



Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli:Fransa’da ENA Örneği

Ramazan ŞENGÜL¹

Özet:Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi güncelliğini koruyan bir konudur. Üst düzey yönetim görevlerinde bulunacak personelin seçiminde yöneticilik okulları temel kaynak teşkil eder. Yöneticilik okulu konusunda başarılı bulunan ve deneyimlerinden en fazla yararlanan okullardan birisi Fransa’daki ENA olmuştur. ENA modelinin kurumsallaşması ve diğer ülkelere esin kaynağı olması bu örneğin incelenmesini gerekli kılan temel etmendir. ENA mezunlarının, Fransa’nın siyasi ve yönetsel hayatında önemli mevkilere gelmesi bu okulun sürekli gündemde kalmasını sağlamaktadır. Çalışmada, ENA’nın kuruluşundan itibaren geçirdiği süreçle ilgili olarak formasyon modeli incelenmektedir. Ayrıca ENA’nın güçlü ve eleştirilen yönlerinin analiz edilmesiyle yüksek yöneticilerin yetiştirilmesinde okul modelinin daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler:Kamu Yönetimi, Yüksek Yönetici, Fransa, ENA

The School Model for Education of High Level Administrators in Public Administration: The ENA Model in France

Abstract: The education of high level administrators in public administration keeps its actuality. In the selection process of high level administration positions, the schools of administration constitute the main source. ENA is one of the prominent schools in administrative issues which is the most successful one and the most useful in terms of their experience. The institutionalization of the model of ENA and being a motivating force is the main factor that necessitates the a examining of this example. The graduates of ENA take the important political and managerial posts in France and this provides the permanent actuality of this school. In this study, the formation model of the ENA from beginning of its

establishment is being analyzed. Additionally, a contribution is also aimed in the understanding the school model of high-level administrators by analyzing the strong and weak dimensions of the ENA.

Key Words: Public Administration, High-level Administrator, France, ENA

GİRİŞ

Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Kimi sistemlerde memurların mesleki kariyeri boyunca edineceği bilgi ve deneyimlerin bu tür görevler için yeterli olacağı düşünülür. Kimi sistemlerde ise kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında aktif bir pozisyona sahip oldukları gerekçesiyle yüksek yöneticilerin özel bir eğitimden geçirilmesi gereğine inanılır. Bu anlayışı benimseyen ülkelerde yönetici adayları için okul, enstitü gibi kurumlar açılır. Söz konusu kurumların temel özelliği adaylara yöneticide olması gereken bilgi ve becerilerin kazandırılmasını sağlamaktır. Belli eğitim düzeyine sahip kişiler arasında yarışma sınavıyla seçilen en yetenekliler kamuda üst düzey sorumluluklara hazırlanır. Formasyon sürecinin hedefi, adayların daha önceden almış oldukları üniversitedeki teorik eğitimi uygulamanın gerekleriyle bütünleştirerek yönetim sürecine yansıtmaaktır.

Yöneticilik okulları konusunda çeşitli ülke deneyimleri arasında en bilinen ve başarılı olanları arasında Fransa’daki ENA (*Ecole National d’Administration- Ulusal Yönetim Okulu*) örnek gösterilir. Yüksek yöneticileri yetiştiren okul olarak şöhreti Fransa sınırlarını aşan ENA’ya girmek ve bu okuldan mezun olmak adaylara yüksek yönetim görevlerinde bulunma imkanını sağlar. ENA mezunları (*enarque*) kamu yönetiminin merkez teşkilatında ve yardımcı kuruluşlarındaki görevlerde veya taşra teşkilatında mesleki kariyerlerine başlarlar. Zaman içerisinde kamu yönetiminde sorumluluk makamlarını işgal eden ENA mezunlarının siyasilerle kurduğu ilişkiler onların siyasi yaşama geçişlerini kolaylaştırmaktadır.

Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin okul yoluyla yetiştirilmesinde modelin en tipik örneği olan Fransa’daki ENA, çalışma konusu olarak seçilmiştir. Bu çerçevede birinci kısımda okulun kuruluşu incelenmektedir. ENA’nın kurulmasıyla yüksek yönetici sınıfının oluşumunda seçkinlerin ve burjuvazinin tekelinin aşılması amaçlanmıştır. Tek merkezden yapılan seçme sınavıyla demokratikleşme sağlanarak en iyi ve yeteneklilerin ENA’ya alınması

¹ Doç.Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

reformun özünü oluşturur. İkinci kısımda ENA'da yetiştirilen yönetici adaylarının seçilme ve formasyon modeli incelenmiştir. Böylece geleceğin üst düzey kamu yöneticilerinin nasıl bir anlayışla yetiştirildiği eleştirel yönleriyle birlikte ortaya konulmaktadır. Son kısımda ise ENA mezunlarının Fransa'nın siyasi ve yönetsel yaşamındaki konumları tartışılmaktadır. Yönetici ve siyasi elit kaynağı olarak ENA'nın, Fransa'nın kamusal yaşamında varlığını güçlü şekilde hissettiren okul konumunda olduğu görülmektedir.

ENA'NIN KURULUŞU

Fransa'da yönetim okulunun kurulmasına ilişkin çabalar 19.yüzyıla kadar gitmektedir. Bu konudaki ilk girişim II.Cumhuriyet döneminde 1848 yılında yönetim okulunun kurulmasıyla gerçekleşir. Kısa süreli ömrü olan bu okulun oluşumunda Fransız yönetim bilimci Vivien'in düşüncüleri etkili olmuştur (Drago, 1985:19-20). Yönetim okulunun 18 ay sonra kapatılmasının gerisinde cumhuriyetin iç çekişmeleri ve hukuk fakültelerinin muhalefeti yatar (Suleiman, 1976:14). İlk girişimin başarısızlığına rağmen yönetim okulunun yeniden açılmasına yönelik arayışlar 19.yüzyılın ikinci yarısı ve 20.yüzyılın başlarında devam etmiştir. Sürdürülen arayışların ortak noktası okulun Ulusal Yönetim Okulu olarak isimlendirilmesinde görülür (Suleiman, 1976:14-15).

ENA'nın kurulmasından önceki dönemde kamu görevlileri bakanlık ve kurumsal bazda yapılan sınavlarla işe alınmaktaydı. Kendilerinin belirlediği kurullarla gerçekleştirdikleri sınavlar bakanlıklar ve kurumlar tarafından bir güç olarak algılanmaktaydı. Dolayısıyla tek merkezden sınav yapılmasına yönelik reform, güç kaybı anlamına geldiğinden kurumlar bu ayrıcalıklarını kaybetmek istemiyorlardı. Bu dönemdeki kurumsal sınav anlayışı çeşitli açılardan eleştirilmekteydi. Bu eleştiriler arasında kamu yönetiminde kurumlararası bölünme, kurumların kendi mensuplarını seçme işarcılığı, sınavların uzmanlaşmaya yönelik olması gibi eleştiriler ön plana çıkmaktaydı (Suleiman, 1976:15). Kurumların kendi personelini seçmesine yönelik eleştirilerden birisi bu yöntemin yönetimin sosyal tabanının çeşitlenmesine müsait olmamasıdır. Ayrıca kurumsal seçme sınavı, kurumsal faaliyet alanına göre personel alımını öngördüğünden ve aşırı uzmanlığı benimsediğinden personelin yatay hareketliliğini sınırlamaktaydı. Herhangi bir kurumun istediği niteliklere sahip olan personelin nitelikleri başka bir kurumun faaliyet sahası için yeterli değildi. Aşırı uzmanlığa verilen önem işe alınan memurların diğer kurumlarda çalıştırılmasında engeller oluşturabilmektedir. Bu konuda temel beklenti kurumsal uzmanlık alanıyla sınırlı yeteneklere sahip personel anlayışı yerine daha genelci bir personel anlayışının hakim kılınmasıdır (Suleiman, 1976:16).

ENA, 2.Dünya Savaşı ertesinde General De Gaulle'ün başında bulunduğu geçici hükümet tarafından 9 Ekim 1945 tüzüğü (*ordonnance*) ile kuruldu. Geçici hükümetin farklı ideolojik kesimlerden oluştuğu dikkate alındığında ENA'nın kuruluşu ulusal uzlaşma sonucunun ürünüdür (Vallet, 1995a:32). Tüzüğe göre, okulun kurulması Fransız kamu yönetimi aygıtının yeniden gözden geçirilmesi gereğiyle yakından ilişkilidir. Bu konudaki talepler daha önce ortaya çıkmasına rağmen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında gecikmeler olduğu tüzükte yapılan diğer bir tespittir. Farklı kesimlerin ortak talebi olarak kamu personelinin seçimi demokratikleştirilmeli ve tek bir merkezden yapılmalıydı (<http://www.ena.fr>, 2008).

Suleiman'a göre ENA'yı kuranlar İngiliz Civil Service sisteminden etkilenmişlerdir. (Suleiman, 1976:26). ENA'nın kuruluşuyla beraber devletin yüksek kademelerinde çalışacak olan memurlara özel bir eğitimin verilmesi amaçlandı. Bununla birlikte Suleiman'a göre ortada paradoksal bir durum bulunmaktadır. Reformun esin kaynağının geçmişe dayanması, yönetim okulu ile eğitim sistemi arasındaki ilişkinin dikkate alınmaması çelişkinin kaynakları durumundadır. Bu bağlamda sadece okulun açılmasıyla yetinilip, geleneksel eğitim sisteminin herhangi bir değişiklik geçirmemesi eleştirilmektedir (Suleiman, 1976:38-39).

ENA'nın kuruluş felsefesi, kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin seçiminde teklifin sağlanmasını esas alır. Bu anlamda bakanlık ve kurumsal seçme sınavlarının engellenmesi ve tek sınav yapılması reformun temel taşıdır (Tenzer, 1997:21; Rigaud, 1997:7; Örnek, 1988:215). Tek sınav sistemi, personel alımında demokrasi ve yönetsel etkinliği sağlamaya yöneliktir (Suleiman, 1976:26).

ENA, kurulduğundan beri çeşitli reformlara konu olmuştur. Reformların amacı, geleceğin yüksek yöneticilerini modern yönetimin ihtiyaçlarına göre yetiştirmektir (Debbasch, 1989:526). Okulun kuruluşunu düzenleyen 1945 tüzüğünde daha sonraki dönemlerde değişiklikler olmuşa da tüzüğün ortaya koyduğu modelin esası değişmemiştir. Biçimsel açıdan yapılan değişikliklerden birisi 1991 yılında ENA'nın merkezinin Paris'ten Strasbourg'a taşınmasıdır. (<http://www.ena.fr>, 2008). 1991'de Edith Cresson hükümeti tarafından ENA'nın Strasbourg'a taşınması ENA'nın Avrupalılaşması yönündeki tercih olarak yorumlanmaktadır. (Mangenot, 1998:32). ENA'nın sözkonusu transferi okuldaki eğitim şeklini ve öğrencilerin bakış açısını değiştirmedeği ve sembolik önlem olarak kaldığından dolayı eleştirilmiştir (Tenzer, 1997:20, dipnot 2).

ENA, 1949 yılından itibaren diğer ülke vatandaşları arasından öğrenci kabul etmeye başladı. ENA'ya kabul edilen yabancı öğrenciler, geldikleri ülkelerin memurları veya memur adaylarıdır. Yabancı öğrencilerin statüsü Fransız öğrencilerden farklı olmuştur. Bu dönemde yabancı öğrenciler serbest dinleyici statüsünde (*auditeurs libres*) ENA'ya kabul edilmişlerdir. Diğer yandan 1965 yılında yapılan ikili anlaşma gereğince birçok genç Alman memur ENA'da öğrenim görmüştür. Benzer bir işbirliği İngiltere ile yapılmıştır. İngiltere'nin 1973'de Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olmasını takiben İngiliz hükümeti, 60-80 öğrencinin ENA'da öğrenim görmesi konusunda Fransa'dan talepte bulunmuştur. Bu yöndeki talebin gerekçesi olarak, topluluk üyesi bir ülkenin kamu yönetiminin karşılaştığı problemleri çözme konusundaki tecrübelerinden istifade etmek olduğu belirtilmiştir (Mangenot, 1998:18-21).

ENA'nın kuruluşundan itibaren yabancı öğrencilere açılmasını ENA'nın müdürlüğünü yapmış olan Lenoir 1992 yılında şöyle değerlendirmektedir:” *Zaman içinde ENA, Avrupa Yönetim Okulu haline geldi. Okulun varlığı okulda öğrenim gören Avrupalılar için faydalı olduğu gibi, diğer katalardan okula gelenler için de faydalıdır . Zira onları Avrupa Topluluğu ile tanışık hale getirmektedir* ” (Mangenot, 1998:31). 2004 Yılından itibaren AB üyesi ülke vatandaşları ENA giriş sınavlarına kabul edilmektedir (<http://www.ena.fr>, 2008).

ENA'NIN YÖNETİCİ ADAYI SEÇME VE FORMASYON MODELİ

ENA'nın amaçlarının çok tutkulu olarak düzenlendiğine vurgu yapan Vallet, bu okula başlangıçta çok fazla yaşama şansı tanınmadığını belirtir. İlk öğrencilerin çoğu liseden veya taşradaki fakültelerden gelmekteydiler. Okula girişte demokratikleşmeyi sağlamak için ücretsiz eğitim verilmekte ve öğrencilere maaş bağlanmaktadır (Vallet, 1995b). ENA, ikili bir işleve sahiptir. Bir taraftan kamu hizmetine girecekleri seçerken diğer taraftan eğitim ve yetiştirme hizmeti vermektedir (Örnek, 1988:215). Seçme ve formasyon konusunda kurumsallaştırdığı sistem Fransa'daki diğer kamu görevlileri okulları için esin kaynağı olmaktadır (Vallet, 1995a:33).

Giriş Sınavı

ENA'ya girmek için yarışma sınavında başarılı olmak gerekir. Sınav konuları genel kültür, ekonomi, kamu hukuku, kamu maliyesi, sosyal, Avrupa ve uluslararası ilişkilerdir (<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/preparation>, 2008). ENA giriş sınavı, üç ayrı kategori

için ayrı olarak yapılır. Diğer bir deyişle ENA'ya girişte 3 yol vardır:

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

Bu üç sınavdan birisine aday üç seferden fazla başvuramaz. Üçü için ise toplam 5 seferden fazla başvuramaz.

(<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/concours>, 2008).

ENA giriş sınavlarında objektifliği sağlamak için çeşitli tedbirler alınmaktadır. Sınav kağıtlarında adaylara ilişkin bilgiler kapatılır ve kağıtlar rastgele seçilen ve birbirinin değerlendirmesinden habersiz iki sınav komisyonu üyesi tarafından değerlendirilir. Mülakat sınavının jüri önünde gerçekleşmesi keyfiliğin önlenmesine yöneliktir. Sınav sonuçlarına yapılan itirazların istisna düzeyinde kalması (Vallet, 1995a:34) adayların sınav sistemine olan güvenini göstermektedir.

Okula her yıl yaklaşık 90 Fransız öğrenci ve 40 yabancı öğrenci alınır (<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/statistiques>, 2008). 2006 yılında 1637 aday 90 kişilik kontenjan için sınava girdi (45'i dışarıdan girecekler, 36'sı içerden -kamu görevlileri-, ve 9'u da üçüncü kategori için ayrılmış). 2006 yılında dışardan sınava kazanan adaylar arasında bayanların oranı %24,4, kamu görevlileri kontenjanından %30,6, üçüncü kategoriden ise %33,3'dür (Rapport Annuel, 2006:9).

2006 yılında kabul edilen 90 öğrenciden 50'si Île-de-France bölgesi (Paris ve çevresindeki şehirleri içine alan bölge) dışında doğmuştur. İkiisi ise Fransa'nın deniz aşırı toprakları olan Martinique ve Guadeloupe'da doğmuştur. Dışardan alınan adayların yaş ortalaması 24'dür. İçeri kategorisinden seçilenlerin yaş ortalaması 33 iken üçüncü gruptan girenlerin ise 37'dir (Rapport Annuel, 2006:12).

ENA'da Eğitim-Öğretim ve Benimsenen Modele Yönelik Eleştiriler

Sınavı başarıyla ENA'yı kazanmakla stajyer memur statüsüne girilir. Öğrenim hayatı boyunca öğrenciler maaşa bağlanır ve memurların bağlı olduğu ödevler onlar için de geçerlidir. Öğrencilerin kendilerine yapılan harcamalara karşılık devlete 10 yıllık mecburi hizmet yükümlülükleri vardır (<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/statut>, 2008).

ENA'da eğitim-öğretim faaliyeti 27 ay sürer. Eğitim ve staj konuları "Avrupa", "Yerinden Yönetim ve Taşra Yönetimi", "Kamu Yönetimi" genel başlıkları altında gerçekleştirilir. Öğrenciler her başlık altındaki staj ve eğitim konularından sorumludurlar. Staj, kamu sektörü yanında özel sektörde yapılmaktadır (Rapport Annuel, 2006:4-5). Avrupa stajı 17 haftalık olup AB kurum ve organlarında veya üye ülkelerde gerçekleştirilmektedir (Rapport Annuel, 2006:9). ENA'ya ilişkin reform çalışmalarında 27 aylık sürenin 24 aya indirilmesi ve bu sürenin yarısından fazlasının kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak staj için ayrılması öngörülmektedir (L'Express Eric Woerht ile görüşme, 2008:39).

Eğitim-öğretim faaliyetlerinin tamamlanmasını takiben yapılan sınavlar sonucunda başarı listesi belirlenir. Başarı sırasına göre öğrenciler prestijli meslek sınıflarını (*grands corps*²) veya bakanlıktaki kadroları seçmektedirler. Bu seçimlerin sonuçlanması, gidecekleri kurumlarla yapılan görüşmeler sonucunda kesinlik kazanmaktadır (Rapport Annuel, 2006:7). ENA'dan mezun olanların tercih ettiği kurumların başında Maliye Teftiş, Danıştay ve Sayıştay gelmektedir. Bodiguel ve Quermonne çok iddialı bir şekilde "ENA mezuniyet sıralamasındaki ilk 15 öğrencinin Maliye Teftiş ve Danıştay'ı seçeceği kesindir" tespitinde bulunmaktadır (Bodiguel ve Quermonne, 1983:47). Mezunların sözkonusu kurumları tercih etmelerinin sebebi bu kurumların faaliyet alanlarıyla ilgili olmaktan ziyade kariyer imkanlarını kolaylaştırıcı kurumlar olmalarındandır (Suleiman, 1976:117).

ENA'nın kuruluşunda amacın teknisyen veya uzman yetiştirmek olmadığı özellikle vurgulanır. Temel amaç, üst düzey makamları işgal edecek olan yöneticilerin kamusal sorunlar karşısında disiplinlerarası bir yaklaşıma sahip olması ve böylece

² Corps: Aynı statüye tabi memurlar grubudur (Bodiguel ve Quermonne, 1983:83-84). Oytan, corps teriminin Türk personel sisteminde karşılığı olmadığını belirteş şu açıklamalarda bulunmaktadır: "Corps; özel bir disipline bağı tutulan, bir nevi kademelenmeye göre toplanmış bir memurlar grubudur. Corps diplomatique [diplomatik sınıf], corps législatif [yasama sınıf], corps d'enseignement [eğitim hizmetleri sınıfı] gibi.. Fransa'da üç büyük corps vardır. Bunlara "Grands Corps de l'Etat [Devletin Büyük Hizmet Sınıfları]" denir: Danıştay meslek mensuplarını kapsayan Corps, Maliye Müfettişlerinin oluşturduğu Corps ve nihayet Sayıştay meslek mensuplarının bağı olduğu Corps. Devletin bütün önemli ve düküm noktası teşkil eden makamlarında Milli İdare Okulu gibi Kurumların Müdürlüğünde Grand Corps mensupları bulunur" (Oytan, 1975:210 dipnot41).

seçilmişlere yardımcı olmasıydı. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitlenen ihtiyaçları nedeniyle uzmanlaşmaya yönelik formasyon sürecinde 1972'den sonra yeni açılımlar denendiyse de pek başarılı olunamamıştır (Richard, 1997:15).

ENA'nın formasyon modelinde teorik eğitim yanında stajlar vasıtasıyla uygulamalı eğitime önem verilir. Salt teorik bilgilerle yetinilmemesiyle teorik bilgi ve uygulama arasındaki muhtemel uyumsuzluklar önlenmeye çalışılır. Her iki yöntemin birlikteliğini esas alan sistem, yönetici adaylarının bir bütün olarak kamu yönetiminin işleyişini tanımalarını kolaylaştırır. Hizmete giriş öncesi yapılan uygulama eğitimleri aday memurların yönetsel sorunlara önceden vakıf olmalarını mümkün kıldığı için önemlidir. Bir kamu kurum ve kuruluşuna intibak edecek olan yönetici adaylarının kamu yönetimi olgusuna yabancı olarak işe başlamalarının önüne geçilmesi sistemin temel unsurudur.

ENA'nın benimsediğı sistem, yönetici adaylarına analiz yapma, karar verme ve yönetme özelliklerini kazandırmaya yöneliktir. Öğrencilerin, herhangi bir kamusal soruna ilişkin dosyaları okuyarak konuya vakıf olma, sentez yapabilme, sorunları gerçekçi bir biçimde tespit etme, sorunlara uygun gerekçeli çözümler önerebilme yetenekleri güçlendirilmektedir. Genel yöneticinin temel dayanakları olarak görülen metinlerin yazılması ve yorumlanması, bütçe belgelerinin hazırlanması ve uygulanması, AB ve uluslararası faktörlerin bilinmesine yönelik çalışmalar yapılır. Yöneticilerin geneli niteliğe sahip olmaları, şartların sürekli değıştiğı bir toplumda üstünlük olarak algılanmaktadır (Richard, 1997:16-17). Richard, ENA'dan yeni mezun birisinin bir birime atandığında personel müdürünün ondan beklediğı şeyin kurumun hizmet uygulamalarına ilişkin yeni yönetim tekniklerini, araçlarını bilmesi olduğunu söylemektedir. Bu tutumu eleştiren Richard'a göre önemli olan "öğrencinin muhasebeci, istatistikçi, enformatisyen, psiko sosyolog olması değıl, sorumlu kişi olarak muhasebeye, istatistiğe, informatiğe ilişkin araçları ve prensipleri" bilmesidir (Richard, 1997:17).

Mezunlarının siyasi ve yönetsel yaşamdaki belirleyici rolleri nedeniyle ENA, kamuoyunda çeşitli açılardan eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu bağlamda Wright şu tespitte bulunur: "ENA hem efsanedir, hem günah keçisidir. ENA, her şeyin sorumlusu olarak görülüyor (Wright 1997:108)." Eleştiriler, formasyon sürecinin içeriğıyle olduğu kadar benimsenen sistemin yarattığı yönetici tipine ilişkindir. ENA mezunlarının "soğuk, mesafeli, ekip çalışmasından, istişare ve modern yönetim tekniklerinden yoksun olmaları, yeni teknolojilere boyun eğmemeleri, uluslararası açılımlarının zayıf olmaları, ekonomi yasalarını pek iyi tanımamaları, hukuki bilgilerinin yetersiz

olmaları” gibi hususlarda eleştiriler yoğunlaşmaktadır. Ayrıca ENA, “robot ve soyut bir öğrenci tipi” yetiştirmesinden ve bu öğrencilerin “gerçek hayata uygun yetiştirilmemesinden” dolayı eleştirilmektedir. Kendisi de bir *enarque* olan Tenzer’e göre bu eleştiriler “*ne gerçek ne de yanlış ama yerinde değil*” (Tenzer, 1997:22).

Wright, ENA öğrencisinin kibirli ve duygusuz olmasının nedenini aile, ilkokul veya kişisel özelliklerine bağlama yerine ENA’da aldığı eğitimle ilişkilendirir. Yazar, kişisel deneyimlerine dayanarak öğrencilerin giriş döneminde sahip olduğu kibirlilik halinin daha sonra büyük ölçüde kaybolduğunu söylemektedir. Bunun nedeni olarak da okul içi sıkı rekabet ortamının varlığını gösterir (Wright, 1997:105-106).

Tenzer, ENA konusunda, suni tartışmalar yapıldığı kanısındadır. Okul konusunda gerçekçi bir biçimde yapılmayan tartışmalar yönetim fonksiyonuna ilişkin temel sorunları gizlemektedir. ENA’ya ilişkin sorunların karmaşık şekilde ortaya konulması dikkatlerden kaçmamalıdır. ENA’ya ilişkin yapılan değerlendirmeler sistematiğin yoksundur; farklı hususlara ilişkin eleştiriler birlikte ele alınmaktadır. Bu anlamda ENA’da verilen “soyut formasyon, demokratik niteliği zayıf bir okulun sınıf karakteri, yönetim mevkilerinde *enarque* monopolü, tek tip düşünce kalıbı içinde adayların yetişmesi” hususlarının aynı kapsamda dile getirilmesi bu anlayışın belirgin örneğidir (Tenzer, 1997:19).

ENA’da yürütülen yönetici formasyonunun yeni değişim ve gelişmelere açık olması beklenmektedir. Kamu yönetimi faaliyetlerindeki önceliklerin değişimiyle, dışlanmaya karşı mücadele, çevrenin korunması gibi konular ön plana çıkarken, küresel ekonomik, kültürel ve teknolojik değişimlerin dikkate alınması dile getirilmektedir. Bu bağlamda Richard şu tespitleri yapmaktadır: “*Devlet birimlerinin normatif faaliyetlerinin azalması isteniyor, devletin eylem alanlarında değişiklik bekleniyor. Örneğin çıkar çatışmalarını yönetmesi ve öngörmesi, yerel yönetimlerle işbirliğine girmesi gibi. Merkez yönetimi hafifletmekte, görevleri değiştirmekte. Doğrudan yönetim kapasitesi azalmakta, yönlendirme, tavsiye, denetim, değerlendirmeye rolleri ağırlık kazanmakta. Taşra teşkilatları daha fazla görev ve sorumluluk almakta...Bu çerçeveden bakıldığında yöneticilerin harekete geçirici rolü değişecektir. Yüksek yöneticiden beklenen artık ekipleri harekete geçirmek, kamu faaliyetlerini yönlendirmek/kılavuzluk etmek, projeleri yürütmektir. Bu durum, yüksek yöneticilerin yeniden aktifleşmesini, adayların geldiği alanların çeşitlenmesini ve kariyerleri boyunca geniş bir hareketliliği gerektiriyor*” (Richard, 1997:20).

ENA’ya yönelik diğer bir eleştiri kuruluş felsefesindeki sosyal tabanın genişletilmesi amacıyla ulaşılamamasına ilişkindir. ENA, yöneticilik mesleğini, belli toplum kesimlerine veya okul mezunlarına yönelik olmaktan çıkarıp bütün toplumsal kesimlere ve okul mezunlarına açmak ideali üzerine kuruludur. Cumhuriyetin dayandığı temel değerlerden biri olan eşitlik ilkesini yönetici sınıf konusunda gerçekleştirmek ENA’nın temel hedeflerindedir. Bu konuda yol alınmasına rağmen istenilen seviyeye ulaşılamadığı görülmektedir. Nitekim, ENA’nın müdürlüğünü yapmış olan Raymond-François Le Bris’e göre, ENA öğrencileri ile ülkenin sosyal, ekonomik ve insani gerçekliği arasında uyumsuzluk vardır. Le Bris, bu konudaki düşüncesini bakanların okuldaki temsilinin yetersiz olması, Paris ve çevresini kapsayan Île-de-France bölge doğumlarının oranının yüksek olması, öğrencilerin büyük çoğunluğunun ailesinin yönetici sınıfına mensup olması, prestijli Paris Siyasal Bilimler Enstitüsü mezunlarının okul içindeki ağırlığının dikkat çekici olmasıyla desteklemektedir (Richard, 1997:20).

ENA’NIN SİYASAL VE YÖNETSEL YAŞAMDAKİ YERİ

Diğer ülkelerdeki benzer kurumlara ENA arasında karşılaştırma yapan Wright, ENA’nın hegemonik üstünlüğünü ön plana çıkarır. Diğer ülke modellerinde yüksek yöneticilerin seçimi üniversite mezunları, bakanlıklar veya özel meslek grupları arasında yapılmaktadır. ENA benzeri okulların kurulması bu ülkelerde çekincelerle karşılaştığından bu yöndeki girişimlerin başarısızlıkla sonuçlandığını veya sabote edildiğini belirtmektedir. Wright, bu konuda ABD’deki Senior Executive Service örneğini verir. Başkan Carter tarafından kurulan bu birimin amacı Amerikan kamu yönetimine yatay hareketlilik getirmektir. Ancak proje, bakanlıklar nezdinde dirençle karşılaşmış, bütçe kısıtlamalarına maruz kalarak gelişimi engellenmiş ve Reagan döneminde de birim siyasileşmiştir (Wright, 1997:105-106).

Chevallier’e göre ENA’nın kurulması, Fransız yönetici elitlerini birleştiren bir anlam taşır. Memur, ENA mezunu olmakla “birçok açıdan kapalı bir klüp hüviyetindeki elitler arasında” girme imkanına kavuşur. Bu açıdan Fransa, Batı ülkelerinde elitlerin homojenliğinin en yüksek olduğu ülke olarak görülür. Homojenlik, elitlerin “aynı havuzdan gelmelerinden, aynı formasyonu almalarından ve aynı okuldan mezun olmalarından” kaynaklanır. Yönetici elitlere dahil olmanın tek yolu ENA’dan mezun olmak değildir (Chevallier, 1997:89). Bununla birlikte yüksek yöneticilerin yetişmesini sağlayan kurumların tepesinde görülen ENA, (Gournay vd.,1967:394) kurulduğu dönemden itibaren en fazla ağırlığı olan

okul durumuna gelmiştir. 1996 yılı başı itibariyle 70 vali, 80 büyükelçi ENA mezunudur (Richard, 1997:14).

ENA, yönetici elitlerin yetiştiği önemli personel yetiştirme kaynaklarından birisidir. Görevleri nedeniyle siyasilere yakınlık içinde bulunan yönetici elitler, şartların oluşmasıyla birlikte siyasi yaşama geçmede tereddüt etmemektedirler. Özellikle 1958 sonrası dönemde ENA mezunları siyasi elitlerin profillerinin değişiminde rol oynamıştır. Üst düzey memurların, sahip oldukları yönetsel gücü siyasi kaynağa çevirmekte oldukça başarılı olması dönemin belirgin özelliğidir. Önceleri seçimlik ulusal ve yerel görevlere aday olanlar hatırlı kişiler (*notable*) ve parti militanları arasından belirlenirken sözkonusu dönemle birlikte bu tür görevlere seçilecekler için yeni kriterlerin ön plana çıktığını belirtmek gerekir (Chevallier, 1997:91).

Daha yakın zamanlara ilişkin yapılan değerlendirmelerde Fransa'da siyasi elit içinde yüksek kamu görevlilerinin baskın konumda olduğu görülmektedir. Siyasi elitler arasında diğer meslek mensupları ile birlikte ENA mezunları da bulunur (Chevallier, 1997:97). Bu süreçte siyasi yaşamlarına milletvekili olarak başlayıp, bakan, başbakan ve hatta cumhurbaşkanı olmuş ENA mezunlarına rastlamak şaşırtıcı değildir. Fransa'da başbakanlık yapmış olan Jacques Chirac, Laurent Fabius, Michel Rochard, Edouard Balladur ve Alain Juppé ve cumhurbaşkanlığı yapmış olan Valéry Giscard d'Estaing ve Jacques Chirac ENA mezunudurlar (Chevallier, 1997:93; Rigaud, 1997:6-7). Yüksek yönetim görevlerinde ve seçimlik siyasi görevlerde ENA mezunlarına sıklıkla rastlanması "ENA'nın ülkenin kamu yaşamının her yerinde olması efsanesine hizmet etmektedir" (Rigaud, 1997:7).

SONUÇ

Fransa'da 2.Dünya savaşı sonrası kamu yönetimine yeni bir soluk vermek ve imaj kazandırmak için girilen temel reformlardan birisi ENA'nın kurulmasıdır. İlk kuruluşundan itibaren geçirdiği başarısız deneyimlere rağmen yönetim okuluna duyulan ihtiyaç bu konudaki arayışların devam etmesini sağlamıştır. Genel yöneticiye duyulan ihtiyaç, kurumsal bencilliğin yarattığı olumsuzluklar, kurumsal seçme sınavlarının personel hareketliliğini kısıtlaması gibi hususlar yönetim okulunun kurulması yönündeki iradeye kaynaklık etmiştir. Farklı siyasi anlayıştaki grupların mensup olduğu geçici hükümet tarafından okulun kurulması bu konudaki güçlü ortak beklentinin ve istencin varlığına işaret eder.

ENA, yüksek yöneticiliğin belli zümreye mensup kişilerin tekelinde olmaması prensibini hayata geçirme misyonu ile yüküldür. Yüksek yöneticilik

makamlarının toplumun her kesimine açık olması Cumhuriyet'in eşitlik prensibinin gereği olarak kabul edilmiştir. Yüksek yönetim görevlerinin belli toplumsal kategorilere özgü olmaktan çıkarılıp, toplumun her kesimine açılması yönetici sınıfın sosyal tabanın genişletilmesi idealini gerçekleştirmek için de gereklidir. Bu çerçevede ENA modeli, öğrenci alımlarını ilk defa memuriyete gireceklerle sınırlanmamış ve herhangi bir şekilde üniversite eğitimi alamayan yetenekli kamu görevlilerine de okula giriş imkanı tanımıştır. Önceleri iki kaynaktan öğrenci alan okul, öğrenci tabanını çeşitlendirme adına özel sektör çalışanlarına okula giriş imkanı sağlayarak üçüncü kaynağa kavuşmuştur. Sosyal tabanın genişletilmesine yönelik hatırı sayılır mesafeler alınmışsa da istenilen düzeye ulaşılamamıştır.

ENA'nın formasyon sürecine yapılan eleştiriler gecikmeli olarak olsa da modelin özüne dokunulmaksızın kısmı reformlarla karşılanmaya çalışılmaktadır. Genelci yönetici tipi yetiştirme motifi üzerine kurulu okulda, uzmanlık konularının müfredata dahil edilerek kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarının dikkate alınması reformlar kapsamında girişilen çabalara örnek teşkil eder. Formasyon sürecinin toplumsal değişimlerin getirdiği yeni beklentileri karşılayacak esneklikte olması okula ilişkin eleştirileri gidermeye yönelik duyarlı bir açılım olacaktır.

ENA, Fransız yönetici elit kaynağı olmakla kalmayıp, AB üyesi ülkeler başta olmak üzere birçok ülke için esin kaynağı haline gelmiştir. Kurulduğundan günümüze değin ENA, yüksek yönetici üretim merkezi haline dönüşmüştür. Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin yetiştirilmesinde okul modelinin baskın olduğu Fransa'da ENA mezunları siyasi ve yönetsel yaşamda etkinliklerini kabul ettirmişlerdir. Mezunlar, mülki idare, dışişlerinde, teftiş kurullarında, Danıştay ve Sayıştay gibi kurumlarda görev alarak Fransız yönetsel hayatının kilit mevkilerinde çalışmaktadırlar. Siyasi ve yönetsel hayatın *enarque*'lar tarafından kuşatılması ENA'ya, Fransa'da hem eleştirilen hem de gıpta edilen kurum hüviyetine sokmaktadır.

KAYNAKÇA

BODİGUEL, J., QUERMONNE, J. (1983), **La Haute Fonction Publique, Sous La V République**. Paris: Presses Universitaires de France.

CHEVALLIER, J. (1997). "L'Elite Politico-Administrative: Une Interpénétration Discutée", **Pouvoirs**, 80: 89-100.

DEBBASCH, C. (1989). **Science Administrative**. Paris: Dalloz.

DRAGO, R. (1985). **Science Administrative**. Paris: Les Cours de Droit, Maîtrise.

GOURNAY, B., KESLER, J., SIWEK-POUYDESSEAU, J. (1967). **Administration Publique**. Paris: Presses Universitaires de France.

L'Express, 18.12.2008.

MANGENOT, M. (1998). "Une Ecole Européenne d'Administration", **Politix**, 43: 7-32.

OYTAN, M. (1975). "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Danıştay Dergisi**, 5 : 193-214.

ÖRNEK, A. (1988). **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Metinler Matbaacılık.

Rapport Annuel (2006), <http://www.ena.fr/index.php?page=institution/2006> 12.08.2008.

RICHARD, J. (1997). "A Quoi Sert L'ENA Pour L'Administration?", **Pouvoirs**, 80: 13-22.

RİGAUD, J.(1997). "Mythes et Réalités de l'ENA", **Pouvoirs**, 80: 5-12.

SULEİMAN, E.N. (1976). **Les Hauts Fonctionnaires et La Politique**. Paris: Editions du Seuil.

TENZER, N.(1997). "A Quoi L'Ena Doit-Elle Servir?", **Esprit**, Octobre: 19-32.

VALLET, O. (1995ba). **Administration et Pouvoir**. Paris: Dominos Flammarion.

VALLET, O. (1995b), "Une Ecole Au Service de la République", **Le Monde du 23 Septembre 1995**.

WRIGHT, V. (1997). "Démocratiser L'Elite Administrative Française, Regard d'Un Britannique", **Pouvoirs**, 80: 101-114.

<http://www.ena.fr> 01.07.2008.

<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/preparation> 01.07.2008.

<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/concours> 01.07.2008.

<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/statistiques>, 01.07.2008

<http://www.ena.fr/index.php?page=formation/initiale/statut>, 01.07.2008.

<http://www.ena.fr/index.php?page=institution/histoire> 01.07.2008.

<http://www.ena.fr/index.php?page=institution/ressources>, 01.07.2008.

