

YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ : FEDERAL ALMANYA ÖRNEĞİ

Tacettin KARAER*

GİRİŞ

Toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmenin gerektirdiği üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi sorunu, özellikle son yıllarda ulusal ve uluslararası düzeylerde yoğun biçimde tartışılmakta; konu bir yandan ulusal yönetim sistemlerini toplumsal değişmelere koşut olarak yeniden düzenlemeyi öngören çabalar içinde giderek önem kazanırken, öte yandan da uluslararası örgütlerin etkinliklerine sık sık konu olmaktadır.¹ Bu gelişmeye yol açan etmenleri başlıca iki grupta dile getirmek olanaklı görünmektedir: Bunlardan ilki, toplumsal gelişmeye koşut olarak kamu hizmetlerinin giderek çeşitlenmesi artmasının yeni teknoloji ve yönetsel yöntemleri kullanarak karmaşık örgütsel sorunları çözmeye yeterli yönetsel kadroya zorunluluk duyulması,² ikincisiyse yöneticiliğin «doğuştan gelen bir yeti» olduğu inancından arınılarak yöneticilerin eğitilmesine ilişkin etkin adımlar atmaya dönük anlayışın doğmuş olmasıdır.

Üst düzey yöneticilere atfedilen işlevler, (salt yönetsel ya da siyasal - yönetsel) bunların göreve getiriliş yöntemleri gibi yetiştirilmelerine ilişkin uygulamalar da ülkeden ülkeye farklılık göstermekte, tüm ülkeler için geçerli ortak bir eğitim modelinden sözedilebilmesi, temel olarak toplumsal yapıların farklılığı yüzünden olanaklı olamamaktadır.³ Gelişmiş ülkeler gibi gelişmekte olan ülkeler de çeşitli uluslararası kısıtlamalara karşın kendi toplumsal koşullarının, siyasal - yönetsel sistemlerinin gerektirdiği yöneticileri yetiştirme uğraşı içinde bulunmaktadır.⁴ Kamu kurum ve kuruluşlarının kaliteli noktalarında görev alacak yöneticilerin yetiştirilmesi sorununu bütünüyle çözüme bağlamış bir ülkeden sözedilmesi olanaklı değildir. Örneğin kamu yönetimine personel alımını ve hizmet öncesi eğitimi belirli ilkelere bağlayıp yaşama geçirebilen Federal Almanya'nın aynı başarıyı, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi alanında gösterebildiği savunulamaz.

* TODAIE Asistanı.

1 Buna bir örnek olarak Birleşmiş Milletler'ce Pakistan'ın Lahor kentinde 20 - 26 Nisan 1987 tarihleri arasında gerçekleştirilen «Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Personel Koleji ve Kamu Yönetimi Enstitülerinin Rolü» başlıklı toplantı verilebilir.

2 Carl Böhrer, «Fortbildung als Mittel zur Verbesserung der Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, *Verwaltung und Fortbildung*, 1975/4, ss. 119 - 133.

3 Helmut Lecheler, *Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1988, s. 202.

4 Ülkesel düzeydeki girişimler için bkz. Turgay Ergun, *Yöneticilerin Yetiştirilmesi*, TODAIE, Ankara, 1988.

Konuya ilişkin kuramsal tartışmaların dışta tutulduğu bu yazıda, F. Almanya'nın kamu yönetimine üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla oluşturduğu kurumlarla, bunların eğitim programları ve programların yürütülüşü ana hatlarıyla sergilenecek ve sonuçta Türkiye için alınabilecek derslere değinilecektir.

YÖNETİCİ EĞİTİM MERKEZLERİ

F. Alman kamu yönetimine üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla oluşturulan eğitim merkezlerini ana hatlarıyla tanıtmaya geçmeden önce, iki noktanın vurgulanması gerekmektedir: Herşeyden önce ülkede yöneticilerin özel olarak yetiştirilmesi konusunda ilgili çevreler ilkece görüş birliği içindedir.⁵ Tartışmalar eğitim merkezi, eğitim programı gibi işleyişe ilişkin alanlarda odaklaşmaktadır. İkincisi, ülkenin federal bir yapıya sahip olması merkezileştirilmiş, tüm ülke için geçerli bir yönetici eğitiminin güçleştirmektedir. Eyaletler kendi personel politikalarını kendileri belirlediklerinden, yöneticilerinin eğitimi sorununu da ilk planda kendi eyaletleri içinde çözüme arayışına gitmektedirler. Ancak bu, onların ülke düzeyindeki yöneticilik eğitim girişimine katılmalarını engellemektedir. Öte yandan, Federal Posta Örgütü, Demiryolları İşletmesi ve Federal Polis gibi ülke çapında hizmet götüren kuruluşlarla görevleri belirgin özellik gösteren Dışişleri, Savunma ve Maliye Bakanlıkları yönetici yetiştirme sorunlarını kendi eğitim merkezlerini kurarak çözüme bağlamışlardır.⁶

Özünde federal düzeyde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine dönük Fransa'daki, «Ecole Nationale d'Administration» (ENA) ya da Türkiye'deki «Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü - TODAİE» gibi merkezi bir kurum bulunmamaktadır. F. Almanya'da bugün ülke çapında etkinlik veren iki kamu yönetimi eğitim merkezi olan Federal Kamu Yönetimi Akademisi (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) ile Yönetim Bilimleri Yüksekokulu (Hochschule für Verwaltungswissenschaften) önemli işlevler görmelerine karşın bir yüksek yöneticilik eğitim merkezi olmaktan uzaktır. Böylesi bir oluşuma Eyaletler düzeyinde rastlanmakta ve 2 eyalette, (Bavaryen ve Baden Württemberg) Yöneticilik Eğitim Merkezi bulunmaktadır. Bunlara, yukarıda anılan eğitim kurumlarından Akademi'ye kısaca değinilmesinden ve Yüksekokul'un tanıtılmasından sonra yer verilecektir.

1969 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan **Federal Kamu Yönetimi Akademisi**, ülke çapında hizmet götüren tipik bir hizmet - içi eğitim merkezidir. Ancak Akademi özellikle 1976 yılından başlayarak üst düzey

5 Bknz. Carl Böhrer, «Anmerkungen zur Führungsausbildung in Bund und Ländern: Anforderungen und Realität», H. Siedentopf, *Führungskräfte in der öffentliche Verwaltung*, Baden - Baden, 1988 içinde, ss. 157 - 163.

6 Anılan eğitim merkezlerinin isimleri sırayla şöyledir: Die Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost, Die Zentrale Aus- und Fortbildungsstätte der Deutschen Bundesbahn, Die Polizei Führungsakademie, Die Aus- und Fortbildungsstätte des Auswärtigen Amtes, Das Zentrum der Bundeswehr für Innere Führung und die Führungsakademie der Bundeswehr, Die Bundesfinanzakademie. Bu eğitim kuruluşları için bkz. *Verwaltung und Fortbildung*, Sonderheft içinde «Fortbildungseinrichtungen des Bundes».

yöneticilerin yetiştirilmesine dönük seminerler de düzenlenmektedir. 4 hafta süren üst düzey yöneticiliğe hazırlık semineri 1988 yılı sonuna kadar 42 kez düzenlenmiştir. Seminerlerde kamu kuruluşlarında Liderlik, Güdüleme Yöntemleri, Eşgüdüm Sorunları, İletişim ve Yönetimdeki Yeri, Sorun Çözme ile Planlama ve Karar Verme Teknikleri gibi genel konular yanında belli örgütlerdeki belli yönetsel boyutlar da (İçişleri Bakanlığı'nda Eşgüdüm Sorunu gibi) işlenmektedir.⁷

YÖNETİM BİLİMLERİ YÜKSEKOKULU⁸

Rheinland Pfalz Eyaleti'nin Speyer kentinde kurulu bulunan Yüksek okul bilimsel, yönetsel ve akçal özerkliği bulunan, üniversitelerle eşdeğer bir eğitim merkezidir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1947 yılında bölgedeki işgal gücü Fransızların etkisiyle ve ENA'yı andırarak biçimde resmi «Yönetim Bilimleri Devlet Akademisi» olarak kurulmuştur. Okul bugünkü adıyla, özerk yapısına 1950'de çıkarılan kuruluş yasası ile kavuşmuş; 1952 yılındaki ilk bir düzenlemeyle okul bütçe ve etkinliklerine Federal Devlet'in yanısıra Eyaletlerin de katılımı hükmüne bağlanmıştır.

Okulun üç temel organı bulunmaktadır: Bunlar Rektör, Senato ve Yönetim Kurulu'dur. Rektör Okul'da görevli profesörler arasından 2 yıllık bir süre için seçilmektedir. Senato; Rektör, 8 profesör, 3 araştırma görevlisi, 3 öğrenci temsilcisi ve 1 okul personelinden oluşmakta ve okul etkinlikleriyle yürütülüş biçimlerini karara bağlamaktadır. Başkanlığını Okul'un bulunduğu Eyalet'in Başbakanlık Müsteşarı'nın yürüttüğü Yönetim Kurulu'nun üyeleri, Federal Devlet ve Eyalet temsilcileridir. Kurul, programların yürütülüşüne ilişkin çok genel öneriler getirmekle yetinmektedir.

Etkinlikleri

Yüksek okul'un etkinlikleri iki temel başlıkta toplanabilir. Eğitim Etkinlikleri ve Araştırma - Yayın. **Eğitim Etkinlikleri** başlıca 4 grupta incelenebilir.

1. İlk gruba Federal İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun seçip gönderdiği yüksek yönetici adayları ile genç hukukçulara yönelik bir dönemlik (3 ay) eğitim programı girmektedir.

2. Okul'un temel etkinliği, 1976 - 1977 Akademik döneminde başlatılan **yüksek lisans (master) programıdır.**⁹ Başvuru için kamu görevlisi olma koşulu bulunmayan programın dersleri 2 dönem sürmekte ve başarılı olanlar kendilerine okulca verilen belirli bir konuda ve 6 hafta içinde, 30 sayfadan az olmayan bir tez yazmaktadırlar. İki dönem arasında belirli bir kuruluşta 2 ay staj yapmak zorunlu bulunmaktadır. Staj kent ve kurumları öğrenci-okul işbirliği ile belirlenmekte ancak staj kurumunun öğrencinin Okul'da seçtiği temel ya da yan bölüm ile ilintisi bulunması gerekmektedir. Okul'un baş-

7 Karl - Heinz Mattern, *Allgemeine Verwaltungslehre*, Regensburg, 1982, ss. 210 - 211.

8 Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Broşür, Speyer, 1989.

9 Bknz. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, *Verwaltungswissenschaftliches Aufbaustudium* Speyer, 1989 ve Das Verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium, ein Leitfadens, Speyer, 1988, s. 4.

langıcında her öğrenci beş alandan birini temel ötekini de yan alan olarak seçip, dersleri de bu bölüme dönük olanlardan seçerek dilediği alanda uzmanlaşma olanağı bulmaktadır. Anılan alanlar; Personel Yönetimi, Örgütlenme ve İletişim Teknolojisi, Planlama ve Karar Verme, Devlet ve Ekonomi ile Yönetim - Uluslararası Düzen ve İlişkiler'dir.

Yüksek Lisans Programına katılım, adayların üniversite öğrenimindeki başarı durumu ve öğrenim alanına göre belirlenmekte, belirli bir giriş sınavı bulunmamaktadır. Yüksekökol şü alanlardan mezun adaylara öncelik vermektedir: Toplumsal Bilimler, Hukuk ve Ekonomi. Programa katılanların mezun oldukları okullara göre dağılımını gösteren aşağıdaki tablo aydınlatıcı olacaktır.

Akademik Dönem	Toplumsal				
	Bilimler	Hukuk	Ekonomi	Diğerleri	
1976/77	36	6	15	15	—
1977/78	28	6	13	7	2
1978/79	55	20	17	17	—
1979/80	28	10	12	6	5
1980/81	23	7	3	8	5
1981/82	43	19	9	10	7
1982/83	31	11	8	5	3
1983/84	40	27	8	2	7
1984/85	43	20	14	2	5
1985/86	36	21	6	6	2
1986/87	27	17	6	2	3
1987/88	21	9	7	2	—
Toplam	411	173	118	82	40
%	100	42.1	28.7	19.9	9.7

Programa başvuran adayların kamu görevlisi olması zorunluluğu bulunmamakla birlikte uygulamada çoğunluğu kamu görevlileri oluşturmaktadır. 1986 - 1987 yılları arasında en çok temsil edilen öğrenci kaynakları sırasıyla şöyle olmuştur: Özel Sektör (40 öğrenci), Eyaletler (38), Vakıflar (29), Araştırma ve Eğitim - Öğretim (28), Federal Yönetim (24), ve Yerel Yönetimler (23).

Yönetim Bilimleri Yüksekökolünün üst düzey yöneticiliğe dönük eğitim etkinliği taşıyan yüksek lisans programına her akademik dönem gelişmekte olan ülkelerden 15 kamu görevlisi katılmaktadır. Bu uygulamaya Okul'un uluslararası kalkınma için Federal Alman Vakfı¹⁰ (Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung) ile işbirliği sonucu 1983'den beri yer verilmektedir. Anılan Vakıf gelişmekte olan ülkelerin yönetsel yapılarının iyileştirilmesine dönük çalışmalarını içinde her iki yılda bir bu ülkelerdeki kamu yönetimi oku

10 Vakıf'a ilişkin bilgi için bkz. Wolfgang F. Von Richthofen, «Verwaltungszusammenarbeit in der Entwicklungspolitik», öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland (K. König ve diğerleri), Baden - Baden, 1981, s. 424 - 426.

ya da Enstitülerinin genç eğitim - öğretim - araştırma elemanlarından 15'ini 2 yıllık bir süre için burslu olarak F. Almanya'ya davet etmektedir. Adaylar Berlin'de belirli bir süre Temel Almanca kursundan geçtikten sonra Speyer'e geçerek şözkonusu yüksek lisans programına katılmaktadırlar.

3. Okulda doktora yapmak da olanaklıdır. Bunun ön koşulları ayrıca 2 dönem ders izlemek ve birlikte çalışma konusunda profesörlerden biriyle anlaşmaktır. Üniversiteler gibi Yönetim Bilimleri Yüksekokulu'nda da profesörlüğe yükselmek olanağı bulunmaktadır. Bu salt okul'a özgü bir profesörlük olmayıp, üniversite profesörlüğü niteliğini taşımaktadır. Okul'un bu niteliği, bir yandan Federal Almanya'daki yüksek öğretim sistemi içindeki önemli yerini vurgularken, öte yandan da gelişmekte olan ülkelerdeki benzeri eğitim kuruluşlarından temel bir üstünlüğünü de göstermektedir.

4. Eğitim etkinliklerinden sonuncuyu, Okul'un ilk iki etkinlik için kapalı bulunduğu aylarda gerçekleştirilen kısa süreli eğitim programları oluşturmaktadır. Okul bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen istek üzerine yönetim kuram ve uygulamasının farklı boyutlarına ilişkin çoğu birkaç haftayı geçmeyen seminerler düzenlemektedir.

Araştırma ve Yayın : Yönetim Bilimleri Yüksekokulu'nun düzenli olarak çıkardığı bir süreli yayın yoktur. Güncelliği olan ya da belirgin özelliği bulunan araştırma ve öteki bilimsel çalışmalar okulun adını taşıyan bir seri içinde ve rapor biçiminde yayınlanmaktadır. Ancak özgün araştırma çalışmaları 1976 yılından başlayarak okul ile yakın işbirliği içinde ayrı bir çatı altında yürütülmektedir. Okul'dan bağımsız bir örgütlenme ve bütçeye sahip bulunan **Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü**, bir yandan Enstitü'ye üye profesör ve öteki akademisyenlerin araştırmalarını yayınlarken öte yandan da kurum ve kuruluşların istemleri üzerine yönetsel danışmanlık yapmaktadır.

Bütçesinin yarısı F. Devlet ve eyaletlerce karşılanan Enstitü, temel olarak kamu yönetimi kuram ve uygulamasına ilişkin araştırmalar yapmakla resmi olarak görevlendirilmiş bölgedeki eyaletin başbakanlığına bağlı bir merkezdir. Enstitüde 1978'den 1988 yılı sonuna kadar 108 araştırma projesi sonuca bağlanmış ve bunlardan 91 i Araştırma Raporu adı altında Enstitü'ce yayınlanmıştır.¹¹

Okulun tüm bunlara eklenecek öteki bir etkinliği de hemen her yıl devlet, Hukuk, Siyaset ve Yönetim gibi temel toplumsal alanların farklı boyutlarının tartışıldığı, kuramcılarla uygulamacıları biraraya getiren sempozyumlardır.¹²

11 Enstitünün kurumsal yapısı ve teknikleri için bkz: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, **Forschung über und für die öffentliche Verwaltung**, Speyer, Nisan 1989.

12 Örneğin 20 - 22 Nisan 1988 günlerinde Okul'da Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü ile işbirliği içinde «Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Yetiştirilmesi» başlıklı bir sempozyum gerçekleştirilmiş ve ülke çapında geniş bir katılıma tanık olunmuştur. Sempozyuma sunulan bildiri ve tartışmalar için bkz: Siedentopf, **Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung**.

BAYERN YÖNETİCİ EĞİTİM PROGRAMI¹³

1. Almanya'da doğrudan üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine dönük ilk girişim, 1968 yılında Baviera (Bayern) eyaletinde¹⁴ gerçekleştirilmiş ve Eyaletin aralıksız sürdürdüğü Yöneticilik Eğitim Programı'nı (Lehrgänge für Verwaltungsführung) 1988 yılı sonuna kadar 153 kamu görevlisi izlemiştir. Eyalet Başkanlığına bağlı olarak yürütülen program için Akademi ya da başka adla anılan bir örgüt kurulmamıştır. Program kamu kuruluşlarıyla üniversiteler ve öteki bilimsel eğitim ve araştırma merkezlerinden davet edilen uzmanlarla yürütülmekte, sürekli bir eğitim kadrosu bulunmamaktadır.

Başvuru Koşulları

Program için adaylık, kamu kuruluşları aracılığıyla olabilmektedir. Adayların taşınması gerekli koşullar şöyledir :

- Kamu görevlisi olmak ve özlük hakları açısından yüksek yönetici olabilme özelliklerini taşımak,
- 30 - 45 yaşları arasında bulunmak ve
- İngilizce ya da Fransızca dillerinden birini iyi derecede bilmek.

Bu koşulları taşıyan adaylar Başbakanlık, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarında oluşturulan jürilerden geçerek programa kabul edilmektedir. Öteki deyişle belirli bir sınav bulunmayıp, anılan mülakatlar sınav yerine geçmektedir. Görüşmelerde adaylarda,

- Kendini yenilemeye, geliştirmeye açık olma
- Birlikte çalışma konusunda yetenekleri bulunma
- Belirlenen amaçlara belirli bir sistem içinde ve dinamik biçimde ulaşma becerisini taşıma gibi beceri ve deneyimler aranmaktadır. Adayların bitirdikleri üniversite ve bölümler konusunda herhangi bir ayırım öncelik sözkonusu değildir. Bununla birlikte bugüne dek programı izleyen toplam 153 kişiden yaklaşık yarısı hukuk kökenlidir. Programda belirli kuruluşlar için belli sayıda kontenjan ayrılmayıp kimi örgütlerden daha çok sayıda aday alınması yoluna gidilmektedir.

13 Programa ilişkin bilgiler temel olarak şu kaynaktan alınmıştır: Rudolf, Baer, «Lehrgänge für Verwaltungsführung des Freistaates Bayern», Siedendopf a.s. içinde ss. 73 - 82.

14 Bilindiği gibi, bir Orta Avrupa ülkesi olan Federal Almanya Cumhuriyeti her biri tarihsel özellikler taşıyan 11 Eyaletten oluşan federal bir devlettir. Her eyaleti n yasama, yargı ve yürüme erkleri bulunmakta; Eyaletlerin görev ve yetki çevresi ilkece Anayasanın Federal Yönetime tanıdığı tüm alanları kapsamaktadır. Bununla birlikte kültür politikasına, eğitim, öğretim ile idüzenin sağlanmasına ilişkin etkinlikler Eyaletlerin yetki sınırında kalmaktadır. Bu çerçevede, Eyaletlerin kendi kamu kurum ve kuruluşlarına üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla kurumlar oluşturmaya da yetkilidir. F. Almanya'nın genel siyasal ve yönetsel yapısı için şu çalışmaya başvurulmalıdır. Thomas Ellwein ve Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1987; özellikle ss. 342 - 414.

Programın İçeriği

Toplam 14 ay süren Bayern Eyaleti Yönetici Eğitim Programı, yönetim ve yöneticilik konularının işlendiği Genel Giriş dışında beş bölümden oluşmaktadır. **Ekonomi ve Maliye** başlıklı ilk bölümde katılanlara, yönetimin mali boyutunu doğru biçimde kavramaya dönük kuramsal bilgiler verilmektedir. Bölümün uygulama kısmına yapılan **Özel Sektör Stajı** oluşturmaktadır. Uygulamanın gerekçesi şöyle açıklanmaktadır: Kamu kuruluşları başarısız olduğunda, bunların özel sektöre devri gündeme gelmektedir. Özelleştirme¹⁵ neden bir çözüm olarak sunulmaktadır? Özel Sektör kuruluşlarının işleyişine egemen olan ilkeler nelerdir? Bunlardan kamu yönetiminde yararlanılması olanaklı değil midir? Programa katılanların birinci bölümle, kamu yönetiminin bu önemli ve güncel sorununun çözümüne ışık tutacak bilgi ve deneyim kazanmaları öngörülmüştür.

İkinci Bölümde, yönetim etkinliklerinin halka sunulması ve halkın götürülen hizmetlere ilişkin tepkilerinin alınması (**Öffentlichearbeit - Halkla İlişkiler**) konusu işlenmekte, bu çerçevede kuramsal çalışmaların yanısıra 2 hafta süreli bir de **Basın Stajı** gerçekleştirilmektedir. Programa katılan kamu görevlilerinin herbiri bir gazete ya da radyo -televizyon kuruluşunda bir yandan basına açıklamalarda bulunma, gazetecilerle görüşme, basın toplantılarına yetkili ya da yardımcı olarak katılma gibi uygulamalı çalışmalarla iletişim becerisini geliştirirken, öte yandan da kitle iletişim araçlarının kurumsal yapılarını ve işleyişlerini, haberleri bilgileri değerlendirip kitleye sunma yöntemlerini yakından görmektedir.

Bayernteil olarak anılan üçüncü Bölümde, Programın yürütüldüğü Eyalet olan Bayern, tarihi, kültürü, ekonomisi, siyasal ve yönetsel yapısıyla tanıtılmakta, **Eyalet Parlamentosu**, kiliseler, işçi ve işveren **konfederasyonları** gibi önemli yerel kuruluşlar ziyaret edilmektedir.

Programın dördüncü Bölümünde Bayern Eyaletinin F. Almanya içindeki konumu tüm boyutlarıyla belirlendikten sonra, Federal Anayasa ve öteki önemli federal kurumlar tanıtılarak, Federal Parlamento ve Başbakanlık gibi önemli organlar ziyaret edilmektedir. Özel statüsü nedeniyle Batı ve Doğu kesimiyle Berlin'in de gezilip görüldüğü bu bölümde, ayrıca Avrupa ve Avrupa Topluluğunun (AT) F. Almanya ve Bayern açısından anlamı işlenerek AT merkezine bir de gezi düzenlenmektedir.

Son Bölüm Programın **uluslararası boyutunu** oluşturmaktadır: Günümüzde siyasal ve ekonomik ilişkilerin giderek geliştiği gerçeğinden yola çıkılarak ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelere 4-5 hafta sürelerle geziler yapılmaktadır. Katılanlara özel ilgi duydukları alanlarda bilgi toplama vb. için zaman ve olanığın da tanındığı bu gezilerden Program yöneticileri ikili bir yarar ummaktadırlar: **Yabancı dilin geliştirilmesi ve öteki ülkelerin siyasal-yönetsel sistemlerin incelenip, F. Almanya uygulamasından ayrılan boyutla-**

15 F. Almanyadaki özelleştirme çalışmaları için şu kaynağa başvurulabilir: Klaus König, **Developments in Privatization in the Federal Republic of Germany**, Speyerer Forschungsberichte 66, Speyer 1988.

rın belirlenmesi, görüş açısının genişlemesi.

Programın Değerlendirilmesi

Programın sonunda herhangi bir sınava yer verilmemekte, bir hafta süren bir **Değerlendirme Semineriyle** yetinilmektedir.

Değerlendirmede uluslararası bilgi ve deneyimler paylaşılmakta, programın her bir aşama ya da bölümü grupça tartışılmaktadır. Programı izleyen grubun, programa ilişkin görüşü hazırlanan bir **Değerlendirme Raporu** ile sorumlulara sunulmaktadır. Raporunda genel görüşlerin yanısıra farklı görüş, eleştiri ve önerilere de yer verilmektedir.

Eugüne kadar Bayern Yönetici Eğitim Programı'na katılan 153 kamu görevlisinin büyük bir bölümü Federal Devlet, Eyaletler ve Yerel Yönetimler düzeyinde üst düzey yöneticilik görevlerine götörilmiştir. Bunlar arasında Federal Bakanlık Müsteşarı ve bir büyük kentin belediye başkanı¹⁶ da bulunmaktadır.¹⁷

BADEN - WÜRTTEMBERG EYALETİ YÖNETİCİLİK AKADEMİSİ

Akademinin Kuruluşu ve Amaçları

Baden Württemberg Eyaleti Yöneticilik Akademisi (Führungsakademie des Landes Baden - Württemberg) çalışmalarını 1985 yılı içinde tamamlayan Eyalet İdari Reform Komisyonu'nun önerisi¹⁸ üzerine kurulmuş ve Ekim 1986 da etkinliklerine başlamıştır.

Karlsruhe kentinde bulunan Akademi özerk olmayıp, Eyalet Başbakanlığına bağlı, Eyalet Personel Politikasının temel bir kurumudur. Yönetim sorumluluğunu Akademi Başkanı ile Genel Sekreteri yerine getirmektedir. Bunun dışında bir de Danışma Kurulu bulunmaktadır. Başkanlığını Eyalet Başbakanının yaptığı Kurul'un üyeleri, üst düzey bürokratlar, bilim adamları, özel sektör temsilcileri, hukukçular ve kimi politikacıdır. Kurul bir yandan üst düzey yönetici eğitim programına dönük öneriler üretirken, öte yandan da yurt içi ve yurt dışında staj merkezleriyle bağlantılar kurulmasında Akademiye yardımcı olmaktadır.¹⁹

Kendi eğitim-öğretim kadrosu bulunmayan Akademi, bu gereksinimi Eyalet üst düzey yöneticileri, özel sektörden yöneticiler ve çeşitli eğitim ku-

¹⁶ Federal Almanya, ülkemizde olduğundan oldukça farklı bir yönetsel yapıya sahiptir. Bu yapılanmada, yerel yönetimler etkin bir rol oynamaktadır. İllerde ayrıca vali yoktur, Belediye Başkanı hem merkezi hem de yerel yönetimin ildeki sorumlusudur. F. Almanya'nın yerel yönetim sistemi için şu Türkçe çalışmaya başvurulabilir: Selçuk Yalçındağ, Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 1, Mart 1989, ss. 33 - 66.

¹⁷ Baer, a.g.s. 79.

¹⁸ Komisyonun yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla özel bir merkezin oluşturulması yolundaki önerisi için bkz. *Bericht der Kommission Neue Führungsstruktur Baden - Württemberg*, Cilt 2, Temmuz 1985, s. 196 - 218.

¹⁹ *Führungsakademie des Landes Baden Württemberg*, Broşür, Karlsruhe, Mart 1989, s. 5.

rumlarında görevli bilim adamlarıyla gidmektedir.

Akademinin amacı şöyle belirlenmiştir: Eyalet sınırları içindeki yöneticilik yeteneği bulunan genç ve nitelikli memurları seçerek;

- Onların yöneticilik becerilerini geliştirmek, duyarlılıklarını artırmak
- Özel sektör ve ulusal düzeyde deneyim kazanmalarına olanak yaratarak karşılaştırma yapabilecek nitelikte ve gelişmelere açık olmalarını sağlamak ve
- Demokratik anlayış içinde birlikte çalışma ruhu aşılıp geliştirmek.

Kurucularına göre, bu amaçlara dönük uygulama ağırlıklı bir eğitim katalanların;

- Kişisel yeteneklerini geliştirecek,
- Mesleki bilgilerini zenginleştirecek
- Grup çalışması disiplini kazandıracak
- Çağdaş bir yönetim için yaratıcı düşünce üretmelerine katkıda bulunacak ve
- Çalışma sonuçlarını kitle iletişim araçları yoluyla kitleye etkin biçimde sunma becerisi kazandıracaktır.²⁰

Eğitim Programı

Akademinin Programı 15 ay sürmekte ve her programı yaklaşık 20 kamu görevlisi izlemektedir. Programa Baden - Württemberg Eyaletinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları aday gösterebildiği gibi kişiler de bireysel olarak başvuruda bulunabilmektedir.²¹ Başvuru koşulları şöyledir :

- Üst düzey derecelerde bulunmak (Türkiye'deki 1 - 4 dereceler gibi)
- 40 yaşından büyük olmamak
- İngilizce ya da Fransızca dillerinden birini iyi bilmek.

Bu koşulları taşıyan ve başvuruları Akademi tarafından uygun bulunan adaylar 5 aşamalı bir sınavdan geçmektedir. Sınavın aşamaları şöyledir;²²

- Yazılı olarak verilen belirli sorunlara çözüm üretme
- Kısa bir hazırlık süresinden sonra belli bir konuyu jüri önünde sunma
- 4 lü, 5 lü gruplar içinde bir konudaki tartışmaya katılma
- Kişilik ve programdan beklentilere ilişkin sorular

²⁰ Anılan broşür, s. 4.

²¹ Özel Sektör ve Belediyelerin aday göstermesi durumunda Programa alınacak öğrenci sayısı 20 yi aşmaktadır. Bakanlıklar kendi aralarında anlaşarak 20 kişilik kadro için Akademiye toplam 40 aday göstermektedirler.

²² Müller, «Die Führungsakademie des Landes Baden - Württemberg», Siedentopf, a.e. s. 84 - 85.

— Yabancı dil.

Sınavlar Haziran - Temmuz aylarında oluşturulan bir değerlendirme merkezinde yapılmakta ve ortalama 2-3 gün sürmektedir. Sınav jürisi (20 kişi) kamu yönetimi ve özel sektörde çalışan üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır.

Değerlendirme sonunda başarılı bulunan adayların izlediği 15 aylık Yöneticilik Programı şu aşamalardan oluşmaktadır.²³

Temel kurs (Akademide)	3 ay
Özel Sektörde staj	3 ay
Kursun devamı (Akademide)	4 ay
Tatil	1 ay
Uluslararası Staj	3 ay
Deneyimlerin Değişimi ve Programın	
Değerlendirilmesi	1 ay

Programın Akademide yürütülen bölümünde aşağıdaki konular uygulama ağırlıklı olarak işlenmektedir.²⁴

Toplum ve Siyaset	Yönetime Giriş	Ekonomi	İletişim/Grup Çalışması
Siyaset kuramı	Yönetim ve Yöneticilik Stratejisi	İşletme	Konuşma ve Toplantı Yönetme Sanatı
Anayasa ve Siyaset	Yönetsel Strateji ve Çalışma Yöntemleri	İşletme Yönetimi	Yaratıcılık Teknikleri
Basın	Kamu Maliyesi	Bankaların İşlevleri	Sorunları Ortaya Koyma
Eyalet ve politika	Mali denetim	İşletme Yönetimi (Uygulamalı)	Dil ve Spor
Eyalet Tarihi	İletişim Teknolojisi	Mikro ve Makro Ekonomi	Grup Çalışması
Avrupa	Yerel Yönetimler Sorun Belirleme - Çözme Yöntemleri	Karar Kuramı	

Temel Sorunlar

Stajlar : Biri Eyalet sınırları içinde, öteki uluslararası bir örgüt ya da

²³ Müller, a.g. s. 87.

²⁴ Führungrakademie des s. 13.

bir ülke kamu yönetiminde gerçekleştirilen stajlar, Yöneticilik Akademisi'nin yürüttüğü programın önemli bir kesimini oluşturmaktadır. Programa katılanlar Eyalet sınırları içindeki sanayi kuruluşları, bankacılık ya da sigortacılık gibi F. Almanya'da oldukça gelişmiş bulunan hizmet alanlarında da staj yapma olanağına sahip bulunmaktadırlar. **Özel Sektör kuruluşlarında** yapılması öngörülen bu 3 aylık staj ile Akademi şunları amaçlamaktadır;

- Katılanlara işletme yönetimini tanıtmak ve kamu yönetiminin yöneticilik pozisyonları için dersler çıkarmasına olanak sağlamak.
- Özel sektör kuruluşlarının işleyişlerini yakından görerek, kamusal sektördeki sorunların çözümüne eleştirel yaklaşabilme becerisini kazandırmak ve son olarak
- Bürokrasi - özel sektör ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunmak.

Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Japonya'nın yanısıra Fransa ve İngiltere ile öteki Avrupa ülkelerindeki önemli kamu kuruluşlarıyla işletmelerde ya da Avrupa Topluluğu ile öteki uluslararası örgütlerde 3 ay süreyle gerçekleştirilen stajdan Akademinin beklentisi şöyle belirlenmiştir: Değişik toplumsal koşullarda yönetsel işlevin yerine getirilişini yaşamak, başka ülkelerin siyasal - ekonomik ve kültürel yapılarını tanıyarak gelecekteki işbirliği için temel oluşturmak.

Programı renklendiren başka bir uygulama kültürel etkinliklerdir. Bu çerçevede Akademi, ünlü yazar, Ressam, Tiyatro sanatçıları programı katılanlarla buluşturmanın yanısıra, ülke ya da dünya çapında ünlü bir otelde kısa bir tatil olanağı da yaratmakta; böylece geleceğin yöneticilerine yaşam biçimlerini de geliştirmeye çalışmaktadır.

Yukarıda anılan Sempozyum'da Akademi temsil eden Akademi Başkanı Dr. Müller henüz iki Programı tamamlanan Akademi girişimini değerlendirmenin erken olacağını vurguladıktan sonra sonuçtan hoşnut olduklarını belirtmekte ve staj yapılan örgütlerden gelen feedback'lerin kendilerine cesaret verdiğini anlatmaktadır.²⁵ Rheinland Pfalz gibi yüksek yöneticiliğe hazırlık için bir eğitim merkezi oluşturma çalışmalarının sürdürüldüğü eyaletlerde de Baden - Württemberg Eyaletinin girişiminin sonuçları beklenmekte, bu Merkezin öteki Eyaletler için örnek oluşturup oluşturulamayacağı tartışılmaktadır.²⁶

TÜRKİYE İÇİN DERSLER

Türkiye'de kamu yönetiminin etkili ve verimli çalışması, planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında temel önkoşullardan biri olarak değerlendirilmesine, bu etkililik ve verimliliğe ulaşılmasında örgütlerin sorumluluğunu üstlenen yöneticilerin önemli rolü bulunduğunun vurgulanmasına karşın,²⁷ yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda gerekli duyarlılık gösterilememiştir.

25 Müller, a.ş. s. 91.

26 Franz - Peter Basten, «Statement zur Führungsbildung in Rheinland Pfalz» Siedentopf, a.e. içinde s. 142.

27 Örneğin bkz. Devlet Planlama Teşkilatı, 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 - 1983) ss. 269 - 297.

Siyasal kadrolar yönetici olarak partilere yakın kimseleri atama yarışına girerken,²⁸ bürokrasi de gereken duyarlılığı bir yandan psikolojik²⁹ öte yandan da siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın sonuçlarının kamu yönetimine çeşitli biçimlerde yansması yüzünden gösterememiştir. Bu çerçevede 1952 yılında Türk Hükümeti ile Birleşmiş Milletlerin işbirliği ile Ankara'da kurulan ve daha sonra akçal, yönetsel ve bilimsel özerkliğe kavuşan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) nün kuruluş amacına³⁰ dönük olarak götürdüğü yönetici yetiştirme hizmetleri, alana ilişkin kayda değer tek girişim olmaktadır. Bununla birlikte Enstitünün etkinliklerinin³¹ de yeterli olduğunu savunmak olanaklı değildir. Bunda tüm toplumsal kurum ve ilişkileri bütün boyutlarıyla etkileyen genel siyasal-ekonomik sorunların yanısıra, Enstitünün içsel yapısından kaynaklanan nedenlerin de belirleyici olduğu söylenebilir. İçsel nedenler arasında, akademik kadronun sayısal yetersizliğini, öteki ülkelerin yönetici yetiştirme merkezleri ve Türk kamu bürokrasisi ile ilişkilerin gereken biçim, düzey ve yoğunlukta yürütülmesinde karşılaşılan güçlükler ve bunlara da bağlı olarak yönetici adaylarına dönük programların katılanlara yöneticilik bilgi, beceri ve deneyimi kazandırılmasında istenilen düzeyde yeterli olamayışı anımsanabilir.

F. Almanya uygulamasından Türkiye için çıkarılabilecek derslere gelince, ilkin bir noktanın yeniden vurgulanması gerekmektedir. Türkiye kamu kurum ve kuruluşlarına üst düzey yönetici yetiştirme sorununu başka kimi ülkelerden aynen aktarılan kurum ve programlarla çözemeyiz. Tersine ülke koşullarıyla tutarlı bir uygulama düzeni yaratmak durumundadır. Öteki ülke deneyimleri bu sistemin oluşturulmasında, ancak kimi unsurları anımsatan, bakış açısını genişleten örnekler olarak katkıda bulunabilir. F. Almanya örneğinin belirgin yönü, programların özel sektör, öteki ülkeler ve uluslararası kuruluşlarda gerçekleştirilen bölümleridir. Temel özelliği değişme olarak nitelenen günümüzde, yöneticilerin kamu yönetiminin yakın ve uzak çevresini tanıması bir zorunluluktur. Tek örgütsel düzeyde ya da salt ulusal düzeydeki yönetsel gelişmelerle yetinerek başarıya ulaşmak olanaksızdır. Ülkelerarası ilişkilerin giderek gelişiyor olması ve bu ilişkilerin yürütülmesinde temel ara-

28 Cumhuriyet Halk Partisinin 1978 yılında bağımsız Milletvekilleri ile kurduğu koalisyon hükümetinin ilk altı ayında, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve validen oluşan 206 yüksek yönetici görevden alınmış ve 320 yeni atama yapılmıştır. 1979 sonlarında kurulan Adalet Partisi azınlık hükümetinin ilk altı aylık döneminde de 1223 yüksek yönetici görevden alınırken, aynı görevlere 1367 yeni atama yapılmıştır. Bkz. Turgay Ergun-Bülent Ardanıcı, «Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları», *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, Haziran 1980, s. 13.

29 Kimi yöneticiler eğitime karşı olumsuz bir tutum içindedir. Bunun nedenleri arasında gelişme ve yetismeye karşı ilgisizliğin yanısıra, eğitimin getireceği değişikliklere (statü kaybı vb) karşı duyulan korku anımsanabilir. Bkz. Oğuz Onaran, *Yönetici Sınıfın Eğitimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1967, s. 98-101.

30 1958 yılında çıkarılan kuruluş yasasına göre Enstitünün temel amacı, «kamu yönetiminin çağdaş düşüncelere ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yardımcı çalışmalarla bulunarak, yönetim sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetim alanında olgunlaşip uzmanlaşmalarını sağlamak»tır.

31 Enstitünün kurumsal yapısı ve etkinlikleri için bkz. Ergun, a.e. ss. 126-130.

cılığı kamu yönetiminin gerçekleştirmesi, yapmak durumunda olması, öteki ülke yönetsel deneyimlerini kuramsal olduğu kadar uygulama düzeyinde de tanımayı gerektirmektedir.

Anayasa ile öngörülmesine karşın kamu yüksek yöneticilerinin yetiştirilmesinde ulusal bir politika geliştirilemeyen Türkiye'de, ülke koşullarının gerektirdiği yöneticileri yetiştirmeye dönük kapsamlı ve kalıcı bir program uygulamaya konduğunda, özel sektörde, öteki ülkelerde ve uluslararası örgütlerde yönetimin genel görünüm ve işleyişinin de gündeme getirilmesi kaçınılmaz olacaktır.³² Böylesi bir yaklaşım, herşeyden önce yönetici adaylarının görüş açılarını değiştirerek yönetsel sorunları evrensel düzeyde, ama aynı zamanda belli sosyo - ekonomik koşullarda algılayıp çözümlenmelerine katkıda bulunacaktır.

32 F. Alman kamu yönetimi bilimcilerinden Thieme'ye göre, yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda yapılması gerekli ilk şey, bunların nasıl bir sistem içinde yetiştirileceğini karara bağlamaktır. Bkz. Werner Thieme, *Verwaltungslehre*, Köln, 1984, s. 407.