici

Siyasal sistem tarafından alınan kararların uygulanmasında devreye giren yönetim makinesinin hangi kademesinden itibaren üst yönetimin başladığı, üst düzey, üst kademe, yüksek ve tepe yöneticisi gibi çeşitli şekillerde adlandırılan yöneticilerin diğer yöneticilerden nasıl ayrılacağı konusu üzerinde tam anlamıyla anlaşılmış bir konu değildir. Ülkemizde bugüne kadar çıkarılan yasalarda da bu husus açıklığa kavuşturulmamıştır. Yönetim kadroları içinde yer alan bazı görevlilerin diğerlerinden farklı işlevlerinin olması, literatür de bu konuda çeşitli açıklama ve tanımlamalar yapılması sonucunu doğurmuştur.

Yüksek Yönetici, “kurumların uzun vadeli planlarının ve yıllık programlarının hazırlanmasından, kaynakların düzenlenmesinden ve sağlanmasından, çabaların ortak amaçlara yöneltilmesinden ve koordine edilmesinden, planlarla uygulamaları karşılaştırarak gerekli düzeltme tedbirleri alınmasından, teşkilat ve metotların değişen ihtiyaç ve şartlara uygun olarak geliştirilmesinden sorumlu olan yönetici” (Sürgit, 1970: 17) ve Birleşmiş Milletlerin bir tanımlamasında, “kamu kurum ve kuruluşların üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar yada yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları, işlemsel politikalar ve program kararlarına dönüştüren kişiler” (Ergun, 1995: 134) olarak tanımlanmaktadır.

Üst düzey yöneticiler, birkaç departmanı yürüten, fonksiyonel olmayan koordine edici rolüne sahip, strateji belirleme konumunda olan yöneticilerdir (Alsbury, 1996: 14). Bu tanımlamada, üst düzey yöneticinin uygulayanları yönlendiren ve aralarında gerekli uyumu sağlayan yönü vurgulanmaktadır. Üst düzey yöneticiler, kendi düzeylerine koşut

olarak daha geniş kapsamlı kararlarla ilgilenir, denetimleri altındaki kuruluşsal yapının eşgüdümüne daha çok önem verirler (Cem, 1976: 21). Karar vermeye etkilidir, kendisi de alt kademeden ve diğer kurumlardan etkilenir.

Üst kademe yönetici “bir nev’i misyona sahip, başkalarına takip edecek yön gösteren, strateji belirleyen, en üst kademelerdeki işleri ifade eden kişi; (executive) yöneticinin (manager) üzerindeki yöneticiyi, (chief executive officer -CEO) kuruluşun aktif olarak yönetiminde bulunan en üst kademe yöneticiyi ifade eder.” Yönetici (manager) denildiğinde “fiilen işi yöneten, bir çeşit elleri işin üzerinde olan, iş yapan kişileri direkt olarak kontrol eden yöneticiler” anlatılmaktadır (Peker, 1995: 26).

Üst düzey yöneticiler, kurumların uzun vadeli planlarını ve programlarını hazırlayan bu planlar doğrultusunda gerekli kaynakların nereden temin edileceğini belirleyen, insan kaynaklarını ve örgütün diğer olanaklarını da kullanarak ortak amaçlara ulaşma yolunda çalışan ve çalıştıran, yönetimi altında bulunan farklı işlevleri yerine getiren yürütme ve denetim birimlerini yönlendiren, denetleyen ve aralarında eşgüdümü sağlayan, karar verici durumda olanlara en yakın konumda olan, alınan kararların uygulanmasından doğan sorunlara ve önerilen çözümleri de dikkate alarak yeni düzenlemeler yapmak, kamu siyasaları oluşturmak konusunda siyasetçileri yönlendiren yöneticilerdir. Üst düzey yöneticiler, diğer yöneticilerin yürüttükleri tüm işlevleri yerine getiren ve bunlara ilave olarak, diğer yöneticileri denetlemek ve aralarında eşgüdümü sağlamak ile karar verici konumda olan kişilere yakın çalışmak durumunda olan yöneticilerdir. Siyasetçi-yönetici ilişkisinin en yakın kurulduğu, köprü niteliği taşıyan üst düzey yöneticilik görevi, bu özelliğinden dolayı farklı bir niteliğe sahiptir. Üst düzey yönetici, karar vericiye doğrudan etkisi nedeniyle bir ölçüde kamu yönetiminde kararları veren, siyasaı oluşturan siyasetçilere yakın çalışmak durumundadır. Siyasetçilerle yakın çalışmak zorunluluğu, üst düzey yöneticilerin siyasallaşmasını, partizan olmalarını gerektirmez.

Yapılan vurgulamalar ile üst düzey yöneticilerin diğerlerinden farklılıkları giderek belirginleşmektedir. Uygulayan konumunda ki alt kademe yöneticilerinden, bizzat uygulayan olarak değil uygulatan ve uygulayanları denetleyen, yönlendiren ve eşgüdümünü sağlayan özellikleri ile ayırmakta, seçilenlerden yürütmeyi oluşturan hükümet içinde yer alan siyasetçi olan bakana yakın çalışma yaparak, siyasaların oluşturulmasında rol almakta, siyasetçiye yaklaşmaktadır. Özel sektörü de kapsayacak

şekilde ifade edilecek olursa üst düzey yönetici; karar verenlere en yakın çalışan, verilen kararları etkileyen ve hatta kararların alınmasında rol alan ve alınan kararları da uygulatan yönetici olarak tanımlanabilir. Karar verene yakın çalışan ancak herhangi bir yönetim görev ve yetkisi olmayan “danışman” görevlilerin üst düzey yöneticisi olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

İdare ve siyasetin ayrılmasının mümkün olmadığı, “Siyasal nitelikte seçilmiş doruk ile siyasal olmayan sürekli ve meslekten görevlilerden oluşan idari aygıtın kopması, siyasi iş ve kararların idari iş ve kararlarından ayrılması zor” olduğu ifade edilmektedir (Ülker, 1995: 189). Üst düzey yönetim görevlerinde bu ayrımın yapılması daha da güçleşir. Onaran, üst düzeyde yöneticinin siyasetçi ile yaklaştığını “yöneticiler, değişkenler arasında bir tanesini seçmeleri için siyasetçilerin önüne gereken malzemeyi koyacaklardır. Bunu yapmazlarsa, siyasetçiler görevlerini yerine getiremezler. İşte bu yüzden yönetimin üst katlarında siyasetle yönetim karışmaktadır” (Onaran, 1967: 282) diyerek ortaya koymaktadır. “İdarenin merkez teşkilatının üst kademelerinde yer alan görevliler, ellerinde bulundurduğu dosyalar, istatistikler ve yardımcı malzeme sebebiyle belli ihtisas konularına taalluk eden kanun tasarılarını ehemmiyetle hazırlamak imkânına sahiptirler” (Abadan, 1959: 112) diyen Abadan, üst düzey yöneticilerin siyasal kararlara önemli ölçüde etki eden bir güce sahip olduklarını vurgulamaktadır.

Alınan kararların düzenli ve hangi düşünce ve inançta olduklarına bakılmaksızın herkese karşı ve yansız bir şekilde uygulanmasını sağlayacak bir yönetim sisteminin olması tüm kesimlerin kabul ettiği bir doğru haline gelmiştir. Yürütme anlamında yönetim, düzgün çalışan bir makine olarak kabul edilirse, karar vericiler yani siyasetçiler de bu makinenin yönünü belirleyeceklerdir. Her iki organ da birbirleriyle karşılıklı etkileşim halindedir.

Konumuzu oluşturan “üst düzey yöneticiler” açısından bakıldığında; yönetim ve siyaset etkileşiminin en üst seviyeye çıktığı görülmektedir. Çünkü üst düzey yöneticiler, kendisi bir siyaset adamı olan ve aynı zamanda yönetim biriminin başında yer alan “bakan”a en yakın yönetici durumundadırlar. Yasama organı tarafından alınan kararların uygulanması, bakanlar ve üst düzey yöneticilerden başlamak üzere tüm personel tarafından sağlanmakta, uygulamalar ve yeni ortaya çıkan gereklilikler doğrultusunda bu kez ters yönde bir etki ile üst düzey yöneticilerden bakana, oradan da karar organlarına giden etkiler doğrultusunda da yeni kararlar alınmaktadır. Üst düzey

yöneticiler, yönetim ve siyaset ilişki ve etkileşiminin gerçekleştiği köprüler konumundadırlar. Ancak bu durum onların, siyasal kişiler olmasını gerektirmez. Siyasal kişi olmak, bir siyasal parti ile doğrudan ilişki kurmak, o partinin ilke ve programları doğrultusunda çalışmaya karar vermekle mümkündür. Bunlar, demokratik yönetimlerde seçilerek, yasama organlarını ve oradan da yönetimin tepe organı olan hükümeti (kabine, bakanlar kurulu) oluşturabilir, ancak yönettikleri bu kurumların üst düzey yöneticileri olamazlar. Planlama, örgütleme, karar verme, uygulama, eşgüdüm ve denetleme gibi görevleri yerine getirebilmek için, yöneticilik makamlarına gelmek belirtilen bu konularda eğitim almış olmak, deneyim sahibi olmak, konunun uzmanı olmak gibi koşulları gerektirmektedir.

Her kurumda, yönetimin yukarıda sayılan çeşitli işlevlerini yerine getiren birimler ve bunların başında da kendi yöneticileri bulunmaktadır. Alt kademelere indikçe daha ayrıntılı işlemlerin, farklı uzmanlık alanlarında, farklı meslek sahibi görevlilerce yerine getirilmekte olduğu görülmektedir. Planlama birimleri plancıları, denetleme birimleri denetçileri, çalıştırmakta ve görevlerini yerine getirmektedirler. Bir merkezden alınan kararların tepeden tabana doğru yayılarak uygulaması böyle bir örgüt yapısıyla gerçekleştirilmektedir. Karar alıcılarının yönetimle buluştuğu yer olan “bakan” a en yakın konumda olan, bakanlığın hizmet birimlerinin başında yer alan yöneticiler ile onların da işbirliği ve eşgüdümünü sağlayan daha üst kurumdaki yöneticiler “üst düzey yöneticileri” oluşturmaktadır.

Bu çerçevede üst düzey yönetici, yöneticilik eğitimi almış, kurum içinde veya dışında çeşitli yönetim görevlerinde bulunarak deneyim kazanmış, yönetimin planlama, örgütleme, karar verme, personel alma, yönlendirme, uygulama, denetleme ve eşgüdüm sağlama işlevlerini yerine getirebilecek niteliklere sahip ve yeterli olması gereken kişidir. Sorumluluğu, yansız bir şekilde işletmekte olduğu makineyi yanlı bir kişi olan bakanın istediği doğrultuda götürmektir. Hangi yöne giderse gitsin, makine düzenli çalışmalıdır. Bu yönün belirlenmesi işi, zaman zaman etkilemeye çalışsa da üst düzey yöneticisine ait değildir. Bu görev, toplumsal tercihler sonucu karar organını oluşturan siyaset adamlarına ait olmalıdır.

Bu anlayış, ülkemizde genel olarak kabul görmekle birlikte, uygulamaya tam anlamıyla geçirilememiştir. Anayasal ve yasal tüm hukuki düzenlemeler; yönetim personelinin eşitlik ve adalet ilkesi çerçevesinde yapılacak yeterlik ve yarışma sınavları

sonucunda seçilerek atanacağı, bunlardan yetenek ve başarıları ile kendilerini kanıtlayanların kariyer ilkesi çerçevesinde kademe kademe üst basamaklara tırmanacağı, yönetim görevlerinin bunlar arasından doldurulacağı ifade edilmekte ise de uygulama, bu doğrultuda gerçekleşmemektedir.

Kamu yönetiminde yapılacak her türlü yeniden yapılanma ve düzenlemenin uygulayıcısı bürokrasi olmaktadır. Bürokrasi içinde ise kilit rolü üst düzey yöneticiler üstlenmektedir. Bürokrasinin hazırlayacağı analiz, değerlendirme ve politika önerileri yapılacak her türlü reformun yönü konusunda çok önemli bir rol oynamaktadır. Uygulama aşamasında da bakanlıkların üstlendikleri kritik rolleri yerine getirebilmeleri büyük ölçüde üst düzey yöneticilere bağlıdır. Ayrıca kamuoyunun ve politikacıların reforma ilgisinin olmadığı ya da azaldığı dönemlerde reformun devamlılığını sağlamak büyük ölçüde bürokrasiye düşmektedir (Yılmaz, 2001).

3. EĞİTİM VE YETİŞTİRME

Birçok kişi elde ettiği imkân ve başarıyı eğitime borçludur. Eğitim yoluyla insanın sahip olacağı meslek çok kere kişiyi ruhsal açıdan doyurur ve maddi olarak rahatlatır. Bu durumun sağlayacağı imkânlar kişinin hayattan daha fazla zevk almasını mümkün kılar.

İyi bir eğitim hayat standardını yükseltir. Yükseköğretim hayattaki çeşitli olaylar arasındaki gerçekleri, bağlantıları ve ilkeleri görmek ve anlama becerisini kazandırır. İyi bir eğitim aynı zamanda kişide yeni ilgi alanlarının gelişmesine yardım ederek hayatı daha zevkli ve ilginç kılar. Eğitim insanın bilerek düşünce üretmesine ve yaratıcılığa yönelmesine imkan verir. İnsanın kafasındaki kalıpları kırmasına ve dünyaya daha esnek ve geniş açıdan bakılması eğitimin önemini belirtir. Kısaca eğitim yoluyla insan, bireysel farklılıkları anlamayı, hoş görmeyi ve bundan yeni sentezler yaparak, yaşamın tadına varmayı öğrenir.

3.1. Eğitim

Eğitim, bireyde istenilen davranış biçimlerinin oluşturulması süreci ve “bireyin davranışlarında kendi yaşantısı yoluyla ve kasıtlı olarak istendik değişme meydana getirme süreci olarak tanımlanmaktadır” (Peker, 1994: 2). “Öğretim, kültürü artırıcı, ufku genişletici, daha ziyade genel çalışmalar, eğitim, belirli bir iş alanında hüneri

arttırmak ve dolayısıyla belirli işin daha iyi yapılmasını sağlamak, yetiştirme, yeni yeteneklerin kazandırılması, geliştirilmesi, geliştirme ise mevcut yeteneklerin iyileştirilmesi” (Tortop, 1992: 30) şeklinde, başka bir yazara göre de; “Öğretim, kişiye bir formasyonun veya mesleğinin gerektirdiği bilgi ve hüneler veya belirli seviyede genel kültürün, okul havası içinde sağlanması” (Kalkandelen, 1967: 373) eğitim, öğretimi takip eden, bir hizmete girmiş olan kimseye yapmakta olduğu ve ileride göreceği hizmetleri yerine getirmede ihtiyacı bulunan yeni bilgi, hüneler ve davranışlar kazandıran, kişinin beceri kabiliyetini arttıran, konferanslar, seminerler ve kurslarla verilen bilgiler olarak tanımlanmaktadır (Kalkandelen, 1967: 374).

Başarılı bir kalkınma, toplumu değişim bilincine kavuşturmaya dayanır. Değişim bilinci ise ancak eğitimle gerçekleşebilir. İyi eğitilmiş ve becerili insan kaynaklarının sürekli ve düzenli olarak sağlanması, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın zorunlu ön koşullarından birini oluşturur. İleri bir ekonomik gelişim aşaması, iş gücünde ileri bir eğitim düzeyi gerektirir. Nitelikli bir iş gücü de toplumsal gelişmeyi hızlandırır (Peker, 1994: 3).

Eğitim, gençlere okullarda ve üniversitelerde verilen, hem öğrenme hem de öğretme olgularını içeren genel eğitimi, yetiştirme ise, belirli bir alanda uzmanlık kazandırmak için meslek okullarında verilen eğitimi ifade etmektedir. (Tutum, 1979: 117). Eğitim genel olarak kişiyi yaşama hazırlayan, yetiştirme ise mesleksi bir amaç güder konumdadır. Eğitim, kişiye görüş ufku genişletme ve mevcut yeteneklerini geliştirme fırsatını verir (Tutum, 1979: 125). Kişinin amaçlanan doğrultuda değişmesi olarak tanımlanan öğrenme, istekli olmaz. İşletme ve örgüt ancak öğrenmeye olanak sağlayabilir (Peker, 1995: 29).

Genellikle eğitim, bütün diğer toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal gelişmeler için bir ön koşul olarak düşünülmektedir. Ekonomik büyüme, yeni bilimsel bilgilerin birikimi ve bu bilgilerin teknolojiye uygulanmasından ibarettir. Bir ülkenin kalkınması o ülke halkının kişisel ve toplumsal gelişmesine bağlıdır. Kalkınmak için yetiştirilmiş yeterli sayıda nitelikli insan gücüne duyulan gereksinim eğitimin önemini ortaya çıkarmaktadır (Kaya, 1984: 11). Bir ülkenin ekonomik gelişmişliği ile o ülkenin eğitim düzeyi arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. İnsana yatırım, toplumdaki tüm bireylerin bilgi, beceri ve yeteneklerinin geliştirilmesini ifade etmektedir (Peker, 1992: 235).

Eğitimin, okulda bitmeyip yaşam boyu sürdüğü, dünyanın sürekli bir değişim içinde olduğu, okulda öğrenilen bilgilerin bir süre sonra yetersiz kaldığı, değişimi ve yeni oluşumları algılayabilmek için eğitimin sürekli olması gerektiği 1970 yılını eğitim yılı olarak kabul eden Unesco’nun kabul ettiği esaslar olmuştur (Tortop, 1992: 235).

İnsanoğlunun eğitim yolu ile yetenek sahibi olduğu, yeteneğini geliştirip artırdığı bir gerçektir. Eğitim, beceri kazandırarak işlerin daha iyi yapılmasını sağlamaktadır. Günümüzde eğitim, öğretimi de kapsayan bir anlam taşımakta ve bu anlamı ile “nazari ve pratik bilgi ve beceri kazandırma, yetenekleri geliştirme amacını” gütmektedir (Çengelci, 1992: 4). Eğitimin ana amaçlarından birisi de ilerisi için ihtiyaç duyulan nitelik ve nicelikte insan gücü yetiştirilmesidir (Ergun-Tokcan, 1976: 19). “Eğitim, hem bireyler olarak yüksek bir yaşama düzeyi elde etmemizin başlıca yolu, hem toplum olarak gelişme ve ilerlemenin, ileri ülkeler arasında yer almanın hem de ülkede demokratik bir siyasal toplumsal yaşamı gerçekleştirmenin temel bir yoludur” (Ozankaya, 1977: 26). Filozof Francis Bacon bilginin asıl hedefini, “insan hayatının iyileştirilmesi, insan saadetine artırılması, acıların dindirilmesi” (Fer, 1967: 225) olarak ifade etmektedir. Sonuç olarak amaç toplumun bir arada belirli bir düzen ve esenlik içinde yaşaması olduğuna göre diğer pek çoğu gibi eğitimde bu amacı gerçekleştirmeyi hedefleyen araçlardandır.

İnsanı genel olarak hayata hazırlamayı amaç edinmiş olan öğretim ile mesleğe yönelik bir amacı bulunan eğitim kavramlarının personelin başarısıyla doğrudan ilişkisi bulunmaktadır” (Bilgin, 1997: 101). “Yaratıcı yeteneklerin becerilerin, sürdürülmesi ve yenilerini geliştirmesi, düzenli bir eğitimi gerektirir. Bu özellikle kişiler arası ilişki ve iletişim becerilerini geliştirme açısından önemlidir” (W.Cole, 1985: 13).

Kalkınma çabası içerisinde olan ve kaynaklarını bu alana yöneltmesine rağmen istenilen gelişmişlik düzeyine erişemeyen ülkemizde, yeni düzene uymak amacıyla bilgi teknolojileri ve sistemleri konusunda yapılacak eğitimin niteliğinin geliştirilmesi gerekir. Bilgi toplumunda eğitim stratejik bir yatırım olarak karşımıza çıkmaktadır (Bensghir, 1995: 326). Bilgi kuvvettir.

Günümüzün üstünlük sağlama aracı artık, emek, doğal kaynaklar ve sermaye olmaktan çıkmış, onların yerini “bilgi” almıştır. “Şimdi artıkdeğer verimle ve yenilikle yaratılmaktadır. Bunların ikisi de bilginin işe uygulanmasıdır. Bili toplumunun başta gelen sosyal gurupları bilgi işçileri olacaktır” (Duran, 2003: 433). “Yönetim kültürü,

eğitim çabası içinde yer alan bilginin ve davranışların işyerinde uygulama biçimini etkileyecektir. Eğitim bunu gerçekleştirecek biçimde düzenlenmemişse, eğitim çıktıları, söz konusu görev alanındaki ahlaki kültürü olumlu biçimde etkilemeyecektir. Yöneticiler bunu sağlamalıdır (Steinberg, 1995: 166). Her alanda bilginin ve eğitimin önemi bu denli ortaya çıkarken, yönetici eğitiminin önemini ayrıca belirtmeye dahi gerek olmamalıdır. Yönetim ve yönetici her alanın örgütlenmesi ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür. Bilgi de eğitimle sağlanarak geliştirilebilecektir.

Eğitim, 19. Yüzyılda siyasal sistemlerin merkezileşmesine (uluslaşmaya) koşturarak devlet denetimine girmiş, kamu yatırımlarının yapıldığı bir hizmet alanı haline gelmiştir. Modernleşme sürecinde dinsel, geleneksel eğitimin yerini, yaygın, kamusal, örn. laik ve merkezi, bir süre sonra da ulusal eğitim sistemi almıştır (Alkan, 2000: 1).

Kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanabilmesi için ciddi bir insan gücü planlamasının yapılmış olması ve bu planlamanın eğitim sistemi ile bağlantılı olarak ele alınması gerekmektedir (TOBB, 2000). Kurum ve kuruluşların gereksindiği elemanların kalitesi, insan kaynağının var olmasına ve bunun geliştirilmesine bağlıdır. İnsan kaynağı da, sistemli ve planlı bir eğitim ile kurum içinde ve dışında sürekli bir kendini geliştirme ve eğitim etkinliklerinin başarısına bağlı olarak geliştirilebilir.

3.2. Yönetici Eğitimi ve Önemi

Yöneticilik yeteneklerinin doğuştan gelmesi, müzik ve sanatta olduğu gibi yönetici yeteneklerinin olması gerektiği iddia edilse de günümüzde yöneticilerin usta-çırak ilişkisi çerçevesinde hizmet içinde kendiliğinden yetişeceği düşüncesi büyük ölçüde terk edilmiş, yöneticinin sistemli bir şekilde yetiştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir (Tutum, 1979: 133).

Geleneksel görüşe göre idare bir sanattır ve yapılarak öğrenilir. Yönetici günlük işleri sırasında karşılaştığı sorunları çözerek, amirleri rehberliğinde bilgi ve deneyim birikimine sahip olacak çok ayrıntılı sorunları çözmek konusunda hazırlıklı olacaktır (Chapman, 1970: 104). İdari işlemlerin büyük bir kısmının en iyi şekilde ancak gözetim altında uygulanarak öğrenileceği doğrudur. Ancak, büro hizmetleri için uygun olacağı düşünülen bu tip eğitimin yüksek yöneticiler için uygun olup olmadığı tartışmalıdır. Yüksek yöneticinin bu günkü modem devletin karmaşık problemleri ile başa

çıkabilmesi için örneğin ülkenin ekonomik durumu ve nasıl yönetildiği gibi konularda genel bilgi sahibi olması gerekmektedir (Chapman, 1970: 107). Yapararak öğrenme modern kamu yönetiminin gereksinmesini artık karşılayamamaktadır. “İdarenin kitabı ve okulu yoktur zihniyeti, bugün bilimsel yönetimin ortaya koyduğu modern yöneticilik ve teknik yöntemiyle kökünden yıkılmıştır. Kalkınmaya kararlı bir memlekette ilk üzerinde durulacak sorun yönetici sınıfı yetiştirilmesi, bulunan veya geliştirilen yöneticilik teknik ve yöntemlerini öğrenmek üzere hizmet içinde belirli sürelerde üniversitelerde, kurumlarda, enstitülerde eğitime tabi tutmak olmalıdır” (Kalkandelen, 1972: 140).

TODAİE Genel Müdürlerinden Kemal Fikret ARIK, bir konuşmasında; “İdareci kendi kendine bitmez, idareci yetiştirilir. Ancak muayyen bir programla yetiştirilir ve bu öyle bir yatırımdır ki bire karşı yüz ve bin verir” (Amme İdaresi Enstitüsü, 1961: 17) diyerek yöneticilerin yetiştirilmesinin önemi ve sağlayacağı yararlı sonuçları çarpıcı bir şekilde vurgulamaktadır. Yöneticiler, çağdaş yöntemlerle yetiştirilmeli, geniş dünya görüşüne sahip, ülkeyi ve insanlarını iyi tanıyan, onların beklenti, istek ve gereksinimlerini çok iyi bilen ve bunları, kamu yararı doğrultusunda en iyi karşılayabilecek durumda olan kişiler olmalıdır (Çoker, 1995: 254). Bazı yöneticilik becerilerinin eksik olması durumunda yöneticilerin, bunları örtmek ya da saklamak yerine bu becerileri kazandıracak eğitimi almaları, yaşayabilecekleri olası gerginlikleri azaltarak kendi fiziksel ve ruhsal sağlıklarını ve dolayısıyla işlerindeki verimi de olumlu etkileyecek bir gereklilik olarak kabul edilmektedir (Yates, 1985: 118). Yönetim kademesinde yer alacak personelin artık yalnızca bilgisayar okur yazan olmayıp, bilgi teknolojileri ve bunların örgütsel etkileri ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olmaları yeni bilgi teknolojileri ile ilgili seçenekleri ve sonuçları değerlendirebilme yetisine sahip olmaları gerekmektedir” (Bensghir, 1995: 326).

Yönetici yetiştirme programları ile bir yandan gereksinim duyulan nitelikte eleman yetiştirilmesi sağlanırken bir yandan da yöneticiler arasında hangilerinin gelişme göstererek üst düzey görevlere yeterli oldukları da saptanabilmektedir. İyi bir yönetici geliştirme programı aşağıdaki hususları gerçekleştirmelidir (Newman, 1985: 377) :

- Hangi yöneticilere gereksinim bulunduğunun saptanması,
- Şimdiki performansın değerlendirilmesi ve yükseltileceklerin seçimi,

- Gereksinimleri etkili bir biçimde karşılayacak kişilerin yetişmesine yardımcı olunması,
- Yöneticilere uygun bir ücret ödenmesi.

En yararlı yönetici geliştirme metotları olarak; “İş başında öğrenme, görevler arasında rotasyon, komitelerden, konferanslardan ve kurslardan yararlanma ve kişisel gelişmeye yardımcı olma” (Newman, 1985: 398) ifade edilmektedir. Bu yöntemlere pek çok yeni yöntemler ve çalışma alanlarının ilave edilebileceği açıktır. “Yönetici eğitiminde başarıya ulaşmak için geleneksel eğitim yöntemleri yanında amacı; kişileri kendilerinin ve başkalarının davranışlarına karşı daha hassas bir duruma getirmek, onlara bilerek veya bilmeyerek başkalarını nasıl etkilediklerini ve onların etkisinde nasıl kaldıklarını açıkça göstermek ve onların insancıl ilişkiler alanındaki yeteneklerini arttırmak olan “duyarlılık eğitimi” ne de yer verilmesi zorunluluk olarak görülmekte, (Dicle, 1970: 135) böylece yöneticilerin olumlu yönde kişiliklerini geliştirmeleri ve üstün yetenekler kazanmaları için gerekli ortamın sağlanacağı ifade edilmektedir (Tortop, 1992: 276).

Kamu yönetiminin yetişkin personele sahip olabilmesi için yöneticilik görevlerine atanacak personelin hizmete alınmadan önce yetiştirilmelerine ihtiyaç olduğu gibi, devlet hizmetine girdikten sonra da eğitilmelerine ihtiyaç vardır. Kamu kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyette bulundukları şartlar sürekli değişme halindedir. Yöneticilerin de bu değişikliklere uyabilecek şekilde yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri zorunludur. Yönetici yetiştirme sürekli bir süreçtir (Sürgit, 1970: 21) ve devlet hizmetine girmeden önceki öğrenimi, hizmete girer girmez alınan adaylık ve hazırlık eğitimi, staj dönemini ve hizmet içinde çeşitli dönemlerde alınan eğitimi kapsamaktadır (Onaran, 1967: 247).

İster politikacıya çok yakın ister uzak ve uzman yöneticiler olsun kararları doğrudan etkileyen ve uygulanmasında başrolü oynayan üst düzey yöneticilerin eğitimi büyük önem taşımaktadır (Emre, 1996: 13).

Üst düzey yöneticiler arasında yapılmış olan bir araştırmada, gelecekte yönetim kadrolarına atanacaklara uygulanacak geliştirici eğitim programının yönetici adayının görev yerine atanmasından önce uygulanması gerekli yolunda, yöneticilerin çoğunun bulunduğu ortaya çıkmaktadır (Cem, 1976: 169). Üst düzey yönetici eğitiminin felsefesi; bu kişilere kendi görüşlerinin şekillendiği fakat henüz sabit bir hale gelmediği aşamada,

eğitim ve kendini yeniden yönlendirme fırsatlarının verilmesi gerektiğidir. Bu yönlendirme, verilen yönetim bilimi eğitime ek olarak; kamu yararını gözeterek, hukuk çerçevesinde adil bir yönetici oluşturma şeklinde olmalıdır. Orta ve alt kademe yöneticilerin ve personelin nitelikli olması halinde, üst yöneticinin günlük işlerle uğraşmak yerine planlayıcı, eşgüdümleşici ve denetleyici olması mümkün olabilecektir. Ancak, yönetimin bütün kademelerindeki görevlilerin eğitim ihtiyaçları göz önüne alınarak hazırlanan bir genel eğitim planıyla iktisadi kalkınmada yönetsel önderlik görevini üzerlerine alabilecek yetenekte bir yönetici sınıf yetiştirmek mümkün olabilecektir (Onaran, 1967: 110). Ayrıca, orta ve ilk kademe yöneticilerinin de özel bir yetiştirme ve eğitime tabi tutulmaları; yönetim kuşakları arasında ve daha sonra bu kuşaklarla teknik ve mesleki kadro arasındaki ekip birliği halinde çalışmanın işler hale getirilmesini de sağlayacaktır (Kalkandelen, 1972: 141).

Yönetici eğitim programı ülkenin özel koşulları göz önüne alınarak belirli amaçları gerçekleştirmek doğrultusunda da düzenlenebilir. Gelişmekte olan ülkeler için “kalkınma yöneticisi” tipine ağırlık verilmesini öngören yetiştirme politikaları tercih edilebilmektedirler (Cem, 1976: 170). Nasıl bir yönetim anlayışına sahip olunduğu doğal olarak nasıl bir yöneticinin gerekli olduğunu ve onların nasıl yetiştirileceğini belirleyen etken olmaktadır. İnsan haklarına önem veren bir yönetim, hukuki alanda gelişmiş yöneticileri, vatandaş müşteri gibi gören yönetim, işletmeciler ve kar etmeyi amaçlayan yöneticileri, demokratik olmayan tek adam yönetimleri ise, sadık ve gerektiğinden fazla yetişmemiş yönetici tiplerini tercih etmektedir.

Hizmet ve çalışma konusu ne derece teknik olursa olsun yönetme konusunda gerekli bilgilere sahip olmayan kişilerin başarılı yönetici olamayacakları yönünde fikirler ifade edilmektedir (Çoker, 1995: 49). Haberleşme, bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmeler, değişimler, öylesine süratlidir ki herhangi bir konuda bilgi ve uzmanlığın dört veya beş yılda eskimesi ve yetersiz kalması söz konusu olmaktadır. M. Johnson “Hepimiz hızla güncelliğimizi yitireceğiz, her üç yılda bir okula gitmeye hazır olun” (Johnson, 1996: 108) diyerek yöneticiler ve tüm kamu çalışanlarının sürekli eğitime gereksinim duyacaklarını vurgulamaktadır. Bu duruma uyum sağlamak için yöneticinin, sürekli eğitim süreci içinde yer alması gerekmektedir. Günümüzde gerek değişimin hızı gerekse küreselleşme gibi gelişmeler sonucu yöneticiden, dar bir alanda uzmanlaşma yerine birçok konuya hızla uyum

sağlayabilecek, yeni fikir verecek ve kurumun uzmanlarını yöneltebilecek profesyonel bir formasyona sahip olması beklenmektedir (Varoğlu, 1995: 332). Yönetimi geliştirme, açık bir takım değerler üzerine temellenen, davranış bilimlerine ait müdahale tekniklerini kullanarak, genel anlamda örgüt kültürünü geliştirmeye, iş görenleri örgütü benim semelerine yönelik, onların aracılığı ve katılımı ile sürekli yapılan bir davranıştır (Peker, 1995: 14). Buna paralel olarak yöneticiyi geliştirme, yöneticilerin örgütlerin yapı ve işleyişleri ile örgütün kuruluş amacı olan mal ve hizmetin, müşteri veya halkın isteklerine duyarlı hale gelmeleridir (Peker, 1995: 31). “Yönetim çevresinde o denli hızlı değişiklikler olmaktadır ki artık yönetici eğitimi yatırımının, yöneticilerin değişikliklere ilişkin bilgilendirilmesi yerine, yöneticilerin kendilerini değişime uyarlama yeteneği üzerinde yoğunlaşması gerekir” (Peker, 1995: 192) ifadesi yöneticinin sürekli kendisini geliştirmeye uyumlu hale getirmesinin bir zorunluluk olduğunu ortaya koymaktadır.

Eğitim alan yöneticiler arasında yapılan araştırmalar sonucunda; “yöneticilerin tutum ve davranışlarında hissedilir bir değişiklik olduğu, yeni fikirlere daha yatkın hale geldikleri, daha önce alt kademedeki daha genç kişilerden gelen değişiklik önerilerine direnç gösterdikleri halde şimdi bu gibi önerilerin onlardan gelmeye başladığını” belirtenler bulunduğu anlaşılmıştır (Mihçioğlu, 1968: 69). Yöneticilerin eğitimi kesinlikle kendilerine olumlu yönde katkılar sağlamaktadır.

Uzun yönetim deneyimi olan ve ayrıca bu birikimini akademik çalışmaları ile zenginleştiren bir üst düzey yönetici; “karşılaşılan sorunları çözmede en uygun seçeneğin bulunması ve onun uygulamaya konulmasını amaçlayan yönetici, karar verme tekniğini öğrenmek, bu konudaki yeteneğini sürekli bir biçimde geliştirmek zorundadır (Çoker, 1995: 136). Yönetici, kendisine düşen işlevleri yerine getirebilmek için, gerekli yönetim, maliye, ekonomi ve sosyal bilimler alanında eğitimini almış olmalıdır. Bunlar dışında da özellikle uygulamaya ilişkin çok yönlü bilgilere (deneyim) ve bu bilgileri özümseyerek yönetimde kullanabilecek bir kültüre gereksinimi vardır. Bu bilgilerin başında yönetme, emir verme, koordine etme ve denetleme yetkisi olduğu alanlarda genel bilgi sahibi olunması, idare hukuku ve kurumların çalışma alanındaki yönetsel düzenlemeler gelmektedir. Bunlara ilave olarak, yönetim ve örgüt bilgileri yanında insan ve davranış psikolojisi hakkında da bilgi sahibi olmak bir yönetici için büyük önem taşımaktadır” (Çoker, 1995: 141) diyerek yöneticilerin hangi alanlarda

eğitim almaları ve kendilerini geliştirmeleri gerektiği konusunda görüşlerini ifade etmiştir.

Abraham Maslow “Elinizdeki tek araç çekiçse, tüm sorunları çivi olarak görürsünüz” (Johnson, 1996: 108) derken yöneticinin işlevleri gereği yetiştirilmesi gereken bir görevli olduğunu ilginç bir benzetme ile vurgulamıştır. Gelecek bin yılın yöneticilerinin niteliklerini konu seçen bir yazar da “Bir şirket yönetiyor ve büyümesini istiyorsanız, becerilere, eğitime, yatırım yapın. Kendinizi geliştirmeye ve kişisel öğreniminize adanmalı buna önem verip uygulayan şirketlerde çalışmalısınız” (Johnson, 1996: 65) diyerek yönetici eğitimine, “Geleceğin yetenekli yöneticisini aramaya orta kademelerde şimdiden başlamalıyız (Johnson, 1996: 54) diyerek de üst düzey yönetici olmak üzere hazırlanması gereken orta düzey yöneticilerin bugünden eğitime başlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Yine “bazı yöneticilerin okuma yazma bildikleri halde bu becerilerinden yararlanmadıkları”(Carthy, 1986: 222) ifade edilerek, yöneticinin alaycı bir şekilde yetersizlikleri vurgulanmaktadır.

Üst kademe kamu görevlileri toplumun örnek aldığı kişilerdir, bu nedenle hem alınan kararların niteliği ve saygınlığı, hem de ilgili kurum personelinin motivasyonu açısından geleceğin üst kademe yöneticilerinin seçilmesi ve yetiştirilmesinin özel bir önemi bulunmaktadır (İnan, 1995: 141). Ulusal kalkınma plan ve programlarının başarıyla uygulanması toplumun her kesiminde görev alan her düzeydeki yöneticilerin yöneticilik yeterlilikleriyle yakından ilişkilidir. Toplumsal, ekonomik ve siyasal değişme ve gelişmelerin ardında kamu yada özel kesim yöneticilerinin başarıları yatmaktadır (Peker, 1994: 11).

Bütün bu ifadeler yönetici eğitiminin önemine ve vazgeçilmezliğine vurgu yapmaktadır. Kamu yönetimi sürekli bir yetiştirme sürecinin dışında kalan, yeni bilgilerle kendisini geliştiremeyen yöneticilere teslim edilmemelidir. Yönetici eğitimi, üst düzeydeki yöneticilerin, çağdaş yönetim bilgileri ile donatılmaları ve çağdaş yönetim tekniklerini öğrenmeleri, alt düzeylerde yansıyacak ve hizmet verimliliğinin artmasına önemli katkıda bulunacaktır (TOBB, 2000: 99). Bu konuda dağılan SSCB sonrası kurulan Türk Cumhuriyetlerinden Kırgızistan konunun önemini fark ederek, kamu yönetiminde gerçekleştirilen düzenlemelerden sonra merkezi ve mahalli düzeyde görev alacak kamu yöneticilerini “erdemhuik merkezi” (center of excellence) olarak

adlandırılan ve başkanlık bünyesinde yer alan yönetim akademisinde yetiştirmektedir (Kashpur, 2000: 14).

Yönetimin çevresi ile etkileşimi ve çevredeki değişimler nedeniyle geliştirilmesi, bir gerekliliktir. Yönetim, insan ve çevre unsurlarından etkilenen bir süreçtir. Çevre ve değişiklikler sürekli değişimi gerektirmekte, bu da kurumların ve yönetim anlayışlarının değişimini zorunlu kılmaktadır. Yönetici eğitilerek kendini bu değişime uydurma durumundadır. Japonlar bu konuda Kaizen İlkesini ileri sürmektedirler. Japonca Kai, değişim, Zen, iyi anlamına gelmekte, Kaizen daha iyiye doğru değişim yada geliştirme, iyileştirme, kısaca sürekli yenileştirme anlamına gelmektedir (Hosotani, 1995: 201). Nietzsche'nin de ifade ettiği üzere "Derisini değiştirmeyi bilmeyen yılan ölür." Değişen şartların gereklerine uyabilme, elverişli tavırlara ve yeterli bilgiye ihtiyaç göstermesi bakımından geniş ölçüde bir yetiştirme ve eğitim meselesidir. Dolayısıyla yüksek kademe yöneticilerinin hareket halindeki bir toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek bir biçimde eğitilmeleri konusunun hizmet öncesinden başlayarak ele alınmasına ve meslek hayatlarının eşitli kademelerinde sistemli olarak düzenlenmesine ihtiyaç vardır (Mihçioğlu, 1968: 39).

"Yöneticinin mesleği, kişiliği dışında faktörlerden açıkça etkilenir; eğitim, fırsat, zamanlama, himaye, hatta talih, hep birden oyunun içine girerler" (Pearse, 1986: 17). Ancak belirleyici olabilecek tüm bu faktörlere rağmen, yönetici kendini eğitimle geliştirebilir.

Sonuç olarak yönetici eğitimi, yalnızca yöneticilik ve liderlik davranışları kazandırmak açısından değil, aynı zamanda yöneticileri, hızlı değişen şartlara uyarlanmasında gerekli bilgi ve beceriyle donatma, onlara mesleki güvence ve saygınlık sağlama, örgütsel etkililiği ve verimi arttırma, yönetsel gelişmeyi sağlama ve örgütsel değişmeyi hızlandırma bakımından da büyük önem taşımaktadır.

3.3. Yönetici Yetiştirme ve Geliştirme

Yöneticilerin yetiştirilmesi denince ilk akla gelen kişilerin öğrenim kurumlarında yetiştirileceği düşüncesidir. Ancak yükseköğrenim kurumlarında yapılan eğitim, insan eğitiminin bir kısmını sağlayabilir. Yaratıcılığa sahip, nitelikli yöneticilerin yetiştirilmesi ise, tüm yaşantısı boyunca sürecektir. Bir başka deyişle yetiştirme durağan (statik) bir eylem olmayıp üniversite öncesinden başlayan, üniversite

de devam eden ve ağırlık noktasını üniversite sonrası çalışmaların teşkil ettiği sürekli akış halinde bulunan devamlı bir süreçtir.

Yel işini ş yöneticiye olan ihtiyacın artması günümüzde “yetiştirme” konusunu ön plana çıkarmıştır. Hatta yönetim biliminde “yöneticilerin yetiştirilmesi” konusunun planlama, örgütlenme, yöneltme, düzenleştirme ve denetlemeden sonra altıncı bir işlev olarak ele alınması gerektiği düşüncesi önem kazanmıştır (Artan, 1972: 87).

En geniş deyiimi ile yetiştirme, bir meslek veya hizmette görev yapacak kişileri nitelikli eleman durumuna getirmektir. Yukarıda belirtildiği gibi yetiştirmede kaynak çoğu zaman okullardır. Bir meslek elemanını yetiştirecek okulun bulunmadığı durumlarda, bu mesleklere eleman yetiştirme işi hizmet içinde kişilere iş başında yaptırarak öğretilmektedir.

“Geliştirme” (Development) kavramı kişinin şahsı ile ilgili, ferdi bir nitelik taşıy ve kişiye yeni bilgi, görüş ve hüner kazandırmayı hedef tutar. Bu yönüyle geliştirme, anlam olarak, eğitim ve yetiştirme kavramlarına nazaran daha kantitatif bir anlam taşımaktadır (Kalkandelen, 1983: 84).

Yönelici geliştirme kavramı, yönetici yetiştirme kavramı gibi belirli bir amacı gerçekleştirmek ve kısa vadeli olmak yerine yöneticiyi örgütlerde değişim yapacak bir eleman olarak ele alarak onun, örgütün iç yapı ve işleyişini, toplum içindeki yerini, kendi rolünü daha iyi görebilme ve yapabilmesi için yetiştirilme ve eğitilmesini ifade etmektedir. Bu nedenle geliştirme yöneticinin “doğru işler yapması” olarak değiştirilmesidir (Koçel, 1970: 22).

Yönetici geliştirme, yöneticilerin görevi gereği olarak gelişen idarenin ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde kendilerinde bulunan ancak açığa çıkarılmamış beceri ve yeteneklerin ortaya çıkarılmasını ve değiştirilmesini sağlayarak yetirilmesidir.

Günümüzde teknolojik, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler çok süratli bir gelişme kaydetmektedir. Yöneticiler bu gelişmelere uyum sağlayarak çalıştığı kurum veya kuruluşun en iyi verim elde edebilmesi için kendilerini sürekli geliştirmek zorundadırlar. Ayrıca, yöneticilik yetenek isteyen mesleklerden birisidir. Nasıl ki çalışmakla Ressam, Müzisyen veya Şair olunamazsa, çalışarak yönetici de olunamaz. Yöneticilik yeteneği de diğer yetenek gerektiren meslekler gibi eğitimle bu yeteneğin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır (Tortop, 1992: 233).

Yöneticilerin yetiştirilmesinde iki değişik durumla karşılaşmaktadır. Bir tanesi, yöneticilerin hizmet içinde deneme yanılma yoluyla mesleklerinin gereklerine uyumlu hale gelmeleri ile ilgili bulunmaktadır. Çoğu ülkelerde yaygın bir yetiştirme biçimi olan bu tür veya durum, geliştirme amacına yönelik hizmet içi çalışmalarını da içermektedir. Diğer ise, yöneticilerin örgün öğretim kuruluşlarında yöneticilik yöntem ve tekniklerini başarı ile tamamladıktan sonra meslekleri ile ilgili kadrolara atanmaları şeklinde kendini göstermektedir. Yöneticilik okullarının bulunmadığı ülkelerde ise genellikle yükseköğrenim görenlerin yöneticilik mesleği için hizmet öncesi öğretim veya eğilim, kendi kurum ve kuruluşlarında yetiştirilmeleri yolları izlenmektedir (Balta, 1966: 476).

3.4. Hizmet Öncesi Eğitim

Kişinin, kamu görevine girmeden önceki yaşamı boyunca edindiği tüm bilgiler, davranışlar ve alışkanlıklar mesleki yaşamını da etkileyecektir. Karmaşık kamu görevlerinin yürütülmesi yeterli elemanları, o da iyi bir hizmet öncesi eğitimi gerektirmektedir. “Hizmet öncesi eğitim, her düzeydeki öğretim kurumlarında verilmekte olan genel öğrenim etkinlikleriyle her türlü mesleki ve teknik öğrenim etkinliklerini içerir (Balta, 1966: 476). Hizmet öncesi eğitim, kamu hizmetlerine yönelmiş olabileceği gibi, (meslek okulları, kamu yönetim okulları ve akademileri vb.) genel nitelikli öğrenim amaçlı da olabilir (İlk, orta, lise eğitimi, ticaret ve meslek liseleri, teknik ve meslek yüksekokulları vb).

Hizmet öncesi eğitimin kamu ve özel kesimin gereksindiği niteliklere sahip insan kaynağını oluşturma sorumluluğu bulunmaktadır. “Bilgiye dayanan bir mantıkla düşünen ve sorunlara sistemli çözüm yolları bulmaya çalışan iyi yetişmiş yöneticilere duyulan ihtiyaç yüzünden, bu yetiştiricilikte üniversitelere düşen pay- da gittikçe büyümeye başlamıştır” (Meray, 1967: 46). Bu yüzden üniversiteler, bilimdeki gelişmeler yönünden olduğu kadar, toplum sorunlarının çözülmesi bakımından da, yenilikleri izlemek, çalışmalarını, metotlarını, programlarını buna göre, zaman zaman yeniden düzenlemek zorunda kalmaktadırlar. Yönetimin üst katlarına, çoğunlukla, bir üniversiteyi ya da yüksekokulu bitirenler alınmakta, yöneticilerin memurluğa girmeden önce iyi bir temel öğrenime sahip olmaları gerektiğinde bileşilmektedir (Onaran, 1967: 8).

Kalkınmanın gerektirdiği insan gücü gereksinimlerinin belirlenerek, onları sağlayacak yetiştirme ve geliştirme sürecinin planlanması gereklidir. Sosyo-ekonomik kalkınma planlarının gerçekleşmesi yeterli sayı ve nitelikte personelin kamu sektöründe gereken zamanda yer almasına bağlıdır (Ergun-Tokcan, 1967: 14). Hizmet öncesi eğitim, kurum ve kuruluşların eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi bünyelerinde açtıkları okullarda okutulanlar ve genel öğretim kurumlarında okuyan öğrencilerle ilgili faaliyetlerin tümünü kapsamaktadır (DMEGP, 1983: 27).

Hizmet öncesi eğitimde geleceğin yöneticilerini gerekli bilgilerle donatacak üniversitelerin programlarının ana hedeflerinin;

1) “Öğrencilere sosyal, siyasal ve idari bilimler alanında sağlam bir genel kültür vermek, seviyeli bilgiye dayanan düşünme yeteneğini, mantıklı ve sistemli düşünme, araştırmacılık, çok yönlü görüş, sorun çözücü davranış gibi üniversitede edinilmesi gereken yetenekleri kazandırmaya çalışmak,

2) Meslek yönünden, yönetici kadroya eleman yetiştirilirken. ülkenin sadece bugünkü değil gelecekteki sorunları bakımından da siyasi ve idari sorunları kavrayabilecek, değerlendirebilecek, bunlara çözüm yolları düşünebilecek, öne sürülecek çözümler arasında isabetli seçim yapabilecek nitelik ve yetenekte kafalar yetiştirmek,” (Meray, 1967: 53) olması gerektiği ifade edilmiştir.

Modem toplumlarda hızlı değişimler halkın davranışlarında da hızlı değişiklikleri doğurmaktadır. Buna paralel olarak yönetimin ve personelinin de gerekli değişimi ve yenilenmeyi yakalaması ancak sürekli bir eğitim ile mümkün olabilir. Bu nedenle yukarıda belirtilen konulara ek olarak, hukuk ve temel kültür dersleri ile günün ve geleceğin yöneticilerinin gereksinim duyacağı konuların da hizmet öncesi kurumlarda verilmesi sağlanmalıdır. Özellikle üst derecelerde görev yapanların, kuramsal ve deneyime dayanan bilgilere sahip olmaları, ‘yalnız kendi meslek dallarında değil, tarih, sosyoloji, ekonomi, siyaset bilimi, beşeri coğrafya, sosyal psikoloji, istatistik gibi alanlarda da bilgili olmaları gerekmektedir.

“Üniversitelerde sadece bir meslek için insan yetiştirmek değil, tüm öğrencilere geniş bir kültür, düşünme ve eleştirme yetenekleri kazandırılmakta, hizmet içinde çalışanlar daha verimli hale getirilmeye çalışılmaktadır. Hizmet öncesi eğitim ne kadar önemli olursa olsun memurun işini öğrenerek daha verimli yapması için hizmet içi eğitim gereklidir” (Tortop, 1992: 241-244). Bu ifade ile bir yandan hizmet öncesi eğitimin

hizmet içi eğitimle devam ettirilmesi gerektiği vurgulanırken, bir yandan da üst düzey yöneticilik görevlerine ulaşmak amacıyla görev alacaklar için, hizmet öncesi eğitim kurumlarından alınacak eğitimin yeterli olmayacağı vurgulanmaktadır. Üst düzey yöneticiler mutlaka bu görevler için özel yöntemlerle yetiştirilmeli, hazırlanmalıdır.

Devlet memurlarının yetiştirilmesini sağlamak, memurun yapacağı görevin, adaylık ve staj devrelerinde kendisine öğretilmesidir. Herhangi bir okuldan mezun olunması, sınav kazanmış olması memurun yeterli niteliklere sahip olduğunu göstermemekte, “kafası yepyeni teori ve bilgilerle dolu memur önüne gelen bir dilekçe veya yazıyı ne şekilde cevaplandıracağını bilememektedir. Göreve başladıktan sonra yetki ve sorumluluğunu yaşayarak, yaparak öğrenecektir (Kantarcıoğlu, 1977: 125).

Yöneticilerin yetiştirilmesi bakımından her şey hizmet öncesi eğitimle bitmediği gibi yönetici adaylarına genel formasyon vermek amacını güden bu eğitimin idare ile iş birliği sureti ile geliştirilmesi bakımından da yapılacak pek çok şey mevcuttur. Buda hizmete alındıktan sonra uygulamalı olarak yapılacak olan hizmet içi eğitim programları ile karşılanabilir.

3.5. Hizmet İçi Eğitim

Hizmet içi eğitim, kamu görevlilerinin hizmete yatkınlığını sağlamak, verimliliklerini arttırmak ve gelecekteki görev ve sorumlulukları için yetiştirmek amacıyla kurum içinde veya kurum dışında, iş başında yada iş dışında başvuru alan eğitim etkinlikleri (Tutum, 1979: 120) ve “hizmetin içinde yapılan, görevliye hizmetle ilgili bilgileri veren beceri kazanmasını sağlayan sistemli bir eğitim etkinliği” (Gözübüyük, 1998: 613) olarak tanımlanmaktadır.

Personelin hizmetteki yatkınlığını sağlamak, gerek ulusal düzeyde gerekse uluslar arası düzeydeki gelişme ve yeniliklerden haberdar etmek, verimli ve etkili bulmak için verilen mesleki eğitime hizmet içi eğitim denmektedir (Bilgin, 1997: 102). Hizmet içi eğitim, göreve girişten başlayarak her yeni iş görenin (atanmış, kariyerden gelmiş, seçilmiş) örgütün ahlaka bakışını kamu hizmetinin özel doğasını ve kamu güveninin kabulünde ve sürdürülmesinde var olan kişisel yükümlülükleri bilmesinden ve anlamasından emin olunmasını sağlayan temel öğedir (Steinberg, 1995: 158).

Tanımlardan yola çıkılırsa hizmet içi eğitimi zorunlu kılan nedenler:

- Hizmet öncesi verilen bilgilerin yetersizliği, çalışırken de geliştirilme gerekliliği,
- Kariyer sistemi gereği genç yaşta hizmete alınan kişilerin hizmet içinde yetiştirilmesi ve içeriden yükselmenin hizmet içi eğitimi zorunlu kılması,
- Hizmetteki değişim ve gelişmelere uymak gereği, yönetimin etkinliğinin büyük ölçüde bilim ve teknolojiadaki gelişmeleri gereği gibi izlemeye bağlı olması,
- Kişilerin kendilerini geliştirme isteği,
- Öğrenme etkinliğinin devamlı niteliği (Tutum, 1979: 121-122) olarak ifade edilebilir.

Üniversitelerin görevinin yalnız belirli bir meslek için adam yetiştirmek değil, aynı zamanda öğrencilerine geniş bir kültür, düşünme ve eleştirme yetenekleri kazandırmak olduğu, öğretimin kuramsal ve soyut kaldığı, idarecilik yeteneklerinin daha çok iş başında çalıştırılarak geliştirilebildiği bir gerçektir (Meray, 1967: 83). İş başında da eğitim ve öğrenme yoluyla yetiştirme süreci devam etmektedir.

Siyasal yapılan ne olursa olsun, bütün ülkelerin amacı etkili ve verimli yönetim sistemini oluşturmaktır. Bunun yolu da kamu hizmetlerine nitelikli elemanları almak, bunları hizmet içinde eğitmek ve kendilerden en üst seviyede yararlanmaktır. “İyi bir yönetim düzeni, Anayasa, hükümet biçimi yada yasaların kusursuzluğu ve iyiliğinden çok devlet kadrolarını dolduran personelin niteliğine ve başarı derecesine bağlıdır.” (Lepawski, 1979: 10). Toplumda örgütler ve yasalar ne derece mükemmel olursa olsunlar, buralarda çalışan ve yasaları uygulamakla görevli bulunan insanların gereken niteliklerden yoksun olması istenilen başarının, beklenen sonucun elde edilmesini mümkün kılmaz (Kalkandelen, 1972: 17). Kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu insan gücünün sağlanması ve bu kaynaktan en verimli bir biçimde yararlanılması kamu personel yönetiminin ve kurumlardaki insan gücü planlaması örgütlerinin görev alanına girmektedir.

Personel eğitiminin amacı personelin bilgi, yetenek ve beceri düzeyinde değişiklikler yaparak (yani, personelin niteliklerini işin gereklerine eşitleyerek) onların etkin ve verimli biçimde çalışmalarını sağlamaktır. Personel geliştirmenin amacı ise personeli gelecekte yapacağı işlere hazırlamaktır (Geylan, (yayın yılı yok), 139).

Hizmet içi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırım olarak, personelin niteliğinin iyileştirilmesine katkıda bulunarak, onların verimini artırmayı ve üst görevlere hazırlanmalarını amaçlamaktadır (TOBB, 2000: 98). Cemil Cem'in üst düzey yöneticiler arasında yapmış olduğu araştırmada "özellikle kurumsal hizmet içi eğitim biçiminin okul öğrenimine oldukça yaklaşık bir oranda önemsendiğini" ortaya koyarak eğitimin ve hizmet içinde yetiştirilmenin gerekliliğinin yönetenler tarafından da gerekli görüldüğünü ortaya koymaktadır (Cem, 1976: 160).

Hizmet içi eğitimle verim artırılarak, zaman ve kaynak savurganlığı azaltılıp hizmette etkinlik sağlanabilmektedir. Hizmet içi eğitim etkinliklerinin istenen düzeye getirilmesi için kurumların personel gereksinimleri ile hizmet özellikleri açıkça belirlenmeli, çeşitli eğitim yöntem ve araçları kullanılmalıdır (TOBB, 2000: 104). Aynı sınıf ve derecedeki personelin aynı eğitime tabi tutulması hizmet içi eğitim- de fırsat eşitliğinin sağlanması gereklidir. Hangi personelin hizmet içi eğitim ihtiyacının bulunduğu ve yapılan hizmet içi eğitim çalışmalarının sonuçlarının belirlenmesinde performans değerlendirme yöntemi yararlı olabilmektedir (Canman, 1993: 36).

Kamu çalışanlarının verimliliğini arttırmak, öğrenme sürecini hızlandırmak, kamu görevlilerinin kusur ve eksikliklerini gidermek, kamu görevlilerini bir araya getirerek moral ve ekip ruhunu güçlendirmek, kariyerde üst basamaklara çıkmak için geliştirmek (Tutum, 1979: 124-125), memurları yaptıkları işlerde yetiştirmek, üst kademelere yükselmeleri için hazırlamak, memurların çalışmakta olduğu kuruma, çalışma arkadaşlarına ve işine karşı tutumunu iyileştirmek (Onaran, 1967: 249), hizmet içi eğitimin amaçları arasında sayılmaktadır. Değişen teknik, görüş ve düşüncüler, kamunun ihtiyaçlarını da etkilemekte ve mevzuat da büyük değişiklikler yapmaktadır. Bu sürekli etkileme ve değişme, bu ihtiyaçları gidermekle görevli personelin bilgi, beceri ve davranışlarında da değişiklikleri gerektirmektedir. İşte bu nedenle ancak sürekli bir hizmet içi eğitim araç olarak bu değişmeyi gerçekleştirebilir (Kalkandelen, 1972: 135).

Hizmet içi eğitim, hızla değişen koşullara uymak ve bu koşullara uygun elemanları yetiştirmek gereksiniminden doğmakta ve genel öğretim kurumlarının verdiği bilgilerin hizmetin gerektirdiği bilgilerle tamamlanmaya yenilikleri ve gelişmeleri çalışanlara aktarmaya yaramaktadır (Tortop, 1992: 246).

“Devlet Memurlarının hizmete alınmadan önce seçilmeye layık olabilmek için bilgi kuvvetini varlıklarında taşımaları ne kadar lüzumlu ise, Devlet hizmetine girdikten sonra da bu kuvveti devamlı olarak muhafaza etmeleri ve kendilerinden beklenen ve ileride beklenecek görevlerin icabına göre geliştirmeleri de o kadar zaruridir.” (Fer, 1967: 224).

Ülkemizde, hizmet içi eğitim konusunda Devlet Personel Dairesinin yönlendirici olacağı,”Kamu kuruluşları hizmet içinde eğitimi devamlı programlar olarak ve eğitimin ilke ve amaçlarına uyarak kendi bünyelerinde yürütecekler, bu konuda hiçbir yeni kuruluşa gidilmeyecektir. Devlet Personel Dairesi gereken işbirliğini ve rehberliği sağlayacaktır.” (II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972: 196) İbaresiyile kalkınma planında da yer almıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapılan arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması ile kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer almaktadır (VII. Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005: 192).

Yükselme, görev değişikliği yada verimli ve etkili olmak için hizmet içi eğitim önem taşımakta iken ülkemizde, bu tür amaçlardan çok yerine getirilmesi gerekli koşulları gerçekleştirmek yada diğer bazı amaçlar için hizmet içi eğitim yapılmaktadır.(Bilgin, 1997: 56). Bu plana hazırlık amacıyla yapılan komisyon çalışmalarında, “Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde kuruluşların ihtiyaçları ve hizmet özellikleri dikkate alınmadığından düzenlenen hizmet içi eğitim programları yeterli olmamaktadır. Hizmet içi eğitimle devlet memuru olmanın getirdiği sorumluluk fikri zihinlere yerleştirilmeli, hizmet içi eğitim mutlaka terfilerde rol oynamalıdır. Özellikle üst düzey yönetici yetiştirilmesi amacıyla bir “Kamu Yönetimi Akademisi” oluşturulması konusu üzerinde önemle durulmalıdır” (Kamu Yönetiminin yapılandırılması ve Yeniden Yapılandırılması, 2000: 59) denilerek üst düzey yöneticilerin farklı bir yetiştirme sistemine sahip olması gerekliliği vurgulanmıştır.

3.6. Üst Düzey Yöneticiler Açısından Hizmet İçi Eğitimin Amaçları

Üst düzey yöneticisi yetiştirme programlarının amaçları C. Mıhçıoğlu tarafından; yönetimin niteliği, unsurları ve başlıca sorunları hakkında yüksek yöneticilere bilgi vermek, ekonomik ve sosyal kalkınma çabası içinde bulunan bir ülkede kamu personelinin eğitiminin önemini kendilerine hissettirmek, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını göstererek yetki devrine teşvik etmek, yüksek yöneticilerin yönetimi geliştirmek için dinamik bir yapıda olmalarını sağlayacak bilgiler vermek ve yönetimde insan ilişkilerinin Önemine dikkat çekerek bu konulara duyarlılıklarını arttırmak,(Mıhçıoğlu, 1968: 66) olarak, T.Ergun tarafından da; İleriyi gören, sorun çözebilen, karar verebilen, güdülen siyaseti çözümleyebilen, uygulayıcı, örgütün varlığını sürdürebilen, kaynakları kullanabilen bir üst düzey yönetimi oluşturmak, ulusal kalkınma planlarını ve önceliklerini gözeterek, halkın katılımını ön plana almak ve ulusal ekonomik ve sosyal sorunlarla baş edebilecek yöneticiler yetiştirmek, yöneticileri bir araya getirerek deneyimlerini birbirleriyle paylaşmalarını sağlamak (Ergun, 1988: 8) olarak ifade edilmiştir.

Yüksek yöneticilerin eğitimi toplumsal, siyasal ve kültürel yapıyı dikkate alarak yapılmalıdır. Bu alanlardaki hızlı değişime kendini uyduracak bir kamu yönetiminin oluşturulması sürekli yönetimde yeniden yapılanma çabalarını gerekli kılmaktadır. Ancak yönetimde reform tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü reformların başarısı her şeyden önce yöneticinin bu yönde istekli ve yetenekli olmasına bağlıdır. Toplumsal değişim ve gelişmelerin de zorladığı giderek artan ve karmaşıklaşan görevlerin yerine getirilmesinde kamu yönetiminin başarılı olması için üst düzeydeki yöneticilerini geliştirmeye çalışması ve bu düzeye aday olabilecek kişileri görevlere hazırlaması gerekmektedir. Üst düzey yöneticiler ne kadar yansız olursa olsunlar, görevlerini yaparken siyasal sürece karşı da duyarlı olmak zorundadırlar. Siyasal rolü olan bir yüksek yöneticinin de profesyonel ve yönetsel becerilere sahip olması gerekir. Bu doğrultuda üst düzeydeki ya da üst düzeye aday yöneticilerin yönetim karşısında eğitim görmelerinin yaşamsal bir gerek olduğu genel kabul görmektedir (Ergun, 1988: 7-10).

Yöneticinin yetiştirilmesi iyi yönetim için de bir gerekliliktir. Şans, uygun zaman ve yeterli destek bulamasa da yetiştirilmiş, nitelikli bir yönetici kitlesi her açıdan yararlı bir kaynak olacaktır. Yönetici eğitim programlarının sağlıklı bir biçimde düzenlenebilmesi için de, üst düzeylerde ya da üst düzeylere aday olabilecek

konumlarda bulunan personelin eğitim gereksinmelerinin sağlıklı bir biçimde saptanması gereklidir. Bunun için bu konumlardaki personelin iş başarımının iyi bir değerlendirmesinin yapılması zorunludur (Ergun, 1988: 131).

Üst düzey yöneticiler açısından hizmet içi eğitim amaçları şunlardır:

- Yöneticilere belli yönetim tekniklerinin kazandırılmasını sağlamak (Örneğin, program değerlendirme ve gözden geçirme teknikleri, CDM, örgüt geliştirme teknikleri v.b. gibi).

- Yönetici durumunda olan veya olabilecek kişilere, planlama, örgütleme, yöneltme, düzenleştirme, denetleme, karar verme ve yetiştirme gibi yönetimin temel fonksiyonları hakkında gerekli bilgi ve becerilerin kazandırılması (Tanyeli, 1970: 130) .

- Yöneticilerin bilgilerini tazeleyerek kabiliyetlerinin gerektirdiği en fazla verimi elde etmek (Onaran, 1964: 133).

- Kendi alanlarında çağdaş hale getirerek, yenilik ve gelişmelere uyum unu sağlamak.

- Yöneticilere gelecekte dolduracakları mevkiin gerektirdiği türde bilgi beceri ve davranışlar kazandırmak.

- Örgütün ihtiyaçlarını, profesyonel ölçütleri, programa katılanların ihtiyaçlarını ve kamu yönetiminin değişen isteklerini karşılamak (Ergun,1988: 8).

- Yöneticilerin kişisel gelişimini sağlamak, örgüte ve görevine karşı tutumunu olumlu yönde değiştirmek.

- İleriyi gören, sorun çözebilen, karar verebilen, güdülen siyaseti çözümleyebilen, uygulayıcı, örgütün varlığını sürdürebilen, kaynakları kullanabilen bir üst düzey yönetim oluşturmak,

- Örgütteki kişilerarası ilişkileri, iletişimi, örgütsel çevreyi dikkate alarak verimliliği ve etkililiği sağlayabilecek biçimde örgütsel amaçları, sistemin performansını ve yönetim programlarını gerçekleştirecek bir üst düzey yöneticisi yetiştirmek,

- Alt kademedeki yönetici adaylarını yetiştirerek üst görevlere hazırlamak,

- Yöneticilerin teknik, beceri ve kavramsal maharetlerini geliştirmek” (Koçel, 1970: 55).

4. YÖNETİCİ YETİŞTİRME YÖNTEMLERİ

Yöneticilerin yetiştirilmesi için günümüzde halen kullanılmakta olan pek çok yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemler literatürde çeşitli ayırımlara tabi tutulmuşlardır. Örneğin, iş başında ve iş dışında yetiştirme yöntemleri, bireysel grup halinde yetiştirme yöntemleri, kurum içinde ve kurum dışında yetiştirme yöntemleri v.b. gibi. Biz burada yöntemleri herhangi bir ayırıma tabi tutmadan bir bütün olarak vermeye çalışacağız.

4.1. İş Başında Eğitim Yöntemi

“Dört Sahfa Metodu” da denilen bu yöntem her zaman başta gelen hizmet içi yönetici yetiştirme yollarından biri olmuştur. Yöntemin özü, işin yapılarak öğretilmesindedir. Öğretici işin nasıl yapılacağını anlatır, gösterir. Açıklar ve işin yönetici aday tarafından yapılmasını denetler. İş başında eğitiminin sürat ve mahiyeti büyük ölçüde yetiştirilen adaya ve öğreticisinin tutumuna bağlıdır. Öğretici, adayın yetişmesini istemez ve bu işin nasıl yapılacağını bilmezse, aday da, öğrenmeyi istemez ve sağlayacağı yararı taktir edemezse, eğitim yetersiz olur. Bu nedenle örgütteki yöneticiler arasında, asları yetiştirmenin en önemli görevlerinden biri olduğu inancının yerleşmiş olması gerekir. Yönetici veya yönetici adayı bulunduğu görevi, en iyi yetki devri ve yol göstermenin iyi bir şekilde konbine edilmesi yoluyla öğrenebilir. Adaydan her işte amirine danışmasını istemek yararlı olmaz. Ancak amir adayın çalışmalarını yakından izlemeli, işleri daha iyi yapmanın yol ve çarelerini sürekli ortaya koymalı, tavsiyelerinin sebeplerini sabırla açıklamak suretiyle adaya işin özüne inme imkanı vermelidir. Başarı için karşılıklı güven ve anlayış şarttır (Sürgit, 1970: 28).

Yönetici adayın amirinin görevi hakkında bazı ön bilgilere sahip olması gerekir. Bu da adayın amirinin yerinde kendisi bulunsaydı nasıl hareket ederdi sorusunu düşünmesi suretiyle sağlanabilir. Başlangıçta amir karşılaştığı problemlerle ilgili verilen, dikkate alınması gereken bakış açılarının neler olduğunu ve verdiği kararın sebeplerini yetiştirilen adaya anlatmalıdır. Aday amirini izleyerek kendi perspektifini genişletir ve amirine problemler veya uygulama kabiliyeti olmayan fikirlerle gelmek yerine makul tekliflerle gelme alışkanlığı kazanır” (Newman,1970: 389).

Bu yöntemde kişisel farklılıklar diğerlerine kıyasla daha çok dikkate alındığından bireysel öğretim yöntemi de denir. İş başında eğitim yöntemi, kamu

yönetimi işlemlerinde değişiklik olması, yeni işlerin ortaya çıkması, yeni yöntemlerin uygulanması gibi durumlarda ihtiyaç duyulan bir yöntemdir.

Bu yöntemin başarılı olması, öğretici veya amirin işi iyi bilmesi öğretme yetenek ve isteği olması, ayrıca zamanın da yeterli olmasına bağlıdır. Bu yöntem, yönetici veya adayının görev yaptığı işin gerektirdiği beceri ve tutumu kazandırarak, kendisine güveninin artmasına yardımcı olur.

Yönetici yetiştirme de bu yöntem özellikle amirin yerine yetiştirilecek yönetici adayı ya da adayların hizmet içi eğitimi için uygundur (Üskül, 1975: 293).

4.2. Görev Değiştirme (Rotasyon) Yöntemi

Görev değiştirme (rotasyon), örgütün içerisinde önceden belirlenmiş bir plana göre yönetici veya yönetici adaylarının çeşitli makam veya yerlerde rotasyona tabi tutularak çalıştırılması yöntemidir. Genelde, hizmete yeni atanan yönetici adaylarının yetiştirilmesinde uygulanan bir yöntemdir. Yönetici adayların, örgütün tümüne ilişkin daha geniş bilgilere sahip olmayı gerektiren bir göreve yükselmesi söz konusu olduğunda bu yöntem gereklidir. Çünkü, “çoğu yöneticilik pozisyonları, aşağı kademelerde bir tek görevde kazanılması mümkün olan görüş ve tecrübeleri daha fazla ihtiyaç gösterir”(Sürgit, 1970: 28). Bu nedenle, yönetici adaylarının kamu yönetimi örgütünün değişik bölümlerinde çalışması gerekir.

Görev değiştirme (rotasyon) sayesinde eğitilen yönetici geniş bir bilgi ve iş tecrübesi kazanmakta ve bu şekilde idare etme potansiyelini yükseltmektedir (Telimen, 1972: 59). Ayrıca birden fazla adayın katıldığı programlarda adaylar arasında rekabeti özendirme açısından da yararlıdır. Görev Değiştirme (Rotasyon) Yöntemi eğitilen yöneticiye, örgütü bir bütün olarak görme kabiliyetini kazandıracağından yöneticinin özellikle üst düzey görevlerde başarılı olması sağlanabilir.

Bu yöntemin başarılı olabilmesi için de, iyi bir planlama yapılmalı eğitim yerleri iyi seçilmelidir. Seçilecek bu yerlerin, adaya ihtiyacı olan tecrübeyi kazandırabilecek durumda olması gerekir. Ayrıca, bu pozisyonlara nezaret eden amirlerin tutum ve davranışları da önemlidir.

Eğitilen yönetici bir görevden diğerine geçirilirken zamanın özelliği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu işlem ancak yöneticinin psikolojik olarak böyle bir

transfere hazır olduğunda yapılmalıdır. Böylece yöneticinin belirli bir işte yeteri kadar eğitim görmesi sağlanabilir.

Bu yöntem uygulamada geniş bir şekilde uygulanmakta ise de, yöneticilerin sık sık rotasyona tabi tutulması sonucu, kendi emrindeki elemanların yetiştirilmesi güçlüğünün doğması, rotasyon nedeniyle yöneticilerin uzun vadeli plan yapmaktan kaçınmaları, sürekli yer ve üst (amir) değiştirme sonucu bazı adayların tedirgin olması gibi sakıncaları bulunmaktadır.

4.3. Bir Üst Önetici Gözetiminde Yetiştirme Yöntemi

Uygulamada en yaygın yönetici yetiştirme yöntemlerinden bir tanesidir. Bu yöntemde, insanların en iyi yaparak öğrenebilecekleri ve yetiştirilmesi düşünülen adayı en iyi ancak kendisinin bağlı olduğu bir üst yöneticinin yetiştirebileceği varsayımından hareket edilir (Artan, 1977: 52).

Bu yöntemin esası, amirin astlarının çeşitli ihtiyaçlarını, zayıf yönlerini tespit ederek, bunları giderebilmesi için fırsatlar vermesine, yeni bilgiler elde etmesi ve kabiliyetlerini geliştirebilmesi için uygun bir ortam yaratmasına, bunun içinde ast ile amir arasında karşılıklı güven ve işbirliği sağlanmasına bağlıdır (Koçel, 1970: 139). Ancak amir, bu görevi yerine getirirken, problemleri müşahade edebilme ve açıklama kabiliyeti, soru sorma mahareti, haberleşme hüneri gibi bazı maharetlere de sahip olmalıdır. Ayrıca amir her şeyden önce astının yetişmesini istemelidir. Aksi halde astın yetişme isteği ne kadar büyük olursa olsun, işi öğrenebilme genişliği ve hızı ne kadar çok olursa olsun, amir astının yetişmesini istemiyorsa, adayın yetişme eyleminin süresi uzayacak ve olumsuz yönde gelişecektir. Halbuki astlarını yetiştirici bir zihniyete sahip amirler, astlara yetişme fırsatı yaratmakla, onların ileride taşıyacakları sorumluluklar için gerekli olan yöneticilik maharetlerini kazanmalarına yardım edeceklerdir (Koçel, 1970: 139).

Bu yöntemin maliyetinin düşük olması nedeniyle kurum veya kuruluşlarca diğer yöntemlere göre daha fazla tercih edilmektedir.

Bu yetiştirme yöntemi amir ile eğitilen yönetici adayı arasındaki gayri resmi ilişki nedeniyle aralarında karşılıklı anlayış ve saygının teessüs etmesini ve amir tarafından yapılacak olumlu tenkitlerle de, yöneticinin zayıf yönlerini objektif şekilde görmesini sağlamaya yarar (Telimen, 1972: 64).

Bir üst yönetici gözetiminde yetiştirme yönteminin amirin astım yetiştirmek için gerekli zamanı ayıramaması, konuya ilgisiz kalması veya istememesi, eğitilen yöneticinin sorumluluktan kaçma, tenkitten korkma, ilgisizlik ve kendine güvenmeme gibi şahsi zaaflarının bulunması ile endirekt olarak amirinin kötü huyları, hataları, zayıf yönleri ve istenmeyen davranışlarının tesirinde kalması gibi sakıncaları mevcuttur.

4.4. Yöneticiye Yardımcı Yolu İle Yetiştirme Yöntemi

Bu yöntem, günümüzde sık kullanılan yöntemlerden bir diğeridir. Yöneticiye yardımcı yönteminde eğitilecek yönetici, yanında bulunduğu yöneticinin yardımcısıdır. Eğitilecek yönetici, çeşitli sevk ve idare tatbikat ile ilgili konularda amirine yardım etmekte ve böylece kendisinin örgütün problemlerini bir bütün olarak görebilme kabiliyetinin geliştirilmesine çalışılmaktadır (Telimen, 1972: 60).

Yönetici adayının, amirine en yakın kişi olması nedeniyle örgütün çeşitli sorunlarını çok yakından izleme imkanına sahiptir. Bu da kendisine tecrübe ve bilgi kazandırır. Ayrıca, adayın önderlik ve karar verme konularındaki yeteneklerini geliştirmesi açısından yararlıdır.

Bu yöntemde, adayın yanında bulunduğu yöneticinin öğretme yeteneğinden yoksun olması, adayın ihtiyaçlarını tam tespit edememesi veya çok otoriter bir kişiliğe sahip olması gibi durumlarda yöntemin tamamen dejenere olmasına sebep olur ki bu da yöntemin başlıca sakıncasıdır (Artan, 1977: 140).

4.5. Komiteler Yolu İle Yetiştirme Yöntemi

Yöneticilerin yetiştirilme ve geliştirilmesinde, yetiştirilecek adaylardan kurulu komitelerden de eğitim gayesiyle faydalanılmaktadır. Uygulamada çalışma grubu, proje grubu, sindikeyt vb. adlarla anılmaktadır.

Bu yöntem ilk kez 1932 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış ve Ch. P. Mc Cormick tarafından geliştirilmiş olup, günümüz örgütlerinde de oldukça sık uygulanan bir yönetici yetiştirme yöntemidir (Artan, 1977: 53).

Bu yöntemin uygulanmasının ana fikri, yöneticilerin birbirleri ile karşılıklı münasebete girdikleri zaman, her biri diğerinden bir şeyler öğrenmektedir. Böylece örgütü bir bütün olarak görebilme, fonksiyonlarla ilgili görüş ufkunu genişletme ve

örgüt ile ilgili bilgi ve özel maharet kazanma, imkânını elde etmektedirler (Koçel, 1970: 146). Yöntem, karar verme ve planlama gibi konularda etkin bir eğitim tekniğidir (Tutum, 1979: 140).

Bu yöntem yöneticilere örgüt problemlerini analiz etme, konular üzerinde tavsiyelerde bulunma imkânını verme, örgüt ihtiyaçlarını ve gayelerini daha iyi anlayarak liderlik vasıflarını geliştirme, sorumluluk duygularını geliştirme imkânlarını sağlamaktadır. Ayrıca, yöneticiler edindikleri bilgi sayesinde tecrübelerini geliştirip sevk ve idare kabiliyetlerini ortaya koyma fırsatı bulurlar.

Komiteler Yolu İle Yetiştirme Yöntemi'nin, komite çalışmalarını yöneten kişinin yetersizliği nedeniyle çalışmaların yozlaşması, komiteye katılan yönetici adayların, çalışma düzenine sevk ederken üst yöneticilerce himaye edilmesi başlıca sakıncalarıdır.

4.6. Anlatma (Takrir) Yolu İle Yetiştirme Yöntemi

“Düz Anlatım”, “Ders Verme”, “Konferans”, “Takrir” v.b. adlarla anılan bu yöntem, belirli bir konunun bir konuşmacı tarafından belirli bir kümeye anlatılmasıdır. En eski bir yetiştirme yöntemidir. Anlatımlar genelde kuramsal konularda olur. Uygulamayla ilişkisi azdır.

Bu yöntemin uygulamadaki başarısı özellikle anlatan kişinin bilgi ve yeterliliğine bağlıdır. Ayrıca öğretilmek istenen konunun da iyi seçilmesi gerekir. Konunun teoriden çok pratik esaslara dayanması yöntemin başarısı için gereklidir. Siyasal alanda çeşitli sorunlara çözüm ararken çok kullanılan bu yöntem, hizmet içi eğitimde, kümeyi oluşturan bireyler arasında, görüş ve bilgi alışverişi sağlanması açısından özellikle yönetici eğitiminde yararlı olabilir (Üskül, 1975: 295). Alışılmış bir yöntemdir. Kolay düzenlenir ve masrafsıdır. Aynı anda çok sayıda kişiye hitap etme imkanı verir. Öteki tekniklerle birleştirilerek kullanılmağa en uygun bir yapıya sahiptir (Kalkandelen, 1979: 124).

Bu yöntemin, konuyu iyi bilen ve anlatma tekniği yeterli düzeyde konuşmacıların her zaman bulunamaması, adayların anlatılanları hemen uygulama imkânını bulamamaları, dinleyici grubun pasif kalması, anlatma sırasında kolayca konunun dışına çıkılabilmesi, okul havası vermesi nedeniyle dinleyenleri sıkabilmesi gibi sakıncaları mevcuttur.

4.7. Yönetim Oyunları Yöntemi

Yöneticilik eğitiminde geliştirilen yeni bir yöntem “Yönetim Oyunları” yöntemidir. Son yıllarda geniş bir uygulama alanı bulan ve simülasyon (taklit) yöntemleri adı altında toplanan yöntemlerden biridir (Koçel, 1970: 147). Bu yöntem küçük bir kümenin hayali bir yönetsel birimi ordinatorlerden yararlanarak yönetme oyunu oynaması olarak tanımlanır. Endüstri yönetiminde geliştirilen bu yöntem kamu yönetimi alanında da kullanılmaktadır (Üskül, 1975: 297).

Simülasyon (Taklit) Yöntemleri, eğitimin gerçek durumlar altında cereyan etmesi fikrine dayanmaktadır⁷². Yönetim Oyunu, oyunu yönetecek bir yöneticinin başkanlığında adayların küçük gruplar halinde bölünmeleriyle başlar. Her grup birbirine rakip kurum, kuruluş veya işletmeyi hayali olarak temsil etmektedir. Her grup temsil ettiği örgütün hayali durumlarını canlandırırken, kendilerine verilen bilgileri göz önünde bulundurarak bağlı oldukları örgüte ait kararlar almaktadırlar. Alınan bu kararlar devamlı değerlendirmeye tabi tutulmakta ve duruma göre yeni kararlar alınmakta veya evvelce alınan kararlar üzerinde bazı değişiklikler yapılmaktadır. Genellikle bu uygulama esnasında hazır bulunan bir jüri heyeti grupların başarı durumlarını tespit eder. Daha sonra, bir değerlendirme oturumu yapılır ve burada her grubun aldığı kararlar değerlendirilir. Değerleme sonrasında oyunu yöneten kişi, adaylara topluca oyunun tümü hakkında eleştiride bulunur ve yorum yapar. Yöntemin gelişmiş şekillerinde bu değerlendirme bilgisayarlar aracılığı ile yapılmaktadır.

Yönetim Oyunları Yöntemi, ciddi ve başarılı bir geliştirme yöntemi sayılmaktadır. Örnek olay veya rol oynama yöntemlerine nazaran bu metodu daha avantajlı hale getiren husus, eğitime katılanların aldıkları kararları sık sık değerlendirme ve düzeltmeye (Feedback’a) tabi tutmalarından doğmaktadır (Koçel, 1970: 148).

Bu yöntem özellikle, adayların dinamizmini artırması, grup halinde çalışma alışkanlığının kazandırılması, çeşitli rapor ve bilgileri daha iyi değerleyebilme kabiliyetinin geliştirilmesi bakımından faydalıdır.

Bu yöntemin oldukça zaman alıcı ve pahalı bir yöntem olması, oyuna katılanların, gerçeğe karşı karşıya kalmadıklarından hakiki durum gibi sorumluluklarını önemsememeleri (yani adayların oyunu ciddiye almamaları) nedeniyle kararların isabet derecelerinin düşük olması gibi sakıncaları mevcuttur.

Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde etkinlikle kullanılmaya elverişli olan bu yöntem pahalı olması nedeniyle sınırlı olarak kullanılmaktadır (Üskül, 1975: 297).

4.8. Örnek Olay Yöntemi

“Vak’a Yöntemi” adıyla da anılan bu yöntem eğitilen yöneticiler tarafından örgütle ilgili gerçek bir problem üzerinde, çeşitli alternatifler ileri sürerek bunların analizini ve münakaşasını ifade etmektedir. Bu yöntemin özel ve kamu kesimlerinde uygulanışı 191 9’lara kadar uzanmaktadır. Amerika’da Harvard Üniversitesi yetkilileri tarafından ortaya atılan bu klasik yöntem üniversite öğrencileri arasında rağbet görmektedir (Telimen, 1970: 65).

Bu yöntem kamu görevlilerinin önemli bazı kararlara nasıl vardıkları ve nasıl uyguladıkları veya belli problemleri nasıl ele alıp çözdüklerini anlatan özel bilgilerin incelenmesi yöntemidir (Tutum, 1979: 141-142).

Örnek olay yönteminin uygulanmasında amaç, önce örnek olaydaki önemli fikirleri ve çözüm yollarını tespit etmek, sonrada bütün çözüm yolları ile fikirleri tartışmaktır (Kalkandelen, 1979: 146). Bu özelliği ile Örnek Olay Yöntemi bir tür analiz araştırmasıdır. Özellikle, yöneticilerin analiz etme ve karar verme kabiliyetlerini geliştirmeye yönelmiştir.

Bu yöntem, bilhassa gelişmekte olan geleneklerine bağlı cemiyetlerde daha fazla faydalar sağlamaktadır. Bu tür cemiyetlerin özelliği olan yöneticilerin astlarına karşı katı otorite kullanma eğilimi bu yöntem sayesinde yumuşatılabilmektedir (Telimen, 1972: 66).

Bu yöntemin başarısı, eğitilenlere ödev olarak verilecek uygun nitelikte yazılı materyalin varlığına ve örnek olayı yönetecek kişinin konunun uzmanı olmasına bağlıdır.

Örnek Olay Yönteminin yöneticilerin analiz etme ve karar verme kabiliyeti erinin geliştirilmesi yanında başka kişilerle grup halinde çalışabilme, ikna edebilme, başkalarının fikirlerine hürmet etme, zamanında konuşma, sorun çözme, kendi kendini değerlendirme kabiliyetlerini geliştirilmesine yardımcı olarak, onların çalışma hayatında daha aktif hale getirilmelerini sağlama gibi faydaları vardır. Bu faydaların yanında, zaman alıcı bir yöntem olması, yetiştirme amacına uygun olayların derlenip toplanması,

küçük ve homojen gruplara uygulanması, iyi bir yönetici gerektirmesi gibi sakıncaları bulunmaktadır.

4.9. Rol Oynama Yöntemi

Yöneticilerin yetiştirilmesinde yararlanılan yöntemler arasında önemli bir yeri olan Rol Oynama Yöntemi, eğitim ve gelişme programlarına katılanlara gerçek hayattan örnekler vererek ve onlara meseleleri bizzat canlandırarak tatbiki bir şekilde öğretme imkânı sağlayan eğitim yöntemidir (Telimen, 1972: 71).

Bu yöntem, diğer yöntemler gibi esas itibarıyla sadece “söz” de kalmayan, ferdin davranışlarını da harekete geçiren bir yöntemdir (Koçel, 1970: 146).

Bu yöntemde önceden bir olay seçilir ve olayla ilgili tüm hazırlıklar tamamlanır. Olay adaylara anlatılır. Oyunda geçen yöneticilik görevleri, seçilen adayların karakter, düşünce ve inançlarına göre dağıtılır. Oyunda rol almayan diğer adaylar oyunu dışarıdan izlerler. Oyun bittikten sonra rol alanların olaydaki davranışları ve varılan sonuçlar üzerinde eleştiri ve tartışmalar yapılır. Böylece tüm adaylar olay üzerindeki düşüncelerini söyleyebilme imkânını elde etmiş olurlar.

Rol Oynama Yöntemi. öğrenime heyecan katar ilgiyi çoğaltır, katılan yöneticilerin beşeri maharetlerinin geliştirilmesinde, sözlü anlatım.. sosyal bilgi, beceri ve davranışların geliştirilmesinde, sorunlara en iyi çözümün nasıl getirilebileceği konusunda adayların tecrübe kazanmalarında faydalı bir yöntemdir. Buna karşın zaman alıcı bir yöntem olması, yöntemi, amacına uygun olarak yönetecek uzman kişilerin bulunamaması gibi sakıncaları mevcuttur.

Bu yöntem diğerlerine göre yeni bir yöntem olmasına rağmen alınan sonuçlara göre çok ümit vaat eden bir eğitim yöntemi olarak kabul olunmaktadır (Şenel,1964: 64). Özellikle bu yöntem insan ilişkileri ve halkla ilişkiler konularının öğretiminde etkilidir.

4.10. Bekleyen Sorunlar Yöntemi

“In-Basket” veya “Evrak Sepeti” adıyla da anılan bu yöntem, bir örgütte çalışan personelin sorunlara çözüm yolu arama, bulma yeteneğini geliştirmek için yapılacak eğitimde uygulanan bir yöntemdir. Özellikle yöneticilerin yetiştirilmesinde kullanılır.

Bu yöntemde biriken evraklar kutulara yerleştirilir ve eğitilecek adaylar kutularda bulunan evraklarla baş başa bırakılır. Adayın evrakları yazılı olarak çözümlemesi istenir. Aday bu evrakları çözümledikten sonra, yapılan çözümler eleştirilir ve uygulamaya ilişkin ilkeler belirlenir (Taymaz, 1981: 146).

Bu yöntem, özellikle adayların düşünme, planlama ve karar verme yeteneklerini geliştirir. Ayrıca adaylar programa aktif olarak katıldıklarından öğrenme eylemi daha etkili olur. Ancak bu yöntemin uzun bir süreyi gerektirmesi gibi zorluğu vardır (Artan, 1976: 94).

4.11. Duyarlılık Eğitimi Yöntemi

“Uygulamalı Grup Eğitimi”, “Hareket Eğitimi”, “T-Grup”, “D-Grup”, “Beşeri İlişkiler Laboratuvarı”, “Grup Dinamiği Laboratuvarı”, “Sevk ve İdare Geliştirilmesi Laboratuvarı” adlarıyla anılan Duyarlılık Eğitimi, yöneticilerin geliştirilmesinde en yeni yöntemdir. Biz burada “Duyarlılık Eğitimi” adını kullanacağız.

Bu yöntem, 1945 yılında ilk kez, Amerika Birleşik Devletleri’nde, Kurt Levin tarafından ortaya atılmıştır (Tortop, 1992: 234). Bu yöntem, aynı ülke Milli Geliştirme Laboratuvarları’nın öncülüğüyle 1950 yılı sonlarına doğru yapılan uygulamalarla geliştirilmiştir (Telimen, 1972: 72).

Duyarlılık Eğitime, “Laboratuvar Eğitimi” de denilmesinin sebebi programa katılan yöneticilere, kendi kendilerinin davranışlarını tahlil edebilme imkanının sağlanması ve bu yöneticilerin üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinde kendilerine yeni yollar bulabilme zemininin hazırlanmasından doğmaktadır (Telimen, 1972: 83). Bu eğitim ortalama dört gün ile dört hafta arasında bir zaman aralığında düzenlenmektedir. Genelde 10-20 kişilik ast-üst ilişkisi bulunmayan ve birbirlerini tanımayan gruplardan oluşan yönetici adaylarına uygulanır. Adayların belli başlı özellikleri grup toplantılarında hem analiz eden hem de analiz edilen kişi niteliğinde olmalarıdır. Bu özellikler yöneticilerin kendilerini diğer yöneticilerle karşılaştırma imkânını elde ederek eksik ve üstün yanlarını görmelerini sağlar. Bu eğitim yöntemi çoğunlukla mesleki çevrenin dışında, belli bir gündeme bağlı kalınmadan, grup üyelerinin serbestçe konuşabilecekleri ve tartışabilecekleri yerlerde düzenlenmektedir.

Bu yöntemle eğitilen yönetici, kendini ve başkalarını daha iyi algılamalı, takmış olduğu maskeyi çıkarabilmeli, olgunluk düzeyini yükseltebilmeli, daha iyi anlamayı

öğrenmeli, daha açık konuşabilmeli, tutuk davranışlarını aşabilmelidir. Ayrıca bu yöntem, küçük grupların daha etkili çalışabilmesi için katkıda bulunmalı ve toplum çalışması yeteneğinin de geliştirilmesinde yardımcı olmalıdır (Külebi, 1990: 16).

Bu açıklamalardan sonra, Duyarlılık Eğitimi'ni; eğitilen yöneticilerin, grup halinde birlikte çalışmaları yoluyla kendilerini, gruplarını ve örgütsel davranışlarını, tavırlarını, tutumlarını geliştirerek biçimsel örgüt sisteminin aksamalarını aşabilmeyi, optimal üretim sonuçlarına ulaşılabilmesini (Dicle, 1970: 109), beşeri ilişkiler alanında bilgi, yetenek ve davranışlarını da etkileme amacını taşıyan bir yöntem olarak tanımlayabiliriz.

Bu yöntemin uygulanmasında, eğitilen yöneticiler birer grup teşkil ederler. Başlarında daha çok bir gözlemci rolü oynayan bir yönetici vardır. Yönetici ortaya bir konu atar, adaylar bu konu etrafında tartışmaya başlarlar ve bu süreç bu şekilde sonuca kadar devam eder. Uygulama dört aşamada izlenmektedir (Bilgin, 1990: 23).

Birinci aşamada, eğitilen adaylar arasında grup statüsünü elde etmek için yarışma vardır. Bu aşama, adayların eski değer, tutum ve davranışlarının şiddetinde bir azalma olan “çözülme” için fırsat sağlar.

İkinci aşamada, başlangıç yarışmasının başarısızlığının izlenerek üyelerin önderden beklentilerinin boşa çıkmasından doğan, önderle açık çatışma dönemi vardır. Burada yeni değer tutum ve davranışların elde edinilmeye başlanması ile “değişme”ye fırsat verilir.

Üçüncü aşamada ise, güçlü bir grup bağlılığı doğmaya başlar. Bu bağlılıkla adayların değişiminin tespit edildiği, değiştirilmiş grup düzgüleri ve kültürü ile desteklenen yeni denge durumu yaratan bir “dondurma” sürecini teşvik eder. Başka bir deyişle bu aşama, adayın edindiği değer ve tutumların eskilerin yerine yerleşip yeni bir değer ve tutum örüntüsü oluşturmaktır.

Sonuncu aşamada ise grup sürecinin esnekliği, bireysel görev ve problem çözümünde grup verimliliğinin anlatıldığı süre boyunca çalışma aşamasına girer. Duyarlılık Eğitimi, yöneticilerin olumlu yönde değişimleri, kişiliklerini geliştirmeleri için gerekli ortamı yaratır. Yöneticilerin görüş ve davranışlarını laboratuvar ortamında teste tabi tutarak kendileri, başkaları ve grup hakkında yeni şeyler öğrenmelerini sağlar. Yöneticileri düşünmeye, yenilikçi, samimi ve yaratıcı olmaya zorlar (Tortop, 1970: 234). Yöneticilerin kendilerini daha iyi tanıma imkânı bulmalarını,

kendi hislerinin ve fikirlerinin başkaları üzerindeki etkilerini yakinen görebilmelerini, özellikle üçüncü şahıslarla daha iyi ilişkiler kurabilme alışkanlıklarını kazanmalarını sağlar. Ayrıca, kabiliyetli ve verimli yöneticileri daha randımanlı yöneticiler haline getirir (Telimen, 1979: 84). Grup üyelerine, kişilere ve durumlara bakışı öğretir (Canman, 1969: 126). Bu faydalarını göz önünde bulundurursak, Duyarlık Eğitimi Yöntemi'nin yöneticilerin yetiştirilmesinde büyük önem taşıdığını söyleyebiliriz. Bu nedenle anılan yöntem üzerinde biraz fazla durma zorunluluğunu hissettik ve konuyu biraz detaylı anlatmaya çalıştık.

Bu yöntemin, büyük faydaları yanında kişiden çok gruplara önem verilerek gruplar karşısında kişiyi adeta ortadan kaldırarak, onların kişiliklerinin ve yaratıcılıklarının baltalanabilmesi, grubu yönetecek aktif bir yöneticiden yoksunluk nedeniyle grup üyeleri arasında tereddüt, kuşku ve korku yaratması (Kalkandelen, 1979: 133), eğitim sırasında belirli gündem, konu, önder ve kuralların bulunmaması nedeniyle özellikle eğitimin ilk günlerinde adayların üzerinde olumsuz etki yapması (Artan, 1977: 63) gibi sakıncaları mevcuttur.

Bu açıklamalarımız sonucunda, Duyarlık Eğitimi almış yöneticilerin çalıştıkları birimlerde işbirliğini geliştirebileceklerine, çalışmalarını daha özenli ve çabuk gerçekleştirebileceklerine, halkın sorunlarına daha dikkatle eğilebileceklerine, tasarrufa ve iletişime önem verebileceklerine, dolayısıyla ülke kalkınmasına daha verimli hizmet edebileceklerine inanıyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM

5. TÜRKİYE'DE YÖNETİCİLERİN EĞİTİM VE YETİŞTİRİLMESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

5.1. Cumhuriyet Dönemi Öncesi

5.1.1. Tanzimat Dönemi Öncesi

Türk kamu personel yönetiminin ilk devrelerini Osmanlı Devletinde aramak lazımdır. Osmanlı Devleti, personel yönetiminde geniş ölçüde Selçuklulardan esinlenerek birçok sistem, ilke ve kuralları almıştır. Bununla beraber Osmanlıların, sorunların çözümünde daima objektif olmayı, bilimsel verilerden yararlanmayı ve hiçbir ayrıcalık göstermeksizin kişilere kabiliyet bilgi ve tecrübelerine göre değer ve iş vermeyi ilke olarak benimseyip uyguladıkları bir gerçektir (Kalkandelen, 1979: 42). Bu fikir ilk defa Orhan Bey zamanında önem kazanmıştır. Bu dönemde, Devlet hizmetlerinde ilk defa sınıflandırma, hizmete alma ve hizmet içinde yetiştirme esasları kabul edilerek, İznik'in alınışından sonra ilk büyük medrese 1331 yılında burada kurulmuştur. Orhan Bey Döneminde, büyük kardeşi Alaaddin Paşa'nın ve büyük oğlu Süleyman Paşa'nın idari ve askeri işlerle meşgul olması, daha sonra devlet işlerinin "Vezir" denilen hükümdarın vekili veya hükümetin reisi sayılan kişiye aktarılması ile Osmanlılarda ilk defa üst düzey yönetim ve yöneticilik kavramlarının oluşmaya başladığını söyleyebiliriz.

14. yüzyılın sonunda, Çelebi Mehmet tarafından Bursa'da Sultaniye Medresesi, 15. yüzyıl ortalarında ise, II. Murat tarafından Edirne'de yeni bir medrese ve muallim hane açılarak devletin ileri gelenlerinin bu medrese ve muallimhanede eğitilmeleri sağlanmıştır. Daha sonra Fatih Sultan Mehmet İstanbul'u alarak, burada ilim müesseseleri oluşturmaya başlamıştır. Bu müesseselerin başında Sahn-ı Seman Medreseleri gelmektedir. Bu medreseler yüksel tahsil, yani fakülte kısmı hariç olarak, Telvih, Mifta ve Hasiye-i Tecrid Medreseleri olarak üç kısma ayrılmıştır (Uzunçarşılı, 1988: 52). Bu medreselerde, önemli rolleri olan Asker, Doktor, Yargıç Öğretmen, Astronomist, Ulema ve Matematikçi, gibi Osmanlı toplumuna aydın kişiler yetiştiriliyordu. Bu medreselerde Gramer, Mantık, Ferâiz, Kelâm, Aritmetik, Metafizik, Belagat Usûl-ı Fıkıh, Fıkıh, Usûl-i Hadis ve Hadis ile Tesfir'den oluşan dersler

okutulmaktaydı. Bu Medreselere kabul edilmek ve bir sınıftan diğerine geçmek tamamen yeteneğe dayanıyor ve mezuniyetten sonra görevlere atanırken de basan ve yetenekler dikkate almıyordu (Kaya, 1984: 68). Devlet hizmetlerinde görevlendirileceklerin yapacakları işlerin gereklerine göre yetiştirilmeleri, sayılan her gün artan müesseslerce sağlanırken, görevlilerin hizmet içinde eğitiminin de bir ihtiyaç olduğu görüşü ilk kez II. Murat zamanında belirmiştir. Bu ihtiyaç üzerine Edirne'de Enderun kurulmuştur. Daha sonra "Enderun-u Hümayun" adı verilen ve Edirne'den Fatih Sultan Mehmet tarafından İstanbul'a getirilen bu müessese, Dünyanın Milattan Sonraki ilk yüksek yöneticilik okuludur (Kalkandelen, 1979: 43). Bu müessese 498 yıl devlete değişik düzeyde, yönetici yetiştirmiş ve değişen sosyal, ekonomik, politik vb. şartlara göre bu yöneticilerin hizmet içinde eğitilmelerini üstlenmiştir. Ayrıca Enderun-u Humayun'da çeşitli mesleklere üst seviyede eleman yetiştirilmesi sağlanmıştır.

Osmanlı Devleti'nde Tımar, Kul Sistemi gibi kurumlar yanında Ulema gibi sınıflara dayanan bir kamu personel yönetimi bulunmakta idi.

Savaş tutsakları, para ile satın alınan köylüler ve devşirme yöntemi ile Rumeli'nin köy ve kasabalarından alınarak eğitilen erkek çocuklardan oluşan Kul'lardan yetenekli olanlar, Enderun-u Humayun'a alınarak burada yetiştirilir ve devletin üst kademelerinde görevlendirilirlerdi. Kul'ların en büyük özelliği Padişaha olan mutlak bağlılıklarıdır. Kul'ların arasında Hristiyan olanlar da bulunuyordu. Osmanlı Devleti'nin yönetim örgütlerinde Hristiyan personelin kullanılması Türk-Osmanlı dehasının en orijinal yanıdır (Kaya, 1984: 68).

Kul'lar 8-18 yaşları arasında toplanarak, önce Galata Sarayı, İbrahim Paşa Sarayı, İskender Çelebi Sarayı ve Edirne Sarayı'nda tahsil ve terbiye görerek Türk âdet ve ananelerini öğrendikten sonra Enderun-u Humayun'daki ihtiyaca ve kıdemlere göre Yeni Saray'daki büyük ve küçük odalara verilirlerdi. Bu odalarda tahsil görüp saray adap ve erkânım öğrendikten sonra istidat ve liyakatlerine göre Seferli, Kiler, Hazine ve Hasoda'lara kadar çıkarılırlardı (Kaya, 1984: 69). Enderun-u Humayun'dan mezun olanlar arasından en başarılıları daha çok sivil bürokraside yükselme şansı veren görevlere atanırdı (Uzunçarşılı, 1988: 520).

Enderun-u Hümayun, dinsel medrese türü okullardan uzaklaşmış bir bilim yeri idi. Bu okulun amacı, savaşçı-devlet adamı nitelikleri olan, dine ve padişaha bağlı, güzel konuşan, kibar ve adaletli kişiler yetiştirmektir. Bu okulda, Türkçe, Arapça,

Farsça, Türk ve Fars Edebiyatı, Arapça Dil Bilgisi ve Ses Bilgisi, Kur'an ve Yorumu, İslam Dini, Hukuk, Türk Tarihi, Müzik, Matematik dersleri verilmekteydi (Ergun, 1988: 122). Bu okula öğrenci seçimi ve öğrencilerin sınıf geçme sınavları, tecrübeli bilim adamları tarafından yapılyordu.

Osmanlı Devletinin sınırları genişledikçe ve etkinlikleri arttıkça, teknik bilgi ve uzmanlaşma ihtiyacı, bir iş bölümü yapılmasını gerektirmiştir (Ergun-Polatoğlu, 1992: 70). Bu iş bölümü ile devlet yönetiminde görevli olanlar, Mülkiye, İlmiye, Seyfiye ve Kalemeye olmak üzere dört sınıfa ayrılmışlardır. Mülkiye Sınıfı, yüksek yönetim hizmetlerini içermekte ve bu sınıfta görev alan kamu personelinin görev unvanlarını göstermektedir. Sadrazam, Vezirler, Beylerbeyleri ve Sancak Beyleri gibi üst düzeydeki sivil ve askeri yöneticiler bu sınıfın içerisinde yer almaktadır. Bu sınıftakilerin eğitimi ve yetiştirilmesi Enderun-u Humayun'da sağlanmıştır.

İlmiye Sınıfı'nda ise, Öğretim, Yargı, Dini ve Hukukî konularda danışmanlık yapan personel yer almaktadır. Bunlar üniversite seviyesinin üzerinde bir öğrenime mensuptular. Bunların eğitim ve yetiştirmeleri medreselerde yapılmaktaydı. Bu sınıf mensuplarının çoğunluğu Müslüman ailelerden gelen Şeyhülislâm, Kadı ve Müftü gibi dini bürokraside görev yapanlardır (Heper, 1974: 37).

Diğer sınıflardan Seyfiye Sınıfı, üst düzey askeri yetkililer dışında kalan askerlerden, Kalemeye Sınıfı ise, devletin arazi hesaplarına ait kayıtları tutan ve haberleşmeyi sağlayan görevlilerden oluşmaktadır. Enderun-u Hümayun dışında yönetici yetiştiren okullardan biri de "Bab-ı Ali Mektebi"dir. Bu okul kamu yönetimine personel yetiştirmektedir. Bu okula Mülâzım ya da Şakird adı altında ücretsiz olarak alınan gençler kalemlerin başında bulunanlar tarafından kamu hizmetlerinin her dalında yıllarca yetiştirilerek, olgunluk çağına ulaştıklarında aylık bağlanarak, kalemlerden birine memur olarak atanırlar ve başarı derecelerine göre üst yönetim mevkilerine yükselebilirlerdi (Ergun, 1988: 123).

Sınıflandırma Sistemi yanında, Fatih Sultan Mehmet tarafından çıkarılan Nizamı Saltanat Kanunnamesine dayanarak Osmanlılarda 1473 yılında Devlet Personel Dairesinin kurulduğunu söylemek mümkündür (Aki, 1967: 19).

Bilgi, yetenek ve kişiliğin temel sayıldığı bir eğitim sisteminin yürürlükte olduğu Yükselme Döneminde, devlet hızla büyümüş, toplumsal ve siyasal kurumlar yeni kurallarla ve dayanışmalarla kuvvetlenmiştir. Personel yetiştirme sisteminin üstün

nitelikleri toplumun her kesimini etkilemiş, Türkler arasında başarılı hizmetlerin ödülleri olmuştur. Yeterlik, eşitlik, hak ve adalet ilkelerine bağlılık, farklı inançlara karşı hoşgörü yine bu dönemde kamu yönetimi ile özdeşleşmiştir (Kaya, 1984: 164).

Osmanlı Devleti'nin Yükselme Dönemi'nde üst düzey yönetici yetiştirilmesinde, Liyakat ve Yeterlik ilkelerinin uygulanmasında gösterilen hassasiyet, Osmanlıların üç kıtaya hükmeden bir yönetim kadrosunun oluşmasını sağlamıştır.

Bu dönemde oldukça başarılı işleyen bürokrasi, Osmanlı Devleti'nin duraklama ve gerileme döneminde giderek bozulmuş ve etkinliğini kaybetmiştir. Bunun sebebini şu şekilde yorumlayabiliriz. Osmanlı Devleti'nin, Avrupa'daki gelişmeleri yakından izleyememesi sonucu, güçlenen Avrupa orduları karşısında aldığı yenilgiler nedeniyle, dış kaynakları toplayamaz hale gelmiştir. Hazinesin yükünü, iç kaynaklardan karşılamak zorunda kalması, dolayısıyla toprak sisteminin bozulması ve toprak değerinin artması nedeniyle devlet arazisinin özel kişilere ve mülkiyete devredilmesi sonucunda, toprak rejimine dayalı kamu personeli değişerek yeteneksiz ve bilgisiz idareciler ortaya çıkmıştır. Böylece merkezi otorite gücünü ve etkisini kaybedince, kamu görevleri, hazineye daha fazla katkı sağlamak amacıyla daha çok para kazanmak için harekete geçen kişilerin eline geçmiştir (Ergun-Polatoğlu, 1992: 70-71).

Ayrıca Yükselme Dönemi'nde, hiç idari işlere karıştırılmayan saray ekranı Duraklama Dönemi'nde nüfuzlarını kullanmaya başlamışlar ve devlet idaresine yetersiz kişileri getirmişlerdir. Rüşvet, iltimas ve pozisyonların parayla satılması, bir zamanlar disiplin, dürüstlük ve işleyişle Avrupa'da ün yapmış olan Türk kamu yönetiminin yaygın bir niteliği haline gelmiştir. Eğitim kurumlarına kabul edilmede, sınıflarda ilerlemede ve işe alınmada Liyakate daha az önem verilmeye başlanmış, askerler ve ulema gittikçe yeniliklerden uzaklaşarak tutucu hale gelmişlerdir. Sorumluluk taşıyan üst düzey mevkilere atanan bu kişiler yüzünden üst düzey yönetici yetiştiren kurumlar da bozulmaya yüz tutmuştur.

Duraklama Döneminde sistemin bozulmasıyla yeni ve köklü reformlara ihtiyaç bulunduğu düşüncesi doğmuştur. III. Selim Döneminde reform düşüncesi meyvelerini vermeye başlamış ve bazı reform hareketleri başlatılmıştır. III. Selim zamanında üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi klasik olarak medreselerde ve Enderun-u Hümayun'da devam etmiştir. Bu konuda birkaç yenilik yapıldıysa da pek yeterli görülmemiştir. Bu dönemde III. Selim, Medrese ve Enderun-u Hümayun dışında, bir takım üst düzey

yöneticiliğe aday kişilerin yabancı dillerini ve mesleki bilgilerini artırmaları için Londra, Paris, Viyana ve Berlin'e gönderilerek elçiliklerin yanında yetiştirilmelerini sağlamıştır. Burada III. Selim, bu uygulamalar ile yeni bir sivil seçkinler grubu oluşturmak istemiştir (Heper, 1974: 260).

II. Mahmut Dönemine gelindiğinde reform hareketleri süratli bir yapıya kavuşturulmuştur. II. Mahmut tarafından aydın devlet adamı yetiştirmek için birçok okullar açılmıştır. Bu dönemde ilk gelişme Tercüme Odasının kurulmasıdır. Tercüme Odası kısa zamanda batılılaşmış yöneticilerin ve aydınların bir eğitim merkezi haline gelmiştir. Bu odanın kurulmasıyla tutucu ve dil bilmeyen eski kuşak saray bürokratlarının geliştirilmesine çalışılmıştır (Heper, 1974: 62).

II. Mahmut zamanında, Maliye memurlarını yetiştirmek için kurulan Bâb-ı Defterdârîye Mektebi, Sıbyan okullarından çıkan öğrencileri yetiştirmek için kurulan Mekteb-i Ulûm-î Edebiyye, devlet memurlarının yetiştirilmesi için kurulan Mekteb-i Maarif-i Adlîyye, ilkokullardan daha ileri düzeyde eğitim yapan ve öğrencileri yeni açılan yüksekokullara ve kamu hizmetlerine hazırlamak için kurulan Rüştîyeler gibi okullarla kamu personelinin yetiştirilmesine çalışılmıştır.

Bu okullardan Mekteb-i Maarifi Adliyye'de, Gramer ve Yazı Bilgisi okutuluyordu. Bu bilgileri olmayanlar memuriyete alınmıyorlardı. İşte Kalemiye Sınıfı'na ilk memur yetiştiren bu okul, Tanzimat öncesi dönemde tipik bir hizmet öncesi eğitim müessesesidir (Adal, 1968: 279). Bu okul, askeri okullar gibi yatılı ve yatisız öğrenci alıyordu. Bakım ve giyimden başka öğrencilere harçlıklarda veriliyordu. Bu okulun önemi 1846' da, Rüştîye Mektepleri ıslah edildikten sonra azalmış ve 1862' de Mahrec-i Eklam açılınca, memur okutmak ve yetiştirmek görevini bu okula devredilmiştir. Bu dönemde ayrıca, yükseköğretime de önem verilerek Askeri alanda Harbiye kurulmuş ve bunu Tibbiye'nin kurulması takip etmiştir. Bu okulların yanında Kadı ve Naib yetiştirmek amacıyla Mekteb-i Kuzat ya da Mekteb-i Nüvvap adlarıyla, anılan Medreset-ül Kuzat, okulu kurulmuştur (Ergun, 1988: 124). Ayrıca II Mahmut tarafından, öğretmen ve memur yetiştirmek amacıyla Enderun-u Hümayun ve diğer okulların ağalarından 150 kişilik bir kafilé Avrupa'nın çeşitli devletlerine gönderilmiştir (Uzunçarşılı, 1988: 162).

5.1.2. Tanzimat Dönemi Sonrası

16. Yüzyıldan Tanzimat'a kadar geçen dönemde toplumsal yapıdaki değişme ve çözülmelere bağlı olarak yönetim örgütü de giderek bozulmuş ve işlevini yerine getiremez olmuştur. Bu çözülme sürecini durdurmak, kamu yönetimine yeniden etkinlik ve işlerlik kazandırabilmek için III. Selim Döneminden başlayarak kısmi düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Özellikle II. Mahmut'un düzenlemeleri sonucunda yeni bir dönemin yolu açılmıştır.

Osmanlı reform hareketlerinin hız kazandığı bir dönem olan Tanzimat Dönemi, 1839 yılında Abdülmecit döneminin başında Sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane Kasrı'nda okunan bir fermanla başlamıştır. Bu ferman 1789 Fransız Devrimi ile Avrupa'da yayılan fikir ve hareketlerin Osmanlı Devleti'ndeki ilk tepkisini teşkil etmektedir (Giritli, 1963: 43).

Tanzimat Fermanı, hukukta, yargıda, idare ve maliyede bir takım yeniliklerin başlangıcı olmuş, personel sisteminde de bir takım değişikliklerin yapılmasını sağlamıştır.

Ferman'a göre, devlet memurlarının aylıkları yeterli bir düzeye çıkarılacak ve böylece yönetimi yozlaştıran rüşvet uygulaması engellenmiş olacaktır. Bu hükümlerle, Padişah karşısında bir güvence sistemiyle donatılan memurlar, göreve uygun bir eğitim ve maaş sistemine kavuşmuşlardır. Bu gelişmeler, Kapıkulu Sisteminin sona ermesi ve II. Mahmut Döneminde temelleri atılan yeni bir Osmanlı Bürokrasisinin kurulması ile sonuçlanmıştır.

Tanzimat Dönemi ile birlikte Osmanlı Devlet'inde batılılaşma çabalarının başladığını söylemek mümkündür (Ergun, Polatoğlu, 1992: 72). Bunun nedeni de, Tanzimat'ı hazırlayanların batı kültürü ile yetişmiş bir grup devlet adamı olduğudur. Ayrıca bu dönemdeki yenilik hareketlerinin öncülüğünü yapan asker-sivil aydın kesim merkezi otoriteye karşı güvence sağlamaya çalışırken, batılılaşmayı çıkar yol saymıştır. Devletin ekonomik açıdan yarı sömürgeleşmesi buna uygun zemini de yaratmıştır. Sömürgeci Avrupa'nın bir anlamda devlet katındaki temsilciliğini de yerine getiren bürokrasi Tanzimat Fermanı'yla söz konusu güvenceleri sağlamayı başarmıştır (Örnek, 1988: 62). Tanzimat'ı izleyen yıllarda Padişah karşısında güvenceye kavuşan bürokrasi Padişah'ın yetkilerini kendi eline aktarmaya çaba göstermiştir.

Merkezi Yönetim Kuruluşları, Fransa ve Prusya Örneklerine göre geliştirilmeye çalışılmıştır. Bakanlıkların sayısı artırıldığı gibi Danıştay (Sura-i Devlet 1868) ve Sayıştay (Divan-ı Muhasebat 1969) gibi kuruluşlar da kurulmuştur. Öte yandan eğitim düzeninde de birçok değişikliğin oluştuğunu görmekteyiz. Personel eğitimi ve personel sistemi konularında köklü değişikliklerin yapılmasına gayret sarf edilmiş ancak istenilene ulaşılammıştır.

Personel eğitimi konusunda, bu dönemde yeni okullar açılmaya başlanılmıştır. Bu okulların amacı bilgili bürokrat yetiştirmektir. Tanzimatçıların kurmak istedikleri yeni idare sisteminin çarklarını döndürecek "Münevver Memur" tipi buralardan mezun olacaktı. İşte bu amaca yönelik olarak devlet memuru yetiştirilmek üzere 1859 yılında açılan Mekteb-i Mülkiye (Bugünkü Siyasal Bilgiler Fakültesi) en önemlilerindedir.

Mekteb-i Mülkiye'ye önce kalemlerde çalışan memurlarla medrese öğrencilerinden 25 ile 30 yaş arasında olanlardan 100 kadarı alınmıştır. Öğrenim süresi iki yıl olarak kabul edilerek, birinci sınıflar için Türkçe, Tarih, Coğrafya, İstatistik, Ticaret Kanunları, Senet ve Defter Tutma Usulleri dersleri, ikinci sınıflar içinse Devletler Hukuku, Osmanlı Devleti Muhadeleri, İdare Usulleri, Ceza Usulü ve Usulü Muhakemat ve Ekonomi Politik gibi dersler konulmuştur.

Bu okulun açılması ile Nahiye Müdürlüğü ve Kaymakamların Mülkiye Mekteb-i mezunlarından tayin edilmesi kararlaştırılmıştır.

Mülkiyenin açılışından dört yıl sonra 1863 yılında orta dereceli bir sekreter okulu niteliğini taşıyan Mahrec-i Eklam kurulmuştur. İlk açılışında kurs niteliğinde olan bu okul üç yıl süreli bir okula dönüştürülerek adı Mekteb-i Aklam olarak değiştirilmiştir. Bu okul 1878 yılına kadar açık kalmıştır. Bu okuldaki ilk defa 27 öğrenci mezun olmuş ve sınavları yapıldıktan sonra istedikleri dairelere memur olarak tayin olmuşlardır. Bu okul, üç sınıf üzerinden öğrenim yapan, programlarına göre orta derecede bir memur mektebidir (Adal, 1968: 237-238).

1877 yılında önemli bir reorganizasyondan geçen Mülkiye mekteb-i Yükseköğrenim yapan bir okul olarak Mekteb-i Mülkiye-i Şahane adını almıştır. Bu okulun açılmasıyla Mekteb-i Aklania gerek duyulmayarak kapatılmıştır.

Mekteb-i Mülkiye-i Şahane ilk mezunlarını 1879 yılında vermiştir. Daha sonra 1895 yılında Mülkiye'nin İdadi (Lise) bölümü Mülkiye'den ayrılmış ve 1895-96 ders yılında yüksek bölüm üç yıla çıkarılmıştır.

Tanzimat Dönemin de Mekteb-i Mülkiye-i Şahane yanında Osmanlı Devletinin genişleyen kamu yönetimi için üst düzey memur yetiştirmek amacıyla birçok okul daha açılmıştır. Bu okullardan bir tanesi de Galatasaray Lisesi'dir. Bu lise, orta öğretim düzeyinde, bir yabancı dilde modern eğitim veren ilk İslam kurumudur (Kaya, 1984: 78). Fransız yönetiminin benimsediği eğitim şekli ile bu lise mezunları Osmanlı-Türk Devlet hayatında ve siyasal hayatta önemli rol oynamışlardır (Heper, 1974 63). Geleneksel bir toplumdan gelen öğrenciler üzerinde bu okulların etkisi önemli olmuştur. Üst düzey yöneticiler için açılan bu okulun amacı, dinsel olmayan kriterlerle karar verebilecek yönetici yetiştirmektir. Bu okullar zamanla yönetici sınıfların oğullarını eğitmek için gözde yerler haline gelmişlerdir. Böylece, ileride babalarının yerini almak üzere yetişen egemen sınıfların çocuklarının eğitilmesi sağlanmıştır (Kaya, 1984: 82).

Bu dönemde açılan diğer okullar 1855 yılında Fransa'ya gönderilecek öğrencilerin dil bilgilerini geliştirebilmeleri için açılan Paris'teki Mekteb-i Osmanî, Telgraf hizmetlerinde çalışanların eğitilmesi için açılan Mekteb-i Fûnunu Maliye yanında Hukuk Mektebi, Hamidiye Ticaret Mektebi, Turuku Maabir adıyla Mülkiye Mühendis Mektebi, Mülki Baytar Mektebi ve Sanayii Nefise Mektebi gibi okullar açılmıştır. Bu okullarda yetişenlerin çoğu devlette memur olarak çalıştırılmışlardır.

1846 yılında Osmanlı Devleti'nde ilk defa bir Darülfünun kurulması düşüncesi ortaya atılmış, ancak 1863 yılında açılabilmiştir. Darülfünun'un ilk-hedefinin devlet hizmetini daha iyi yürütecek memur yetiştirmek okluğu Maarif Meclisi Mazbatasında belirtilmiştir. Ancak Darülfünun aleyhine yapılan muhalefet sonucunda bir yıl sonra kapatılmıştır. 1900 yılında Darülfünun yeniden açılmıştır.

Bu okulların açılması ile birlikte eğitim, Osmanlı-Türk bürokrasisinin seçkin grubunu diğer toplumsal gruplardan ayıran en önemli kriter olmaya başlamıştır (Heper, 1974: 64).

19. yüzyıl boyunca eğitim, belli bir uzmanlık derecesinde memur yetiştirmeye yönelik değildir. Büyük ölçüde biçimseldir ve okuma-yazmadan öteye çok bir şey sağlamamaktadır. Üst düzey yöneticilerin esas yetişmesi usta-çırak ilişkileri içinde ve iş başındadır. Bu yüzyılın sonlarına doğru üst düzey yöneticiler kitabi bilgiler edinmişlerdir.

I. Dünya Savaşından sonra Mülkiye Mektebi'nin kapatılması ile yönetici ihtiyacı kendini gösterince, 1918 yılında çıkarılan bir kanun ile uzman idare amiri yetiştirmek

üzere Dahiliye Nezaretine bağlı olarak, üç yıllık öğrenim süreli, yatılı ve ücretli, her yıl seçme sınavı ile 30 parasız öğrencinin alınacağı, parasız öğrencilerin mezun olduktan sonra 10 yıl zorunlu hizmet görecekları Mekteb-i Mülkiye yeniden kuruldu. Daha sonra, 1920 yılında bu okul Dahiliye Nazırlığından alınarak Maarif Nazırlığına bağlanmıştır (Ergun, 1992: 125).

Tanzimat döneminde personel eğilimi çalışmalarının yanında artan memur sayısının kamu bürokrasisini toplumun en etkin kesimi haline getirmesi, personel rejimi konusunda da bir takım çalışmalar yapılmasını gerekli kılmıştır. 1856 yılında çıkarılan Islahat Fermanı ile, hangi cemaatten olursa olsun her yurttaşın Devlet hizmet ve memurluklarına, sivil ve askeri Devlet okullarına girmeleri sağlanarak, personel seçimindeki kısıntılar ortadan kaldırılmış ve gayri Müslimlerin devlet hizmetlerine eşit şartlarda girmeleri kabul olunmuştur. Gayrimüslim tebaaya tanınan bu haklar sonucunda bu kesim, geniş sayıda devlet hizmetine girmiş ve içlerinden üst makamlara yükselenler olmuştur. Bunlardan Devlet görevlerine alınanlar genellikle Devlete sadakatle hizmet etmişlerdir (Balta, 1966: 55).

Tanzimat döneminde yeni okulların açılmasıyla birlikte devlet memuriyetlerine girecekler için genel ve mesleki bilgi şartı statülere geçirilmiştir. Böylece Liyakat Sistemi'nin bilgi ve meslek yönünden nitelik unsuru kısmen işlemeye başlamış oldu (Sencer, 1984: 67).

Memurluğun meslek durumuna getirilmesi, güvenliğin sağlanması, şartların iyileştirilmesi, özlük haklarının geliştirilmesi ve kalıcı bir personel rejiminin kurulması yolunda sınırlı da olsa bazı çalışmalar olmuştur.

1878'de mülki ve adli memurların sicil işleri düzenlenmiş, 1880'de ise, kimi görevlilerin işe alınmaları ya da atanmaları nesnel yöntemlere dayandırılırken, 1883'de yürürlüğe giren bir kararnameyle de memurluğa giriş, disiplin ve emeklilik işleri bir düzene bağlanmıştır.

Tanzimat boyunca, yetenekli kişilerin üst düzey görevlerde yer alması için çaba gösterilmiştir. İdare okullarına giriş kolaylaştırılmış, idarecilerin maaşları artırılmış, hatta kalem efendilerine, bazı konularda kendi kendilerine karar alabilmeleri için de kurallarda belli ölçüde değişikliğe gidilmiştir.

Tanzimat Dönemi süresince üst düzey yöneticileri daha verimli kılma ve genel olarak modernleştirme çabalarının fazla başarılı olduğu söylenemez. Yapılan

düzenlemelerin temel nedeni, ekonomik verimlilik ve halka daha hızlı hizmet sunmaktan çok, yöneticilerin diğer çalışanlara karşı gücünü korumak ve üzerinde fazla durup, düşünmeksizin Batı' yı taklit hevesinden doğmuştur (Heper: 258).

5.2. Cumhuriyet Dönemi Sonrası

5.2.1. Planlı Dönem Öncesi

Osmanlı Devleti Birinci Dünya savaşında çok sayıda meslek elemanını kaybettiği, öğretim kuruluşlarının bir kısmının kapandığı, mali durum tamamen bozulduğu ve isyanların sosyal yapıyı sarstığı çok güç koşullar içinde bulunuyordu. Bu güç ortamdaki ülkeyi teslim alan yeni yönetimin bütün sorunlara hemen eğilmesi mümkün değildi. Her şeyden önce memleketi içinde bulunduğu güç koşullardan kurtaracak bir yönetim sistemine sahip olunması gerekiyordu. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda yönetim sistemi, Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki yönetim sistemi ve yöneticileriyle yürütülmekteydi. Bunun nedeni, Kurtuluş Savaşı sonunda kaybedilen yüksek sayıdaki yöneticilerden doğan yönetici ihtiyacıdır. Bu dönemde batılılaşma söz konusudur. Osmanlı Devleti'nden devralınan yöneticilerin batılılaşma programını uygulayamayacakları düşüncesine hakim olduğundan, bu dönemde öncelikle yeni bir yönetici kesimin yetiştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Ülkenin içinde bulunduğu bu güç şartlardan, yeni yetiştirilecek yöneticilerle kurtulabilir düşüncesi önem kazanmıştır. Ancak, bu uygulamanın zaman alacak olması ve çalışmaların da hızla yapılması gerektiğinden. Osmanlı devri üst düzey yöneticilerin istihdamının bir süre daha devam ettirilebilmesi için bu yöneticilerin bağlılıkları kazanılmaya çalışılmıştır (Heper, 1974: 104). 1922 yılında çıkarılan bir kanuna dayanılarak sivil yönetim kadroları iptal edilmiş ve her bakanlığa açıkta kalan memurları arasından yeni yönetim kadrosu kurma yetkisi tanınmıştır.

Yeni oluşturulan yönetim kadrosu, yeni devletin ilkeleri empoze edilerek yetiştirilmek istenmiştir. Amaç, Cumhuriyet Türkiye'sinin modern kurumlarını oluşturacak ve yaşatacak bir yönetim sınıfı meydana getirmektir.

Bu yöneticileri yetiştirmek için uzun vadeli bir program hazırlanırken, kısa süreli tedbirler de alınmıştır. Yapılması gerekenin mevcut yöneticileri şeklinde olsa "Batılılaştırırken" ağırlığın, eğitime verilmesi düşüncesidir. Bu düşünceden hareketle, yöneticilerin eğitimlerinin resmi okullarda önde gelen entelektüel-siyasal liderler

tarafından yürütülmesine çalışılmıştır. Ancak, esas yetiştirme, resmi kurumlarca yürütülmekte olan eğitimle mümkün olmuştur.

Yeni yetişen yönetici kesim yavaş yavaş bürokrasinin üst basamaklarına tırmanarak, Osmanlı Yönetiminin olumsuz katılımını giderme, devleti yukarıdan aşağı yeniden biçimlendirme, ekonomiyi yeniden düzenleme ve hukuk temellerine dayalı bir personel sistemi kurma çabası içine girmiştir.

Yeni personel sisteminin kuruluş çalışmaları 1926 yılında çıkarılan 788 Sayılı "Memurin Kanunu"nın çıkarılması ile başlamıştır. Bu kanunla, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi sağlanmıştır. Bu kanunla, devlet memurluğuna girebilmek için belli bir eğitim almak (üst düzey yöneticilik görevleri için yüksek okul bitirme şartı) ve yeterlik sınavını başarmak şartı getirilmiştir. Bu yönüyle 788 sayılı Kanunun Liyakat sistemini kabul ettiğini söyleyebiliriz. Daha sonra bu kanuna yenileri eklenmiştir. Bunlar, 1108 sayılı Maaş Kanunu, 1452 Sayılı Maaşların Tevhit ve Teadülü Kanunu, 1453 sayılı Askeri Barem Kanunları'dır.

Bu dönemde 1924 yılında okul yönetmelikleri ve dersler yeniden gözden geçirilmiştir. Bu okullar arasında Mekteb-i Mülkiye'de yer almaktadır. Bu okulun amacının memur niteliklerini oluşturarak hükümet memuru yetiştirmek olduğu ana tüzükte belirtilmiştir. Bu memurluklar, Kaymakam Muavinliği, Vali Maiyet Memurluğu, Mutasarrıf Maiyet Memurluğu, Liva Tahrirat Müdürlüğü, Vilayet ve Liva Nüfus Müdürlüğü, Merkez-i Hükümet Şube Şefliği olarak sayılmıştır. 1935 yılında Mülkiye'nin adı bir kanunla Siyasal Bilgiler Okulu olarak değiştirilmiş ve 1936-37 ders yılında yüksek öğretim kurumlarının Ankara'da bulunmasının devletin yeni felsefesini öğrencilere telkin yönünden önemli olduğu sonucuna varılarak Harbiye Okulu ile birlikte Ankara'ya nakledilmiştir.

Daha önce Ankara'da açılan Hukuk Mektebi ile Mülkiye Mektebi gibi yeni yüksek öğretim kurumları yalnızca yüksek kademe bürokratlar ve hukukçular için eğitim vermekle yetinmeyecek, yeni devrimci ilkelerin temelini teşkil edecek ve Türkiye'nin toplumsal ihtiyaçlarını karşılayacak hukuki çerçeveyi geliştirmeye yardımcı olacaklardı. Sivil yönetimin bütün personel ihtiyacını karşılamakla birlikte bu okullar bu misyonlarını büyük ölçüde gerçekleştirmişlerdir (Heper, 1974: 106).

Bu dönemde, genel eğitim sahasında olduğu kadar mesleki, teknik eğitim bakımından da ciddi bir gelişme kaydedilmiştir. Bu programlar kamu personelinin,

hizmete girmeden önceki fikri, mesleki ve moral açıdan daha kabiliyetli, bilgili bir kadro haline gelmesini sağlayarak kariyer sistemini geliştirmiştir. Ancak bu dönemde sistemli bir hizmet içi eğitim düzeni getirilememiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, durgun bir eğitim düzeni içinde yetişmiş ve uzun yıllar bürokrasinin geleneksel düşünüş ve davranış kalıpları içinde eğitilmiş bir yöneticiler kadrosunun günün ihtiyaçlarına cevap vermediği acı bir şekilde anlaşılmıştır (Mihçioğlu, 1968: 39).

1950'li yıllara doğru bir takım yabancı uzmanlar getirilerek Türk kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi üzerine çeşitli araştırmalar yaptırılmıştır. Bu araştırmaların ilk olanı 1949 yılında Dünya Bankası tarafından görevlendirilen başkanlığını Amerikalı Mr. James M. Barker'in yaptığı kuruldur.

Barker Kurulu Raporu'nda, kamu görevlilerinin görev sırasında yetiştirilmesi konusuna yer verilmekte, Türk üniversitelerinde yabancı uzmanların görüşleri de alınarak hem kendi öğrencilerine, hem de bu alandaki üst düzey uzmanlara eğitim sağlamak üzere Kamu Yönetimi ve İşletmecilik kürsülerinin kurulması önerilmektedir. Ayrıca, Kamu yönetimi alt düzeyleriyle, orta düzeyleri için görev içi eğitim çalışmalarının yapılması gerekli görülmektedir.

Daha sonra hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu'nda ise, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi hakkında, yönetici adaylarının önce dairelerinde kısa süreli ve staj mahiyetinde bir eğitime tabi tutulmaları, daha sonra adayların, daireleriyle bağlantıları devam etmek şartıyla işin mahiyetine göre tespit edilecek bir sürede Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde idarecilik eğitimi görmelerinin sağlanmasına yer verilmiştir.

1950'li yıllara gelindiğinde hızlanan toplumsal ve ekonomik yapı değişiklikleri, doğal olarak yönetim sistemini de etkisi altına almıştır. Bu etki sonucu, değişen şartların gereklerine uyabilecek, elverişli tavırlara ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek yeterli bir bilgiye sahip yöneticilerin yetiştirilmesi gerektiği düşüncesi doğmuştur. Bu düşünceden yola çıkarak, yöneticilik alanında Lisans düzeyinin üstünde eğitim sağlamak ve nitelikli kamu yöneticisi yetiştirmek amacıyla 1953 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü faaliyete geçirilmiştir. Enstitü ile bir yandan gelecekte yöneticilik görevlerine gelmeleri umulan genç kamu görevlilerinin Lisansüstü düzeyde akademik bir eğitime tabi tutulmaları, öte yandan, kamu yönetiminin en çok

ihtiyaç duyduğu bazı uzmanlık alanları (Organizasyon ve Metod, Planlama, Araştırma, Personel Yönetimi, Eğitim Yönetimi ve Hizmet İçi Eğitim) için eleman yetiştirilmesi planlanmıştır.

1960'lı yıllara gelindiğinde, 160 Sayılı Kanun'la Devlet Personel Dairesinin kurulması ve 657 Sayılı Kanun'la ayrı bir yönetici sınıf kurulması hükmü getirilmiş, ancak daha sonra bu hüküm yürürlüğe girmeden kaldırılmıştır. Bu hükmün kaldırılması bir üst düzey yöneticiliği eğitim programının geliştirilememesinin ana nedeni olarak gösterilmektedir. Bu dönemde eğer bir yönetici sınıf kurulabilseydi memuriyete giriş ve yükselme sınavla olacak, bu da kariyere başlayanlar için hazırlık eğitimini şart kılacaktı (Mıhçıoğlu, 1968: 199). Bir başka deyişle, bugün görevde bulunan üst düzey yöneticilerin tamamı bir hazırlık eğitimi görmüş olacaktı. Ancak, yönetici sınıfın kurulamaması, üst düzey yönetici eğitiminin bugün bile istenen düzeyde sağlanılmasını yetersiz kılmıştır.

5.2.2. Planlama Dönemi Sonrası

160 Sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkındaki Kanun ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile eğitim konusunda bazı düzenlemeler getirilmeye çalışılmıştır. Personelin yetiştirilmeleri, daha üst düzey kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaların tespit edilmesi görevi Devlet Personel Dairesine verilmiştir. Bu kanun hükmünden yola çıkılarak yapılan bu düzenlemenin başında, daha önce kararlaştırılan, ancak 1983 yılında gerçekleştirilebilen "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı"nın hazırlanış amacı, kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilecek eğitim faaliyetleri için standart bir düzen ve koordinasyonu sağlama kurumların ortak bir anlayış içinde topluma yararlı, yurt çıkarlarına uygun ve milli kalkınmamıza yardım edici bir ortamda, ekonomik imkânlarla da uyularak eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesidir.

Plan, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Personel Dairesi Kurulması hakkında Kanun'un uygulama alanına giren kurum ve kuruluşların personelinin yetiştirilmesinde uygulanacak hizmet öncesi, hizmet içi ve diğer eğitim ilkelerini belirtmekte, öncelikleri sıralamaktadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarına eğitim konusunda önemli görevler yüklenmektedir. Bu görevler, hizmet içi eğitim yönetmeliklerinin hazırlanması, yurtiçi ve yurtdışı yıllık eğitim programlarının tespit

edilmesi, eğitim merkezleri, eğitim birimleri ve eğitim kurallarının oluşturulması gibi görevlerdir.

Çeşitli kademelerdeki memurların eğitimini göz önünde bulunduran bu plan, üst düzey yöneticiler konusunda, "üst kademe yöneticilerin yetiştirilmeleri bu konudaki mevzuat hükümlerine göre yapılır" hükmü ile bu konunun ayrıca düzenleneceğine işaret etmektedir.

657 Sayılı Kanunun 212. maddesi ve daha sonraki maddeleri hizmet içi eğitim konusunda bazı düzenlemeler getirmiştir. Ancak, bu düzenlemeler üst düzey yöneticilerin eğitimini içine almamış dolayısıyla eğitim konusu yine açıkta kalmıştır.

1961 Anayasası ülkemizde planlı kalkınma sürecinin başlangıç noktasını oluşturmuş ve Anayasa ile Devlet Planlama Teşkilatı kurularak planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Yöneticilik alanında köklü bir geçmişe ve geleneklere sahip olan ülkemizde profesyonel bir yönetici sınıf oluşturma düşüncesi, ancak planlı kalkınma dönemine geçişle ağırlık kazanmıştır.

Planlı döneme geçişle birlikte, dikkatler kalkınma planlarını hazırlayacak ve uygulayacak olan kamu yönetimine çevrilmiştir. Yöneticilerin bu önemli görevi yerine getirebilecek bilgi, beceri, tutum ve davranışları kazanabilmeleri onların yetiştirilebilmeleri ile mümkündür. Türkiye'de yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda hizmet öncesi eğitim faaliyetleri gelişmemiştir. Özellikle, yöneticilik konumları için eleman yetiştiren hizmet öncesi eğitim kurumları yoktur. Bu durumda yöneticilik görevleri için gerekli bilgi, beceri, tutum ve davranışların hizmet sırasında kazandırılması gerekmektedir (Canman, 1978: 9). Bu da yöneticilerin hizmet içinde eğitilmeleri anlamına gelmektedir. İşte bu nedenle planlardaki hizmet içi eğitim hükümlerine yer verilecektir.

1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda eğitim, istenilen bir yaşam düzeyine ulaşmak çabası olan kalkınmanın en etkili araçlarından biri olarak görülmüş, kalkınma çabasının gerçekleşmesi için gerekli nitelikte ve sayıda elemanların yetiştirilmesi gerektiği (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963: 441) vurgulanmıştır.

Ancak bu plan döneminde personelin yetiştirilmesi hususunda önemli bir çalışmanın yapılmadığı gözlenmekle birlikte, bu planda üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine de yer verilmemiştir.

1968 yılında yürürlüğe konulan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, hizmet içi eğitime geniş yer verilmiştir. Hizmet içi eğitimin iş veriminin artırılması, üretilen mal ve hizmetlerin yükseltilmesi için gerekli olduğu belirtilerek, bu planda, "çalışanlara okul süresi içinde kazanamadıkları işler ile ilgili bilgi ve kabiliyetleri vermek ve geliştirmek, iş gücünün kademeler arasındaki dikey hareketliliğini sağlamak, teknolojik gelişmelere göre çalışanları bilgi sahibi kılmak amacıyla bütün sektörlerde ve her kademedede hizmet içi eğitim verilecek" hükmü yer almıştır. Hizmet içi eğitim konusunda uzun süredir devam eden uygulamalara rağmen etkili bir sistem kurulamadığı, kamu kuruluşları ve işverenlerin çoğunluğunca metotlu ve programlı bir hizmet içi eğitim zorunluluğunun benimsenmediği sonucuna varıldığı (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967: 181) da ayrıca belirtilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, hizmet içi eğitime gerekli önem verilmekle birlikte, ancak plan döneminde hizmet içi eğitimle ilgili nelerin yapılacağı somut olarak belirtilmemiş, ayrıca somut öneriler de getirilmemiştir. Bu durum önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

1973 yılında hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk defa yöneticilerin eğitimlerinden bahsedilerek, kamu kesiminin her kademesindeki insan gücünün mesleki bilgi ve becerilerinin artırılmasını sağlayacak, özellikle de her kademedeki sevk ve idarecilere nitelik kazandıracak hizmet içi eğitim programlarının geliştirilip uygulanacağı önerilmektedir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973: 88).

Bu planda, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne önemli görevler verilmiştir. Enstitü, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında her kuruluş için ortak olan (planlama, araştırma, bütçe, personel idaresi ve eğitimi, teknik destek hizmetleri gibi) konularda yöneticiler için hizmet içi kurslar düzenleyecek, yüksek nitelikli yöneticiler için akademik olmayan fonksiyonel eğitim programlarını doğrudan uygulayacak, bakanlıkların alanlarına giren yönetim konularında hizmet içi eğitim programlarını ortak çabalarla sürdürecektir. Ayrıca bu amaçla enstitü'nün bir kamu hizmet içi eğitim kurumu olacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973: 778). Planda belirtilen öneriler hizmet içi eğitim konusunda bazı çalışmaların yapılmasını sağlamış, ancak istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da kamu yöneticilerinin eğitimine yer verilerek, kamu yöneticilerinin, çağdaş yönetimi ve yöntemlerini bilen ve bu bilgileri

uygulamaya aktarılabilecek nitelikte bir eğitim almaları için, merkezi düzeyde gerekli önlemlerin alınacağını ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün bu görevi yerine getirecek şekilde yeniden düzenleneceği belirtilmiştir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 299).

Bu plan döneminden önce üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda yasal bir yaptırım bulunmamaktaydı. Her ne kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, yüksek yöneticilerle ilgili köklü değişiklikleri içermektesyse de, bir yönetici sınıf kurulması ve bu sınıf mensuplarının çeşitli bakanlık ve kurumlar arasında yer değiştirmesi konusundaki hükümlerine, bugüne kadar işlerlik kazandırılmamıştır (Köprülü, 1986: 11).

Ancak, bu plan döneminde diğerlerinden farklı olarak yönetici eğitimi kavramı dolaylı da olsa Anayasa kapsamına alınmıştır. 1982 Anayasa'nın 128. maddesinin 3. bendinde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle, ülkemizde ilk defa yöneticilerin eğitimlerinin kanun kapsamına alınması sağlanmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yöneticilerin eğitimlerinden çok genel olarak personelin eğitimi ve yetiştirilmesi üzerinde durulmuştur. Sadece, okul içi yaygın eğitim yoluyla yüksek nitelikli sevk ve idareci yetiştirilmesine önem verileceği genel olarak vurgulanmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise yine yaygın eğitim ele alınarak, hizmet içi eğitim programlarının uygulanabilmesi için, bir eğitim ve insan gücü planlaması sistemi kurulacağı belirtilmekte, eğitimin basın ve yayın yolu ile verileceği, yönetici ve çalışanlar içinse işbaşı ve diğer eğitim çalışmalarının başlatılacağından bahsedilmektedir.

5.2.3. 1982 Anayasası ile Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi Çalışmaları

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine rastlayan 1982 Anayasasının 128. maddesinin 3. bendindeki hüküm üzerine hükümetçe hazırlanan "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı" 31.10.1984 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiştir. 3149 sayılı Kanun olarak da anılan bu kanun tasarısının gerekçesinde, "ülkemizde özellikle, ekonomik, sosyal ve kültürel

kalkınmanın gerektirdiği şekilde üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü planlı dönemdeki genel görünüm, kalkınmanın etkili bir aracı olan kamu yönetiminin, henüz etkili ve verimli bir düzeye gelemediğini ortaya koymaktadır. Planlarda öngörülen hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleşebilmesi kamu yönetimi sisteminin etkili ve verimli olmasına bağlıdır. Bu nedenle planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur. Etkili ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesinde en önemli rol özellikle üst kademe yöneticilerine düşmektedir. Üst kademe yöneticilerinin bu çok önemli görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi, deneyim, beceri, tutum ve davranışları kazanabilmeleri, bu konuda eğitim görmeleriyle mümkündür" denilmektedir (TBMM: 1).

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 14.11.1984 tarih ve 25 sayılı oturumunda görüşülerek bazı değişikliklerle kabul ettiği kanunun getirdiği başlıca hükümler EK-2'de verilmiştir.

EK-2'de belirtilen hükümlerden ibaret olan bu Kanun, Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş ve Cumhurbaşkanlığı 28.11.1994 tarih ve: 5579 sayılı yazısı ile Kanunu, Anayasanın 89. maddesi gereğince bir kere daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanının Kanuna itirazları şu hususları kapsamaktadır (TBMM: 1):

- a. Kanun kapsamına girenler 2. maddede kesin olarak gösterilmelidir.
- b. Türk Silahlı Kuvvetleri ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları kanundan çıkarılmalıdır,
- c. Yetiştirmeye ait usul ve esaslar kanunla düzenlenmeli, yönetmeliklere bırakılmamalıdır.
- d. Eğitime katılacaklarda aranacak 4 yıllık kıdem azdır,
- e. 40 yaşını geçenlere de eğitime katılma imkanı verilmelidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu itirazları yerinde bulmayarak, 10.01.1985 tarihli oturumunda geri gönderilen metni yeniden aynen kabul etmiş ve kanun Cumhurbaşkanlığınca imzalanarak 19.01.1985 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Cumhurbaşkanı, bu defa kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi bu kanunu şu gerekçelerle iptal etmiştir.

3149 sayısı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'un L, 5., Geçici 1., 6., 7., maddeleri ile 4. maddesinin (a) ve (b) bentleri. 2. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları Anayasa'ya aykırı bulunmadığından iptal davasının bu madde ve hükümlere yönelik kısımları reddedilmiştir.

Ancak, bu kanun 2. maddesinin 3. fıkrasında herhangi bir ilke belirlenmediği, hiçbir esas tespit edilmediğinden bu durumun üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının, kanunla özel olarak düzenlenmesini zorunlu kılan Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına ve yasama yetkisinin devrini önleyen 7. maddesine ters düştüğünden, 3. maddesi ise, maddede yer verilen ve yönetmeliğe bırakılan hususların Anayasanın ilgili maddelerine ters düştüğünden, 4. maddenin (c) bendi ise, şartlardan üç tanesinin kanunla belirtilip, "üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" hükmünden de anlaşılacağı gibi şartlardan birinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa'ya aykırı görüldüğünden ve kanunun öteki hükümlerinin uygulama imkanı kalmayacağından Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Kanun'un tümüyle iptaline karar vermiştir.

İptal kararının verilmesinde, belirtilen gerekçelerin yanında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üst düzey yöneticilerinin Kanun kapsamı dışında kalabilmek için Cumhurbaşkanı ile Anayasa Mahkemesi üyelerine baskı yapmalarının etkili olduğunu söyleyebiliriz. Bunu da özellikle silahlı kuvvetler mensuplarının aldıkları eğitimin yeterli olduğunu ileri sürerek yeniden eğitilmelerinin günümüze kadar süregelen sistemi zedeleyeceği düşüncesine bağlayabiliriz.

Söz konusu Kanunun iptal edilmesine rağmen eğitim sorununa ilk kez Anayasa düzeyinde verilen önem, konuyla ilgili gelişmeler, kamu hizmetlerinin yönetiminde karşılaşılan çok sayıdaki aksaklığın giderilmesi ve genelde duyulan iyileştirme ihtiyacının en belirgin kanıtlarıdır diyebiliriz.

3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanunun iptalinden sonra bazı kanun tasarıları hazırlanmışsa da üst düzey yöneticilerin eğitimi ile ilgili özel bir kanun çıkarılamamıştır.

6. TÜRKİYE' DE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ YETİŞTİREN ÖRGÜTLER

Ülkemizde yönetici yetiştirilmesiyle ilgili başlıca örgütler, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü, Milli Güvenlik Akademisi, Milli Prodüktivite Merkezi, Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi, Türkiye Sanayi ve Sevk ve İdare Enstitüsü ile Yönetimi Geliştirme Eğitim Merkezi vb. örgütlerdir.

6.1. Devlet Personel Dairesi (Başkanlığı)

Kurumlar, öteden beri kendi ihtiyaçlarına göre eğitim düzenlemekteyseler de, bunlar dağınık ve ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Ayrıca aralarında bir eşgüdüm de yoktur. Oysa bu faaliyetlerde yol gösterecek, ihtiyaçları tespit edip genel bir plan yaparak eğitimi geliştirecek, kurumların çoğunda ortak olan ya da kurumlarca düzenlenemeyecek eğitim ihtiyacını karşılayacak bir merkezi eğitim dairesine ihtiyaç vardır (Onaran, 1967: 81). İşte bu ihtiyacın da bir sonucu olarak 27 Mayıs 1960'dan sonra iktürk İdare Dergisi tarafından personele ilişkin tüm problemlerin uzmanlardan kurulu tarafsız bir heyet tarafından düzenlenmesi gerekli görülerek Maliye Bakanlığı'nı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı hazırlanmakla görevlendirmiştir. 13.8.1960 tarihli Bakanlığa sunulan bu kanun tasarısının genel gerekçesinde Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gerektiren nedenler şu şekilde sıralanmıştır (Kantarcıoğlu, 1977: 9):

- a) Amme sektöründe çalışanlara ödenecek ücretin, gördüğü hizmetle mütenasip olması ve objektif kıstaslara istinat ettirilmesinin temini,
- b) Kadroların bitaraf ve salahiyetli bir merciin tetkikinden sonra tasdike tabi tutulmak suretiyle, mahiyeti bakımından yetkilerinin aynı olan vazifeler için farklı derecelerin tespitinin önüne geçilmesi,
- c) Ücretlerin fiyat konjonktürünü takip etmelerini mümkün kılacak hükümlerin getirilmesi,
- d) Bakanlıkların mevzuatı ve adalet hislerini bir tarafa bırakarak, kendi mensuplarının vazifesini ıslah için ilave menfaatler temini maksadı ile bozduğu ücret hiyerarşisinin düzeltilmesi.

Görüldüğü gibi konu, ücret boyutu ile sınırlı olarak ele alınmıştır. Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü, tasarı ile ilgili olarak hazırladığı görüşünde, gerekçenin ücret

sorunu temelinde oluşturulmasının sakıncasına dikkat çekmiş ve Merkezi Personel Dairesinin kurulmasına yol açan sebepleri şöyle özetlemiştir (Mıhçıoğlu, 1987: 109).

- a) Personel tedarikinin siyasi, ailevi, şahsi vesair tesislerden kurtarılarak, Liyakat esasına ve demokratik prensiplere bağlanması endişesi,
- b) Devlet personeli miktarında kaydedilen büyük artışlar karşısında çeşitli idari teşekküller için müşterek olan meselelerin bir merkezden halledilmesi zarureti,
- c) Girişilmek istenen geniş çapta idari reformların gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak ihtiyacı,
- d) Devlet hizmetlerini gereği gibi ifa edecek bir idare mekanizması kurma arzusu.

Milli Birlik Komitesi, Hükümetçe hazırlanan Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısını 13.12.1960 tarihinde kabul etmiştir.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun'da bu dairenin eğitim ve yetiştirme hakkındaki görevleri, personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaları tespit etmek olarak belirtilmiştir. Her ne kadar bu sözlerden dairenin görevi kesin olarak anlaşılmıyorsa da bu hükümle Devlet, personel eğitimini bu kuruma maletmiş bulunmaktadır. Ancak 160 Sayılı Kanun uygulamada, özellikle personelle ilgili kanun tasarılarını, tüzük ve yönetmeliklerini hazırlamak ve personelin yetiştirilmesi, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaların tespit edilmesi görevlerinde aksamalar meydana gelmiştir. İşte bu aksamaların ortadan kaldırılabilmesi için Devlet Personel Dairesine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ayrıca görevler verilmiştir. Bu görevlerin eğitimle ilgili olanları şunlardır;

- a) Devlet Memurları Eğitimi Genel Planını hazırlamak,
- b) Eğitilecek kurumlar arası ve kurumsal sınıfların eğitim yönetmeliklerini, genel eğitim planına göre ilgili kurumlarla birlikte hazırlamak,
- c) Kurumların yurt içi ve yurt dışı eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek, yardımcı olmak ve uyarmak, kurumlardaki eğitim merkez ve birimlerinin kuruluş ve işleyişleriyle ilgili yönetmeliklerin hazırlanmasında yol göstermek,
- d) Kurumlardaki çeşitli eğitim faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlamak ve denetlemek görevleridir.

Devlet Personel Dairesi 1984 yılında 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı olarak yeni bir yapıya kavuşturulmuştur.

Devlet Personel Dairesi, faaliyetlerine 1962 yılında "Devlet Personel Rejimi Hakkındaki Ön Rapor" adı altında geniş bir rapor hazırlayarak başlamıştır. Bu rapor, Bakanlıklar, Daireler, Üniversiteler, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Valilikler ile Türk Basınının da görüşleri alınarak "Devlet Personel Rejimin Hakkında Teklifler" olarak Bakanlar Kurulu'na sunulmuş ve Bakanlar Kurulunca da "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" başlığı altında 1963 yılında Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bu prensiplerde Sınıflandırma ve Liyakat sistemleri üzerinde durularak kamu görevine girişin, açık yarışma sınavı ile yapılacağı ve sınavın tüm hazırlık, yönetim ve denetim işlerinin Devlet Personel Dairesince yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, Memuriyet Statüsü'ne girmenin, adaylık süresi sonunda yapılacak sınavda başarılı olmaya bağlı olduğu, yükselmede temel ilkenin "yeterlik" olduğu, hizmet içi eğitim çalışmalarının bu dairenin yardımı, koordinasyonu ve denetimi ile yapılacağına da yer verilmiştir.

Bu prensiplerin ışığı altında Devlet Personel Dairesi yeni bir kanun tasarısı çalışmalarına başlamış ve hazırlanan tasarı daha öncede belirtildiği gibi 14.7.1965 tarihinde kabul edilerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu adıyla 23.7.1965 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

657 Sayılı Kanun, ihtiyaç doğrultusunda hizmet içi eğitime özel bir önem vermiş, konuyu düzenleyen 12 madde ile (214-225) hemen hemen bir eğitim kanununa dönüşmüştür (Güler, 1988: 70-71). Halen uygulamada bulunan hükümlerine göre bu kanunda hizmet içi eğitim; devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliklerini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlanmalarını sağlamak amacına yöneliktir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için öncelikle bir devlet memurları genel eğitim planı hazırlanacaktır. Bu görev diğer kurumlarla birlikte Devlet Personel Dairesi'ne verilmiştir.

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, 657 sayılı Kanunun yayımlanmasından sonra Devlet Personel Dairesince hazırlanmaya başlanmış, ancak uygulamalarda karşılaşılabilecek güçlükler öne sürülerek çıkarılamamıştır. 1978 yılında yeniden eğitim planı çıkarılması girişiminde bulunulmuş, plan bir dizi araştırma yapılmasını

gerektirdiği için, iki yıllık geçici "aksiyon" planı hazırlanmış ancak bu da sonuca ulaştırılamamıştır. Genel Eğitim Planı 1983 yılında bir kez daha ele alınmış ve bu kez sonuçlandırılabilmiştir. Devlet Personel Dairesi bu plan yanında kurumların eğitim yönetmeliklerini de hazırlamıştır.

Günümüzde hizmet içi eğitim uygulamaları bu plana göre yürütülmektedir. Hizmet içi eğitime ilişkin yetkiler Devlet Personel Başkanlığı ile kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Başkanlığın görevleri, eğitim yöneltisinin belirlenmesi, etkinliklerin eşgüdümü, denetimi ve uygulayıcı kurumlara danışmanlık etmektir.

Devlet Personel Başkanlığı adını aldıktan sonra Başkanlık, biraz araştırmacı, biraz danışman, biraz uygulayıcı ama kesinlikle yürütme gücü olmayan teknik donanımı yetersiz bir teknik örgüt kimliğine büründürülmüştür (Güler, 1988: 95-96). Bu kısıtlı durumuna rağmen, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ile birlikte, eğitim ihtiyaçlarının tespiti ve eğitim faaliyetlerinin planlanması, eğitim faaliyetlerinin koordinasyonu, eğitim birimlerine yardımcılık ve rehberlik, eğitim faaliyetlerinin takibi ve değerlendirilmesi, eğitim birimleri için eğitici eleman yetiştirilmesi, merkezi eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi görevlerini hala sürdürmektedir (Onaran, 1964: 62).

6.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

Türkiye'de çağdaş kamu yönetimi öğretiminin başlamasına yol açan ilk öneriler, Barker Kurulu'nun 1951 yılında sunduğu raporda yer almıştır. Bu rapordan sonra Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türk Hükümeti arasında imzalanan 5 Eylül 1951 tarihli Teknik Yardım Ana Anlaşmasının uygulanmasına ilişkin 8 Mayıs 1952 tarihli 1 sayılı Ek Anlaşma ile Türkiye ile Ortadoğu ülkelerindeki kamu görevlilerinin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir Enstitü kurulmasını öngörmüş, bu konuda gerekli hazırlıkları yapmak üzere Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan bir Etüt Grubu kurulmuştur. Etüt Grubu, bu raporunu sunmuş ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 24 Mart 1953'te bir deneme dönemiyle çalışmalarına başlamıştır. Önceleri Siyasal Bilgiler Fakültesine bağlı olarak çalışmalarına başlayan Enstitü'nün kuruluş kanunu ancak 8 Haziran 1958 yılında çıkarılabilmektedir.

7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Kanunu ile Enstitü bilimsel, yönetsel, mali özerklik ve tüzel kişilik kazanarak sürekli bir statüye kavuşmuştur.

Kuruluş yıllarında Orta Doğu Bölgesinde aynı görev alanını ilgilendiren kuruluşlar olmadığı için, Enstitü, Birleşmiş Milletler bursuyla çevre ülkelerden gönderilen öğrencileri de kabul etmiştir.

Etüt Grubu, önce Türk yönetiminin niteliklerini ve ihtiyaçlarını, sonra da çeşitli ülkelerde devlet memurluğunun işe alınma ve eğitiminin incelenerek, kurulması düşünülen Enstitü'nün Türk yönetim yapısı içerisinde uygun bir biçimde yerleştirilmesi için tavsiyeleri içeren raporunu 8 Temmuz-6 Eylül 1962 tarihleri arasında hazırlamıştır. Bu rapor yıllarca Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün statüsü ile ilgili tek belge olarak kalmıştır (Ergun, 1992: 126). Raporda, Enstitü'nün asıl amacının Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde yönetimin işleyişini geliştirmek olduğu belirtilerek, eğitim görevleri üzerinde daha fazla durulmuş ve devlet hizmetine girmek isteyen ya da yeni girmiş gençlerin eğitimi ile devlet hizmetinde bulunan memurların daha ileri eğitimi işleri bu kuruma verilmiştir.

Rapora göre yönetim, her yıl üniversite mezunu yeni memurlardan ve üniversite öğrenimi görmemiş, ancak yetenekleriyle belirmiş ve görevlerinde yükselmesi gereken genç memurlardan seçerek Enstitü'ye gönderecektir. Böylece Enstitü, hem kamu yönetimi alanında ileri eğitimde bulunan, hem de devlet hizmetlerine yönetici yetiştiren bir kurum olacaktır.

Enstitünün genel amacı, kamu yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına göre gelişmesine ilişkin çalışmalar yapmak, yönetim sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetim alanında olgunlaşıp uzmanlaşmalarını sağlamaktır. Enstitü'nün kurulmasına ilişkin kanun tasarısı gerekçesinde böyle bir kurumun kurulmasını gerektiren nedenler şu şekilde ifade edilmiştir;

"Türkiye'de idari ilimler öğreten ve binaenaleyh amme idaresine iktisap için lüzumlu tahsil veren, yüksek hatta orta öğretim müesseseleri vardır. Ayrıca, bazı idareler kurdukları okul veya açtıkları kurslar yolu ile memurlarını kendi bünyeleri içinde yetiştirmeye uğraşmaktadırlar.

Fakat, gerek bürolarda yetişen amme idaresi elemanlarını, gerekse amme idaresine müteallik konularda formasyon vermeyen, mesleki ihtisas müesseselerinden gelen elemanları, hususiyle ameli bir şekilde, idari ilimler alanında yetiştirmek, geliştirmek zarureti duyulmaktadır. Ayrıca, idari ilimler öğreten türlü müesseselerde yapılan öğretim ile idare arasında sıkı bir temas ve işbirliği kurmak, bu temas ve

işbirliğinden gelecek tesislerle amme idaresinin gerektirdiği yeni ihtiyaçları kavrayıp, bu husustaki öğretime ona göre istikametler vermek, amme idaresine müteallik meseleler üzerinde idarenin de faydalanabileceği şekilde araştırmalar yapmak zaruridir.

İşte bu zaruretlere nedeniyle, memur yetiştirme ve geliştirme konusunda hususiyle ilmi tarzda çalışacak bir yüksek müesseseye ihtiyaç duyulmuştur (Erkin, 1966: 426-228). Bugün özerklik statüsü içinde Başbakanlığa bağlı bir destek kuruluşu niteliği taşıyan Enstitü, genel amacına paralel olarak, öğretim ve yetiştirme, araştırma, derleme ve yayın, yardım ve İstişare görevlerini de yürütmektedir.

Enstitünün, kuruluş amacında belirtilen başlıca faaliyetlerini dört gruba ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi öğretim ve yetiştirme faaliyetleridir.

Enstitü kuruluş yıllarında, "Genel Öğretim ve Yetiştirme Programı" adı altında bir eğitim programı uygulamaktaydı. Her yıl, 50 kadar yüksek öğrenim görmüş, devlet hizmetinde en az beş yıl çalışmış ve 45 yaşın altında bulunan memur -öğrencinin yarışma sınavıyla kabul edildiği bu programın daha önce dokuz ay olan süresi 1965-1966 yılından itibaren 7,5 aya indirilmiştir (Amme İdaresi Bülteni, 1966: 3). Günümüzde program yüksek lisans programına dönüşmüş olup en az dört eğitim dönemi olup, bir yıl enstitüde örgün eğitim şeklinde gerçekleşmekte diğer yılı kurumunda tez hazırlığı ile geçmektedir.

1974 yılında kamu kesiminin ve özel kesimin ihtiyaç duyduğu çağdaş yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla bir Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle, Enstitü'ye bağlı olarak Sevk ve İdare Yüksek Okulu Önlisans, Lisans ve Lisansüstü öğretim yapmak üzere kurulmuştur. 1984 yılına kadar yarlığını sürdüren bu okul, öğrencileri Yükseköğretim Kurumu'na devredilerek kapatılmıştır. 1976'da çıkarılan bir yönetmelikle adı değişen "Kamu Yönetimi Lisansüstü Eğitim Programı, "Lisansüstü Uzmanlık Programı (KYUP)" "adı altında devam etmektedir.

Bu programın amacı, kamu yönetimi alanında kuramsal ve Türk kamu yönetiminin ihtiyaçlarına dönük yükseköğrenim üstü bilgiler vererek, kamu görevlilerini yöneticilik basamaklarına hazırlamaktır (TODAİE, 1974: 21-25).

Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı (KYUP)'na girebilmek için Lisans öğreniminden sonra en az 5 yıllık kamu görevi yapmış olmak ve 45 yaşını geçmemiş, kamu görevlisi durumunda bulunmak gerekmektedir. Ayrıca programa girebilmek için yazılı ve sözlü sınavlarında başarılı olmak şarttır. Bu program iki yıl

sürelidir. Birinci yıl Enstitüde çeşitli ders ve seminerlerde geçmekte, ikinci yıl ise kurumlarında çalışırken çalışma alanları ile ilgili tezlerini hazırlamaktadırlar. Bu iki yıllık çalışmayı tamamlayanlar yönetimde yüksek lisans (mastır) yapmış sayılmakta ve iki kademe terfi ettirilmektedir.

Bu programda, Kamu Yönetimi, Araştırma Yöntemleri, Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Türkiye'nin Siyasal Yapısı, Türkiye'nin Ekonomik Yapısı, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Çalışma ilişkileri, Örgütsel Davranış, Örgüt ve Yöntem, Personel Yönetimi, Yerel Yönetimler, Büro Yönetim Teknikleri dersleri ile seçimlik olarak; Yönetim Hukuku, Yönetmelik Yargı, İnsan Hakları, Karşılaştırmalı Anayasa, Halkla İlişkiler, Kamu Maliyesi, Kamu Özgürlükleri, Yönetimde Nicel Yöntemler, Bilgi İşlem, AET ile İlişkiler ve Yönetim dersleri verilmektedir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü "Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı" bugüne dek izlediği gelişmeyle, özellikle son yıllarda yaptığı atılımlarla kapsam ve içerik olarak önemli aşamalar yapmış, yönetim biliminin bilimsel tekniklerini oldukça kullanır duruma gelmiştir. Programın kamu görevlilerine genel yöneticilik bilgileri kazandırması, toplumsal, ekonomik ve yasal sorunlara ışık tutması, çeşitli kurumlardan gelen öğrenciler arasında ortak bir anlayışın gelişmesine katkıda bulunması açısından da yararlı olduğu kuşkusuzdur (Kaya,1991: 279). Dolayısıyla bu programın Türk Kamu Yönetiminde yöneticilerin eğitiminde önemli bir boşluğu doldurduğu tartışmasız kabul edilmektedir.

Enstitü'nün eğitim faaliyetlerinden bir tanesi de Organizasyon ve Metod kurslarıdır. Rasyonalizasyon uzmanları yetiştirmek amacıyla ilk defa 1957 yılında açılan üçer ay süreli bu kurslara, kamu kurumlarının Organizasyon ve Metod veya Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinde çalışan veya çalışacak olan elemanlar katılmaktadır. Bu kursun amacı, kursa katılanlara kamu kuruluşlarının, örgütlerinin ve kullandıkları yöntemlerin geliştirilerek hizmetlerin en ekonomik, süratli ve kaliteli olarak yapılması, böylece etkinliğin ve verimin yükseltilmesini sağlayıcı esas, ilke ve teknikleri öğretmektir (Ar, 1988: 34).

Türkiye'de kamu kesiminde günümüze kadar yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi için gösterilen çabalar, daha çok Enstitü'nün düzenlediği seminerlerde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu seminerlerin yapılış amacı, belirli bir kurumu bir bütün olarak ele almak ve üst düzeyden başlamak suretiyle tüm hiyerarşik düzeyleri

modern yönetim kavramları ve teknikleri hakkında bilgili kılmaktır. Böylece, kurum yöneticilerinin genel görüşlerinde uyumlu bir değişim olması sağlanmış olacaktır (Canman, 1978: 13-14).

Türkiye ve Orta Doğu Amme idare Enstitüsü tarafından düzenlenen diğer eğitim programlarından bir tanesi de Kaymakamlık kurslarıdır. Bu kurslar 1964 yılından bu yana yürütülmektedir. Enstitü tarafından düzenlenen diğer bir programda, eğitimcilerin eğitimi programıdır. 1964 yılından beri düzenlenen bu programda, kurumlarda personel eğitimi uzmanı olarak görev yapacak kamu görevlileri eğitilmektedir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin bu eğitim faaliyetlerinden başka 30'a yakın kısa süreli eğitim programları mevcuttur. Bu programlara Türk kamu görevlileri ve yabancı ülkelerden kişiler katılmaktadır. Enstitüce düzenlenen kısa süreli bu eğitim programları şunlardır; Halkla İlişkiler, Çağdaş Personel Yönetimi, Proje Yönetimi, Hizmet İçi Eğitim, Sanat Kurumlarının Yönetimi, Kitlerde Etkinlik ve Verimlilik, Personel Değerlendirmesi, Çalışma İlişkileri, KİT lerde Bütçe ve Finansman, Norm Kadro ve Teknikleri, İşi Basitleştirme Teknikleri ve Verimlilik, Karar Verme, Yetki Devri, Araştırma Yöntemleri, Teftiş Hizmetlerinin Geliştirilmesi, Evrak Dosya Arşiv, Yönetim Psikolojisi, Yönetim ve Hukuk, Yapılabilirlik İncelemeleri, Belediye Başkan ve Yardımcıları Seminerleri, Belediye Muhasipleri için Rapor Yazma Teknikleri, İşçi İşveren İlişkileri, Büro Yönetim Teknikleri, Örgütlerde İletişim, Sicil ve Değerlendirme, Form Analizi ve Geliştirme, Yönetimde Önderlik, Yönetimde Nicel Yöntemler, Yönetim Biçimleri, Planlama Teknikleri v.b. gibi.

Enstitü düzenlediği bu programlarla yöneticilerin ve diğer kamu görevlilerinin eğitimini yürüten bir merkezi okul niteliğine ulaşmış bulunmaktadır. Ayrı bir yerel yönetim okulu veya merkezi bulunmadığı için de, belediye personelinin eğitimi konusunda Enstitü kendiliğinden bir merkez durumuna dönüşmüştür (Ergun, 1988: 128). Bu düşünceden hareketle olsa gerek, 1991 yılında Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi TODAİE bünyesinde kurularak faaliyetlerine devam etmektedir.

Enstitü'nün genel faaliyetlerinden bir başkasını da çoğunlukla çeşitli kurumlar için ortak nitelik taşıyan sorunların aydınlatılması ya da yeni ortaya çıkan problemlere ışık tutulması amacıyla yapılan araştırma faaliyetleri oluşturmaktadır.

Türk Kamu yönetiminde reform ve yeniden düzenleme çalışmaları arasında önemli yer tutan kurumlar arası bir nitelik taşıyan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma

Projesi (MEHTAP)'nin yürütücülüğünü bu Enstitü yapmıştır. Ayrıca, "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" adlı 1958 yılında hazırlanan rapor sayesinde personel reformunun zorunluluğu açıkça ortaya konmuştur.

Enstitünün önemli araştırmalarından bir diğeri de 1971'de gündeme gelen yönetimi düzenleme konusu üzerine kurulan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler" adlı rapordur. Aynı araştırmaya benzer bir araştırmada yine Enstitü tarafından 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Ulusu Hükümeti Döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlandırılan bu çalışmada yönetimin yeniden düzenlenmesinde ilgililere yol gösterici kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca örgütlenmeye ilişkin olarak çeşitli Kanun Hükmünde Kararname taslakları da Enstitüce hazırlanmıştır.

Enstitü'nün MEHTAP Projesinden sonra en büyük araştırma projesi "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dır. 1988 yılında çalışmalarına başlanılan KAYA projesi, büyük bir özveri ile 1991 yılında tamamlanmıştır. .

Bu projenin amacı, "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerini etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaçlarında görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir" (TODAİE,1992: 3).

Enstitü'nün gerçekleştirdiği Kamu Yönetimi Araştırması Projesi, Türk yönetim sistemini geliştirmek üzere bugüne dek yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulama durumlarını da dikkate alarak gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamıştır. KAYA Genel Raporu Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içi yönetsel tutarlılığın sağlanmasına özen göstermiştir (Ergun, 1991: 23).

Enstitü bu araştırmaların yanında daha bir çok araştırma yapmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: Türkiye'de Arşiv Hizmetlerinin Organizasyonu, İlçe Özel Yönetimi, Türkiye'de Devlet Memurlarının Demokratik Nitelikleri ve Sosyolojik Profili, Türk Toplumunda Kadın Sorunu ve Çalışan Kadınlar, İşletmelerde Finansman ve Karlılık,

Türkiye'de Enflasyon, Türkiye'de İşçi-İşveren İlişkileri, Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, Örgütsel Etkinlik, Türkiye'de KİT'lerin Yönetimi, Kırtasiyecilikle Savaş v.b. gibi (Ar, 1986: 21).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün üçüncü faaliyeti derleme ve yayın çalışmalarıdır. Enstitü Kamu Yönetimi alanında duyulan kaynak ihtiyacını karşılamak üzere özel çaba harcamakta ve bu amaçla telif ve çeviri yapıtlarının yayınlanmasına önem vermektedir (Ar, 1986: 22).

Enstitü, 1965 yılından 1968 yılına kadar Amme İdaresi Bülteni'ni çıkarmış, 1968 yılından beri de süreli olarak "Amme İdaresi Dergisi" adını taşıyan bir dergi yayınlamaktadır.

Enstitü'nün son ve dördüncü faaliyeti istişare ve yardım çalışmalarıdır. Çeşitli kurumlardan gelen istekleri karşılamak amacıyla güden bu tip faaliyetler uygulama da oldukça geniş bir yer tutmaktadır. Enstitü, Organizasyon ve Metod birimlerinin kurulması gibi istişare ve yardım faaliyetlerini de yürütmektedir.

Enstitü'nün faaliyetleri bilhassa 1970'li yıllarda oldukça genişlemiş, özellikle eğitim-öğretim, öncelik ve ağırlık kazanmıştır. Gerek Enstitü'de yürütülen bu faaliyetler, gerekse kamu kuruluşları ile işbirliği yapılarak sürdürülen kurs ve programlarla, Enstitü giderek bir "Akademik Kurum" haline gelmiştir. Enstitü'nün bu gelişmesine kuruluş kanunu ayak uyduramaz olmuştur. Bu yüzden çeşitli zamanlarda Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü'nün akademik esaslara göre yeni bir statüye kavuşturulması için kanun tasarıları hazırlanmış, fakat kanunlaştırılamamıştır. Bugün de birçok Enstitü mensubu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün bir Akademiye dönüştürülmesi gerektiği görüşündedirler (Ergun, 1976: 5-7; Sencer, 1982: 4-5).

6.3. Milli Prodüktivite Merkezi (MPM)

Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), 14.6.1953 tarihinde kurulmuştur. Ancak kuruluş kanunu 1965 yılında çıkarılmıştır. Kamu ve özel kesime hizmet götüren özel hukuk hükümlerine tabii olan bir kamu kurumudur.

Merkezin kuruluş amacı, ülke ekonomisinde verimliliği artırıcı önlemleri araştırmak, bu konudaki çalışmaları desteklemektir. Ayrıca ülkenin gelişmesine

yardımcı olacak tedbirlerin kamu ve özel sektörde uygulanmaya konulmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmaktır (Milli Prodüktivite Merkezi).

Milli Prodüktivite Merkezine kamusal ve özel kesim kuruluş ve iş yerlerinde verimi artıracak yöntemleri tespit etmek ve bunların uygulanabilme imkânlarını incelemek, uygulamayı izleyerek gerekli eğitim ve danışma çalışmalarında bulunmak gibi görevleri yanında, daha birçok görevler verilmiştir.

Merkez bünyesinde oluşturulan Eğitim ve Yayın Şubesi Müdürlüğü'nce Hizmet içi eğitim çalışmaları ile dışa yönelik eğitim çalışmaları düzenlemektedir. Ayrıca, araştırma ve çalışmalar için gerekli yayın tarama ve dokümantasyon temini, gerekli görülen yabancı eserlerin dilimize çevrilmesini sağlamaktadır.

Milli Prodüktivite Merkezi üst, orta ve ilk düzey yöneticileri için eğitsel programlar düzenlemektedir. Bu programlarda, Yönetim Bilimi, Beşeri İlişkiler, Üretim Planlaması, Performans Geliştirme, Ölçme ve Değerlendirme. Sevk ve İdare konuları işlenerek yönetici adaylarının yetiştirilmesine çalışılmaktadır.

Merkez, verimlilik konusunda diğer kamu ve özel kurumlarla birlikte çeşitli eğitim seminerleri de düzenlemektedir. Bu seminerlerle Milli Prodüktivite Merkezi, yurt ekonomisinin, prodüktiviteyi arttırmak suretiyle geliştirilmesine yardımcı olurken, yöneticilerin yetiştirilmesi ve geliştirilmesine öncelik vermek suretiyle hizmetin etkinliğini de artırmaya çalışmaktadır (Kalkandelen, 1983: 111).

Ülkemizde yöneticilerin yetiştirilmesi çalışmalarını yürüten, bu üç kurumun yanında kamusal veya özel olmak üzere birçok kurum veya kuruluş mevcuttur. Örneğin Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, Yönetim Geliştirme Merkezi, Araştırma, Geliştirme, Eğitim Merkezi (AGEM) ve Tüm Kamu Kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde kurmuş oldukları eğitim merkezleri v.b. gibi. Bu örgütler vasıtasıyla Türkiye'de üst düzey yöneticiler için eğitim programları düzenlenerek, yöneticilerin üst görevlere hazırlanması, üst yönetim kademelerinde görev yapanların da değişen şartlara uyumunun sağlanmasına çalışılmaktadır.

Türkiye'de genel öğretim kurumları, ekonomik, teknik ve toplumsal nitelikli yeni görev alanlarında nitelikli eleman yetiştirmekte yetersiz kalmıştır. Çünkü bu kurumlar gençlere kamu hizmetleri için gerekli ilk bilgileri kazandırmakta, bazı meslek dalları için gerekli bir kısım temel bilgileri vermektedir. Bu kurumlar daha çok genel kültür vermeye yöneliktir. Meslek okulları uygulaması da genellikle bir kurumun

ihtiyaç duyduğu dar uzmanlık alanı için eleman yetiştirilmesini hedeflemiştir. Bu nedenle kamu görevlerine nitelikli eleman yetiştirmekte meslek okulları da yetersiz kalmıştır. Hal böyle olunca, nitelikli eleman yetiştirme işlemini kamu kuruluşlarının hizmet içi eğitimle gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Kurumlar ise, hizmet içi eğitim faaliyetlerinde pek başarılı olduğu söyleyemeyiz.

Kamu yöneticilerinin en başta gelen görevlerinden birisi kamu örgütlerini ve kullandığı elemanları, değişen toplumsal ve ekonomik şartlara uyumlu kılmak, yani onları etkili hizmet görececek bir düzeye getirmektir. Yöneticilerin, bu görevlerini yerine getirecek biçimde bilgi, beceri ve tutumlar kazanmaları için onların da yetiştirilmeleri gereklidir. Ülkemizde hizmet öncesi yönetici yetiştiren kurumlar yoktur. Bu durumda yöneticilik görevleri için gerekli bilgi, beceri ve davranışların hizmet içinde kazandırılması gerekmektedir.

Türkiye bu konuda bazı çalışmalar içerisine girmişse de bugün bu çalışmaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Çünkü Türkiye'de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi sorunu üzerinde açık ve belirli politika geliştirilememiştir. Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi anlatılan üç-beş kurum dışında, kendi kurumlarının veya yöneticilerin kendi inisiyatiflerine bırakılmıştır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de üst düzey yöneticiler, güdülecek kamu siyasetinin hazırlanmasında ve uygulanmasındaki görev, yetki ve sorumlulukları nedeniyle müstesna birer kişi durumundadırlar. Dolayısıyla, kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin belli bir öğrenim ve eğitim formasyonu taşımaları, görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmede gerekli görülmektedir. Bu da Türk Kamu yönetiminin daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayacağı gibi yönetimin çeşitli siyasal etkilerden uzakta ve yansız bir biçimde hizmet görmesi sonucuna götürecektir (Ergun, 1988: 129).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

7. YÖNETİCİLERİN KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK ALAN ÇALIŞMASI

7.1. Araştırmanın Amacı

Kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve sürekli bir şekilde görülebilmesi bir amaçtır. Bu amaca ulaşmak üst düzey yöneticilere verilen öneme bağlıdır. Çünkü kamu hizmetlerini önem ve öncelik sırasına göre tespit edip, toplumu oluşturan insan ve insan gruplarına götürme görevi üst düzey yöneticilere verilmiştir. Bu nedenle diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kamu kesimi üst düzey yöneticileri ve bunların yetiştirilmeleri ülke gündeminin ön sıralarında yer almıştır.

Bu araştırmanın amacı Türk kamu kuruluşlarında üst düzey görev yapan yöneticilerin eğitim durumları, atanma ve uygulama konusundaki düşünce ve davranışları ile uygulamadaki durumlarını tespit etmektir.

7.2. Araştırmanın Hipotezleri

Nitelikli üst düzey yönetici yetiştirebilmek için eğitim ne kadar önemli ise yönetici adayların seçimi de o kadar önemlidir. Yönetici adayların seçimi ise adayların bazı şartları taşımalarına, başka bir deyişle adayların hangi ilkelere göre seçilebileceklerine bağlıdır.

- Araştırma Türk kamu yönetiminde yöneticilerin kamu yönetimi eğitimi açısından gerekli bilgi ve yeterliğe sahip olmadığı hipotezinden hareket edilmiştir. Dolayısıyla araştırmada,
- Kamu hizmetlerinin verimsizliğinin nedeni kamu yöneticilerinin mesleki yetersizliği bulunmaktadır.
- Kamu yöneticileri seçilir ve atanırken eğitim göz ardı edilmekte, seçme ve değerlendirme kriteri olarak Liyakat yeterince önemsenmemektedir, alt hipotezlerden hareket edilmiştir.

7.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni, Elazığ İli Merkez kamu kurum ve kuruluşları oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemini ise, Elazığ Bölge Müdürlükleri ve İl Müdürlüklerinde görevli müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü, daire başkanı gibi üst düzey yöneticileri kapsamaktadır. Araştırma evreninde 140 üst düzey kamu yöneticisi bulunmakta ve bunlardan 79 üst düzey kamu yöneticisine basit tesadüfi yöntem ile birebir ulaşılarak anket çalışması tamamlanmıştır. Elde edilen verilerin içerik analizi yapılarak anket sonuçları ile birlikte yorumlanmıştır.

7.4. Alan Çalışması ve Verilerin Değerlendirilmesi

Araştırma, Elazığ' da bölge müdürlükleri ve il müdürlükleri tespit edilerek buralarda görev yapan müdür, müdür yardımcısı, şube müdürü ve daire başkanları gibi üst düzey kamu görevinde yer alan 79 katılımcı üzerinde yapılmıştır. Katılımcılara anket çalışması Nisan 2009 tarihleri arasında uygulanmıştır. Elde edilen veriler bilgisayar ortamında SPSS 15,0 versiyonu kullanılarak değerlendirilmiştir. Katılımcılara yöneltilen sorularda sorular birbirine bağlı olarak ikili, üçlü, dördü, beşli, altılı ölçekler kullanılmış ve bazı sorularda sorunun içeriğine bağlı olarak cevap şıklarına açık uçlu cevaplarda eklenmiş, bazı sorularda ise, kesin bilgi alınması amacıyla boşluk doldurma şeklinde hazırlanmıştır.

Anket sonucunda, her soru tek tek incelenmiştir. İlk olarak kişisel bilgileri içeren soruların yüzdelik oranları verilmiş, ikinci olarak katılımcıların tanımlayıcı sorulara verdikleri cevapların yüzdelik oranları incelenmiş ve son olarak da ankette yer alan bazı soruların çaprazlama yöntemi (k^2 testi) ile birbiriyle olan anlamlı ilişkileri irdelenmiştir.

8. ANKET SORULARINDAN ELDE EDİLEN VERİLER VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Tablo: 1. Katılımcıların Doğum Yerlerine Göre Dağılımı

	f	%
Adana	2	2,5
Adıyaman	1	1,3
Ağrı	2	2,5
Antalya	1	1,3
Bingöl	3	3,8
Diyarbakır	1	1,3
Elazığ	51	64,6
Gaziantep	1	1,3
Kars	3	3,8
Kırıkkale	1	1,3
Malatya	7	8,9
Muş	1	1,3
Sivas	1	1,3
Tokat	1	1,3
Tunceli	2	2,5
Zonguldak	1	1,3
Toplam	79	100,0

Türk kamu kesimindeki üst düzey yöneticilerin doğum yerleri itibariyle ülke geneline yayılmadıkları gözlenmektedir. Bu sorumuzu 79 üst düzey yönetici cevaplamıştır. Elazığ doğumlu olanların yüksek olması (%64,6) araştırma alanında bürokrasisinin demokratik ölçülerde dağılmadığını göstermektedir.

Tablo 1'deki verilere göre 51 kişinin Elazığ doğumlu olduğu ve Elazığ' da üst düzey kamu görevlisi olarak görev yaptığı gözlemlenmiştir, buradan şöyle bir sonuca varabiliriz:

Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin % 64,6 gibi büyük bir çoğunluğu kendisinin doğum yeri olan il’ de görev yapmaktadır.

Üst düzey yöneticilerin doğum yerlerine göre dağılımı incelendiğinde ikinci büyük pay % 8,9 gibi bir oranla Malatyalı üst düzey yöneticilerine aittir. Bu veriden ise şu yargıya varabiliriz:

Üst düzey kamu yöneticileri gelenek, görenek, örf ve adetlerdeki uyum nedenlerinden dolayı kendi doğum yerlerine yakın olan illerde görev yapmaktadır.

Tablo: 2. Katılımcıların Yaş Durumlarına Göre Dağılımı

	f	%
30-35	9	11,4
36-40	7	8,9
41-45	16	20,3
46-50	18	22,8
51-55	17	21,5
56-60	12	15,2
Toplam	79	100,0

Araştırmaya katılan üst düzey yöneticilerin doğum tarihlerinden hareketle ortaya çıkarılan yaş gruplarına göre durumları Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2’de araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticiden en gencinin 30, en yaşlısının da 60 yaşında olduğu anlaşılmıştır. Üst düzey yöneticilerin ortalama yaşını ise şu şekilde belirleyebiliriz.

$$\frac{\text{Yöneticilerin Yaşları Toplamı}}{\text{Yönetici Sayısı}} = \frac{3730}{79} = 47$$

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere üst düzey yöneticilerin % 22,8’inin 46-50 yaşları arasında, % 21,5’inin 51-55 yaşları arasında, % 20,3’ünün ise 41-45 yaşları arasında olduğu görülmektedir. Ankete katılan üst düzey yöneticilerin yaş ortalamasının ise 47 olduğu tespit edilmiştir. Ortalama yaşın yüksek bulunmasının

nedeni mevzuat gereği üst düzey görevlere atanmanın yüksek öğrenime ve belirli bir hizmet yılına (kıdeme) bağlı olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Tablo: 3. Katılımcıların Cinsiyet Durumuna Göre Dağılımları

	f	%
Erkek	70	88,6
Kadın	9	11,4
Toplam	79	100,0

Tablo 3'e göre araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticiden 9 kişi (% 11,4) kadın, kalan 70 (% 88,6) yöneticinin ise erkek olduğu anlaşılmıştır.

Bu araştırmada, Türk kamu yönetiminde kamu görevlerinin yürütülmesinde, özellikle üst düzey görevlerde erkeklerin sayısının kadın sayısından daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Kadınların eğitim düzeyleri erkeklerin eğitim düzeylerinden düşük olduğu gibi hizmet süreleri de kısadır. Bu nedenlerle kadınların üst düzey görevlere yükselmeleri sınırlı olmaktadır.

Toplumdaki sosyal, kültürel ve ekonomik değişmelere bağlı olarak kadınların yüksek öğrenim yapmalarına verilen önem neticesinde üst düzey görevlerdeki kadın sayısının artışının sürekli olacağını söyleyebiliriz.

Tablo: 4. Katılımcıların Mezun Oldukları Bilim Dallarına Göre Dağılımı

	f	%
Kamu Yönetimi	4	5,1
İşletme	14	17,7
İktisat	8	10,1
Jeoloji	2	2,5
Ziraat	11	13,9
Muhasebe	6	7,6
Sağlık	2	2,5
Halkla ilişkiler	1	1,3
Tıp	2	2,5
İnşaat	3	3,8
Bilgisayar	1	1,3
Maden	1	1,3
Spor	1	1,3
Maliye	2	2,5
Elektronik	1	1,3
Hukuk	1	1,3
Mimar	1	1,3
Makine	2	2,5
Ekonomi	1	1,3
Eğitim	15	19,0
Toplam	79	100,0

Tablo 4'ten de anlaşılacağı gibi araştırmaya katılan üst düzey yöneticilerin tamamı yükseköğrenim görmüş kişiler olarak gözlenmiştir. Bunun nedeni Türk Kamu Yönetiminde üst düzey yöneticisini niteleyen ögenin öğrenim durumu olmasıdır. Çünkü üst düzey yönetici olabilmek için yükseköğrenim bir ön şart sayılmaktadır.

Tablo 4'deki bilgilere göre araştırmaya katılan üst düzey kamu yöneticilerinin genelde Eğitim (% 19,0) , İşletme (% 17,7) ve Ziraat (% 13,9) gibi alanlardan mezun oldukları tespit edilmiştir.

Bu anketi üst düzey yöneticilerin görev yaptıkları kurumlar açısından değerlendirdiğimizde, kurumlarda her alandan yöneticinin mevcut bulunduğu bir mozaik ortaya çıkmaktadır. Bu da Türkiye' deki üst düzey yönetim görevlerine her alandan insanın gelebildiğini ancak, kurumların faaliyetleri açısından bir uyumun söz konusu olmadığını ortaya koymaktadır.

Tablo: 5. Katılımcıların Yabancı Dil ve Seviyesi

	f	%
İngilizce - Az	36	45,6
İngilizce - Orta	17	21,5
İngilizce - ileri Düzey	3	3,8
Fransızca - Az	9	11,4
Fransızca - Orta	4	5,1
Almanca - Az	7	8,9
Almanca - Orta	1	1,3
Diğer	2	2,5
Toplam	79	100,0

Tablo 5'e göre yabancı dil bilen 79 üst düzey yöneticiden % 70,9'unun İngilizce, % 16,5'inin Fransızca, % 10,2'sinin Almanca, % 2,5'inin ise anket içerisinde yer almayan Arapça dilini bildikleri ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca herhangi bir dili az 52 yöneticiden % 45,6'sının İngilizce, % 11,4'ü Fransızca ve % 8,9' unun ise Almanca bildikleri, herhangi bir dili orta seviyede bilen 22 yöneticiden % 21,5'inin İngilizce, % 5,1'inin Fransızca, % 1,3'ünün ise Almanca bildikleri, herhangi bir dili ileri düzeyde bilen 3 yöneticinin ise % 3,8 gibi küçük bir oranla İngilizce' yi iyi bir derecede bildikleri anlaşılmıştır.

Bu sonuçlara göre, üst düzey kamu yöneticilerinin büyük bir çoğunluğunun herhangi bir yabancı dili bildiği, ancak düşük düzeyde bilenlerin oranının daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Tablo: 6. Katılımcıların Görev Unvanlarına Göre Dağılımı

	f	%
Müdür	17	21,5
Müdür Yardımcısı	19	24,1
Şube Müdürü	34	43,0
Diğer	9	11,4
Toplam	79	100,0

Araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticinin görev unvanlarına göre dağılımı Tablo 6’ da gösterilmiştir.

Bu tabloya göre araştırmaya katılan yöneticilerin % 21,5’inin müdür, % 24,1’inin müdür yardımcısı, % 43,0’ının şube müdürü, % 11,4’ünü ise diğer katılımcılar oluşturmaktadır. Diğer katılımcılar arasında vali yardımcısı, kaymakam, il defterdarlığı vb. üst düzey kamu yöneticileri bulunmaktadır.

Araştırma için başvuru alan müdür ve müdür yardımcısı unvanına sahip üst düzey yöneticiler, zamanlarının yetersizliği ve yoğun bir sistem içinde olmaları nedeniyle araştırmada yer alan üst düzey yöneticilerin % 43,0 gibi büyük bir bölümünü şube müdürleri oluşturmaktadır.

Tablo: 7. Katılımcıların Hizmet Yılına Göre Dağılımı

	f	%
5-10	6	7,6
11-15	8	10,1
16-20	18	22,8
21-25	21	26,6
26-30	12	15,2
31 ve üstü	14	17,7
Toplam	79	100,0

Araştırmaya katılan üst düzey yöneticilere yöneltilen sorulardan biri de toplam hizmet yıllarının ne kadar olduğudur.

Tablo 7’ den de anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan 79 üst düzey kamu yöneticisinin hizmet süreleri bakımından % 26,6’sının 21 ile 25 yıl arasında, % 22,8’inin 16 ile 20 yıl arasında, % 17,7’sinin 31 yıl ve üstü, % 15,2’sinin 26 ile 30 yıl arasında, % 10,1’inin 11 ile 15 yıl arasında, % 7,6’sının ise 5 ile 10 yıl arasında olduğu gözlenmiştir.

Türk kamu kesimindeki üst düzey yöneticilerin hizmet süreleri bakımından yüksek düzeyde bulunduklarını ve bunun da mevzuat gereği üst düzey görevlere gelme hizmet süresinin yüksek olmasından kaynaklandığı görüşünü çıkarabiliriz.

Tablo: 8. Katılımcıların Lisansüstü Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

	f	%
Evet	7	8,9
Hayır	72	91,1
Toplam	79	100,0

Tablo 8' in incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, araştırmaya katılan 79 üst düzey kamu görevlilerinden ancak 7 katılımcının yüksek lisans (Lisansüstü) eğitim aldığı tespit edilmiştir.

Lisansüstü eğitim gören üst düzey yöneticilerden 4 kişi Ziraat, 1 kişi Coğrafya, 1 kişi Tıp Fakültesi ve 1 kişi yurt dışında lisans programlarındaki alanlarına uygun olarak eğitim gördükleri belirlenmiştir.

Yapılan araştırmaya göre yüksek lisans yapan kamu yöneticilerinin oldukça düşük bir oranda olduğu gözlenmektedir. Yüksek lisans yapan katılımcıların ise kendi teknik uzmanlık dallarında eğitim gördükleri, konuları itibariyle gördükleri eğitim Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi ile doğrudan bir ilişkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Üst düzey yönetim görevlerine yükselecek olan adayların öncelikle Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi alanında Lisansüstü eğitim yapmalarının sağlanması gerekir.

Tablo: 9. Katılımcıların Doktora Eğitimi Durumuna Göre Dağılımları

	f	%
Evet	1	1,3
Hayır	78	98,7
Toplam	79	100,0

Üst düzey kamu yöneticilerinin doktora eğitim durumları Tablo'9 da gösterilmiştir.

Araştırmaya katılan 79 üst düzey kamu yöneticisinden sadece 1 kişinin doktora eğitimi aldığı tespit edilmiştir. Bu sonuca göre üst düzey kamu yöneticilerinin doktora eğitimi alma durumlarının çok düşük bir oranda olduğu anlaşılmaktadır.

Doktora eğitimi yapan üst düzey kamu yöneticimiz Ziraat Fakültesi mezunu olup, Lisansüstü eğitimini Ormancılık Ekonomisi konusunda çalışmıştır. Lisansüstü eğitim programını destekleyen bir alanda Ormancılık Politikası konusunda doktora eğitimi yapmıştır.

Araştırmaya katılan üst düzey kamu yöneticilerin doktora eğitimi durumlarından şu sonuca ulaşmak mümkündür. Üst düzey kamu yöneticilerin % 1,3'ü doktora eğitimi almaktadır. Ancak konuları itibariyle mesleki eğitime ağırlık verilmektedir. Yönetim ve Yöneticilik konusundaki eğitimleri çok düşük düzeydedir.

Tablo: 10. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Durumları

	f	%
Evet	59	74,7
Hayır	20	25,3
Toplam	79	100,0

Türkiye' de üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde hizmet öncesi eğitim yeterli görülmemekte, üst düzey yöneticilerin eğitim ihtiyaçları hizmet içi eğitim ile karşılanmaya çalışılmaktadır.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitime ne derece önem verdiklerini anlayabilmek için araştırmaya katılan yöneticilerin ne kadarının hizmet içi eğitim aldığı, hizmet içi eğitim türü ve süresini algılayabilmek için yöneticilere sorulan yöneltilmiştir.

Tablo 10'nun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticinin % 74,7'si (59 kişi) hizmet içi eğitim almıştır. Kalan % 25,3' lük bölümün ise (20 kişi) hizmet içi eğitim almadığı gözlenmiştir.

Üst düzey yöneticilerin görevlerine başlamalarından sonra, gerek görevin gerektirdiği bilgi ve beceriyi gerekse gelişme olgusunun etkisiyle ortaya çıkan şartlara uyum için yeni bilgi ve becerileri öğrenmelerini sağlamak amacıyla uygulanan hizmet içi eğitim, yönetimin temel fonksiyonlarından biri sayılmaktadır. Bu düşüncenin bir gereği olarak, Türk kamu yönetiminde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, kalkınma planlarında ve hükümet programlarında hizmet içi eğitime geniş yer verilmektedir.

Araştırma sonuçlarından da anlaşılacağı gibi uygulamaya gerekli önemin verildiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo: 11. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Türüne Göre Dağılımları

	f	%	Geçerli %
Kurs	14	17,7	23,7
Seminer	24	30,4	40,7
Staj	4	5,1	6,8
Uygulamalı Eğitim	12	15,2	20,3
Diğer	5	6,3	8,5
Toplam	59	74,7	100,0
Cevapsız	20	25,3	
Toplam	79	100,0	

Tablo 11'de araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticiden 20 üst düzey yöneticimiz hizmet içi eğitime katılmadığı için hizmet içi eğitim türünü de işaretlememişlerdir. Hizmet içi eğitime katılan 59 üst düzey yöneticiden % 40,7'sinin Seminer, % 23,7'sinin Kurs, % 20,3'ünün Uygulamalı Eğitim, % 6,8' inin Staj, %

8,5'inin ise üst derecede görevlere hazırlanma, bilgi tazeleme gibi diğer hizmet içi eğitim programlarına katıldıkları görülmektedir.

Hizmet içi eğitime katılan üst düzey kamu görevlilerinden seminer programlarına katılanların çoğunlukta olması, seminer programlarının kısa süreli olmasından ve genelde kendi kurumları bünyesinde yapılıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü üst düzey yöneticilerde zaman yetersizliği söz konusudur. Bu da diğer hizmet içi eğitim programlarına katılmalarını bir ölçüde etkilemektedir.

Tablo: 12. Katılımcıların Hizmet İçi Eğitim Sürelerine Göre Dağılımları

	f	%	Geçerli %
1-10 Gün	27	34,2	45,8
11 - 20 Gün	16	20,3	27,1
21 - 30 Gün	9	11,4	15,3
2 Ay	3	3,8	5,1
3 Ay	4	5,1	6,8
Toplam	59	74,7	100,0
Cevapsız	20	25,3	
Toplam	79	100,0	

Hizmet içi eğitim uygulaması alan 59 üst düzey kamu yöneticimizin hizmet içi eğitime katılım sürelerine göre dağılımı % 45,8'inin 1 ile 10 gün arası, % 27,1'inin 11 ile 20 gün arasında, % 15,3'ünün 21 ile 30 gün arasında, % 5,1'inin 2 ay, % 6,8'inin ise 3 ay süren hizmet içi eğitim programlarına katıldıkları görülmektedir.

Tablo 12'de anlaşılabacağı gibi üst düzey kamu yöneticileri kısa süreli hizmet içi eğitim programlarına katılmaktadır. Tabloya göre bir aya kadar süren programlar % 88,2 gibi büyük bir çoğunluğu oluşturmaktadır. Genel olarak bakıldığında hizmet içi eğitim programlarının süreleri arttıkça katılma oranının düştüğü görülmektedir.

Kamu yöneticilerimizin kısa süreli hizmet içi eğitim programlarına katılmasının nedeni, daha önce belirtildiği gibi zamanlarının yetersizliğini ileri sürerek sadece kısa süreli programlara katılmak istemelerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo: 13. Bulunduğunuz Görevde Başarılı Olabilmek İçin En Az Kaç Yıl Hizmet Gerektiğini Düşünüyorsunuz?

	f	%
1-3	16	20,3
4-5	13	16,5
6-10	18	22,8
11 – 15	27	34,2
16 ve Üstü	5	6,3
Toplam	79	100,0

Tablo 13’e göre araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticiden 16 yönetici 1-3 yıl hizmet süresinin gerektiğini savunurken, 13 yönetici 4-5 yıl hizmet süresini, 18 yönetici 6-10 yıl hizmet süresini, 27 yönetici 11-15 yıl hizmet süresini, 5 yönetici ise 16 yıl hizmet süresinin gerektiğini savunmuşlardır.

Üst düzey yönetim görevlerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi iyi bir eğitimin yanında, belirli bir tecrübe birikiminin de bulunmasını gerektirmektedir. Bu nedenle üst düzey görevleri başarı ile yürütebilecek yöneticilerin fazla olmamak kaydıyla belli bir süre kamu görevlisi olarak çalışması lazımdır. Çünkü yönetici adayı ne kadar iyi eğitim almış olursa olsun, uygulamada bazı sorunlarla karşılaşabilecektir. Bu sorunların çözümü de ancak görev başında uygulanarak öğrenilebilir. Araştırmaya katılan üst düzey yöneticiler aynı düşünceden hareketle bulundukları görevde başarılı olabilmek için belli bir hizmet yılının gerekli olduğu görüşünü savunmuşlardır.

Tablo: 14. Üst Düzey Yönetici Seçiminde Gözetilecek Özelliklere Göre Katılımcıların Dağılımı

	f	%
Kariyer	6	7,6
Liyakat	45	57,0
Hizmet Yılı	2	2,5
Eğitim	26	32,9
Toplam	79	100,0

Nitelikli üst düzey yönetici yetiştirebilmek için eğitim ne kadar önemli ise yönetici adayların seçimi de o kadar önemlidir. Yönetici adayların seçimi ise adayların bazı şartları taşımalarına, başka bir deyişle adayların hangi ilkelere göre seçilebileceklerine bağlıdır. Yönetici seçiminde önemli olan ilkelerin neler olabileceği sorusu araştırmaya katılan üst düzey yöneticilere soruldu. Bu sorumuza verilen cevapların dağılımı Tablo 14’ de gösterilmektedir.

Tablo 14’e göre araştırmaya katılan üst düzey yöneticilerden 45 yönetici, yönetici seçiminde Liyakat ilkesine önem verilmesi gerektiğini savunurken, 26 yönetici Eğitime önem verilmesini, 6 yönetici Kariyer ilkesine önem verilmesini, 2 yönetici ise hizmet yılına önem verilmesi gerektiğini görüşünü savunmuşlardır.

Tablo sonuçları ile ilgili yorumlara geçmeden önce anket sorusunda seçenekler içinde yer alan Liyakat ve Eğitim ilkelerinin ne anlama geldiğini kısaca açıklayalım.

Liyakat ilkesi, işe almada en yeterli olanın seçilmesi ve bunu sağlayacak sistemin kurulmasıdır. Liyakat sistemi ise, kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, tüm hizmet şartlarında moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıları esas alınarak tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk kuralları ve metotlarının sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetimi ve murakabesi altında uygulanması rejimidir (Adal, 1968: 107).

Eğitim, öğretimi takip eden, bir hizmete girmiş olan kimseye yapmakta olduğu ve ileride göreceği hizmetleri yerine getirmede ihtiyacı bulunan yeni bilgi, hüner ve

davranışlar kazandıran, kişinin beceri kabiliyetini artıran, konferanslar, seminerler ve kurslarla verilen bilgiler olarak tanımlanmaktadır (Kalkandelen, 1967: 374). İnsanı genel olarak hayata hazırlamayı amaç edinmiş olan öğretim ile mesleğe yönelik bir amacı bulunan eğitim kavramlarının personelin başarısıyla doğrudan ilişkisi bulunmaktadır (Bilgin, 1997: 101).

Kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanabilmesi için ciddi bir insan gücü planlamasının yapılmış olması ve bu planlamanın eğitim sistemi ile bağlantılı olarak ele alınması gerekmektedir (TOBB, 2000). Kurum ve kuruluşların gereksindiği elemanların kalitesi, insan kaynağının var olmasına ve bunun geliştirilmesine bağlıdır. İnsan kaynağı da, sistemli ve planlı bir eğitim ile kurum içinde ve dışında sürekli bir kendini geliştirme ve eğitim etkinliklerinin başarısına bağlı olarak geliştirebilir.

Tablo sonuçlarından da anlaşılacağı gibi Liyakat ilkesi yönetici seçiminde en önemli ilke olarak belirtilmiştir. Türk kamu yönetiminde uygulamada olmasa bile Devlet Memurları Kanunu'nun 3/C maddesinde Liyakat ilkesine yer verilmesi suretiyle bu ilkeye ne kadar önem verildiğini ortaya koymaktadır.

Liyakat ilkesine mevzuatta ve teoride bu kadar önem verilmesine rağmen uygulamada gerekli önem verilmemektedir. Günümüzde her yeni iktidar, yönetici atama ve değerlendirmesinde yetenek ve becerileri temel alan Liyakat sistemini bir kenara itmekte ve siyasal yağmacılığa dayanan "ganimet sistemi"ni uygulamaya koymaktadır. Böylece siyasal iktidar, yönetici atamalarında, yer değiştirmelerinde ve yükselmelerinde kendi yandaşlarına imkânlar hazırlamaktadır (Çulpan, 1980: 32).

Meritokrasi, personel istihdamında liyakat sisteminin esas alınması anlamında kullanılan bir kavramdır. Kamu yönetimi açısından meritokrasi, "liyakate dayalı yönetim sistemi"ni ifade eder. İdeal olan liyakat sistemi olmakla birlikte, kamu yönetiminde "kayıрма sistemi"nin ön planda olduğunu, kayırma sisteminde kişinin bir devlet görevine alınmasında veya atanmasında akrabalık, eş-dost ilişkileri ve partizanlık ilişkileri hakimdir. Akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm) ve siyasal kayırmacılık (patronaj ve partizanlık) iyice yozlaşmış bir devlet yönetimindeki hastalık olarak belirtilmiştir (Aktan, 1997).

Üst düzey yöneticilik görevlerinde genelde rastlanılan bu uygulamalara karşı en etkili yöntem Liyakat ilkesinin benimsenerek egemen kılınmasıdır.

Yapılan araştırmada üst düzey yönetici seçiminde Liyakat ve Eğitim ilkesinin ön sıralarda yer alması ve çoğunluk tarafından desteklenmesi Türk kamu yönetiminin bu ilkelere olan ihtiyacını da ortaya koymaktadır.

Tablo: 15. Hizmet İçi Eğitim Konusunda Katılımcı Görüşleri

Değişkenler	1	2	3	4	5	Ort	St. Sp
						(x)	SS
Üst düzey yöneticilerin okulda aldıkları eğitim atandıkları görev için yeterlidir.	2 (2.5)	23 (29.1)	11 (13.9)	29 (36.7)	14 (17.7)	2.62	1.158
Üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitime ihtiyacı vardır.	18 (22.8)	11 (13.9)	40 (50.6)	6 (7.6)	4 (5.1)	3.42	1.081
Üst düzey yönetici yetiştirmek için merkezi bir eğitim sistemi kurulmalıdır.	10 (12.7)	11 (13.9)	32 (40.5)	22 (27.8)	4 (5.1)	3.01	1.068
Üst düzey yöneticiler için uygulanacak bir kamu yöneticisi geliştirme programına ihtiyaç vardır.	15 (19.0)	13 (16.5)	41 (51.9)	8 (10.1)	2 (2.5)	3.39	0.993

1. Kesinlikle Katılıyorum 2. Kısmen Katılıyorum 3. Katılıyorum 4. Katılmıyorum
5. Kesinlikle Katılmıyorum

Tablo 15'e göre, 36 yönetici okulda aldıkları eğitimin atandıkları görev için yeterli olduğunu savunurken, 43 yönetici ise okulda aldıkları eğitimin atandıkları görev için yetersiz olduğunu savunmuştur.

Kamu hizmetlerinin, kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle süratli, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi, gittikçe artan bir ölçüde gerekli nitelikleri taşıyan, iyi yetişmiş yöneticilere bağlı bulunmaktadır. Özellikle ekonomik

yönden az gelişmiş Türkiye’ de, devletin sosyal ve ekonomik alandaki müdahalesi önemini muhafaza ettiği sürece de kamu yönetiminde iyi yetişmiş yöneticilere olan ihtiyaç daha fazladır. Üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğunun (%54,4) daha önce aldıkları eğitimin atandıkları görev için yetersiz olduğunu belirtmeleri, yönetici adaylarının hizmet içinde eğitilmeleri gerektiğini ortaya koymaktadır. Yönetici eğitiminde hizmet içi eğitimin önemi, örgün öğrenim kurumlarında kazandırılmayan bilgi, deneyim ve becerilerin yönetici adaylarına kazandırılmasında ve nitelikli yönetici sağlanmasında en önemli araç olmasındadır. Bu nedenle de hizmet içi eğitime büyük önem verilmiştir.

Üst düzey yöneticilerin yükseköğrenim görmüş olmaları, yeterli yöneticilik formasyonunu aldıklarını ortaya koyamamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerini başarı ile yürütebilecek yöneticilere sahip olunması için de hizmet içinde eğitilmeleri gerekmektedir.

Tabloya göre araştırmaya katılan 79 üst düzey yöneticiden 69 yönetici yöneticilerin hizmet içi eğitimlere ihtiyacı olduğunu savunurken, 10 yönetici ise üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitime ihtiyacı olmadığı görüşünü savunmuşlardır.

Kamu görevlileri, kendilerini görevlere hazırlayan ve görevleri sırasında yararlanabilecekleri bilgi ve becerileri hizmet öncesi eğitim kurumlarında kazanırlar. Bu kurumlarda, genel kültür yanında öğrencilere mesleki formasyon ve gelecekteki görevleri ile ilgili teknik bilgiler verilir. Böylece hizmete başlamadan önce yetiştikleri alanın kuram, ilke ve tekniklerini, görev ve sorumluluklarını ve bilgi kaynaklarını öğrenirler.

Yönetim görevi, kamu hizmetlerini etkili ve verimli olarak gerçekleştirmektir. Bunu sağlayabilmek için de görevin gerektirdiği nitelikte yöneticilere ihtiyaç bulunmaktadır.

Hizmet öncesi eğitim adayı bir göreve ya da bir mesleğe hazırlamak amacıyla, adaya gerekli bilgi ve becerileri kazandırmak ve yeteneklerini geliştirmektir (Tutum, 1979: 124).

Üst düzey yöneticilerin hizmet öncesi eğitimleri hangi alanda olursa olsun düzenli bir hizmet içi eğitimden geçirilmeleri gerekir. Yapılan araştırmada görüldüğü gibi hizmet öncesi eğitimin yeterli olmaması, yöneticilerin hizmet içinde eğitilmelerine ne kadar ihtiyaç olduğunun göstergesidir.

Tabloya göre araştırmaya katılan 69 yönetici üst düzey yöneticiler için uygulanacak bir kamu yöneticisi geliştirme programına ihtiyaç olduğunu düşünürken, 10 yöneticimiz ise böyle bir uygulamanın olmasına katılmamaktadır.

Kamu kesimindeki hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi, üst düzey yöneticilerin yönetim süreçlerini beceri ile yürütmelerine, başka bir deyişle yönetim kuram, ilke ve yöntemlerinden yararlanmalarına bağlıdır. Bu konularda bilgi, beceri ve yeteneklerin kazanılması ise her şeyden önce bulundukları makamlar için yetiştirilmiş olmayı yani yönetim alanında eğitilmiş olmayı gerektirmektedir.

Üst düzey yöneticilerin kamu yönetimindeki genel ve uygulamaya yönelik bilgi ve becerilerini artırarak, iş yapma yeteneklerinin geliştirilmesi ise ancak iyi planlanmış bir kamu yönetimi geliştirme programının verilmesi ile mümkündür.

Kamu yönetimi geliştirme programı, kamu örgütlerinin yeni teknolojilere ve dış etkilere karşı daha iyi uyum sağlamaları için örgütlerin yapısını, değerlerini, tutum ve inançlarını değiştirmeye yönelik bir eğitim stratejisi programıdır (Peker, 1989: 9). Tablo'daki sonuçlardan hareketle Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin eğitiminde bir Kamu Yöneticisi Geliştirme Programının verilmesine ihtiyaç vardır.

Tablo: 16. Kamu Yönetimi Eğitimi Konusunda Katılımcı Görüşleri

Değişkenler	1	2	3	4	5	Ort	St. Sp
Kamu Yönetimi Eğitimi						(x)	SS
Yöneticinin karar alma yeteneğinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	12 (15.2)	16 (20.3)	34 (43.0)	15 (19.0)	2 (2.5)	3.27	1.022
Yönetimsel becerilerinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	13 (16.5)	19 (24.1)	40 (50.6)	7 (8.9)		3.48	0.875
Örgüt faaliyetlerini öğrenmelerinin sağlanması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	10 (12.7)	24 (30.4)	27 (34.2)	15 (19.0)	3 (3.8)	3.29	1.040
Yöneticinin denetim altında gelişmesinin sağlanması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	12 (15.2)	21 (26.6)	27 (34.2)	18 (22.8)	1 (1.3)	3.32	1.032
Örgüt yönetimine bağlılığının artırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	12 (15.2)	20 (25.3)	28 (35.4)	17 (21.5)	2 (2.5)	3.29	1.052
Yöneticiye kendini ispatlama olanağının verilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	10 (12.7)	21 (26.6)	24 (30.4)	22 (27.8)	2 (2.5)	3.19	1.062
Örgütsel vizyon ve misyona katkısının artırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	13 (16.5)	18 (22.8)	36 (45.6)	10 (12.7)	2 (2.5)	3.38	0.991
Bilgi birikiminin kazandırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	16 (20.3)	13 (16.5)	33 (41.8)	12 (15.2)	5 (6.3)	3.29	1.145
Sorumluluk alma yeteneğinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	14 (17.7)	18 (22.8)	31 (39.2)	14 (17.7)	2 (2.5)	3.35	1.050
Yöneticinin insanları yönetebilme becerisinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir.	16 (20.3)	18 (22.8)	34 (43.0)	10 (12.7)	1 (1.3)	3.48	0.998

1. Kesinlikle Katılıyorum 2. Kısmen Katılıyorum 3. Katılıyorum 4. Katılmıyorum 5. Kesinlikle Katılmıyorum

Tablo 16’da yöneticilerin kamu yönetimi eğitimi konusundaki görüşleri belirtmektedir.

Tabloya göre katılımcılardan 62’si yöneticilerin karar alma yeteneğinin geliştirilmesi için kamu yönetimi eğitimi almasını gerekli görmüştür, geriye kalan 17 katılımcı ise yöneticilerin karar alma yeteneği için bir eğitime ihtiyaç olmadığını savunmuşlardır. Karar alma yeteneğinin geliştirilmesi için kamu yönetimi eğitimi gerekli görenler %78,5 oranında büyük bir çoğunluğa sahiptir. Bu oran hipotezlerimizi desteklemektedir.

Karar verme, yöneticilerin iş yaşamını en çok meşgul eden süreçlerin başında gelmektedir. Karar verme süreci; çok yönlü düşünmeyi, olasılıkları hesaplamayı, karardan etkilenecek kişilerin durumlarını ve grup görüşlerini dikkate almayı, gerektirir. Eğitim örgütlerinde hem çalışanların hem de üretim nesnesinin insan olmasından dolayı verilen kararlarda etki değerler söz konusu olabilmektedir. Etik karar verme, etik ilkeler doğrultusunda hareket etmeyi gerektirir. Etik ile ilgili durumlar, görevleri, zorunlulukları içerir. Adalet, haklar, dürüstlük, hakkaniyet ilkeleri etik karar vermeyle ilgilidir. Etik karar verme, kişilerin kararlarımıza saygılı olmalarını istemek kadar onların kararlarına da saygılı olmayı gerektirir.

Yöneticiler rasyonel kararlar alarak sorumlu oldukları kuruluşların verimliliğini sağlamak isterler. Karar alma sanatı, karar alma eyleminin sıhhat ve sürati, yöneticiye sunulan bilgi karakteri ile çok yakından ilgilidir. Kuruluş ve çevresi gelişip büyüdükçe yöneticiler gerek bilgi elde edilmesi gerekse bazı rutin karar alma işlemlerinin mekanize edilmesini arzu ederler. Böylelikle kendilerini bekleyen daha büyük ve stratejik mahiyetteki problemlere eğilmek için daha çok zaman ve sağlam kafaya kavuşmuş olurlar.

Tabloya göre araştırmaya katılan 79 üst düzey kamu yöneticisinden 72’si yöneticilerin yönetsel becerilerinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi almasını gerekli görmüştür. Kalan 7 yöneticimiz ise böyle bir eğitime ihtiyaç olmadığını savunmuşlardır.

Örgütsel etkinliğin sürekli olarak optimal düzeyde tutulmasında yaşamsal bir fonksiyon yüklenen örgüt yönetiminin bu fonksiyonunu her düzeydeki yönetici personelin desteği olmadan gerçekleştirmesi mümkün değildir. Yöneticilerin örgütsel etkinliğin sağlanması ise, ancak yönetsel becerilerin artırılması sayesinde gerçekleşecektir. Bu becerilerin artırılması için üst düzey kamu yöneticilerimizin

yönetmel becerilerinin arttırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gerekli görülmüştür.

Tabloya göre araştırmaya katılan 79 üst düzey kamu yöneticisinden 60'ı yöneticilerin örgüt yönetimine bağıllığın arttırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi almasını gerekli görmüştür. Kalan 19 yöneticimiz ise örgüt yönetimine bağıllık için herhangi bir eğitimin gerekli olmadığını savunmuşlardır.

Örgütsel bağıllık, işgörenin örgüte karşı olan sadakat tutumudur ve çalıştığı örgütün başarılı olabilmesi için gösterdiği ilgidir. Örgüte bağıllık tutumunda; yaş, örgüt içi kıdem gibi bireysel değişkenler ve iş dizaynı, yöneticinin liderlik vasıfları gibi örgütsel değişkenler önemli rol oynamaktadır.

Örgütsel bağıllık, işgörenin çalıştığı örgüte karşı hissettiği bağı gücünü ifade etmektedir. Örgütsel bağıllık duygusunun, örgütsel performansı pozitif yönde etkilediğine inanılmakta, bu çerçevede, örgütsel bağıllığın işe geç gelme, devamsızlık ve işten ayrılma gibi istenmeyen sonuçları azalttığı, ayrıca ürün veya hizmet kalitesine olumlu yönde katkıda bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu bakımdan yöneticilerimizin örgüt yönetimine bağıllığının arttırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gerekli görülmüştür.

Tabloya göre katılımcılardan 62'si yöneticilere bilgi birikimi kazandırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi almasını gerekli görmüşlerdir. Kalan 17 yöneticimiz ise bilgi birikiminin kazandırılması için kamu yönetimi eğitiminin gerekli olmadığını savunmuşlardır.

Yönetici, öncelikle yönetim biliminin temelini oluşturan teorileri bilmeli. Teori, yöneticiyi gerçeğe götüren en güvenilir araçtır. Uygulama yapabilmek için teoriden daha iyi bir rehber yoktur. Ayrıca yönetici, yönetim ile ilgili teorilerin yanında yönetim ilke ve teknikleri ve süreçlerini de ayrıntılı olarak bilmelidir. Yöneticilik yaptığı alan hakkında da bilgi sahibi olmalıdır.

Genel olarak tabloya bakıldığında üst düzey kamu yöneticilerin karar alma yeteneğinin geliştirilmesi, yönetmel becerilerinin geliştirilmesi, örgüt faaliyetlerini öğrenmelerinin sağlanması, denetim altında gelişmesinin sağlanması, örgüt yönetimine bağıllığının artırılması, kendini ispatlama olanağının verilmesi, örgütsel vizyon ve misyona katkısının arttırılması, bilgi birikimi kazandırılması, sorumluluk alma yeteneğinin geliştirilmesi, insanları yönetebilme becerisinin geliştirilmesi vb. konularda kamu yönetimi eğitimi alması gerekli görülmüştür.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER

Kamu hizmetlerinin, kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle süratli, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi, gittikçe artan ölçüde, gerekli nitelikleri taşıyan iyi yetişmiş yöneticilerin varlığına bağlıdır. Çünkü ülke kalkınması için amaçları belirleyecek, faaliyetleri planlayacak, kaynakları düzenleyecek, hizmetlerin işleyişini takip edecek, kısaca yol gösterecek ve liderlik yapacak kamu yönetimi üst düzey yöneticileridir.

Kamu yönetiminde, planlama ve koordinasyon mekanizması içinde hedefler ve vasıtalar arasındaki dengeyi sağlayacak tedbirleri alacak, kıt kaynaklar nedeniyle öncelikleri belirleyecek üst düzey yöneticilere her devlet ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaç, özellikle devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesinin zorunlu olduğu, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla hissedilmektedir.

Kalkınma, çağı yakalama ve yaşanan çağın her türlü nimetlerinden insanların yararlandırılmasıdır. Ulusal kalkınma için gerekli olan plan ve programların başarı ile uygulanması, devletin her kesiminde görev alan üst düzey yöneticilerin bilgi ve yetenekleriyle yakından ilişkilidir. Toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmelerin ardında her alandaki kamu yöneticilerinin başarıları yatmaktadır.

Bugün, ekonomik ve siyasal sistemi ne olursa olsun, toplumsal refah ve iç barışı sağlamaya ağırlık veren toplumlarda devlet tarafından beslenme, konut, sanayileşme, tarımın modernleştirilmesi, istihdam, ödemeler dengesi, gelir dağılımı, vergi, toplumsal güvence, savunma ve eğitim gibi konularda tespit edilen politikaları kamu yöneticileri uygulamaya koymaktadırlar. Bu görevleri yüklenen kamu yöneticilerinin de iyi yetişmiş, nitelikli kişiler olmaları gerekmektedir. Bu da ancak kamu hizmetlerini üstlenen yönetici adaylarının veya mevcut yöneticilerin eğitilmeleri ve yetiştirilmeleriyle mümkündür. Yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi devletin en önemli görevlerinden biridir. Bütün devletlerde, her devirde bu görevlerini kendi şartları içerisinde yerine getirmek için çeşitli okullar, enstitüler, eğitim merkezleri kurulmuştur. Her kademedeki yöneticilik yapacak, sorumluluk yüklenebilecek insanlar özel bir şekilde ve itina ile yetiştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de kamu hizmetlerine almada istisnai görevler (Kaymakamlık, Müfettişlik, Mühendislik, Doktorluk v.b.) dışında yönetici- uzman ayrımı yapılmamaktadır. Değişik alanlarda öğrenim görmüş kişiler sadece öğrenim seviyelerine göre uygun kadrolara atanmakta ve bunların üst düzey yönetim kadrolarına belli bir hizmet süresi sonucunda atanmaları sağlanmaktadır.

Hal böyle olunca, yöneticilik kariyeri olsun veya olmasın sadece yükseköğrenim gören her kişi yöneticilik kademelerine yükseltelebilmektedir. Sadece yükseköğrenim görmüş her branştan insanın yeterlilik durumuna bakılmadan yöneticilik kadrolarına atanması imkânının verilmesi yöneticilerin planlanmış bir eğitimdten geçmelerini de zorlaştırmakta hatta imkânsız kılmaktadır.

Türkiye’de üst düzey yöneticilerin eğitilememesinin nedenlerinden bir tanesi de siyasal etkidir. Üst düzey görevlere yapılan atamalarda, yöneticilik konusunda belirli bir eğitim görmüş olma zorunluluğunun bulunmaması nedeniyle, atanacak kişilerin sadece iktidardaki siyasi partinin ideolojisine bağlılığına bakılmaktadır. Bu şekilde yapılan atamalarda, sık sık hükümet değişikliği nedeniyle üst düzey görevlerde de oluşan hareketlilik Türkiye’de yöneticilerin tecrübe yoluyla yetiştirilmesi üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır.

Araştırma, Türk Kamu kesiminde üst düzey yönetim görevlerinde mevcut yöneticilerin kişisel durumları, görevleri ile ilgili durumları, öğrenim durumları ve üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusundaki görüş ve önerilerini ortaya koymak amacıyla yapılmıştır.

Bu araştırmadan elde edilen sonuçlardan hareketle, Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin bir takım özelliklerini ve üst düzey yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi konusuna yaklaşımlarını şu şekilde ortaya koymak mümkündür.

Türk Kamu Yönetiminde görev yapan üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğu erkektir. Kadınların oranı çok düşük düzeydedir. Doğum yerleri itibariyle ülke geneline çok fazla yayılmamışlardır.

Üst düzey yöneticilerin ortalama yaşı yaklaşık 47 olarak tespit edilmiştir. Dolayısıyla, Türk kamu yönetiminde görev yapan üst düzey yöneticilerin çoğunluğunun orta yaş grubunda olduğunu söyleyebiliriz.

Türk kamu yönetiminde, üst düzey yöneticilerini niteleyen unsur öğrenim durumudur. Üst düzey görevlere gelebilmek için yüksek öğrenim şarttır. Bununla

beraber mezuniyet branşının başka bir deyişle öğrenim dalının, Yönetim Bilimi veya Sosyal Bilimler alanında olması gerekmemektedir. Değişik alanlarda yükseköğrenim gören herkes bu görevlere gelebilmektedir. Bu serbestiye rağmen üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğu kamu yönetimi, işletme, iktisat, muhasebe ve eğitim gibi sosyal bilimler alanında öğrenim gören kimselerden oluşmaktadır. Ancak, makine, ziraat, mimarlık, inşaat gibi teknik alanlarda öğrenim görenlerin oranının da çok az olduğunu söyleyemeyiz.

Türkiye’de üst düzey yönetim görevlerinde bulunanların büyük çoğunluğu düşük seviyede de olsa bir yabancı dili bilmektedir. Genellikle İngilizce yaygın olarak bilinmektedir. Fransızca ve Almanca dillerini bilenlerin sayısı düşük seviyededir. Diğer yabancı dillerin üst düzey yöneticiler arasında pek bilinmediği gözlenmektedir.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğu kariyer sistemine göre bulundukları görevin bir alt kademesinden gelmektedirler. Bunu mevzuatımızda yer alan Kariyer Sisteminin uygulamasına bağlayabiliriz. Ayrıca bulundukları görevlere genellikle aynı kurum içerisinde yükselmektedirler. Türk Kamu yönetiminde üst düzey görevlerde kurumlar arası hareketliliğin düşük seviyede olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’de üst düzey yönetim görevlerine yükselme de Kariyer Sisteminin bir gereği olarak belli bir hizmet süresi aranmaktadır. Mevzuatta yer alması nedeniyle en fazla üzerinde durulan öğrenim durumu ve hizmet süresidir. Üst düzey yönetim görevlerine yüксеlebilmek için en az 12 yıl hizmet süresi zorunluluğu vardır. Dolayısıyla üst düzey yöneticilerin toplam hizmet sürelerinde yüksek seviyede olmaktadır. Ayrıca Türkiye’de diğer ülkelerde olduğu gibi yönetici yetiştiren merkezi kurum veya kuruluşun bulunmaması ve bir yönetici sınıfının oluşturulamaması da hizmet sürelerinin yüksek seviyede olmasına neden olmaktadır.

Son yıllarda Türkiye’de kamu görevlileri arasında lisansüstü programlara olan talebin yükselmekte olduğu gözlenmektedir. Yöneticilerin yetiştirilmesinde önemli bir yeri bulunan bu programlara katılımın artması Türk kamu yönetiminde uzmanlaşmaya yöneldiği izlenimini vermektedir. Ancak, doktora programına katılma oranı istenilenin çok altındadır. Ayrıca lisansüstü program konuları genelde mesleki ve teknik konulardır. Yöneticilik formasyonu kazandıracak Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, Personel Yönetimi veya İşletme Yönetimi gibi sosyal konulara pek ağırlık

verilmemektedir. Lisansüstü programları yurtdışında tamamlayanların oranı toplam içerisinde önemli bir seviyede bulunmaktadır. Bu sonuçlara rağmen Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticiler arasında lisansüstü programlara katılma oranının düşük düzeyde bulunduğunu söylemek mümkündür.

Türk kamu yönetiminde yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi genellikle hizmet içi eğitim programları ile sağlanmaktadır. Ancak, bu programlara katılımın yüksek düzeyde bulunduğu dolayısıyla programların amaçlarına ulaştığı gözlenmektedir. Hizmet içi eğitime katılan yöneticiler genellikle kısa süreli seminer veya kurs şeklinde düzenlenen programları tercih etmektedirler. Bu programların başında da Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nce düzenlenen seminerler veya kurslar yer almaktadır. Üst düzey yöneticiler, zamanlarının yetersizliğini ileri sürerek genellikle 0-1 ay arası programlara katılmaktadırlar. Hizmet içi eğitim programları genellikle Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyükşehirlerde düzenlenmektedir. Bunun nedeni kamu kurum ve kuruluşlarının merkezleri genellikle bu şehirlerde bulunmasıdır.

Hizmet içi eğitim konuları ise genellikle mesleki konulardan oluşmaktadır. Buna rağmen Personel Yönetimi, İşletme Yönetimi, Sevk ve İdare ve Bilgi İşlem gibi yöneticilere gerekli formasyonu sağlayacak sosyal konulara da yeterince yer verilmektedir. Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetim görevlerine değişik branşlarda eğitim görmüş kişilerin gelmesi, yönetim ve yöneticilik konularına ağırlık verilmesini sağlamaktadır. Çünkü yöneticilerin bu konudaki eğitim eksikliklerinin çok yüksek düzeyde bulunduğu gözlenmektedir.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetim görevleri için yaşın önemli olduğu araştırma sonuçlarından da ortaya çıkmaktadır. Mevcut yöneticilerin yaş ortalamasının yüksek olmasına rağmen çoğunluk bu görevlere daha genç ve dinamik insanların gelmesini arzu etmektedirler. Bu arzuya rağmen, Türk kamu yönetiminde tecrübeye çok fazla önem verilmesi ve bununda ancak yaşın ilerlemesi ile oluşacağı düşüncesi hâkimdir. Yaş tecrübenin bir bileşkesi olarak üst düzey görevlere gelebilmede önemli bir etmen görünümündedir.

Türk kamu yönetiminde üst düzey görevlere gelmede ve bu görevi başarı ile yürütmede en önemli kriter hizmet süresidir. Mevzuatta da bu konuda katı kurallar getirilmiştir ve bu süre en az 12 yıl olarak belirtilmiştir. Araştırmamızda da bu süreye yakın bir hizmet süresinin tercih edilmesi, mevcut sürenin yeterli olduğu izlenimini

vermektedir. Bu da gösteriyor ki Türk kamu yönetiminde üst düzey görevler için yaş kadar hizmet süresinde önemli bir kriterdir.

Araştırma sonuçlarında da görülebileceği gibi Türk kamu yönetiminde üst düzey görevlerde bulunan yöneticilerin mezun oldukları okullarda aldıkları eğitim bulundukları görevler için yeterli değildir. Bunun nedeni, yöneticilik eğitimi alsın veya almasın, yüksekokul mezunu her kamu görevlisinin üst düzey görevlere atanabilmeleridir. Bugün Türk kamu yönetiminde bir Ziraat Mühendisi, Personel Genel Müdürü veya alanı dışında bir Daire Başkanlığı görevine atanabilmektedir. Bir kişinin mezun olduğu okulda aldığı eğitimin bulunduğu görev için yeterli olamayacağı açıkça ortadadır. Ayrıca. Türkiye’de yükseköğrenim kurumlarında verilen eğitim sadece teoride kalmakta, uygulamada bu eğitimden yararlanılamamaktadır. Çünkü üniversitelerimizde sadece kitabı bilgiler verilmektedir.

Kısaca, yönetici bir sınıfın oluşturulamaması, değişik branşlarda eğitim görmüş her kamu görevlisinin üst düzey yönetim görevlerine atanabilmesi ve okulda verilen eğitimin sadece teoride kalması, uygulamaya dönük olmaması, üst düzey yöneticilerin görevlerini başarı ile yürütmeleri için aldıkları eğitimin yeterli olamayacağının açık göstergesidir. Araştırmaya katılan üst düzey yöneticilerin çoğunluğu (% 54,4) bu tezimizi doğrular nitelikte görüş belirtmişlerdir.

Türkiye’de üniversitelerde verilen eğitim, yöneticilik görevleri için yeterli değildir. Çünkü üniversitelerin görevi, sadece bir meslek için insan yetiştirmek değildir. Aynı zamanda öğrencilere geniş bir kültür, düşünce ve eleştirme yetenekleri kazandırmaktır. Bu şekilde verilen bir eğitimin yöneticilik görevi için yeterli olamayacağı ortadadır. Dolayısıyla yöneticilerin yetiştirilmesi daha çok hizmet içinde eğitilmeleri yolu ile sağlanmaktadır. Üniversite de alınan eğitimin yetersizliği, Türk kamu yönetimindeki üst düzey yöneticilerin bu açıklarını hizmet içinde kapatmalarını zorunlu kılmaktadır.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere uygulanan programların büyük çoğunluğu seminer şeklinde verilen veya verilmesi istenilen programlardır. Kısa süreli (0-30 gün), seminer ve kurs programları üst düzey yöneticilerce özellikle tercih edilmektedir. Bunun nedenini, üst düzey yöneticilerin zamanlarının kısıtlı olmasına bağlayabiliriz. Türkiye’de üst düzey yönetim görevlerinde yönetim ve yöneticilik öğrenimi alanların yanında mesleki ve teknik alanlarda öğrenim görmüş yöneticilere de

çok sık rastlanılmaktadır. Belli bir yöneticilik veya yönetim alanlarında öğrenim görmüş yöneticilerle diğer alanlardan üst düzey görevlere atanan yöneticilerin büyük çoğunluğu, Sevk ve İdare, Yönetim Bilimi, İşletme Yönetimi, Halkla İlişkiler konularında hizmet içi eğitime ihtiyaç duyulmaktadır.

Mevcut üst düzey yöneticilerin bir kısmı yöneticilerin yetiştirilmesi ve eğitimi için merkezi bir eğitim kurumunun kurulmasına karşı bir tutum sergilemektedirler. Bu tutumuna karşı önemli sayıda (%67,1) üst düzey yönetici, Türkiye'nin yönetici eğitimi ile ilgili merkezi bir kuruma ihtiyacı bulunduğunu açıkça belirtmektedir.

Türk kamu yönetiminde, mevzuatta yer almasına ve mevcut üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğunca da uygulamaya geçirilmesi istenilmesine rağmen yönetici seçiminde Liyakat İlkesine ve Kariyer İlkesine gereken önemin verilmediği düşüncesi hakimdir. Büyük çoğunluk yönetici seçiminde özellikle Liyakat İlkesinin mutlaka uygulanması gerektiği görüşündedirler. Türkiye'de üst düzey görevlere atamalarda Liyakat İlkesinin uygulanmayışı, bu görevlere atananların çoğunluğunun yöneticilik vasıfları taşımayan, niteliksiz yöneticiler olarak görülmesine neden olmaktadır.

Üst düzey kamu yöneticileri, nitelikli yöneticilerin yetiştirilebilmesi için mutlaka bir "Kamu Yönetimi Geliştirme Programı"na ihtiyaç bulunduğunu belirterek, yönetici adaylarına üst düzey görevlere atanmadan önce mutlaka böyle bir programın uygulanması gerektiğini savunmaktadırlar.

Bu sonuçlardan sonra, Türk kamu yönetiminde üst düzey görevlerin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için halen bu görevlerde bulunan ve gelecekte bu görevlere getirilmesi düşünülen üst düzey yönetici adaylarının eğitilmeleri ve yetiştirilmeleri konusunda ki önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz.

Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik kalkınma çabalarında başarıya ulaşmak için verimli, etkili ve istikrarlı bir kamu yönetimine sahip olması gereklidir. Bunun ön şartı ise üstün nitelikli ve yetenekli insan gücü potansiyelinin oluşturularak, özellikle üst yönetim kademelerine aday veya bu kademelerde görev yapanların eğitilmeleridir.

Türkiye' de bürokratik ortamın iyileştirme ihtiyaçlarını karşılayacak, girişim gücüne sahip, yaratıcı, araştırmacı, yenileyici, üstün karar verme ve usavurma yeteneği taşıyan ve yönetim fonksiyonlarını iyi bilen yöneticilerden oluşacak bir yönetici sınıfı oluşturulmalıdır. Bunun içinde personel mevzuatında köklü değişiklikler yapılarak

yönetici adaylarının ve halen görevde bulunan yöneticilerin atanmalarında ve yükseltilmelerinde Liyakat ve Kariyer İlkelerinin mutlaka uygulanmaları için gerekli tedbirleri içeren yeni hükümler getirilmeli, kişinin almış olduğu yöneticilik formasyonu, yükselme için ön şart durumuna getirilerek de yöneticiliğin bir kariyer niteliğini kazanması sağlanmalıdır. Kısaca üst düzey görevler için iyi bir eğitim ve insan gücü planlaması yapılmalıdır.

Türkiye’de yönetici adaylarının eğitilmesi ve yetiştirilmesi ihtiyacını karşılayabilmek için, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’ne yeterli imkânlar verilerek bu Enstitü’nün merkezi bir eğitim kurumu konumuna getirilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca halen görevde bulunan yöneticilerin yetiştirilmeleri içinde ihtiyacı karşılayacak sayıda ve kapasitede hizmet içi eğitim programları düzenlenerek, yöneticilerin bu programlara katılmaları zorunluluğu getirilmelidir. Hizmet içi eğitime katılarak başarılı olanlara üst düzey görevlere yükseltilmeye mutlaka öncelik tanınmalıdır. Hizmet içi eğitim programlarında yönetici yetiştirmeye yönelik başta “Duyarlılık Eğitimi” olmak üzere modern eğitim yöntemleri uygulanarak, yöneticilerin teknolojik ve sosyal yönden hızla gelişen çağa uyum sağlanmalarına yardımcı olunmalıdır.

Üst düzey yöneticilerin atanmalarında ve yükseltilmelerinde yeterlik bir tarafa bırakılarak, siyasal ve ideolojik tercihlerin ön plana çıkarıldığı gözlenmektedir. Bunun nedenini, Türk kamu yönetimindeki üst düzey görevlerin, siyasi partiler ve mevcut iktidarlarca oy potansiyelini artırmak ve yandaşlarını memnun etmek için önemli bir araç olarak görülmesine bağlayabiliriz. Mesleki bir güvenceye kavuşturulamayan üst düzey yöneticilerin, sık yaşanan hükümet değişiklikleri nedeniyle görevlerinden alınmaları, gelişmekte olan bir ülke konumunda bulunan Türkiye’de, hazırlanan plan, program ve projelerin tam olarak uygulanmasını engellemekte ve böylece de ülke kalkınmasına önemli bir darbe vurulmaktadır. Ayrıca görevde edinecekleri tecrübe yoluyla yetiştirilmesi düşünülen üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine de engel olunmaktadır.

Dolayısıyla, Türk Kamu yönetimindeki üst düzey yöneticilere mesleki güvence getirilerek, üst düzey görevlerin siyasi partilerin oyuncağı olmaktan kurtarılması ve bu görevlerin istikrarlı bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

Son söz olarak, Türkiye’de demokratik yaşamın sürdürülmesi, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşılması için, alanında iyi yetişmiş, mesleki yeterlilikleri tam, siyasal ve ideolojik çıkar gruplarına boyun eğmeyen, doğruluğu, dürüstlüğü, adil davranmayı kendisine ilke edinen ve kutsal sayan, milli duygulara sahip, toplum yararı ve ülke kalkınmasını amaç edinen ve görevlerini bu düşüncelerle yerine getirebilecek bir üst düzey yönetici kadrosu oluşturulmalıdır. Bu da ancak, yöneticilerin iyi planlanmış ve programlanmış bir eğitimle yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri ile mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin (1959) “Bürokrasi”, Ajans - Türk Matbaası, Ankara
- Adal, Hasan Şükrü (1968) “Kamu Personel İdaresi”, Ahmet Sait Matbaası Yayını, İstanbul
- Akı, Niyazi (1967) “Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Kuruluşu, Görevleri ve İ.D.T. Personel Rejimi İle Olan Münasebetleri ve Rolü”, Personel Rejimi Semineri, Produktivite Kurulu Yayını, İstanbul
- Alkan, Mehmet Ö. (2000) “Tanzimat’tan Cumhuriyete Modernleşme Sürecinde Eğitim İstatistikleri 1839-1924, Devlet İstatistik Enstitüsü yayını, Ankara
- Alsbury, Alison (1996) “Avrupa’da Yönetici Eğitimi Yöneticiler İçin El Kitabı”, Çev. Abdullah Ersoy, Milliyet Yayınları, İstanbul
- Ar, A. Fikret (1986) “Fransa ve Türkiye’deki Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar - ENA, HAP ve Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü”, Amme İdaresi Dergisi, C. 19, S. 4, Aralık, s. 13-24, Ankara
- Ar, A. Fikret (1988) “Organizasyon ve Metot Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 2, s. 21 – 36, Ankara
- Artan, Sinan (1977) “İşletmelerde Başlıca Yönetici Yetiştirme Yöntemleri” Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, C. XIII, s. 50 – 76
- Artan, Sinan (1972) “İşletmelerde Artan Yönetici Gereksinmesi ve Yönetici Yetiştirme Sorunu”, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, C. XIII, S. 2, s. 84- 115, Eskişehir
- Aykaç, Burhan (1990) “Yöneticilik Mesleği”, Karınca Kooperatif Dergisi, S. 640
- Balta, Tahsin Bekir (1966) “Kamu Personelinin Eğitimi”, Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını
- Baylan, Ömer (1978) “Genel Yönetici-Teknokrat Yönetici Savaşımı ve Mülki İdare Amirleri”, Mülkiyeliler Dergisi, C.7, S.51, Ankara
- Bensghir, Türksel Kaya (1995) “Kamu Görevlileri Yetiştirilmesinde Bilgi Teknolojileri Eğitimi”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, C.2
- Bilgin, Kamil, U., Nuri Tortop (1997) “Kamu Personel Yönetimi”, İmaj Yayınları, Ankara

- Bilgin, Mualla (1990) “Duyarlılık Eğitimi”, Fırat Üniversitesi Dergisi, C. 4, S. 2, Elazığ
- Bozkurt, Ömer (1976) “Yönetim Sosyolojisi-Yönetim Sosyolojisi Kolokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar”, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Bozkurt, Ömer (1980) “Memurlar Türkiye’de Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü”, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Bumin, Birol (1989) “İşletme Organizasyonlarının Yönetimi”, Bizim Büro Basımevi, Ankara
- Canman, Doğan, (1993) “Personel Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Canman, Doğan (1978) “Türkiye’de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi’, Amme İdaresi Dergisi, C. 11, S. 3
- Canman, Doğan (1969) “Yönetimde Duyarlılık Eğitimi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 1
- Carthy, John Mc (1986) “Başarısız Yöneticiler, Yöneticiler Nasıl Başarısız Olurlar”, Çev. Belkıs Çorakçı, İstanbul, İlgi Yayınları
- Chapman, Brian (1970) “İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu”, Çev. Cahit Tutum, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Cem, Cemil (1976) Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri Nitelikleri-İşlevleri-Eğitim Sorunları, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Cole, Donald W. (1985) “Meslek İntiharı, Yöneticilerin Meslekleri Nasıl Mahvolur?”, Çev. Yakup Coşar, İlgi Yayınevi, İstanbul
- Çengelci, Nazmi (1973) “Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi Sorunu”, Türk İdare Dergisi, Y. 44, S. 343, s. 3–20
- Çoker, Ziya (1995) “Yönetim ve Siyaset”, Kazancı Matbaacılık, İstanbul
- Dicle, Ülkü - Dicle, İ. Atilla (1970), “Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Duyarlılık Eğitimi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 3, S. 4, s. 101 – 116

- Duran, Hacı (2003) “İşgücü Eğitiminde Sosyo-kültürel değerlerin Rolü”, Türkiye’nin Sorunlarına Çözüm Konferansı-IV, Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Temel Hedefler ve Çözüm Önerileri, Ankara: Türk İdare Dergisi Yayını
- Emre, Cahit (1997) “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Almanya ve Japonya’da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi”, Siyasal Kitabevi, Ankara
- Emre, Cahit (1996) “Siyaset-Bürokrasi İlişkisi”, Denetim Dergisi, yıl 11, Sayı 90
- Ergun, Turgay (1988) “Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Ergun, Enver-Tokcan, Çetin (1967) “Kamu Sektöründe İnsan Gücü Sorunu, Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı Raporlar ve Tartışmalar”, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara
- Ergun, Turgay-Polatoğlu, Aykut(1992) “Kamu Yönetimine Giriş”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Ergun, Turgay (1991) “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırması Projesi”, Amme İdaresi Dergisi. C. 24. S. 4., s. 11–23
- Erkin, Vedat (1966) “Kamu Personelinin Eğitimi”, Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara
- Eryılmaz, Bilal (2001) “Kamu Yönetimi”, İstanbul, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı
- Fer, Muslih (1967) “Merkezi İdarede Hizmet İçi Personel Eğitimi, Personelinin Eğitimi Konferansı Raporlar ve Tartışmalar”, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara
- Fişek, Kurthan (1975) “Yönetim”, Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını
- Geylan, Ramazan, “Personel Yönetimi”, Eskişehir, MET Basım Yayın Organizasyon
- Giritli, İsmet (1963) Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut (1998) “İdare Hukuku Genel Esaslar”, C.1, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara
- Güler, Birgül (1988) “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (11)”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 2, s. 63 – 83
- Gültepe, Necati (2002) “İlk Türk Devletlerinde Bürokrasi” Türkler Ansiklopedisi, Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek, Salim Koca, Yeni Türkiye Yayınları, C.2, Ankara

- Haktan, Coşkun Can (1997) “Politikada Liyakat ve Meritokrasi”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, S. 14
- Heper, Metin (1973) “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasi Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, Amme İdaresi Dergisi, C.6, S.2
- Heper, Metin (1974) Bürokratik Yönetim Geleneği - Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını, Ankara
- İnan, Atilla (1995) “Üst Kademe Yöneticilerinin ve Yargıçlarının Yetiştirilmesi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Ankara, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını
- Johnson, Mike (1996), “Gelecek Bin Yılda Yönetim”, Çev. Sinem Gül, Sabah Yayınları, İstanbul
- Kalkandelen, Hayrettin (1972) “Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistem ve İlkeler”, Şenyuva Matbaası, Ankara
- Kalkandelen, A. Hayrettin (1979) “İşletmeler Kamu İktisadi Teşebbüs’ler ve Kamu Kuruluşları İçin Hizmet İçi Eğitim El Kitabı”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara,
- Kalkandelen, A. Hayrettin, “Devlet Memurlarının Eğitimi, Hizmet İçi Eğitim Kuruluşları ve Üniversite”, s.373-411
- Kantarcıoğlu, Selçuk (1977) “Devlet Personel Rejimi (Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?)”, Başbakanlık Basımevi, Ankara
- Karasu, Koray (2001) “Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi” Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara
- Kashpur, Alexey (2000) “Public Service Reform İn Kyrgyzstan İn The Context Of Globalisatiton”, IASIA Konferansı Bildirisi, Pekin
- Kaya, Yahya Kemal (1984) “İnsan Yetiştirme Düzenimiz”, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara
- Kaya, Yahya Kemal (1991) “Eğitim Yönetimi: Kuram ve Türkiye’deki Geliştirilmiş 4. Baskı”, Bilim Yayınları, Ankara
- Koçel, Tamer (1970), “İşletme Yöneticilerinin Eğitimi”, Banka Dergisi, C. 7, S. 9, s. 52- 56

- Koçel, Tamer (1984) “İşletme Yöneticiliği-Yönetici Geliştirme Organizasyon Davranış”, İDİF Yayını, İstanbul
- Köprülü, Ayda (1986) “Üst Düzey Yöneticilerin Eğitimi Sorunu” Kooperatif Dünyası Dergisi, Y. 16, S. 18, s. 7-12
- Kübeli, Ahmet (1990) “Grup Dinamiği Eğitimi”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 8. S.
- Kılıçkaya, A. Hayati (2000) “Kamu Yönetimi ve Ahlak”, Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi
- Meray, Seha L. (1967) “Kamu Personelinin Yetiştirilmesi ve Üniversite Programları”, Kamu Hizmetlerinin Eğitimi Konferansı Raporlar ve Tartışmalar, Siyasal Bilimleri Fakültesi Yayını, Ankara
- Mihçioğlu, Cemal (1968) “Türkiye’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi”, Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, C.23. No.2
- Mihçioğlu, Cemal (1968) “Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları Anımsamalar, Düşünceler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, C.XLII, S.1-4, s.103-107
- Newman, H. William (1970) “Sevk ve İdare” (Çev: Kenan Sürgit), Sevinç Matbaası Yayını, Ankara
- Newman, William H. (1985) “Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare”, Çev. Kenan Surgit, Yetkin Yayınevi, Ankara
- Mılıband, Ralph (1989) “Kapitalist Devlet”, Çev. Osman Akınbay, Belge Yayınları, İstanbul
- Onaran, Alim Şerif (1964) “Devlet Personel Eğitimi”, Türk İdare Dergisi, Y. 35, S. 287-288
- Onaran, Oğuz (1967) “Yönetici Sınıfın Eğitimi Belçika, Fransa, İngiltere, Türkiye” Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Onaran, Oğuz (1967) “Merkezi İdarede Hizmet içi Eğitim”, Kamu Görevlilerinin Eğitimi Konferansı Raporlar ve Tartışmalar, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara
- Ozankaya, Özer (1977) “Toplum Bilimine Giriş”, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara

- Örnek, Hüsamettin (1988) “Türkiye’deki Kamu Yönetiminin Gelişimi”, İdarecinin Sesi Dergisi, C. 11, S.12, s. 61 – 65
- Pearse, Robert, F. (1986) “Yöneticilerin Yöneticilik Mesleği Hakkında Düşündükleri”, Çev. Birol Tenekecioğlu, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir
- Peker, Ömer (1994) “Yönetici Eğitimi”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Peker, Ömer (1995) “Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Sağlam, Mehmet (1982) “Organizasyonlarda Alt Kademe Yöneticilerinin Hizmet içi Eğitimi, Ankara
- Sayan, Özkal, İ. (2005) “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi”, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara
- Sencer Muzaffer (1982) “Kamu Görevlilerinin Eğitimi-Kamu Yönetimi Akademisi”, Amme İdaresi Dergisi. C.15, S. 2, s. 3 -6
- Steinberg, Sheldon S., Austern, David T. (1995) “Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler” Çev.Turgay Ergun, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Sürgit, Kenan (1970) “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, Amme İdaresi Dergisi, C.3, S.1
- Şaylan Gencay (1974) “Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji”, Sevinç Matbaası, Ankara
- Şenel A. Turhan (1964) “Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi”, Türk İdare Dergisi, Y. 35, S. 290
- Tanyeli, Halit (1970) “Personel Eğitimi İlkeler Metotlar Teknikler” Şenyuva Matbaası Yayını, Ankara
- Taymaz, Haydar (1981) “Hizmet içi Eğitim”, Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını, Ankara
- Telimen, Osman(1972) “Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi ve Geliştirilmesi”, (Doktora Tezi), İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, İstanbul

- Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1992) “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor”, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Tortop, Nuri (1990) “Yönetim Biliminin Temel İlkeleri”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Tortop, Nuri (1991) “Mahalli İdareler”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 4. baskı, Ankara
- Tortop, Nuri(1992) “Personel Yönetimi”, İlk-San Matbaacılık Ltd. Şti. Basımevi, Ankara
- Tutum, Cahit (1979) “Personel Yönetimi”, II. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1988) “ Osmanlı Tarihi”, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara
- Ülker, Halil (1995) “Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, C.2
- Üskül, M. Zafer (1975) “Kamu Yönetimi Personelinin Hizmet içi Eğitimi”, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, C. XI, S. 1, Eskişehir
- Varoğlu, Kadir, Varoğlu, Demet, “Yönetici Eğitiminde Karar Verme Becerilerinin Kazandırılmasına İlişkin Karşılaştırmalı Bir Çalışma”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, C.2, s.327-337
- Versan, Vakur (1990) “Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat”, Der Yayınları, İstanbul
- Yates, Jere E. (1985) “Gerilim Altındaki Yönetici”, Çev. Fatoş Dilber, Semra Ak, İlgı Yayıncılık, İstanbul
- Yılmaz, Osman (2001) “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimi”, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara
- Wilson, James Q. (1996) “Bürokrasi Kamu Kuruluşları Neyi Niçin Yaparlar?” Çev. Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara
- Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) Devlet Planlama Teşkilatı Yayını Ankara

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) Devlet Planlama Teşkilatı Yayını Ankara

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Katalogu (1974-1975-1976)

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara

Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 1989 Yılı Eğitim Programları Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsün' den Haberler (2000) Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, sayı 3

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, (19 Ekim 1983 gün ve 18196 Sayılı R.G)

Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesine Dair Kanunlar (3077, 3149 Sayılı)

<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Burokrasi.pdf> (18.08.2004)

Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, 2000, Ankara

ÖZGEÇMİŞ

Yazar, 03.01.1983 Elazığ doğumlu olup Elazığ'da ikamet etmektedir. Eğitim ve öğretim süreci Elazığ'da tamamlanmıştır. Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünü 2006 yılında tamamlayarak 2007 yılında Fırat Üniversitesi İletişim Fakültesi Radyo-Televizyon ve Sinema Bölümünde yüksek lisans eğitimine başlamış ve devam etmektedir.

Abdulsemet YAMAN

EKLER**(EK-1)
ANKET FORMU**

Sayın Yönetici; “Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Kamu Yönetimi Eğitimi Açısından Değerlendirilmesi” konulu Yüksek Lisans Tez çalışmasında katkılarınız ve zaman ayırdığınız için teşekkür ederiz.

Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans (Master) programı çerçevesinde “Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin, Kamu Yönetimi Eğitimi Açısından Değerlendirilmesi” konulu tez çalışmamın temelini oluşturacak bilgilere ulaşmak amacıyla tarafımızca hazırlanan soru kağıdı sunulmaktadır. Sizlerin kişisel ve mesleki nitelikteki bilgi, tecrübe ve görüşlerinden yararlanmaksızın böyle bir çalışmanın başarılı olmasının mümkün olamayacağını özellikle belirtmek isterim. Sorulardan hiçbirisi herhangi bir şekilde kişisel değerlendirmeler yapmak ya da kişi ile ilgili bir takım özellikleri ortaya çıkarmak gibi bir amaç taşımamaktadır.

BÖLÜM -1 : KİŞİLER HAKKINDA BİLGİLER

- Doğum yeriniz ve yılınız :
- Cinsiyetiniz a) ☐ Erkek b) ☐ Kadın
- En son mezun olduğunuz okul ve bölümü :
- Bildiğiniz yabancı dil ve seviyesi
- a) İngilizce b) Fransızca c) Almanca d) Diğer (Belirtiniz).....
- ☐ Az ☐ Az ☐ Az ☐ Az
- ☐ Orta ☐ Orta ☐ Orta ☐ Orta
- ☐ İleri Düzey ☐ İleri Düzey ☐ İleri Düzey ☐ İleri Düzey

BÖLÜM -2 : GÖREV İLE İLGİLİ BİLGİLER

- Fiili görev unvanınız aşağıdakilerden hangisine uygundur?
- a) ☐ Müdür
- b) ☐ M. Yardımcısı
- c) ☐ Şube Md.
- d) ☐ Daire Başkanı
- e) ☐ Diğer (Belirtiniz).....
- Bulduğunuz göreve başlama tarihiniz./...../.....
- Daha önceki fiili göreviniz?
- Daha önceki görev yeriniz? (Kurum ve Kuruluş).....
- Toplam hizmet yılınız?

BÖLÜM -3: YETİŞTİRME VE EĞİTİM İLE İLGİLİ BİLGİLER

- 1- Lisans üstü (Master) dereceniz var mı?
a) ☐ Evet b) ☐ Hayır
- 2- Cevabınız “Evet” ise aşağıdakileri cevaplar mısınız ?
a) Yapıldığı yer :
.....
b) Konusu :
- 3- Doktora eğitimi aldınız mı?
a) ☐ Evet b) ☐ Hayır
- 4- Cevabınız “Evet” ise aşağıdakileri cevaplar mısınız?
a) Yapıldığı yer (Ülke) :
.....
b) Konusu :
- 5- Bulunduğunuz göreve başladıktan sonra herhangi bir hizmet içi eğitim aldınız mı?
a) ☐ Evet b) ☐ Hayır
- 6- Cevabınız “Evet” ise aşağıdakileri cevaplar mısınız ?
a) Türü :
b) Süresi :
c) Yeri :
.....
d) Konusu :
- 7- Yurtdışına çıktınız mı?
a) ☐ Evet b) ☐ Hayır
- 8- Cevabınız “Evet” ise aşağıdakileri cevaplar mısınız?
a) Ülke adı :
b) Süresi :
.....
c) Bulunma nedeniniz :
.....
- 9- Yurtdışında bulunma nedeniniz eğitim ya da araştırma veya inceleme ise :
Konusu :
.....
- 10- Bulunduğunuz görevi başarı ile yürütebilmek için yaşın önemli olduğuna inanıyor musunuz ?
a) ☐ Evet b) ☐ Hayır
- 11- Cevabınız “Evet” ise hangi yaş uygundur?

- 12- Bulunduğunuz görevde başarılı olabilmek için en az kaç yıl hizmet gerektiğini düşünöyorsunuz?
- ☐ 1-3 ☐ 3-5 ☐ 5-10 ☐ 10-15 ☐ 20 ve üstü
- 13- Üst düzey yöneticilerin okulda aldıkları eğitimin atandıkları görev için yeterli olduğuna katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 14- Şu anda görevde bulunan üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitime ihtiyacı olduğunu düşünöyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 15- “Ülkemizde sadece üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla merkezi bir eğitim sistemi kurulmalıdır” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 16- Üst düzey yönetici seçiminde sizce aşağıdakilerden hangisi önemlidir? (Önemli bulduğunuz bir seçeneği işaretler misiniz?)
- a) ☐ Kariyer
b) ☐ Liyakat
c) ☐ Hizmet Yılı
d) ☐ Referans
e) ☐ Eğitim
- 17- Üst düzey yöneticiler için uygulanacak bir kamu yöneticisi geliştirme programına ihtiyaç olduğunu düşünöyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 18- “Yöneticinin karar alma yeteneğinin geliştirmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 19- “Yöneticinin gereksinimi olan bilgi birikiminin kazandırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 20- “Yöneticinin sorumluk alma yeteneğinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum

- 21- “Yöneticinin insanları yönetebilme becerisinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 22- “Yöneticinin örgüt yönetimine bağlılığının artırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 23- “Yöneticiye kendini ispatlanma olanağının verilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 24- “Yöneticinin örgütsel vizyon ve misyona katkısının artırılması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 25- “Yöneticinin yönetsel becerilerinin geliştirilmesi konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 26- “Yöneticinin örgüt faaliyetlerini öğrenmelerinin sağlanması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum
- 27- “Yöneticinin denetim altında gelişmesinin sağlanması konusunda kamu yönetimi eğitimi alması gereklidir” görüşüne katılıyor musunuz?
- ☐ Kesinlikle Katılmıyorum ☐ Katılmıyorum ☐ Katılıyorum
- ☐ Kısmen Katılıyorum ☐ Kesinlikle Katılıyorum

(EK-2)

3149 SAYILI KANUNUN METNİ

“Madde 1- Bu Kanunun amacı, üst düzey yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemektir”.

“Madde 2- Bu Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam ve Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle, Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı’yla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar”.

Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığı’nın teklifi üzerine, Silahlı Kuvvetler personelinin bu iç kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığı’nın teklifi, üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile olur.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenlenir.

“Madde 3- Eğitimin yapılacağı yerler, eğitime katılacakların tespiti, eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir”.

“Madde 4- Üst kademe yöneticilik programına katılacaklarda aranacak şartlar aşağıda belirtilmiştir.

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

“Madde 5- Bu kanuna göre eğitim programlarına katılacaklar eğitim süresince izinli sayılırlar. Aylık ücret, yan ödeme, ek gösterge, konut tahsisi gibi mali ve sosyal hak ve yardımlarını kısıntısız olarak kendi kurum ve kuruluşlarından alırlar”.

“Geçici Madde 1- Halen üst kademe yöneticisi olarak çalışanlarla daha önce bu görevlerde çalışmış olanlar, bu kanunda öngörülen eğitimi görmüş sayılırlar.”

“Madde 6- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer”.

“Madde 7- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür”.

(EK-3)**ANKET UYGULAMASI YAPILAN KAMU KURUMLARININ LİSTESİ**

Bayındırlık Müdürlüğü
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müdürlüğü
DSİ 9.Bölge Müdürlüğü
Defterdarlık
Elazığ Valiliği
Esnaf ve Sanatkarlar Odası
Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü
Orman İl Çevre Müdürlüğü
İller Bankası 12.Bölge Müdürlüğü
İl Özel İdare Müdürlüğü
Köy Hizmetleri 7.Bölge Müdürlüğü
Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü
Kültür Müdürlüğü
Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü
Posta İşletmeleri Müdürlüğü
Sağlık İl Müdürlüğü
Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü
Sanayi ve Ticaret Odası
Sivil Savunma Müdürlüğü
Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü
Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü
Tapu ve Kadastro İl Müdürlüğü
Tarım İl Müdürlüğü