

# AMME İDARESİ

## MİLLETLERARASI İDARİ İLİMLER KONGRESİ (Ağustos 1959)

Doç. Dr. Nermin ABADAN

1959 yaz sonunda sosyal ilimler müntesiplerini yakından ilgilendiren çeşitli milletlerarası kongrelerden üçünü Avrupa'da takip etmek fırsatına kavuştum. Bunlardan birincisi 30 Ağustos - 3 Eylül tarihleri arasında Batı Almanya'nın Wiesbaden şehrinde toplanmış olan **XI** ci Milletlerarası İdarî İlimler kongresi idi.

Kongreyi tertiplemiş olan Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsü, (Institut International des Sciences Administratives), milletlerarası seviyede âmme idaresinin prensiplerinin yayılması ve uygulanmasına çalışan, bu alanda elde edilmiş olan deneylerin mukayeseli etüdüne yer veren, rasyonel metodları geliştiren ve genel olarak idarî ilimlerin nazari ve tatbiki projeleri ile meşgul olan tek beynelmilel teşekküldür. Bu teşekkül 64 devletle kısmen üye devlet, kısmen de millî seksiyon yolu ile en yakın temas ve işbirliği halindedir.

XI ci kongre çalışmalarına şu dört bellibaşlı konuyu esas olarak almıştı :

1 — *Üniversite ve meslekî teşekküllere dahil muhtar müesseselere devr edilen yetkiler.* (Devolutions of powers = Hizmet görev ayrımı).

Bu konu daha önceden Enstitü tarafından 1957 de Yugoslavya'da Opatija ve 1958 de Belçika'da Liège'de tertiplenmiş olan Yuvarlak Masa toplantılarının gündeminde yer almıştı. Bu arada Opatija'da bilhassa terminoloji meselesi üzerinde durulmuş ve yetki devrinin İngilizce «devolution of powers» terimlerine tekabül ettiği, böylece idarî ademi merkezîyet anlamına gelen «decentralisation» un müteradifi olmadığı tasrih edilmişti.

Bu defa Enstitü tarafından gönderilen etraflı questionnaire'lerde bilhassa «devlet, merkez teşkilâtı veya mahallî idareler» den gayri, özel surette kurulmuş idarî birimlere tanınmış olan muhtariyet derecesi üzerinde durulmuştur. Fransız heyetinin hazırlamış olduğu raporlardan birinin haklı olarak belirttiği üzere, en önemli âmil bir müessesenin sahip

olduğu hukukî statüden çok realitede kavuşmuş olduğu idarî ve malî muhtariyet derecesidir. Bu muhtariyet derecesi ise daima yazılı bir metinde yer almamaktadır. Mes. birçok memleketlerin muhtar müesseselerinin geniş yetkiler ihtiva eden teşkilât kanunlarına sahip oldukları, fakat bunların bu muhtariyetde lâyıkıyla faydalanamadıkları, buna karşılık mes. İsveç'te hukukan çok dar yetkilerle teçhiz edilmiş olan «büro» ların bağımsız hareket ettikleri görülmektedir.

Üç genel oturum süresince tartışılan bu konunun genel raportörlüğü ödevi Manchester üniversitesi profesörlerinden Brian CHAPMAN'a (İngiltere) verilmişti. Türkiye de dahil üye devletlerin göndermiş oldukları millî raporlarının bir özeti sayılan matbu raporun tarihçe kısmında belirtildiği üzere, muhtar müesseselerinin XX ci yüzyılda önem kazanması herşeyden önce halk eskârının bir yandan daha geniş sayıda âmme hizmeti sağlama endişesi, öte yandan devletin öğretim, sağlık, sosyal sigorta. ves. alanlarına yapmış olduğu malî yardımların kontrol edilmesi arzu ve endişesinden ileri gelmektedir.

Âmme hizmetlerinin bu devamlı artışı ve buna paralel olarak geliştirilen devlet müdahalesi geniş çapta duyulan bir eğilimdir. Ancak bu temayül arka plânda, âdeta gölgede kalmış olan daha az belirli ikinci bir gelişime, dolayısıyla devletin bünyesinde cereyan eden köklü değişikliğe yol açmıştır.

Son yüz yıl içersinde mutlak ve merkeziyetçi devletin teşrii ve idarî vahdetini parçalamak için çeşitli gayretler sarfedilmiştir. Bunun siyasî plandaki tezahürü, federalizm dolayısıyla *plüralist bir idarî* sistem ana mekanizmayı teşkil eden yersel görev ayrımı (decentralisation territoriale) şeklinde tecelli eder. Ancak bu yeni formüller çoğalan âmme hizmetlerinin meydana getirmiş oldukları âcil problemleri halle yetmez olmuşlardır. Nitekim millî ölçüde bir sınaî veya ekonomik kalkınma hamlesinin yapılması bahis konusu olduğu hallerde, muhtar mahallî idareler kapasitelerinin bu girişimlere yetmediği meydana çıkmıştır. Bu yüzden son yıllarda eski yatay idarî plüralizmin bir ifadesi olan yersel görev ayrımı yerine, yeni bir dikey plüralizm sayılan hizmet görev ayrımı, yani yetki devrinin yer aldığı görülmektedir. Millî raporlardan çıkan netice-ler bize gösteriyor ki, bu yeni durum karşısında üye memleketleri iki kategoriye ayırmak mümkündür: a) Eski hukukî şekillerini yeni şartlara göre intibak ettirenler; b) Yepyeni müesseseler yaratma yoluna gidenler. Ancak şurası kayda değer ki, her iki kategoride yer alanlar âmme hizmetlerinin merkezî bir teşkilâta, yani bakanlıklara tâbi bir idare şekli almasından kaçınmak istemişlerdir. Mr. CHAPMAN'a göre birinci tipe uyanların başında İsveç, Federal Almanya, bazı Güney Amerika

devletleri ile Yakın doğu devletleridir. İkinci kategoriye temsil edenlerin başında ise Yugoslavya ve Polonya görülmektedir.

Raporda ayrıca tek görev ve birçok görev ifa eden idarî birimlerin işleyiş tarzına, bu müesseselere uygulanıncı sarfdan önce ve sarfdan sonraki malî murakabe sistemine geniş yer ayrılmaktadır.

Bu arada Üniversitelere tanınan idarî muhtariyet de raporda ayrı bir başlık altında incelenmiş idi. Bu konu ile ilgili müşahedelerin başında gelen hususlar şunlardır: a) Bağımsız veya devletin malî müzaheretine mazhar olan bütün üniversiteler idarî yapı bakımından inkâr götürmez bir eşlik (aynîyet) taşırlar ve her ikisinin faydalanmakta olduğu muhtariyet derecesi emsal âmme müesseselerinden çok farklı bir karaktere sahiptir. Raporda belirtildiği üzere yetki devri prensibi pek tabii ancak âmme gelirinden faydalanan üniversitelere uygulanabilir. Bunlara devr edilen yetkilerin mahiyeti ise kendilerine hükûmî bir şahsiyet tanıyıp tanınmama keyfiyetine göre değişmektedir. Ancak şurası muhakkaktır ki, klâsik anlamda hizmet görev ayrımı ile yetki devri prensiplerinin tümü üniversitelere mutlak olarak tatbik edilemez. Zira üniversite muhtariyetinin balıca özelliklerinden biri modern devletin gelişiminden önce faaliyetde bulunmuş olan müesseselere tanınmış ve bugün de devam eden imtiyazların varlığında saklıdır. Nitekim Alman millî seksiyon temsilcisi Heidelberg üniversitesi profesörlerinden Hans SCHNEIDER, millî devletin teşekkülünden önce faaliyete girişmiş olan bir müesseseye devlet tarafından sonradan - makabline şâmil olarak - bir yetki devrinin bahis konusu olamayacağı hususunu savunmuş ve Alman üniversitelerine bu sebeble âmme hukuku korporasyonu statüsü verildiğini belirtmişti.

Bu noktanın yeni gelişen memleketlerle sosyalist bir rejime sahip olan memleketler tarafından farklı şekilde yorumlanacağı tabiidir.

Raporun da ısrarla belirttiği üzere, devletin yüksek öğretim ve ilmî araştırma ile ilgilenmesi son derece normaldir. Devlet bu alanda yeni üniversiteler kurmak yoluna gidebileceği gibi özel ve bağımsız müesseseler oldukları takdirde, bunları malî bakımdan destekliyebilir de. Ancak her iki halde de üniversitenin fikrî muhtariyetine mutlak surette hürmet edilmesi ve malî yardım sebebiyle üniversitelerin hükûmetin nüfuzuna tâbi kılınmaması şarttır.

Bu bakımdan üniversitelere ancak idarî alanda bazı yetkilerin devrolunabileceği esas kabul edilmiştir. Başka bir deyimle devlet bazı halde idarî organların kurulması, bazı yüksek öğretim müesseselerinin üyelerinin tâyini yoluna gidebilir. Bu gibi idarî tasarruflar pek âlâ üniversite

muhtariyeti ile bağdaşmaktadır. Nasıl ki kaza organı, idarî ve malî bir muhtariyetten faydalanmaksızın tarafsız bir şekilde işleyebilmektedir.

Millî seksiyonlara gönderilen questionnaire'lerde üniversitelerin durumu ağırlık merkezini teşkil etmediği halde, bu konu âdeta içine yerleştirilmiş olduğu çevreyi aşarak bütün delegelerin üzerinde en fazla durdukları başlıca problem haline gelmişti. Böylece üniversite muhtariyetinin idarî cephesinden hareketle bu müessesenin bugünkü mukayeseli tatbikatı çeşitli memleketlerdeki tarihçesi ile birlikte incelenmiş ve hareketli konuşmalara vesile teşkil etmiştir. Oturumlardan çıkan neticeye göre, Prag üniversitesi rektörü hariç, sosyalist ve liberal memleketlerden gelen bütün delegeler üniversite muhtariyetinin - müessesenin kültürel misyon ve temsil etmiş olduğu kanaat, söz ve fikir hürriyeti sebebiyle «sui generis» kendine has bir rejim teşkil ettiğini ve bu sebeble âmme gelirinden ayrılan ödeneklerin kontrolünün dahi özel ölçülere göre yapılması lüzumunu ileri sürmüşlerdir.

Üniversite muhtariyeti gibi cazip ve üzerinde çok söz söylenmesi mümkün olan bu konu dolayısıyla Mr. B. CHAPMAN'ın raporunun netice kısmı gereken önemle ele alınmamıştır. Oysa ki raportör son derece ilgiye değer noktalar üzerine dikkatimizi çekmektedir. Ona göre modern devlet idarî bir plüralizme gitme zorunda kalmıştır. Ancak bu plüralizmin gerektirmiş olduğu muhtar organizmaların ihdası, duruma göre halk efkârı ve diğer âmme müesseselerinin kontrolünden muaf oldukları cihetle, bir nevi *idarî feodalizme* müncer olabilirler veya sıkı bir bakanlıklar çapındaki kontrole tâbi tutuldukları takdirde merkez teşkilâtına paralel yürüyen *ikinci bir devlet bürokrasisi* haline gelebilirler. Bu ikinci bürokrasi ise yasama organı ile halk efkârı tarafından murakabeye tâbi tutulamadığından, yüksek kademeli idareciler için gerçek bir bâkir alan haline gelmektedir. Mr. CHAPMAN'ın belîğ ifadesile, muhtar müesseselere yapılan yetki devrinden başlıca faydalananlar politikacılarla idareciler olmuştur. Birçok toplumlarda farklılaşan âmme hizmeti ifa etmek üzere vücut bulan muhtar müesseseler bizatihî bir gaye haline gelip iera organın bir âleti sayılırlar. İşte kongrenin üzerine maalesef eğilmek fırsatını bulamamış olduğu bu mânidar teşhis üzerinde önemle durmak gerekir.

## 2 — Maliye bakanlıklarının idarî bünyesi ve görevleri

Kongrenin ele almış olduğu bu ikinci konu İspanyol profesörü Laureano LOPEZ RODO'nun kaleme almış olduğu rapor yardımıyla tartışmaya sunulmuştur. Bu genel rapor malî idare ile ekonomik siyaset; malî idarenin başlıca organik sistemleri; bütçe görevi ve yatırım politikası;

âmme giderlerinin muhasebe ve kontrolü, hazine, para, kredi, banka politikası, milletlerarası malî teşekküllerle işbirliği, âmme emlâkinin idaresi, O + M (Teşkilât ve idare), idarecilerin yetişmesine has müesseseler gibi çeşitli konuları ihtiva etmekte ve bunları Maliye bakanlıkları görüş açısından incelemekte idi. Çeşitli seksiyonların aynı zaman çerçevesi içerisinde çalışmalarını dolayısıyla şahsen iştirak fırsatını bulamadığım bu seksiyonun raporunda yer alan en önemli netice şudur: bütün ileri garp memleketlerinde malî idarenin başlıca icracısı olan Maliye bakanlıklarının, vücutta getirdiği O + M (Teşkilât ve idare) adlı istişarî servisler yolu ile bütün devlet teşkilâtının daha rasyonel ve işler hale getiren idarî reformların zeminini hazırlamaktadır. Bundan başka genel rapor yine aynı istişarî yoldan maliye bakanlıklarının idarî plüralizmi ahenkli bir koordinasyona kavuşturma gayretini müşahhas örneklerle göstermektedir.

### 3 — *Personele tanınan çeşitli menfaatler yolu ile idarenin verimini yükseltme*

Federal Almanya İçişleri bakanlığı müşavirlerinden Herbert BURSCHE'nin hazırladığı genel raporda, önce âmme sektörü ile özel teşebbüsün gaye ve metod farkı belirtilmişti; sonra da devletin âmme personeline karşı girişmiş olduğu normal taahhütlerin, yani maaş, masrafların tazmini ve sosyal tedbirlerin şümulü incelenmişti. Bundan başka raporda personele verilmesi gereken tatil, malî mükâfatlar (prim, ves.), çalışma şartlarının düzeltilmesi gibi maddî avantajlara da yer verilmişti.

Bu seksiyonun müzakerelerinde göze çarpan temayül şöyle özetlenebilir: questionnaire'de bu konunun sınırlı bir şekilde inceleneceği, dolayısıyla beşerî münasebetler terimi ile kısaca formüle edilen mânevi teşvik unsurunun burada hesaba katılamıyacağı tasrih edildiği halde, söz alan bütün delegeler bu iki konunun giriftliği sebebiyle birbirinden ayıramıyacağı kanaatini ifade etmişlerdir. Nitekim Birleşik Amerika delegelerinden, The Port of New York Authority'nin teşkilâtlandırma müdürü olan Harvey SHERMAN kongreye sunduğu tebliğde şu noktaları hatırlatmıştır: İyi idarede teşvik unsurları: 1) sabit değil, duruma göre değişmektedir (situational); 2) şahsîdir, yani birisi tarafından heyecanla karşılanan bir madalya, mes. bir başkasına hiç bir şey ifade etmemektedir; 3) «mükâfat ve cezalandırma» dan çok ileri metodlara dayanmaktadır. İyi bir idarede dışa karşı yönelen bir teşvik siyasetinden başka, her idareyici içten gelen bir teşvik yolu ile işine sarılabilmesini sağlamalıdır.

Diğer bir Amerikalı delege Wesleyan üniversitesi profesörlerinden John W. MACY modern personel idaresinde kadro tasnifi sisteminin gerçi «eşit işe, ücret» kaidelerini gerçekleştirdiğini, fakat bu sistemin yeter ölçüde elastikî olmadığı, bu sebeble devlet idaresinde verimliliğin artırılması için tatminkâr bir maaş sisteminin yanibaşında hükûmet işlerinin karmaşıklığını idarecilerin yaratıcılığı ile gidermeğe çalışmak gerektiğini ayrıca devlet memurluğunun itibarını da yükseltmenin yerinde olacağını ifade etti.

Maddî teşvik unsurların tek başına verimliliğini arttırmaya kiyafet etmediğini belirten bir Fransız delegesi de Fransız radyo idaresinde 5-6 kişilik grupların programı, ves. idarî meselelerle ilgili teklifler yaptıklarını, ayrı ayrı muhitlerden gelen bu şahısların son derece verimli bir sentez yarattıklarını ve yerinde kullanılmak şartıyla teklif sisteminin yaratıcılık kudretinin seferber edilmesine yaradığını belirtmişti.

Bu seksiyon çalışmaları böylece bir kerre daha maddî teşvik unsurların nazari ve amelî bakımdan insanları çalışmak üzere sevkendiren manevî unsurlardan tefrik edilemeyeceğini ortaya koymuş oldu. Nitekim ilmî idarecilik ekolünün temel düşüncelerinin kiyafetsizliğini belirtmeğe çalışan bir Alman delegesi iş ölçme ile yetinilemeyeceğini, görevlinin ne yapacağını bilmesi, âmirin de kendisile temas etmesi gerektiğini söylüyordu. Bu delegeye göre maiyetle yüz yüze karşı temasa geçmeyen bir âmir vazifesinde başarısızlığa uğramış bir insandır. Zira «idarî hizmetler tesbit edilebilmekle beraber, kesin ölçülere sığmayan faaliyetlerdir!»

Türk delegeleri (Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu, Doçent Dr. Nermin Abadan) bu tezin isabet ve lüzumunu örneklerle desteklediler. Doç. Dr. C. MIHÇIOĞLU bir memlekette memurların ücret durumunun yetersiz olduğu takdirde, verimi arttıranlara verilmesi derpiş edilen mükâfatlar, ves. seyyanen herkese dağıtmakta ve böylece sistem gayesinden uzaklaştığını Türkiye'de yapılan tatbikat vesile ile belirtti. Bundan başka mükâfatların adaletle ve lâyük olanlara dağıtılması gerektiğini, aksi takdirde bunların moral üzerinde menfi tesir yarattıklarını belirtti. Doç. Dr. Nermin ABADAN ise devlet hizmetine intisab veya terfi sırasında uygulanan çeşitli imtihan usullerinin sadece belli bazı kabiliyetleri ölçmeğe yaradığını, oysa ki verimliliği arttıran faktörlerden birisinin bütün işgörenlerin benimsedikleri bir gayenin gerçekleşmesine çalışmalarından ileri geldiğini, bu faktörün ise yine maddî ölçülerle değerlendirilemeyeceğini ifade etmiştir.

4 — *Automation ve âmme idaresinin bünyesinde yarattığı problemler*

Kongrede ele alınan bu dördüncü konunun genel raporlu Washington D. C. deki American üniversitesi profesörlerinden Lowel A. HATTERY tarafından kaleme alınmıştı. Automation konusu raporda çok etraflı şekilde işlenmekle beraber kongre tartışmaları sırasında yeter derece canlılıkla ele alınmamıştır. Bununla beraber rapor devlet sektöründe automation'un tesir alanını çizmet ve Liège'deki Yuvarlak Masa toplantısında mutabakata varılan automation tarifini vermek suretile aktüel ve değerli bir vesika teşkil etmektedir. Buna göre automation, «El veya fikir emeğine dayanan herhangi bir insan müdahalesi ve önceden yapılmış bir tasnife ihtiyaç göstermeden, bir kapalı daireyi teşkil eden bir seri idarî işlemin ikmalı» dir.

Raporun açıkça gösterdiği üzere, idarî mekanizmaya yeni nüfuz etmeğe başlayan automation, elektronik tesisler yardımı ile istatistik, muhasebe ves. büro işlerinde her türlü beşerî veya elektro mekanik mesaiyi sürat, dakiklik, kendi kendine düzeltme ve kolaylık bakımından geçmiş ve rakipsiz bir duruma gelmiştir. Ancak idareye ithal edilen bu yeni unsur derhal kendine has problemler yaratmağa başlamıştır. Nitekim Birleşik Amerika'da federal devlet teşkilâtında Bütçe bürosu, Millî Standard bürosu, Merkezi Personel dairesi; İngiltere'de ise Hazinesin O + M (Teşkilât ve İdare) bölümlerine uygulanan automation tesisleri şu kabil-den halli gereken meseleler ortaya çıkarmışlardır : a) Elektronik cihazların işletilmesinde uygulanacak programların tertib edilmesi. (Zira automation belli konuları insan müdahalesine lüzum bırakmaksızın tahlil, tasnif ve neticelendirmesine rağmen, yine de insan zekâsının hizmetinde bir âlet durumunda kalmaktadır) ; b) İdarenin hangi alanlarında automation en yüksek verimi sağlamaktadır? Maaş ve ücretlerin hesaplanması mı, vergilerin tarhı mı, fiyatların tâyin ve tesbiti, mi yoksa istihsal programlarının tahmininde mi?

c) Automation'un ekonomik ve sosyal yankıları nelerdir? Bu yeniliğe karşı duyulan en büyük endişe geniş işsizlik yaratması ihtimalidir. Nihayet bu yeni çalışma metodu idarî ilimler alanında çalışan bilgin ve tatbikatçıları zorunlu olarak müsbet ilimler, teknoloji ve matematikçilerle daha yakın bir işbirliği yapma zaruretine doğru götürmektedir.

Bu dört seksiyonun hazırlamış oldukları ana raporlar ve ona bağlı olarak tertiplenen özel ve genel oturumlardan başka idare hukuku ve âmme idaresi profesörleri ile Devlet şûrası ile Divanı Muhasebat üyelerine has özel toplantılar tertiplemişti. Tedris alanımızı ilgilendiren birinci toplantıda âmme idaresinin öğretimi hakkında M. André MOLİTOR

tarafından UNESCO yayını olarak hazırlanmış olduğu mukayeseli etüd tartışılmıştı. Hatipler idare hukuku ile âmme idaresi gibi iki farklı disiplinin sıkı işbirliği üzerinde durmuşlar ve bunların tamamlayıcı görevler taşıdıklarını ısrarla belirtmişlerdir. Türk delegasyonu adına Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA Türkiye'de bu iki disiplin arasındaki münasebetin en belirli şekilde tatbikatla teyit edildiğini açıklamıştır.

İdarî İlimler Türkiye Millî Seksiyonu namına Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'nın riyasetinde bir ekip çalışması ile dört konuya ait questionnaire'ler tatmin edici şekilde cevaplandırılmış bulunuyordu. Bu arada T. C. Maliye Vekâletinin bu maksatla Enstitümüze göndermiş olduğu etraflı rapor hassaten zikre değer. Böylece bütün sorulan materyel vaktinde görevli raportörlere ulaşılabilmiş ve basılmış olan bütün raporlarda Türkiye'nin ilgili problemler hususundaki görüş ve hukukî durumu etraflı bir şekilde aksettirilmiş bulunmakta idi.

*Kongreye Türkiye'den aşağıdaki şahıslar katılmıştı :*

Hükûmet temsilcisi olarak İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu üyelerinden Muharrem BALASAYGÜN; İdarî İlimler Türkiye Millî Seksiyonu adına başkan Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA, üye Prof. Dr. Yavuz ABADAN; İstanbul Hukuk Fakültesinden Ord. Prof. Alif Fuat BAŞGİL; Prof. Dr. Tarık Z. TUNAYA, Doçent Dr. Vakur VERSAN, Doçent Dr. Lütfü DURAN; İstanbul Yüksek Ticaret ve Ekonomi Akademisinden Prof. Burhan Zihni SANUS, Prof. Nihat SAYAR, Prof. Hakkı UMA, Prof. Reşad KAYNAR; Ankara Hukuk Fakültesinden Prof. Süheyb DERBİL; Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü ve Siyasal Bilgiler Fakültesinden Prof. Dr. Kemal Fikret ARIK, Doçent Dr. Cemal MIHÇIOĞLU; Siyasal Bilgiler Fakültesinden Prof. Bedri GÜRSOY, Doçent Dr. Nermin ABADAN; Maliye Vekâletinden Ragıp HANYAL.

Almanya Federal hükûmeti ile Hessen eyaleti hükûmeti kongre üyelerine sıcak ve canlı bir misafirperverlik göstermişlerdir. Güzel bir kaplıca şehri olan Wiesbaden'de imparator II ci Wilhelm üslûbundaki Kurhaus'u toplantı ve ziyafet yeri olarak seçilmişti. Bundan başka Federal Almanya içişleri bakanının Ren nehrinde tertiplemiş olduğu vapur gezisi delege ve ailelerine Avrupa'nın bu tarihî ve çok önemli su yolunu kesif gemi seyrisferleri ve romantik şatoları ile çevrelenmiş olarak seyretme imkânını bahşetmiştir.