

# Â M M E İ D A R E S İ

## ÂMME İDARESİ VE DEMOKRASİ

Prof. Gunnar HECKSCHER (\*)

Tercüme : Mümtaz SOYSAL

Demokrasi, yalnız muhtelif memleketlerde değil, aynı memleket içindeki muhtelif gruplar arasında da muhtelif şekillerde yorumlanan münakaşalı bir kelimedir. Klâsik tarif, — «halkın halk için, halk tarafından idaresi» — gerçekte açık olmaktan çok uzaktır. Bu, demokrasinin, ya kanun kuvvetini halkın eline bırakan bir siyasî kuruluştan başka bir şey olmadığı yahut da eşitlik kavramına dayanan toplumsal ve iktisadî bir yapı anlamına geldiği şeklinde yorumlanmaktadır. Şu da var ki, iki kavramın birbirinden tamamen ayrılabilmesi de mümkün değildir, çünkü edinilen tecrübe, halkın elindeki siyasî kuvvetin sık sık toplumsal eşitliğe erişmek için kullanıldığını gösterdiği gibi, toplumsal eşitlik de, gerçek siyasî kuvvetin halk tarafından kullanılabilmesi için elzem bir şart halinde ortaya çıkabilir. Demek ki her iki demokrasi kavramı da âmme idaresi bakımından önemlidir ve bu yazıda her ikisi de muayyen bir dereceye kadar gözönünde tutulacaktır. Bununla beraber asıl, demokrasinin ilk yani siyasî veçhesi üzerinde durulacaktır.

Şurası da hatırlanmalı ki siyasî demokrasi, toplumsal yapının artan karışıklıklarıyla birlikte gitgide güçleşen bir mesele halini almaktadır. Gerçekten modern devletlerin ve hattâ belediyelerin karşılaştıkları birçok güç ve karışık mesele üzerinde halkın halk olarak yahut da sokaktaki «rastgele adam» ın tek başına ayrı ayrı kararlar almaları hemen hemen tamamen imkânsızdır. Böylece, demokrasi, yavaş yavaş halk tarafından dolayısıyla idare

---

**Gunnar Heckscher** : İsveç'te 1911 tarihinde doğmuştur. Üniversite tahsilini Upsala ve Cambridge'de ikmal ettikten sonra Stokholm Üniversitesinde Siyasî İlim Doçent ve sonra Profesörü olmuştur. Bir ara «misafir profesör» olarak Chicago Üniversitesinde ders vermiştir. Prof. Heckscher, memleketimize, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsünün kuruluşuna katılmak üzere 1952 tarihinde gelmiştir. Bu Enstitüde Kodirektör vekilliği, Araştırma Şubesi Müdürlüğü yapmış, hem Enstitü hem de Fakültemizde Âmme İdaresi Prensipleri üzerinde dersler vermiştir. Memleketine Aralık 1953 te dönen Profesör, Stokholm Üniversitesine avdetinden az sonra, İsveç'in Milletlerarası kültür ve teknik yardım münaşebetlerini idare eden İsveç Enstitüsünün Genel Müdürlüğüne getirilmiştir.



anlamına gelmeğe başlamıştır. Bazan, demokrasi gerçekte geniş bir seçmen kütlesinin temsilcileri veya memurları seçmesinden ibaret kalmakta, bu seçilenler de kendilerince seçim zamanında ilân edilen ve muayyen adayların seçilmiş olması dolayısıyla seçmen kütlesince zımnen kabul edilen bazı prensipleri takip ederek hükûmet işini kendi sorumluluklarına dayanarak yürütmektedirler. Bu vasıtalı demokrasinin yapısı batılı memleketlerde değişiklikler göstermektedir. Bazılarında, yalnız yasama uzvu veya parlâmento seçimle işbaşına gelir ve yürütme uzvunun başı ya bir ferttir yahut da, daha sık görüldüğü gibi, yasama uzvuna karşı sorumlu bir bakanlar kuruludur. Fransa'da, Almanya'da, Büyük Britanya'da, İskandinavya memleketlerinde ve Türkiye'de durum böyledir. Bazı memleketlerde, bilhassa Amerika Birleşik Devletlerinde, yürütme uzvunun başı doğrudan doğruya halk tarafından seçilir ve bundan dolayı yasama uzvuna karşı sorumlu olmayıp, hiç değilse parlâmento kurulunununkine eşit bir demokratik otoriteye hak iddia edebilir.

Tatbikatta bu iki sistem arasındaki fark yalnız fiilî yasama işinde değil, aynı zamanda günlük idarede de bazı hususları gerekli kılar. Yürütme uzvunun parlâmentoya karşı sorumlu olduğu memleketlerde, aynı uzuv büyük memleketlerde olduğu gibi küçüklerde de ekseriya parlâmentonun güvenine dayanır ve böyle bir uzvun memurları da yetkili yürütme kurulunca alınmış bir kararın parlâmento tarafından da kabul edilebilecek bir prensipin ifadesi olduğunu farzedebilirler. Parlâmento ve seçim yolundan işbaşına yürütme uzvu arasında bir kuvvet ayrımı bulunan yerlerde ise, idarecilerden, sık sık aracı olarak hizmette bulunmaları, üstlerince kararlaştırılan hareket hatlarını kongre komitelerine vs. ye izah etmeleri ve böylece hem bu üstlere karşı, hem de yasama uzvunun temsilcilerine karşı iki taraflı bir bağlılık göstermeleri istenir.

Bundan başka, idare işi, ya doğrudan doğruya seçilerek bunun sonucunda demokratik otorite sahibi olan memurlar tarafından, yahut da tâyinle işbaşına gelip, demokratik bir seçime dayanarak iktidarı ellerinde bulunduran üst makamlara karşı doğrudan doğruya ve vasıtalı şekilde sorumlu olan memurlar tarafından yürütülebilir. Birinci yol ilk bakışta, en demokratik olanı gibi görünüyor, fakat tatbikatta ikincisine daha sık başvurulmaktadır.

Mahdut bir iş çeşidi için «ad hoc» olarak seçilmiş memurlar vasıtasıyla idareyi yürütme sistemi bilhassa mahallî seviyede önemli kalmakta devam etmektedir. Bu, batı memleketlerinin çoğunda rastlanan fakat bilhassa Büyük Britanya, Amerika Birleşik Devletleri ve İskandinavya memleketlerinde gelişmiş olan «mahallî muhtar idare» geleneğinin bir karakteristiğidir. Bu sistem Türkiye'de ve birçok Doğulu memlekette görülen köy idaresine tekabül etmektedir. Başlangıçta, bu sistem küçük ve daha çok köy mahiyetindeki birimler için düşünülmüştü. Bu mahallî idarelerde, meseleler az ve



genel olarak basitti. Bunlar, alelâde vatandaşlar tarafından görülmelerine engel olacak derecede fazla vakte veya fazla ihtisas bilgisine lüzum göstermiyorlardı. Birçok hallerde, seçimle doldurulan mevkiler normal "günlük" işleriyle uğraşıp buna ek olarak öbür vatandaşlar adına idarecilik etmek külfetini de kabul eden kimseler tarafından işgal edilmekteydi. Bunlar ya hiç ücret almazlar ya da pek az birşey alırlardı, ödevleri de sağduyudan ve sağlam muhakemeden gayrisına ihtiyaç göstermeyen işlerden sayılırdı.

Bununla beraber, mahallî seviyede bile bu veçhe değişmiştir. Bilhassa daha geniş birimlerde ve bu arada sanayi merkezleriyle şehirlerde faaliyetlerin hem sahası, hem de karışıklığı artmıştır. Bugünün mahallî idaresi sık sık ihtisas bilgisine ihtiyaç gösterir, devamlı idareci kütlesi ise gitgide daha genişlemektedir.

Bu değişme muhtemelen, büyük şehirlerin hâlâ sık sık yiyicilik yatağı hâline geldiği Amerika Birleşik Devletlerinde ciddî kötüye kullanma vakalarının artmasını açıklayan en önemli noktalardan biridir. Tabii bu çeşit kötüye kullanmaların sebebi kamu işlerinde dürüstlük duygusunun eksikliğidir. Fakat bu, asıl izahı sağlamamaktadır. İdare geleneklerinin bulunmaması bazan kötü tatbikat için zemini elverişli kılmış olabilir, ama öte yandan şurası da hatırlanmalıdır ki Amerika Birleşik Devletlerinde önceden kurulmuş birçok da iyi gelenek mevcuttur. Üstelik yeni gelenekler yaratma kabiliyeti Amerika toplumunun belirtici vasıflarından biridir. Demek ki yiyiciliğin artması daha derin izahlara ihtiyaç göstermektedir. Bunların en önemlisi kamusal faaliyetlerin gelişmesiyle yeter derecede bilgi ve kabiliyet sahibi olmıyan, yeter derecede maaş almıyan kimselerin eline geniş idarî yetki verilmiş olmasıdır; fakat bu kimseler ekseriya kendilerini gelecek seçimlerde desteklemeyi vâdedenlerin veya işleri için resmî olmıyan yollardan para vermeğe hazır bulunanların yararına olarak yetkilerini kullanabilecek bir mevkide bulunmaktadırlar.

Buna katılan bir güçlük de sistemin kendi özelliklerinden ileri gelmektedir. Birçok memur birbirlerinden ayrı olarak seçildikleri takdirde, bunların daireye girdikten sonra işbirliği yapmalarını sağlayacak gerçek bir teminat yoktur. Bu çeşit bir sistem yetkiyi teksif etme yolundaki bütün teşebbüslere aykırı olarak çalışmaktadır; üstelik siyaset hırsı yüzünden bu memurların her birinin herkesin refahından önce kendi mevkiini düşünmesine ve ekseriya iş arkadaşlarınıninkilerle çatışan amaçlar için çalışmasına yol açabilir.

Bu güçlükler bağımsız şekilde seçilmiş bazı memurlarla yürütülen geleneksel mahallî idare sisteminden ayrılmak ve bilhassa orta büyüklükteki şehirlerde tekleştirilmiş bir idare kuruluna benzer birşey yaratmak yolunda bir temayül doğurmuştur. Bu sahadaki en ilgi çekici çare A. B. D.



deki uygulanış şekliyle City-manager (şehir becermeni) plânı denilen yoldur. Bu sistemde yasama kurulu veya hareket hattını tâyin edici meclis halk tarafından seçilmekte, bu meclise de City-manager olarak bir uzman idareci tâyin etmek yetkisi verilmektedir. Meclis yine esaslı hareket hattı meselelerinde karar vermekteyse de idare üzerindeki tam kontrol, seçilmiş kurullardan veya memurlardan gelebilecek her türlü müdahaleden masun olarak City-manager'in eline bırakılmaktadır. Bazı Avrupa memleketlerinde de buna benzer sistemler kurulmuştur ama Amerika'da rastlanan bu çeşit şüphesiz en çok ilgi çekici olanıdır. Genel olarak sistemin çok faydalı olduğu kabul edilmektedir.

Tabii böyle bir sistemin kurulması önceleri demokratik bir belediye idaresinin karakteristik vasıflarından sayılan hususlardan uzaklaştırıldığını ifade etmektedir. Hareket hattının tesbitiyle idare arasında bir ayırma yapmak her zaman kolay olmadığından meclisle city-manager arasında anlaşmazlıklar eksik olmaz, oysa ki nazari bakımdan City-manager'in meclisin güvenini haiz olduğu ve bunu kaybettiği anda işinden çıkarılabileceği farz olunur.

Sistemin özellikleri City-Manager'ler Derneği tarafından kabul edilip «Ahlâk Düsturları» adı verilen kuralların incelenmesiyle daha kolay anlaşılabilir olacaktır.

«Müessir demokratik idare kurmak amacıyla», «meclis - manager» plânı, mahallî siyasetin, yalnız, halkın seçtiği bir yasama kurulunca tâyin edilmesini ve siyasetin yürütülmesinin de, şehrin idarî başkanı olarak, Meclis tarafından tâyin olunan ve bu meclise karşı sorumlu bulunan city manager eliyle yürütülmesini sağlamaktadır. Uluslararası City Managerler Derneği, city managerlerin meslekî bir teşkilâtıdır; amacı, city managerlerin ihtisaslarını arttırmak ve mahallî idarelerin genel ıslahına yardım etmektir. Bu amaçlara erişmek için, Dernek, şu ahlâkî prensiplerin city managerliği meslek edinen herkesin hareketlerine hâkim olması gerektiğine inanmaktadır.

1 — Mesleğin hiçbir üyesi, «meclis - manager» idaresi prensipleriyle tamamen mutabık olmadıkça ve kendisinin bu prensiplere göre topluluğun yararına city manager olarak hizmete ehil olduğuna kanaat getirmedikçe city manager mevkiine geçmek istemez veya bunu kabul etmez.

2 — City Manager'in idareci görülen hizmetlerin yükseklğine ve değerine kesin bir inancı vardır ve kendisi güvenilir bir memur olarak toplumsal sorumluluğunu idrak etmiştir.

3 — City Manager, resmî ve şahsî münasebetlerinde, başında bulunduğu idarî teşkilâtın ve hizmet ettiği halkın saygısına lâyık olacak ve on-



lara güven telkin edecek şekilde, en yüksek şeref ve doğruluk ideallerine göre hareket edecektir.

4 — City Manager, mahrem bilgilerden faydalanarak veya âmme hizmetlerine ayrılmış zamanı kötüye kullanarak şahsî menfaat yahut şahsî yükseliş temin etmenin namusa aykırı olduğuna inanır.

5 — City Manager aslâ bir siyasi önder değildir. Siyasetin akıllıca ve müessir olması gayesiyle, meclise malûmat ve fikir verir, fakat kendi tavsiyelerinin tartışmasız kabul edilmesi yerine, siyaset hususunda meclisce müspet kararlar alınmasını teşvik eder.

6 — City Manager, mahallî siyasetin uygulanması şerefının meclise, halkın seçilmiş temsilcilerine ait olduğunu idrak etmiştir ve tenkide uğrayabilecek hareketlerin savunmasını meclise bırakır.

7 — City Manager topluluğu mahallî işlerden haberdar eder, fakat daha çok, vâkıaların önemini belirterek kendisi ikinci plânda kalmağa çalışır.

8 — City Manager, idareci mesleğinin bütünlüğünü muhafaza gayesiyle, memurları murakabe yetkisini elinden alma teşebbüslerine karşı koyar, meclis siyasetinin uygulanması sırasında kendi görüşünün yürütülmesinde ısrar eder ve meclisle münasebetlerinde meclis üyeleriyle teker teker gizli olarak değil, bir birlik olarak açıkça hareket eder.

9 — City Manager bütün memur meselelerini liyakat esası üzerinden ele alır. Mahallî hizmetlerdeki tâyin, ücret artışı, terfi ve disiplinde siyasi, dinî ve irkî telâkkiler rol oynamaz.

10 — City Manager şahısların hoşuna gitmek peşinde koşmaz. Kendisi bütün halk için idareciler ve idarî meseleyi hiç fark gözetmeksizin prensip ve adalet esaslarına dayanarak ee alır.

Gerek A. B. D. de gerekse başka yerlerde mahallî idare sistemine çok sayıda uzman idareci katmak yolunda başka çareler de bulmuştur. Kıscası, son on yılda hemen hemen her yerde seçimle iş başına gelmiş, ücretsiz, günün bir kısmını bu işe ayıran ve doğrudan doğruya vatandaşlar topluluğunu temsil eden memurların yerini alarak bütün çalışmalarını bu sahada toplıyan ih-tis-as sahibi kimselerden ibaret bir mahallî idare bürokrasisinin geliştiği görülmüştür.

Bununla beraber, bu gelişme yeni meseleler de doğurmuştur. Doğrudan doğruya olmadıkça ve fertler için çok büyük önem taşıyan meseleler temsilciler tarafından değil de bürokratlar tarafından kararlaştırıldıkça mahallî seviyedeki halk idaresi ne dereceye kadar bir gerçek ifade eder? Batılı milletler bu meseleyi aslâ bilmiyor değiller, fakat her zamanki gibi bunun çözümünde de tam bir başarıya erişilememiştir. Prensip vâzıhtır.



Hareket hattı meseleleri seçilmiş meclisler, kurallar veya dairelerce kararlaştırılmalı, fakat siyasetin gerçekleştirilmesi bunların az çok müessir kontroluna tâbi olan ve tâyinle iş başına gelen memurların eline bırakılmalıdır. Bununla beraber, tatbikatta bu ayrılık pek vâzih değildir.

Stein'in Amerikan örnekolayları üzerindeki ünlü derlemesinden kısaltılan aşağıdaki misalde ve onu takip eden tartışmada bu husus görülecektir.

### CAMBRIDGE'NİN CITY MANAGERİ

Massachusetts'deki Cambridge şehri — İngiltere'deki Cambridge'le karıştırmayınız — Boston bölgesindedir ve 111.000 nüfusu vardır. Büyük komşusunun tesiri yüzünden olacak, Cambridge şehri 1930 yılında idaresinin kötülüğü ile tanınırdı ve bu kötü şöhret 1940 da şehrin belediye reisi rüşvet almakla itham edilince kopan skandal sırasında en yüksek noktasına vardı. Ekseriyetle iş muhitlerini ve Harvard Üniversitesini temsil eden bağımsız vatandaşlardan bir gurup idarenin bünyesinde bir reform yapmayı tasarladılar. Bu reformla güdülen amaç sekiz üyeli bir meclisle birlikte çalışacak bir City Manager'i ve belediye reisini içine alan bir «E plânı» idaresi kurmağa mâtuftu. Şiddetli muhalefet karşısında, reformcular bu plânı, 1940 da bir referandumla kavuşarak % 59 lehte, % 41 aleyhte oy alarak kabul ettirmek zorunda kaldılar. Kabul edilen sisteme göre, City Manager'in ayrıca bir de bütçeyi teklif etmek hakkı vardı. Bütçedeki ödenekler onun tavsiyesi olmadan arttırılamazdı; bu da şehir meclisinin ondan ancak bütçe ödeneklerini arttırmasını isteyebileceği ve tek başına kararlar alamıyacağı demektir. Sonuç olarak, şehir memurlarının ücretlerindeki yükselmeler de City Manager'den gelecek bir teklife bağlıydı. Bununla beraber, bu hususta, zabıta, itfaiyeciler ve okul öğretmenleri ile ilgili özel kanunlar dolayısıyla durum biraz şüpheliydi.

Referandum'u takip eden 1941 seçimlerinde meclisin 9 üyesi seçilmiş ve meclis bunlardan birini belediye reisliğine tâyin etmişti. E plânı taraftarlarının referandumdaki başarıları seçimlerde aynı olmadı. Seçilen 9 üyeden ancak 4 ü kesin olarak plânın lehinde idi, buna mukabil, aralarındaki güvensizlik yüzünden bir siyaset takibedecek durumda olmamakla beraber öbürleri plânın aleyhindeydiler; 1941 Aralık ayında M. Atkinson 9 oyun 6 siyle (E plânının 4 taraftarı da buna dahildi) City Manager seçilmişti.



1941 Kasımında, işleri kendilerinden sonra gelecekler için mümkün olduğu kadar güçleştirmek hevesinde olan eski meclis, zabıta ve itfaiye bölümlerindeki bütün personelin ücretlerini arttırmak lehinde oy vermişti. Bununla beraber, çekilen meclis yenisini bağliyamıyacağından, bu hareket kanuna aykırı sayılmıştı. Öte yandan yeni meclis de böyle bir arttırmaya taraftardı. Bunun neticesinde meclis, aynı arttırma konusunda, yeni sisteme göre bağlayıcı mahiyette olmayıp City Manager'den bir talep gibi telâkki edilen bir karar aldı. Mr. Atkinson, kısmen bütçe sebeplerinden ötürü, kısmen de muayyen gruplar için teker teker arttırmalar değil, şehir hizmetindeki bütün makamlarda yenden genel bir sınıflandırma yapmak istediğinden, arttırma teklifini kabul etmek niyetinde değildi. Bundan dolayı meclisin isteğine katılmayı reddetti ve genel bir inceleme yapmadıkça hiç bir zam teklifinde bulunmıyacağını bildirdi.

Sonraki yıllarda, ayrı ayrı meclis üyeleriyle ve bazan da meclis çoğunluğuyla City Manager arasında birçok tartışmalar ve yetki anlaşmazlıkları oldu. Öte yandan, City Manager birçok idarî ıslahata girişti ve şehir hizmetlerini dürüst olmıyan ehliyetsiz memurlardan temizledi. Bu da onun şehir memurları, halk ve dolayısıyla meclis karşısındaki otoritesini arttırdı. Şehir hizmetlerindeki bütün makamlarda yeni bir sınıflandırma yapıldı ve daha âdil yeni bir tâyin ve terfi siyaseti kuruldu. Şehir memurlarının sayısı, «ıstıraplı» bir şekilde, yani nakiller yapmak ve boşalan yerleri doldurmak suretiyle azaltıldı. Öte yandan, çok kere, City Manager, ücretlerin arttırılması teşebbüslerine karşı savaşmak zorunda kaldı. Bu hususta meclise karşı otoritesini korumak için mahkemelere başvurmağa mecbur oldu.

1943 ve 1945 seçimleri E plânı taraftarlarına sarıh bir çoğunluk sağlamaktaysa da durumlarını bir dereceye kadar düzeltir. Aynı durum 1947 seçimlerinde de belirdi, öyle ki 1949 a kadar City Manager sık sık hasım çoğunluklarla karşılaştı.

1946 da City Manager'in bir teklifindeki esaslara göre şehir memurlarının ücretleri arttırıldı. Arttırma, 1942 ile 1944 de teklif olunanlardan daha fazlaydı, fakat şehir idaresi üzerinde etraflı incelemelere dayanıyordu ve basit bir arttırmadan daha fazla birşey meydana getirmek amacını güdüyordu. City Manager, malî idareyi ıslah ederek şehrin vergi nisbetini indirmeği de becerdi.

1948 de, meclis, muhtemelen 1949 seçimlerinde iyi bir durumda olmak niyetiyle, ücretleri daha da arttırmak yolunda ye-



ni bir teşebbüste bulundu. Bu sefer, City Manager çıkıp onlarla açıktan açığa uğraşmak zorunda kaldı. Meclisteki kendi taraftarları bile, şehir memurları kuvvetli bir baskı grubu teşkil ettiklerinden, ücret arttırmalarına karşı açıkça muhalif görünmek istemiyorlardı. Bundan ötürü City Manager savaşa mahkemelerde girişmeğe mecbur oldu. Dâvalarını kazandı ve sonra şehir memurları temsilcileriyle, başlangıçta meclisçe teklif edilenlerden daha az nisbette ücret arttırmaları esası üzerinden başarılı müzakerelerde bulundu. Bu ücretler memur temsilcileri tarafından da kabul edildiğine göre City Manager'in bu husustaki mukavemetini 1949 seçimlerinde taraftarlarına karşı menfi delil olarak kullanmak imkânsızdı.

Nihayet 1949 seçiminde, E plânı taraftarları 9 üyelikten 5 ini kazanarak açık bir çoğunluk elde ettiler.

Mr. Atkinson City Manager'in ahlâk düsturuna uygun hareket etmiş midir?

Bu örnekolayda da çözümlmesi gereken meseleler var. Parça ilk yazıldığı zaman, iş yalnız City Manager'in görüşüyle ele alınmış ve piyeste kötü adam rolünü oynayanlar onun siyasetine karşı koyan meclis üyeleri olmuştu. Pek tabii, Mr. Atkinson dürüst, açık ve verimli bir adamdı. İlk bakışta, kendisinin takibettiği siyaset topluluğun gerçek menfaatlerine tamamen uyar gözükmekteydi.

Fakat bu işi bu noktada bırakmak doğru olmayabilir. City Managerler Derneğince belirtilen hareket kanallarına dönelim ve Mr. Atkinson'un bunlara tamamen uygun olarak hareket edip etmediğini araştıralım. Şurası muhakkak ki, genel prensip, siyaseti tâyin hakkının memurda değil Mecliste oluyordu. Eğer bu siyaset topluluğun asıl menfaatlerine değil de Meclis üyelerinin siyasî amaçlarına uygun olarak tâyin edilmişse, şüphesiz bu kötü birşeydi ve seçmenlerin bu hususta çareler bulmaları gerekir. Fakat siyasetin ne zaman ve hangi hususta kötü olduğunu takdir etmenin City Manager'e düşen bir iş olabileceğini hiç de muhakkak değildir. Manager'in Meclis çoğunluğunun isteklerini kabul etmek ve onları gerçekleştirmek üzere çalışmaya koyulmak zorunda olduğu pekâlâ iddia edilebilir.

Mr. Atkinson personel siyasetinin, tam mânasiyle bir siyaset değil de, bir idare meselesi olduğunu düşünmüş olabilir. Bu görüşü kabul etmek biraz güç; aslında bir şehir idaresindeki şeylerin çoğu yüksek siyaset prensibinden çok tatbikattaki teferruatla ilgilidir, şehir memurlarının maaşları ise pekâlâ bir siyaset meselesi sayılabilir.



Sonu iyi gelen herşeyin iyi olduğu da söylenebilir. Ama bu, Mr. Atkinson'un idareci gibi değil de iyi idare amacı güden bir partinin siyasî lideri gibi hareket etmiş olduğunu gözden pek saklıyamaz. Manager'in Meclisteki muhalifleri seçimi kazansalardı da kendisi tamamen aleyhte bir çoğunlukla karşı karşıya olsaydı ne olurdu? Muhtemelen çekilmek zorunda kalırdı, Meclis de siyasetini takibedecek başka bir City Manager tutardı, bu takdirde, gelecek seçimi Mr. Atkinson'un dostlarının kazanmasıyla bu kimsenin de çekilmek zorunda kalacağı ihtimalini gözönünde tutmak icabederdi. Eğer City Manager sisteminin belediye parlâmentarizmi haline gelmemesi istenyorsa, çok dikkatli olmak gerekir.

Mr. Atkinson'un ve onu bir City Manager örneği gibi gösterenlerin hareket tarzları demokrasiye uygun bir memur teşkilâtı kurmak yolunda bir gayret olmaktan ziyade bazı parlâmentarizm özellikleri taşıyan bir hareket tarzıdır. Bütün örnekolayda verimli ve uzun vâdeli bir işbecermeyle gerçek demokratik etkiyi uzlaştırmanın güçlüğü görülüyor. Şurası da var ki, demokrasi halka ve temsilcilerine yalnız hata işlemekte değil, kabul edilmiş siyasetten istedikleri zaman geniş ölçüde ayrılmak hususunda da hak tanımış bulunmaktadır. City Manager sisteminin belediye idaresinde pek çok faydalı olduğu görülmüştür ama, bu hiç de, bütün meseleleri çözülmüş ve her derde deva bir sistem değildir.

Şunu da ilâve etmek gerekir ki, bu mesele, belki mahallî idare sahasında bilhassa önemli olmakla beraber, başka sahalarda da gelişmiştir. Zümre teşkilâtları, sendikalar, başka işgören teşkilâtları, müstehlik ve müstahsil kooperatifleri, hayır dernekleri, dinî topluluklar vs. batı demokrasisinin özelliğidir; bu kurumlar hemen hemen her yerde esaslı görevler görmekte ve devletle, belediye kurumlarıyla işbirliği halinde, hattâ doğrudan doğruya onların tesirlerine bağlı olarak çalışmaktadırlar. Bu dernekler de belediyelerin karşılaştığı meselelerin aynılariyle karşılaşmışlardı. Önce, bunlar küçük birimler halinde ve seçilmiş memurlar vasıtasıyla iş gördüler. Önemleri arttıkça, onlar da merkezileştirme temayülüne katılıp daha karışık ve daha çok ihtisas isteyen, bu sebeple de devamlı memurlara gitgide daha çok lüzum gösteren görevler yüklenmek zorunda kaldılar.

İdare, böylece gitgide, meslekten yetişme kimselere mahsus bir iş haline gelmektedir. Merkezî idare bakımından bunda yeni bir şey yok. Fakat demokrasinin girişi bütün batı memleketlerindeki meslekten idarecilerin durumlarında bazı değişikliklere yol açmıştır. Bir bakıma, idarecilerin halk için çalışmaları gerektiği her zaman kabul edilmiştir, ama bugün siyasî bağlılıkların ve sorumluların daha açık bir şekilde hükümdara veya bir aristokrasiye değil de, halka yöneltmiş olması bu prensibi çok daha önemli ve kuvvetli kılmaktadır. Bugünkü şartlar altında ger-



çekleştirilmesi gereken fikirler yalnızca az sayıda fertler tarafından değil, fakat halkın seçtiği kurullar tarafından kabul edilmiş olan fikirlerdir; zaten demokratik toplumdaki idarenin de halkın rızası ile çalışacağı farz edilir.

Bilhassa riza kavramı idareci ile idare edilen arasındaki münasebet bakımından yeni bir hareket tarzını gerektirmektedir, nasıl ki demokrasi de aslında hükümetle hükmedilen arasındaki münasebette yani bir hareket tarzını ifade etmektedir. Devletin artan faaliyetleri ilk bakışta sanki Liberalizm'den önceki devreye dönüşü gösterir gibi görünüyor. Fakat arada esaslı bir fark vardır: İdaredeki memurlar halkın efendisi değil, hizmetkârı sayılmaktadırlar. Bu da yine işin nazari cephesi; acaba bu nazariye nasıl uygulanmaktadır?

Bu, kısmen bir yasama meselesidir. Ama sadece kısmen; asıl en önemli olan şey idaredeki memurların tavrıdır. Demokratik sistemde bütün kamusal makamların amacı, suçlandırmak değil, ikna etmek olmalıdır. Bu memurlar halkın gönül rızasını almağa ve kendilerinin ilgili kim-selerin menfaati için çalıştıklarını açıkça anlatmağa gayret etmelidirler. Kanunun gücü ikinci plânda bulunmalı. Fakat bu güce ancak son çare olarak başvurmanın daha iyi olacağı gitgide anlaşılmaktadır. Tatbikatta, bunun getirdiği sonuçlardan biri de birçok idarî kurullar tarafından, meselâ halk sağlığı, çocuk esirgeme, eğitim, seyrüsefer nizamları, İktisadî Devlet Teşekkülleri, hattâ ordu sahalarında ve ayrıca gelir vergilerinin dürüstçe ödenmesini sağlamak hususunda modern reklâmcılıktaki yolların kullanılmasının lüzumlu oluşudur. Tabii hangi çareye başvurulursa vurulsun, bunların her biri idarecilere, ekseriya, yetişmeleri sırasında hazırlanmadıkları yeni yeni ödevler yüklemektedir.

Demokrasi gelişmesinin bir sonucu da muayyen bir iş sahibi kütlesine yapılan idarî hizmet fikrinin ön plâna getirilmesi olmuştur. İdarî makamlar, halka yardım etmek ve gerekirse mütad yollardan ayrılmak, yani şekli kurallara göre yapmaları istenenden daha başka türlü harekete geçmekle ödevlidirler. Her ikisi de evvelce yayınlanmamış iki İsveç örnekolayı olan aşağıdaki misaller bunun tatbikatta ne ifade edebileceğini ve idarecilere ne dereceye kadar gerçek bir yük yüklediğini açıkça belirtecektir :

### ISLAH EDİLEN ALKOLİK

İsveç kanunlarına göre, fazla alkol almayı âdet haline getiren şahıslara ait vakalar seçimle iş başına gelen mahallî kurullarca ele alınabilir. Kurul bahis konusu şahsa bir ihtar vermeğe



yetkilidir. Daha kuvvetli bir takibe ihtiyaç varsa, kurul meseleyi Eyalet Valiliği İdaresine göndermekle mükelleftir, bu da alkoliği, Yüksek İdarî Mahkemede temyiz yolu açık olmak üzere, bir müesseseye bırakmağa veya bir deneme devresine tâbi tutmağa karar verebilir. Eyalet Valiliği Dairesinde duruşmalar ya bizzat vali tarafından veya maiyetindeki hukuk tahsili görmüş memurlar tarafından idare edilir. Bu vakada duruşmaları Vali değil, başka bir memur, Mr. E. idare etmekteydi.

Öteyandan, işlenmiş bir suç zabıta tarafından meydana çıkarıldıktan sonra savcı vasıtasıyla adlî mahkemeye sevk edilir. Genel bir mahalde tecavüz fiilini de içine alan birçok hallerde vatandaşların ferden ileri süreceklere taleplere bakmaksızın, savcı resen harekete geçmeğe mecburdur.

25 yaşındaki A., 21 yaşındanberi tehlikeli derecede fazla alkol almaktaydı. Kendisine mahallî heyetin yaptığı ihtar neticesiz kalmıştı. A., bir otomobil çalmış, mahkemeye sevk edilip hüküm giymiş, cezası da tecil edilmişti. Bununla beraber, bu da kendisine fayda etmemiş ve A., tehlikeli alkol almağa devam etmişti. Mahallî heyet daha kuvvetli bir takip için meseleyi Eyalet Valiliği Dairesine yollanmıştı. Soruşturma devam ederken aynı şahıs bir arkadaşına karşı umumî bir mahalde müesir fiil ika etmişti. Polis tarafından yakalanmış, ayılınca salıverilmişti ama muhakeme edilmesi de gerekiyordu. Mamafih, savcı, işinin çokluğundan suçun üstünden aylar geçtiği halde meseleyi mahkemeye sevk edememişti.

Bu arada, Eyalet Valiliği Dairesin'de duruşmalar yapılmıştı. Duruşmalarda şu olaylar meydana çıktı: A. nın çocukluğu çok kötü geçmişti. Kendisi gayrimeşru bir çocuktü, babasını bilmiyordu ve intizamsız bir hayat süren anasının yanında kalmıştı. 16 yaşına gelince anasını bırakıp, kendi başına çalışmağa başlamıştı. Kötü arkadaşlar edinmiş ve sık sık işten kaçıp içmeğe koyulmuştu. Bununla beraber ayık olduğu zamanlar iyi bir işçiydi ve aleyhinde, alkolün tesiriyle yaptıklarından gayrı birşey söylene-mezdi.

Eyalet Valiliği Dairesi adamı deneme devresine tâbi tutmağa karar verdi. Kendisini teslim ettikleri iyi bir ıslah memuru ona yeni bir muhitte iş buldu. Bu ise ânî sayılabilecek sonuçlar meydana getirdi. A. içmeyi bıraktı, yeni ve daha iyi arkadaşlar edindi, ciddî ve çalışkan bir kızla nişanlandı ve işinde de başarı gösterdi.



Bu böylece iki ay devam ettikten sonra, dâvası mahkemeye geldi. İşlediği suç hayli vahimdi, arkadaşı her türlü talepten caydığı halde, evvelce de tecil edilmiş bir cezası bulunduğu gözönünde tutulunca, normal olarak aşağı yukarı altı ay hapse mahkûm edilmesi gerekiyordu. İslah memuru Mr. E. ile temasa geçti ve ikisi de bu vaziyette adamın hapse girmesinin çok yazık olacağına mutabık kaldılar, zira A. nın hayatı artık düzelmişti ve hapishanede geçecek altı ayın etkisinin ne olacağını kimse bilmezdi. Bundan dolayı savunması için iyi bir avukat bulması hususunda kendisine yardım ettiler. Mr. E. dâvada gönüllü şahitlik etti ve savcı ile temas edip durum hakkındaki görüşünü bildirdi.

Sonuç şu oldu ki, mahkeme her zamanki usule aykırı olarak adamın cezasını yine tecil etti ve kendisini evvelce Eyalet Valiliği Dairesi'nin tâyin etmiş olduğu ıslah memuruna tevdi etti. Hukuk bilgisi sayesinde imkânlar mevcut olduğunu gören ve şahitliği ile mahkemeyi ikna eden Mr. E. müdahale etmeseydi bu olmazdı.

İki yıllık deneme devresi sonunda, A. nın yaşayışı düzgün olarak kaldı. Evlenmişti, aynı işte devam ediyordu ve muntazam, güvenilir işçilerden sayılıyordu. Kendisi artık içki içmemekte idi.

Bu örnekolayda idarî bölümler arasındaki işbirliği oldukça güç bir meselenin çöşülmesine yol açmıştır. Şurası unutulmamalı ki nihaî karar yine adlî makama ait bulunuyordu, idareci ise mahkeme üzerinde nüfuz icra edecek durumda olmayıp iş sahibine ancak onun şahsî bir dostunun yapacağı şekilde yardım edebilmekteydi. İdarecinin çalışmasına değer biçerken, toplumun suça karşı tepkisi bakımından onun güttüğü yolun iyi bir yol olup olmadığı meselesini daima bir yana bırakmağa çalışmalıyız. Tecavüzde bulunanın ıslahının, tek amaç olmasa bile hiç olmazsa hem idarî, hem de adlî makamca kabul edilmiş temel amaç olduğunu belirtmek yeter. Bahis konusu kimse işbirliği hususunda pekaz şey yapabiliirdi. Veya hiç birşey yapamazdı. Bütün iş, memurların elindeydi ve sonuç onların ödevlerini idrâk tarzlarına bağlıydı. Eğer idareci, dairesince karar alındıktan sonra, elinden geleni yaptığını sansaydı, bu karar aslâ uygulanamazdı. Kendisi, mûtad yoldan ayrılıp fazla birşey yapmak suretiyle ancak, amaçlarına varabilmiştir.

Birçok bakımdan, işbirliği, kendi kendinin durumu ile akıllıca ilgilenebilecek bir fert bahis konusu olduğu zaman daha kolaylıkla gerçekleşir. Bu, aşağıdaki misâlde belirtilmektedir :



## TOPLUMBİLİMCİNİN SEYAHATI

Bir toplumbilimci olan Prof. X, milletlerarası bir bilim derneğinin yönetim kurulunda üye idi. Kurul, genel olarak Hollanda, Belçika veya Fransa'da toplanırdı. Profesör X ekseriya toplantılara katılmaz fakat mektup vasıtasıyla kurula teması muhafaza ederdi. En son 1951 Temmuzunda, Yönetim Kurulunun Ağustosun 28 iyle 30 u arasında Amsterdam'da toplanıp pek önemli bazı meseleleri münakaşa edeceği ve bulunmasının hemen hemen elzem olduğu kendisine bildiriliyor. Öteyandan bahis konusu milletlerarası birlik paraca biraz sıkıntıdaydı ve onun seyahat masraflarını ödeyemeyecekti; X ise bunun bir kısmını karşılaya bile bile hepsini ödeyecek durumda değildi.

1 Ağustosta, X, Eğitim Bakanlığının bu işlerle uğraşan memuruna (Mr. M.) telefon edip seyahati için hükümetten bir yardım sağlamanın mümkün olup olmadığını sordu. Kendisine Müsteşar Yardımcısı ile görüşmesi söylendi. X, 4 Ağustosta gelip onunla konuştu. Müsteşar yardımcısı kendisine yardım talebini usulüne uygun bir dilekçe ile bildirmesini istedi. Verilecek miktarı da görüştüler ve 500 İsveç kronunun (takriben 280 lira) tamamen yetmiyeceğini kabul etmekle beraber daha fazlasını da elde etmenin hiç muhtemel olmadığı hususunda mutabık kaldılar. 6 Ağustosta, X tahmin ettiği masrafarı bildirip en az 500 İsveç kronluk bir yardım istiyerek dilekçesini Bakanlığa verdi. 13 Ağustosta Bakanlıktan kendisine telefonla 500 İsveç kronluk yardımın kabul edildiği bildirildi. Kabul kâğıdı da 17 Ağustosta geldi.

Profesör X biletlerini aldı ve Amsterdam'a gitti. 1 Eylülde döndü. 5 Eylülde, seyahat masrafları hakkındaki taleplerini bildirdi; Bakanlığın 17 Ağustos tarihli tebliğini zikredip 500 kron istiyor ve istediği miktara dahil ve bunu aşan meşru masrafları hakkında izahat veriyordu. 12 Eylülde, istediği miktar için bir çek aldı ve bu sür'atli işe çok memnun oldu.

Bu, meselenin Profesör X bakımından görünüşüdür. Resmî makamlar bakımından ise durum şöyleydi :

6 Ağustosta X'in dilekçesi Bakanlığa geldiği zaman, ilgili iki memur meseleyi biliyorlardı ve işin acele olduğunun farkındaydılar. Kayıttan sonra 8 Ağustosta dilekçeyi Bakana götürdüler. O da beş dakikalık bir karşılıklı konuşmadan sonra 500 kronluk miktarı vermeyi kabul etti. 10 Ağustosta, mesele usul gereğince Bakanlar Kurulunun haftalık toplantısına havale edildi. Mamafih



bu sırf formalite idi. Mesele gündemde yer almıştı ve listedeki numarasının okunmasından ve Bakanın yardımın kabul edilmesini teklif ettiğini bildirmesinden gayri bu konuda hiç birşey söylenmedi. Müsteşar Yardımcısı meselenin acele olduğunu bildiği için, Kurulun toplantısından hemen sonra Profesör X'e telefon etmesini Mr. M'e emretmişti. Mamafih, Mr. M. Profesöre ayın 13 ünden önce haber vermek imkânını bulamadı. Aynı sebeple, tasvip kâğıdının muamelesi de, Prof. X'in avansa ihtiyacı olacağı düşünülerek hızlandırılmıştı. Bu genel Ödemeler Dairesine yollanmış ve bir sureti de Mr. X'e gönderilmişti.

Prof. X'in dilekçesi 6 Eylülde Genel Ödemeler Dairesine geldiği zaman, doğrudan doğruya bu ödemelerle uğraşan memura, Mr. P.'ye verildi. Dilekçedeki malûmata esas olarak, Mr. P. hemen Bakanlıkça Genel Ödemeler Dairesine yollanan 17 Ağustos tarihli yazıyı buldu. Üstelik, Profesör X'in izahatı masrafın usullere uygun olduğunu ve ödemenin daha fazla incelemeye girişmeden yapılabileceğini gösteriyordu. Genel Ödemeler Dairesindeki yetki devri esaslarına göre, Mr. P. hemen ödeme emri verebilecek durumdaydı. Nitekim 8 Eylülde bu emri verdi, fakat ödemeler haftada bir defa yapıldığından çek 11 Eylülde çıkarıldı.

Burada Profesör X'in hareketinin usulleri hızlandırmaya nasıl yardım ettiğine dikkat edilmelidir. Kendisi dilekçesini vermeden önce Eğitim Bakanlığındaki yetkili kimselere temas etmiş ve seyahattan sonraki dilekçesine lüzumlu bütün izahatı ilişirmiştir. Yoksa çok uzun bir gecikme olabilirdi.

Eğer memurlar bu derece yardım etmeselerdi, veya toplumbilimci işleri düzenlemekte bu derece maharetli olmasaydı, hiç bir sonuca varılamazdı. Gerçekten, bir işi bu kadar kısa zamanda yaptırmak daha başlangıçta hemen hemen imkânsız görünüyordu; herkes sonucu şiddetle arzu ettiği ve idarî imkânları bildiği içindir ki dışarıdan aşılmaz görünen güçlükler ortadan kaldırılmıştır.

Ama bunun hayli istisnaî bir durum olduğu da hatırlanmalıdır. Bahis konusu fert rastgele bir fert değildi, üstelik kendisi idarî teşkilâtı iyi bilen ve memurlardan saygı gören tahsilli bir adamdı. İdeal olarak herhangi bir vatandaş, statüsü ne olursa olsun, aynı çeşit hizmeti bulabilmelidir. Şu var ki fert işbirliği etmek hususunda bu derece kabiliyetli olmayabilir, sonra, bu iyi idarecilerin bile kendi toplumsal kümelerindeki kimselere karşı duydukları yakınlıktan tamamen ayrılacaklarını de pek muhakkak sayamayız.



Bu arada başka bir mesele de bahis konusu edilmelidir. Demokraside meslekten gelenler tarafından idare edilmesini en başta demokratik toplumun siyasî veçhesiyle ilgili olduğu doğrudur. Fakat daha önce de söylendiği gibi, siyasî ve toplumsal veçheler birbirlerinden tamamen ayırdedilemez. Bazı batılı uluslarda idarecilerin orta sınıfın yukarı tabakasından olması bir gelenek olarak devam edip gelmiştir. Sınıf duygusunun kuvvetli olduğu ve «alelâde vatandaş» in yüksekteki sınıf için güven beslemediği yerlerde — hele Bürokrasinin toplumsal gelenekleri, idarecileri meselâ köylülerin veya sanayide çalışan sınıfların fikirlerinden uzak tutuyorsa — bu durum bir muhalefet yaratmaktadır.

Bazı memleketler bu noktada kuvvetli tepkiyle karşılaşmışlardır. İdarecilerin halk kütlelerinin şartları ve ihtiyaçları hakkında geleneksel idareci sınıftan daha fazla tecrübe ve bilgi sahibi «alelâde vatandaş» evlâtları arasından alınması ve gerekli eğitimle yetiştirilmesi hususuna itina etmenin lüzumlu olduğuna inanılmaktadır.

Bu son mesele bilhassa Avrupa'da bahis konusu oluyor. A. B. D. de, idareci sınıf evvelce pek itibarda değildi ve özel iş sahasının aristokrasisine girebilmek imkânları olanlar için memurluk çekici birşey olmaktan çok uzaktı. Orada tehlike idarecilerin çok üstün ve alelâde halktan uzak olmalarında değil, fakat daha çok idareye memur alma işinin gerek toplumsal seviye, gerekse kabiliyet bakımından yeter derecede iyi olmamasındaydı. Modern temayül, bunu daha iyi ücret, daha güvenli memurluk ve daha yüksek öğretim şartları yoluyla iyileştirmeğe çalışmaktır. Genel olarak bu siyaset Amerikan Federal Hükümeti kademesinde başarılı, eyalet devletleri ve hattâ belediye kademesinde ise kısmen başarılı olmuştur. Gelişmenin aynı yönde devam edeceği beklenebilir.

Asıl konuyla ilgili olarak bir de, idareyle siyaset arasındaki doğrudan doğruya münasebetler meselesi var. Bu yeni bir mesele değil; aynı husus devlet memurlarının saray gözdeleriyle, bakanlarla ve hattâ hükümdarın kendisiyle olan münasebetleri sırasında ortaya çıkan meseleler şeklinde, demokrasiden çok önce de vardı.

Birçok Batı Avrupa memleketlerinde, bu arada Büyük Britanya ve İskandinavya memleketlerinde çok öncelerindenberi bir bağımsızlık ideolojisi mevcuttu. Dışardan ve hattâ kendi üstlerinden gelen baskılara karşı koyan dürüst memur bir hayranlık ve öğme konusu olurdu, hattâ bazan kendi üstlerinden de takdir göreceği farzedilirdi. Buna karşılık, boyun eğip göze girmeğe, üstlerinin hoşuna gideceğini zannettiği şeyleri yapmağa gayret eden memur değersiz sayılır ve nazarı olarak birincinin takdir ve başarı kazanması gibi, onun da eninde sonunda o derece şerefsizliğe uğrayacağı farzedilirdi.



Fakat, bu hususta, belki de başka herhangi bir hususta olduğundan daha çok, tatbikat ideolojiye göre pek fazla farklı olmuştur. Dürüst memurun hayranlık konusu olması asıl edebiyatta ve nutuklardaydı. Tatbikatta, mevkilerini kötüye kullanan üstlerine karşı bir kimsenin bağımsızlığını muhafaza etmesi ekseriya çok güç olurdu, ancak çok kuvvetli idarî geleneklerin yardımıyla ve bazı idarecilerin bizzat bakanlık veya başka yollarla siyasî nüfuz sahibi olmalarıyla ki, idarecilerin çoğu, nazarî bakımdan çok iyi kurulmuş standartlara benzeyen vasıfları muhafaza edebilmişlerdi.

Demokrasi meselesinden ayrı olarak da idare daima siyaset meselesiyle karşılaşmak zorunda kalmıştır. Aslında siyasetin siyasî makamlarca kararlaştırılıp idarî kurullar tarafından yürütülmesi gerekir. Prensipten olarak bu mükemmel görünüyor ve gitgide herkesçe kabul ediliyor. Büyük Britanya'da XIX. yüzyıl arasında gelişen ve bir dereceye kadar Fransa'da da eşine rastlanan memurluk geleneği bu bakımdan önemlidir. Bu geneğe göre memurun kendi siyasî bağlılıklarına aldırış etmeksizin, her bakana aynı derecede liyakatle hizmet edeceği farzedilir. Bir dereceye kadar bu, memurun bağımsızlığı ideolojisinin bir tamamlayıcısıdır. Hükümetlerin gerek parlâmentonun gerekse hükümdar veya bakanların genel prensiplere göre karar alacakları ve bu kararların idarecilerce tarafsız şekilde yürütüleceği farzedilir. Öteyandan, idareciler de hükümdarlara, siyaset hakkında karar verdikleri sırada, yol göstermek için olaylarla ilgili malûmatı toplamakla mükelleftirler.

Bununla beraber, demokrasinin girişi meseleleri şüphesiz ön plâna geçirmiştir. Bunun için birçok sebepler var. Birisi her zaman bahsettiğimiz vâkıa, yani kamusal faaliyetlerin genişleyen ve vasıf bakımından değişen hacmi, başka bir sebep de açık tenkidin ve siyasî, idarî meseleler hakkında basında olsun, başka yerde olsun yayılan tartışmanın önemidir. Üçüncü bir sebep de demokratik bir sistemin ayrı siyasî amaç ve prensipler güden partiler arasında hükümet değişikliği yoluyla işlemesi ve siyasetin her zaman devamlı kalmamasına karşılık memurların bazan bu bazan da şu siyasete hizmet etmek zorunda olmalarıdır.

İdareci bakımından bu durumda oldukça ciddî birçok güçlükler vardır. Bir tedbirin alınması sırasında ilk safhalardan itibaren siyasî makamlar malûmat almak için idarî teşebbüslere bağılırlar. Fakat bu malûmatın tarafsız olup olmadığını nasıl bilecekler? Hattâ bu hususta memurun kendisi bile verdiği malûmatın tarafsız mı yoksa değiştirilmiş mi olduğunu muhakkak surette bilebilir mi? Hepimiz biliriz ki vâkıalara en çok dâyanan malûmat bile aslâ tam olmaz: Vâkıalar arasında bir seçme yapmak her zaman lüzumlu olduğu gibi, idareciler de üstleri olan siyasî âmirleri istenen bir sonuca götürecektir malûmatı bilerek veya bilmiyerek



seçmiş olabilirler. Böylece bir karar alırken, siyasî bakan veya parlâmento komisyonu, önünde bütün gerekli malûmatın bulunup bulunmadığından veya sadece muayyen bir sonuca, hem de kendisinden değil de idarecinin verdiği bir sonuca bir götüren malûmatla karşı karşıya olup olmadığından aslâ emin değildir. Bu mesele için batılı memleketlerde genel olarak kabul edilen bir çok çözüm, İngilizlerin «Royal Commission» (Kraliyet Komisyonu) dedikleri ad hoc olarak kurulmuş ve rapor vererek tekliflerde bulunmakla ödevli bir soruşturma komitesidir. Bu komiteler parlâmento üyelerinden (veya başka siyaset adamlarından) ve idarecilerden ibarettir; yahut da, böyle olmazsa komisyon yalnız parlâmento üyelerinden ibaret olabilir, fakat üyeler idarecileri ve öbür uzmanları tanık olarak çağırıp o derece sıkı şekilde sorguya çekerler ki sonunda en önemli meseleler hakkında bütün malûmatı elde ettiklerine gayet makul olarak inanabilirler.

İkinci olarak, siyasetin yürütülmesi meselesi vardır. Aşikâr sebeplerden ötürü, yürütme işi, geniş ölçüde, idarecinin tutulan siyasete inanıp inanmadığına bağlıdır. Bilhassa teferruatlı yaşamının idarî teşekküller için, daha geniş takdir hakkı lehine terkedildiği yerlerde, bu, gitgide daha aşikâr şekilde gözükmemektedir. Takdir hakkını ve muhakemesini kullanırken idareci, tabii yalnız, kanunu yapan makamın asıl fikir ve istekleri hakkında bildiği şeylerin — ki ekseriya bu pek fazla olmaz — değil, fakat aynı zamanda kanunnu nasıl olması gerektiği hakkında kendisinin beslediği fikrin de etkisi altında kalır. Fakat kanunun nasıl olması ve hangi prensiplerin uygulanması gerektiği hususlarındaki kanaatinin, kendi bakanının, parlâmentonun veya halkın çoğunluğunun fikrine uyaacağı hiç de muhakkak değildir. Bu noktada, hiç olmazsa bir çok Avrupa memleketlerinde siyasetçilerle idareciler arasında kesin bir karşılıklı güvensizlik vardır. Harold Laski İngiltere'deki memurların, en iyi niyetle de hareket etseler toplumsal devrimin hukukî yollarla gerçekleştirilmesinde baltalayıcı birer engel olabilecekleri hususundaki kesin kanaatini bir çok kitaplarında ifade etmiştir. Mesele bu derece aşırı duruma getirilmese bile yine de güçlükler çıkmaktadır. Siyasetçiler ekseriya, kanunun idareciler tarafından, kurulmuş tatbikatı mümkün olduğu kadar az değiştirecek şekilde yorumlandığına inanmak temayülündedirler. İdareciler ise, siyasetçilerin kanunlar ve siyasetin öbür ifade yolları hususunda durumun pratik icaplarını gereği gibi gözönünde bulundurmıyarak ve tamamen yersiz bir tecrübeye dayanarak karar verdiklerine, yani prensip sebepleri yüzünden yürütülmesi hemen hemen imkânsız tedbirler aldıklarına inandılar. Bu karşılıklı güvensizlik, siyasî partilerin değiştiği ve idarecilerle siyasetçiler arasında kanaat birliği olacağını kimsenin temin edemediği demokratik bir toplumda kolay kolay kaçınılamıyacak gerginliklerden birisidir.



Siyasetçilerin idarî mevkilerde kullanılmalarına yol açan da muhtemelen bu mesele olmuştur. Bu, başlangıçta bilhassa Amerika Birleşik Devletlerine hâs olduğu farzedilen birşeydi («Spoils System»: İktidarla birlikte memurların değişmesi); fakat şurası da belirtilmelidir ki buna tekabül eden temayüller bazı Avrupa memleketlerinde, hem de en gelenekçi ve muhafazakâr olanlarında da görülmüştür. Prusya Bürokrasisi Prusya Monarşisinin siyasî önderliğine pek fazla bağlıydı; gerek Almanya'da, gerekse başka memleketlerde, idarî mevkilerin ekseriya başlıca liyakatleri bağlılıklarını siyasî bakımdan ispat etmekten öteye geçemiyen kimselere verildiği de inkâr edilmemelidir.

«Spoils system» Amerika Birleşik Devletlerindeki uygulanış şekliyle, kilit mevkilerini tutanların yeni idarenin gelmesiyle birlikte değiştirilmelerini ifade etmekteydi. Bu, geniş ölçüde, daha aşağılardaki memurlar için de olmaktadır. İngiliz memur teşkilâtı genel olarak bu çeşit temayüllerden masundur; fakat şurası da hatırlanmalıdır ki siyasî vasıftaki mevkilerin sayısı nisbeten geniştir ve kabine üyesi olmayı icabettiren Bakanlık mevkilerinden ibaret değildir. Böylece, İngiliz sisteminde bile — belki de bilhassa İngiliz sisteminde — en önemli idarî kararların idarenin genel siyasetine yakınlık duyan kimseler tarafından alınacağı hususunda muayyen bir teminat mevcuttur. Bir dereceye kadar, fakat çok daha küçük ölçüde olmak üzere aynı şey Fransa için de doğrudur; bu bakımdan modern Almanya hakkında birşey söylemek çok güçtür, çünkü, evvelce zikredilen sebeplerden ötürü idareyle siyasetçiler arasındaki münasebet meselesi, Almanya için daima çok gergin olmuştur v 1945 ten sonra meydana gelmiş olabilecek değişiklikler hakkında da pek az şey bilinmektedir. Birçok küçük memleketlerde ise, mesele farklı bir görüşle ortaya çıkıyor: Bu, «siyasî tâyinler» şekli diyebileceğimiz bir şekildir, yâni idarî çevre dışında edinilmiş tecrübeye dayanarak, fakat mevki sahibinin bir hükümet değişikliği üzerine muhakkak istifade etmesi gerektiği şart koşulmaksızın yapılan tâyin. A. B. D. deki temayül ise «Spoils system» i gözden düşürmek ve memur teşkilâtında, nisbeten yüksek mevkiler için de olsa, daha fazla devamlılık kabul etmek yolundadır.

Şimdi, siyasetçilerin idarî mevkilere getirilişi, siyasetin uygulanması bakımından siyasetçilerle idareciler arasındaki görüş ayrılığından doğan güçlükler için bir çare gibi görünmektedir. Öteyandan, bu, yeni yeni güçlükler ortaya çıkartmaktadır. Siyasî tâyinler, idarenin değişmesiyle mevkilerinde tutulup tutulmadıklarını bilmeyen veya hiç olmazsa terfie güvenip güvenemeyecekleri hususunda malûmatsız bırakılan memurlar arasında huzursuzluğa yol açmaktadır, zira bunların ümit bağladıkları mevkie lâayık görülecek bir siyasetçi çıkabilir. Bunun memur bulmak hususunda güçlük çıkarması mümkündür. Meslek dayanışması da şahsî ba-



kımdan olduğu gibi çalışma ruhu bakımından da bundan zarar görebilir.

Nihayet bizzat memurların siyasî hayata katılmaları meselesi geliyor. İngiliz memur teşkilâtının kuralları bu bakımdan açık ve basittir ve öbür Anglosakson memleketlerinde de az çok kat'iyetle uygulanır. Bu prensibe göre, memurlar siyasî faaliyetlerden tamamen menedilmişlerdir; yalnız parlâmento üyesi olmamakla kalmazlar, mevkilerinden istifa etmedikçe parlâmento veya herhangi bir başka siyasî makam için adaylıklarını koyamaz ve herhangi bir siyasî faaliyete katılamazlar. Şüphesiz bu usulün pek büyük faydaları vardır. Bir adam memurluğa girerken, bütün siyasî ihtiraslara elveda eder ve böylece, yaptığı işlerin ilerdeki resmî hayatında ne gibi etkiler göstereceği hususunda tasalanmadan, siyasetçilere hizmet edebilecek duruma gelir. Gerçekten, Anglosakson memleketleri dışında bile, bu düzeni siyasî önderlerle idarî astları arasındaki iyi münasebetler için kaçınılmaz bir lüzum sayanlar çoktur.

Fakat tamamen farklı bir sistemin uygulandığı birçok memleket de vardı. Almanya ile İskandinavya memleketlerinde ve Versailles Antlaşmasından sonra ortaya çıkan yeni memleketlerde durum daima böyle olmuştur. Bilhassa tahsilli sınıfın küçük olduğu ve geleneğe göre devlet hizmetine girdiği yerlerde, bu sınıfın siyasî hayata katılması olmaksızın iş başarmak güçtür. Gerçekten, 1914 e hattâ bazı hallerde 1939 a kadar, biraz önce zikredilen devletlerin en başta gelen siyasetçileri, şu veya bu devrede idarî bir mevki işgal etmişlerdi, onlar için, kabineden istifa ettikleri zamanlarda önceki görevlerine veya benzeri mevkilerine dönmek, böylelikle sırasıyla memur veya parlâmento üyesi olmak sık sık rastlanmayan bir durum değildi. Buna imkân bulunmasaydı, bu memleketlerin parlâmentoları olduklarından çok farklı ve muhtemelen daha az verimli ve fikrî ölçüler bakımından da daha düşük vasıfta olurdu.

Çözülmesi gereken ciddî bir mesele var : Siyasî faaliyetlerin idarî mevkiyle uyuşmadığı iddia edilirse, ayrı bir siyasetçi sınıfının varlığını sağlayacak tedbirleri almak hemen hemen elzem bir husustur; bu, yalnız Parlâmento üyelerinin yeter derecede maaş almalarını değil, fakat aynı zamanda siyasî mevki adaylarının iktisadî bakımdan bağımsız olanlar arasından çıkmasını da lüzumlu kılar. Birçok memleketlerde, bu, serbest meslek sahiplerinin ve bilhassa siyasî faaliyetleri kendi mesleklerinin devam ettirilmesiyle birleştirmek imkânını bulan hukukçuların siyasî hayata hâkim olmalarına yol açmıştır. Büyük Britanya'da ise, siyaset uzun müddet sadece özel gelir kaynakları olan kimselerin oynadıkları bir oyun olmuştur. İki yoldan hangisinin daha elverişli olduğu hiç de belli değildir. Zaten, ancak, siyasî ödevleri başarı ile yüklenebilmeğe yetecek yüksek vasıflara sahip kimselerin serbest mesleklere girdiği veya özel gelir kaynaklarına dayanan bir idareci sınıfın mevcut olduğu yerlerde, buna im-



kân vardır. Demokrasinin ortaya çıkışıyla gazeteciler ve sendikacılar gibi yeni zümreler ön pâna geldiler, fakat bunlar fahrî, siyasî ödevleri kendi meslekleriyle birleştirmenin çok güç olduğunu gördüler. Bu sebepten birçok memleketler, başka yerlerde öbür yöndeki temayüllerin çok belirli olmasına rağmen siyasî mevki ile idare mevkiinin bir arada bulunmasına müsaade eden sistemi muhafaza ettiler.

Öteyandan siyasete katılan veya katılmayı ümit eden veyahut da eskiden katılmış olan bir idareci, siyasî bakımdan sorumlu Bakanlara karşı oldukça tuhaf bir durumda bulunmaktadır. Meselâ Bakan İşçi Partisinden, maiyetindeki büyük memurlardan biri de seçkin bir muhafazakâr ise veya idiyse, Bakanın, siyasî amaçlarını takip ederken idarecinin liyakatinden nasıl emin olabileceği pek kolay kolay anlaşılmıyor. Fakat bu, partiler arasındaki farkların nisbeten az olduğu ve sağlam bir idarî gelenegin idarecilere kendi siyasî ve idarî faaliyetlerini birbirinden ayırmakta yardım ettiği yerlerde mümkündür. Belki yine Almanya en önemli misali vermektedir. Weimar Cumhuriyeti zamanında hükümetle idare arasındaki münasebetlerin gitgide gerginleştiğini görmüştük; bunun sebebi bazı seçkin idarecilerin ve hattâ askerlerin hükümete karşı açıkça siyasî muhalefet halinde olmalarıydı.

---



# PUBLIC ADMINISTRATION

## PUBLIC ADMINISTRATION AND DEMOCRACY

**Dr. Gunnar Heckscher**

Türkiye ve Orta Doğu  
Âmme İdaresi Enstitüsü  
Sabık Co - Direktörü

Democracy is a controversial word which is differently interpreted not only in different countries but also by different groups in the same country. The classic description - "government of the people, for the people, by the people"- is in fact anything but clear. The interpretations given are on the one hand that democracy means exclusively a political structure placing legal power in the hands of the people; on the other hand that it means a social and economic structure based on the concept of equality. Of course, also, the two concepts cannot be completely distinguished, since experience tells that political power in the hands of the people is frequently used for the attainment of social equality may be a necessary prerequisite for the exercise of real political power by the people. Consequently, both concepts of democracy are important from the point of view of public administration, and both will be to some extent taken into account here. The main emphasis, however, is put on the first or political aspect of democracy.

It should also be remembered that political democracy is becoming increasingly problematical with the growing complications of the social structure. It is in fact almost invariably impossible for the people as such, or for "the man in the street", to take by themselves individual decisions on

---

(\*) **Gunnar Heckscher**: Born in Sweden in 1911. Upon completing studies at the Universities of Upsala and Cambridge became assistant professor and then professor of Political Science at the University of Stockholm - Guest Lecturer at the University of Chicago. Professor Heckscher arrived in Turkey in 1952 to participate in the establishment of the Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East and he became Acting Co-Director of the Institute. Professor Heckscher who returned to Sweden in December 1943 was soon after nominated the Chairmanship of the Swedish Institute which is in charge of Swedish relations and of the Swedish technical assistance program.



the many difficult and complicated problems which face modern states and even municipalities. Thus, democracy is coming to mean **indirect** government by the people. Sometimes it is practically no more than the election by a wide electorate of representatives or officials to handle on their own responsibility the business of government, following certain principles proclaimed by themselves at the time of the election and implicitly accepted by the electorate through the fact that these particular candidates have been elected. The structure of this indirect democracy varies within the western countries. In some of them, the legislature or parliament alone is elected, and the chief executive consists of an individual or, more usually, a cabinet council responsible to the legislature. This is the case in France, Germany, Great Britain, the Scandinavian countries, and in Turkey. In other countries, particularly the United States, the chief executive is elected directly by the people and is thus not responsible to the legislature but can claim democratic authority at least equal to that of the parliamentary body.

In practice, the difference between these two systems has its implications not only for actual legislative work but also on day to day administration. In such countries where the executive body is responsible to Parliament, it enjoys as a rule the confidence of parliament in small as in important matters, and its administrative officials can thus assume that a decision by the competent executive body expresses a principle which is acceptable to Parliament also. Where there is a division of powers between Parliament and an elected executive, on the other hand, administrators are frequently called upon to serve as intermediaries, explaining to committees of Congress, etc., the policies decided upon by their official superiors and owing a double loyalty, both to these superiors and to the representatives of the legislature.

Furthermore, administration can be carried on either by officers directly elected and consequently holding what might be called a democratic authority of their own, or by officers appointed and directly or indirectly responsible to superior authorities holding power on the basis of a democratic election. The former device seems on the face of it to be the most democratic one, but in practice the latter is more frequently employed.

The system of administration by officers elected **ad hoc** for a limited type of business remains important particularly on the local level. It is a characteristic of the tradition of "local self-government" found in most western countries but particularly developed in the case of Great Britain, United States and the Scandinavian countries. It corresponds also to the village government characteristic of Turkey and many Eastern countries. Originally, this system was devised for small units, mostly rural in character. In these municipalities, problems were few and generally simple. They



required neither too much time nor too much specialized knowledge to be handled by ordinary citizens. In most cases, elective officers were held by people carrying on their normal, "civilian" occupations and accepting in addition the burden of being administrators on behalf of other citizens. They were unpaid or almost unpaid, and their duties were supposed to call for nothing more than common sense and good judgment.

However, even on the local level the aspect has changed. Particularly in the case of larger units, notably industrial centres and other cities, activities increased in both scope and complication. Local administration today very frequently calls for specialized knowledge, and the body of full time administrators is becoming larger and larger.

This change is one of the most important explanations of the growth of serious corruption in the United States, where large cities are still frequently hotbeds of corruption. Of course, on the face of it the cause of such abuses is simply lack of public morals. But this does not provide the fundamental explanation. The absence of administrative traditions may sometimes have paved the way for corrupt practices, but it should on the other hand be remembered that a considerable amount of good traditions were early established in the United States, and that moreover the capacity for creating new traditions is one of the main characteristics of American Society. Thus, the growth of corruption requires more far-going explanations. Most important of these is the fact that the development of public activities placed large administrative power in the hands of persons lacking sufficient knowledge and skill, insufficiently paid, but frequently in a position to use their power for the benefit of those who were willing to pay privately for their services or to promise them support at the next election.

And additional difficulty is due to the characteristics of the system itself. When several officers are elected independently, there is no real guarantee that they will cooperate when entering into office. A system of this type counter-acts all attempts to concentrate authority; and furthermore political ambition may cause each of them to think more of his own office than of the general welfare, and frequently to work at cross purposes with his colleagues.

These difficulties have caused a tendency to break away from the traditional system of local administration by a number of independently elected officers and to create something like a unified administrative body, particularly in cities of medium size. The most interesting device in this field is the so-called city manager plan as applied in the United States. Under this system, only the legislative or policy-forming council is elected by the people, and to this council is given the authority to appoint an expert ad-



administrator as city manager. The council will still decide on fundamental matters of policy, but complete control over administration, free from any direct interference by elected bodies or officers, is put into the hands of the city manager. Similar systems have been developed in some European countries, but the American variety is undoubtedly the most interesting one. It is generally felt that the system has proved most useful.

Naturally, the establishment of such a system means a departure from what were felt formerly to be the characteristic traits of democratic municipal government. It is not always easy to distinguish between policy and administration, and consequently conflicts between the council and the city manager are not unknown, even though theoretically the latter should be held to enjoy the confidence of the former and can in fact be dismissed if he has lost this confidence.

Perhaps the characteristics of the system are more easily understood by reference to the so-called "Code of ethics" adopted by the Association of City managers:

"In order to achieve effective, democratic government, the Council-manager plan provides that municipal policy shall be determined exclusively by a legislative body elected by the people and that the administration of policy shall be vested in the city manager who, as administrative head of the city, shall be appointed by and responsible to the Council. The International City Manager's Association is a professional organization of city managers; its purpose is to increase the proficiency of city managers and to aid in the general improvement of municipal administration. To further these objectives, the Association believes that these ethical principles should govern the conduct of every professional city manager.

1. No member of the profession seeks or accepts a position as city manager unless he is fully in accord with the principles of council-manager government and unless he is confident that he is qualified to serve under these principles as city manager to the advantage of the community.

2. The city manager has a firm belief in the dignity and worth of the services rendered by government and a deep sense of his own social responsibility as a trusted public servant.

3. The city manager is governed by the highest ideals of honour and integrity in all his public and personal relationships in order that he may merit the respect and inspire the confidence of the administrative organization which he directs and of public which he serves.



4. The city manager believes that personal aggrandizement or personal profit secured by confidential information or by misuse of public time is dishonest.

5. The city manager is in no sense a political leader. In order that policy may be intelligent and effective, he provides the council with information and advice, but he encourages positive decisions on policy by the council instead of passive acceptance of his recommendations.

6. The city manager realizes that it is the council, the elected representatives of the people, which is entitled to the credit for the fulfilment of municipal policies and leaves to the council the defence of policies which may be criticized.

7. The city manager keeps the community informed on municipal affairs but keeps himself in the background by emphasizing the importance of the facts.

8. The city manager, in order to preserve his integrity as a professional administrator, resists any encroachment on his control of personnel, insists on the exercise of his own judgement in accomplishing council policies, and deals frankly with the council as a unit rather than secretly with its individual members.

9. The city manager handles all matters of personnel on the basis of merit. Political, religious, and racial considerations carry no weight in appointments, salary increases, promotions, and discipline in the municipal service.

10. The city manager curries no personal favours. He is the administrator for all the people and handles each administrative problem without discrimination on the basis of principle and justice."

Both in the United States and elsewhere other devices have also been developed to introduce into the system of local government a considerable body of expert administrators. On the whole, the last decades have seen development practically everywhere of a local government bureaucracy, consisting of specialized full-time officials taking actual administration out of the hands of elected, unpaid, part-time officers representing directly the body of citizens.

This development has, however, created new problems. To what extent is democracy on the local level a reality, when it is no more directed and when it is no more direct and when matters of great importance for private for private individuals are decided not by the representatives but by the bureaucrats? The western nations are by no means unconscious of this problem, but as usual no complete success has been attained in its solution.



The principle is clear. Matters of policy should be decided by the elected councils, boards or offices, but the realization of the policy is left in the hands of appointed officials, subject to more or less efficient control by the former. However, the distinction is not very clear in practice. This will appear from the following example, condensed from Stein's famous collection of American cases, as well as discussed later on.

### THE CAMBRIDGE CITY MANAGER

The city of Cambridge, Massachusetts - to be distinguished from Cambridge, England - is in the Boston area and has 111,000 inhabitants. Probably because of influence from the larger neighbour, the city of Cambridge had in the 1930's a tradition of very bad government, culminating in the scandal of 1940, when the mayor of the city was indicted for bribery. A group of independent citizens, largely representative of business and of Harvard University, planned for a reform of the structure of government. This would include a "plan E" government, with a city manager working together with a mayor and a council of 8 members. In the face of serious opposition, they had that plan accepted in a referendum in 1940, 59% voting for and 41% voting against. Under the system introduced, the city manager had, among other things, the right to propose the budget. The allocations in the budget could not be increased without a recommendation from him, which meant that the city council was only able to request him to increase budget items, not to take independent decisions. Consequently, raises in the salaries of city employees would also depend on a proposal from the city manager. On this point, however, there was some doubts because of special legislation in the case of police, firemen and school teachers.

" In the 1941 elections, following the referendum, the 9 members of the council were elected, the council itself designating one of them to be the mayor. The success of the supporters of plan E in the referendum was not repeated at the election. Of the 9 members elected, only 4 were definitely in favour of plan E, while 5 were more or less against it, although unable, because of mutual distrust, to follow a concerted policy. In December 1941, Mr. Atkinson was elected city manager with 6 votes (including all the 4 supporters of plan E) out of the 9.

In November 1941, the retiring council, anxious to make matters as difficult as possible for their successors, voted to raise the salaries of all personnel in the police and fire departments. This action was, however, held illegal, since the outgoing council could not bind the



new one. On the other hand, it was regarded with sympathy even in the new council. In February 1942, consequently, this council passed an order for the same raise, which, however, did not have binding force under the new system but was regarded only as a request to the city manager. Mr. Atkinson was unwilling to accept the proposal of a raise, partly for reasons of budgeting, partly also because he wanted to have a general reclassification of all posts in the service of the city and not piece-meal increases for particular groups. Consequently, he refused to adhere to the request of the council and stated that he would not propose any increases until an overall study had taken place. The council accepted his proposals for an overall study.

The following years saw many discussions and even conflicts of authority between the city manager and particular councillors, sometimes the majority of the council. On the other hand, the city manager took the initiative to several administrative improvements and purged the service of the city of corrupt and incompetent employees. This increased his authority with city employees, with the general public and therefore also with the council. A reclassification of all posts in the service of the city took place, and a new more equitable policy of appointments and promotions was introduced. The number of city employees was reduced, but in a "painless" way, that is exclusively through transfers and through not filling all the vacancies which arose. On several occasions, on the other hand, the city manager had to fight off attempts at blanket raises of salaries. In this connection, he sometimes had to turn to the courts to have his authority vindicated against the council.

The elections of 1943 and 1945 somewhat improved the situation of the supporters of plan E, still, however, without giving them any clear majority. The same was true of the elections of 1947, so that the city manager was until 1949 frequently faced by adverse majorities.

In 1946, salaries of city employees were raised on the basis of a proposal by the city manager. The raise was greater than those which had been proposed in 1942 and 1944, but it was based on comprehensive studies of the city administration and attempted to create something more than just a blanket raise. Also, the city manager managed to lower the tax rate of the city through improved financial administration.

In 1948, presumably in order to have a good position in the 1949 elections, the council made a new attempt to raise salaries further. On this occasion, the city manager had to come out and fight them openly. Even his supporters on the council were unwilling to appear



publicly against the salary raises, since city employees were a powerful pressure group. He, therefore, had to fight the battle in the courts. He won his cases, and afterwards negotiated successfully with representatives of the city employees for salary increases lower than those originally proposed by the council. Since these salaries were accepted by the representatives of the employees, it was impossible to use the city manager's stand as an argument against his supporters in the election of 1949.

In the 1949 election, finally, the supporters of plan E got a clear majority of 5 out of 9 councillors.

Did Mr. Atkinson act in accordance with the city manager's code of ethics?"

This case is not without its problems. As originally written up, it was seen almost exclusively from the point of view of the City Manager, the villains of the piece being those members of the Council who were opposing his policy. And quite obviously, Mr. Atkinson was an honest, straightforward and efficient man. On the face of it, it would also seem that this policy was very definitely in accordance with the real interests of the community.

But it may not be quite right to stop there. Let us go back to the rules of conduct stated by the Association of City Managers and ask ourselves whether Mr. Atkinson was acting in entire accordance with those. After all, a basic principle is that the Council and not the official has the right to frame policy. If this policy is framed so as to further the political objectives of council members rather than the best interests of the community, that is certainly very bad, and the electors ought to do something about it. But it is by no means equally certain that it is the business of the City Manager to make himself the judge of when and whether this is the case. A good argument might be started in favour of the idea that he should have accepted the wishes of the Council majority and put himself to work to realize them.

Apparently, Mr. Atkinson thought that personnel policy was a question of administration and not of policy proper. It is difficult to accept this standpoint; after all, most things in the government of a city are concerned with practical details rather than high political principle, and on the whole salaries of city officials may be regarded as quite a political problem.

It might be said that "all's well that ends well". This, however, can hardly hide the fact that Mr. Atkinson acted rather as the political leader of a good government party than as administrator. What would have happened if his opponents on the Council had won the election and he had found himself faced with a definitely adverse majority? The result might have



been that he would have had to go and that the Council would have installed another city manager to pursue their policy - with the risk that this man in turn would have had to go out if Mr. Atkinson's friends had won the following election. It is necessary to be very careful if the city manager system is not to develop into municipal parliamentarianism.

The attitude of Mr. Atkinson and of those presenting him as the model of a city manager has certain characteristics of parliamentarianism rather than an attempt to build up a civil service for democracy. The whole case shows the difficulty of combining efficient long-range management with real democratic influence. After all, democracy includes the right of the people and its representatives not only to commit mistakes but also whenever they like to deviate considerably from the policy once accepted. The city manager system has proved extremely useful in municipal administration, but it is not a panacea and by no means devoid of problems.

It should be added that while this problem is perhaps particularly important in the field of local administration, it has developed on other points also. Group organizations - labour unions, other employees, organizations, consumers' and producers' cooperatives, charitable associations, religious communities, etc., - are a characteristic of western democracy, and these bodies are almost everywhere fulfilling essential functions and frequently working in cooperation with the state and municipal bodies or even under their direct approval. These associations have met exactly the same type of problems as the municipalities. At first, they acted mainly in small units and through the medium of elected officers. But with growing importance, they also have been subject to the tendency of centralization, have had to undertake more complicated and specialized functions and are thus in increasing need of full-time officials.

Administration is thus becoming increasingly a matter for professionals. As far as central administration is concerned, this is no novelty. But the introduction of democracy meant in all western countries certain changes in the position of professional administrators. In a sense, it was always felt that administrators should work for the people, but the fact that political loyalties and responsibilities today are more clearly directed towards the people, not a prince or an aristocracy, has indeed made this principle much more important and forceful. The ideas to be realized under the present conditions are those which have been accepted by popularly elected bodies, not by a small number of individuals; and furthermore, administration in democratic society is supposed to work with the consent of the people.

The concept of consent in particular implies a new attitude to the relationship between the administrator and the administrated, just as democracy



in itself means a new attitude to the relationship between government and the governed. The increased activities of the state might at first seem to indicate a reversion to the pre-liberal period. But there is a fundamental difference: administrative officers are held to be not the masters, but the servants of the people. Again, this is the theory; how is it being converted into practices?

Partly, this is a question of legislation itself. But only partly; the most important thing is the attitude of administrative officials. Under the democratic system, all public authorities have to aim at convincing rather than convicting. They must attempt to gain the goodwill of the public and make it clear that they are working in the interest of those concerned. The power of the law remains in the background, but it is more and more held to be important not to invoke it except in the last resort. In practice this has meant, among other things, that the devices of modern publicity have to be employed by many administrative agencies - for instance in public health, child welfare, education, traffic regulations, state economic enterprises, in attempting to provide for honest income tax returns and sometimes even in the armed forces. Obviously, whether these or other means are employed, they put on the administrators duties of a novel kind, for which their training has frequently not prepared them.

Another effect of the development of democracy has been to bring into the foreground the idea of administrative service to a given clientele. Administrative authorities are supposed to help the public and when necessary to go out of their way to do so, that is to take action beyond what formal rules and regulations required them to do. Two examples (both Swedish cases not previously published) should clarify what this may mean in practice and to what extent it puts a real burden on administrators.

### THE REFORMED ALCOHOLIC

“ Under Swedish law, cases of persons habitually abusing alcohol, can be taken up by locally elected Boards. The Board is empowered to issue a warning to a person in question. If stronger action is required, the Board has to bring the matter before the **Provincial Governor's Office** which may decide to confine the alcoholic to an institution or put him on probation, subject to appeal to the **Supreme Administrative Court**. In the Provincial Governor's Office hearings are conducted either by the Governor himself or by officials with legal training subordinate to him. In this case, the hearings were not conducted by the Governor himself but by another civil servant, Mr. E.



Actual crime, on the other hand, after being found out by the police is brought by the public prosecutor before the ordinary court. In many cases, including assault in a public place, the public prosecutor has to act on his own initiative regardless of claims made by individual citizens.

A., 25 years old, had been abusing alcohol seriously since he was about 21. He had been warned by the local board without effect. A. had stolen a car, been prosecuted and received a suspended sentence. However, this also had not had much effect on him, and he was still seriously abusing alcohol. The local board then brought the matter to the Provincial Governor's Office for further action. While the investigation was being pursued, he seriously assaulted a friend in a public place. He was taken up by the police, was released when he had got sober but was to be prosecuted. Because of pressure of work, however, the public prosecutor was not able to bring the matter into court for several months after the crime.

In the meantime, hearings had been held in the Provincial Governor's Office. At the hearings, the following facts came up. A. had had a most unhappy childhood. He was illegitimate, did not know his father and had been staying with his mother who was leading an irregular life. He left her and started to work on his own when he was 16. He got into bad company, was frequently out of work and started to drink. When sober, however, he was a good worker and there was nothing against him apart from what he had done under the influence of alcohol.

The Provincial Governor's Office decided to put the man on probation. He was assigned to a good **probation officer**, who found work for him in a new environment. This brought almost immediate results. A. stopped drinking, got new and more desirable friends, became engaged to a serious and hard-working girl and did well in his own work.

After this had been going on for a couple of months, his case came before the court. The assault had been very serious, and although his friend waived all claims he would normally have been sentenced to about 6 months imprisonment, seeing that he already had a suspended sentence. The probation officer contacted Mr. E. and they agreed that it would be most unfortunate if the man would have to go to prison at present, since he was now doing well and nobody knew what would be the effect of six months in prison. Consequently, they helped him find a good lawyer for the defence. Mr. E. volunteered as a witness



in the case and also contacted the **public prosecutor**, stating his view of the situation.

The result was that the court, against its usual practice, gave the man another suspended sentence and assigned him to the same probation officer who had already been named by Provincial Governor's Office. This would **not** have happened without the intervention of Mr. E. whose legal training helped him to see that possibilities existed and whose testimony convinced the court.

At the end of the probation period of two years, A. was still doing well. He was married, had retained the same employment and was looked upon as a steady and reliable worker. He never uses alcohol."

In this case, cooperation between the administrative and judicial branch resulted in the solution of a rather difficult problem. It should be remembered that the final decision rested with the judiciary and that the administrator was not in a position to exercise any authority over the court but only to help the client in a way which a personal friend could have done - if the man had had any personal friend to help him. In evaluating the work of the administrator, we should also try to leave the question whether the policy he was pursuing in regard to the reaction of society against crime was in itself a good policy or not. It is enough to state that the rehabilitation of the offender was a recognized objective of both the administrative and the judicial branch - if not to the exclusion of everything else, at least the main objective. The client himself could do little or nothing to help or to cooperate. The whole thing was placed in the hands of the officials, and the result was dependent on how they conceived their duties. If the administrator had felt that he had done enough when the decision of his office was made, that decision would never have been implemented. It was only by going out of his way to do something more that he could achieve his recognized aims.

In many respects cooperation is more easy when it is a question of an individual who is able to take intelligent interest in his own case. This is illustrated by the following example:

### **THE SOCIOLOGIST'S VOYAGE**

" Professor X., a sociologist, was a member of the Executive Committee of a certain international scientific association. The Committee generally met in Holland, Belgium or France. Professor X. as a rule did not attend, but kept in close contact with the Committee by correspondence. Late in July 1951, he was informed that the Executive Committee was to meet in Amsterdam on 28 to 30 August to discuss certain matters



of particular importance and that his attendance was almost indispensable. On the other hand, the international association in question was rather short of funds and could not afford to pay his travel expenses, nor was X. himself in a position to do so, except possibly in part.

On August 1, X. telephoned to the official of the Ministry of Education in charge of these matters (Mr. M) and asked him about the possibility of getting a grant from the Government for his voyage. He was referred to the assistant under-secretary. X. came to see him on 4 August. The assistant under-secretary required him to put in a formal application for a grant. They also discussed the sum which might be granted, and they agreed that although the sum of 500 Swedish crowns (approximately 280 Lira) was not entirely sufficient, it was improbable that he could get more than that. On 6 August, X. handed in his application to the Ministry, stating the estimated cost asking for a grant of at least 500 Swedish crowns. On 13 August, he got a telephone call from the Ministry, saying that he had been granted 500 Swedish crowns. Written confirmation arrived on 17 August.

Professor X. bought his tickets and went to Amsterdam. He returned on 1 September. On 5 September, he handed in his claims for travel expenses, claiming the sum of 500 crowns, quoting the Ministry's communication of 17 August and giving particulars of legitimate expenditure over and above the amount claimed. On 12 September, he received a cheque for the amount and was most gratified at the speed action.

This is how it looked from the viewpoint of Professor X. From the viewpoint of the authorities the situation was as follows:

When X.'s application came into the Ministry on 6 August, the two officials concerned were already cognizant of the facts and knew that the matter was pressing. After registration, they took the application to the Minister on 8 August, and after a conversation of five minutes, he decided to grant the amount of 500 crowns. On 10 August, the matter was formally reported at the weekly meeting of the Council of Ministers. This, however, is a pure formality. The matter was on the list for the day and nothing was said except that the number on the list was read out and the Minister stated that he suggested that the application be granted. Since the assistant under-secretary knew that the matter was pressing, he directed Mr. M. to telephone immediately after the meeting of the Council to Professor X. However, Mr. M. did not reach him until the 13th. For the same reason, the written confirmation was speeded up in case Professor X. was going to need an



advance. It was sent to the Paymaster - General's Office, and a copy went to Mr. X.

When Professor X.'s claim came to the Paymaster - General's Office on 6 September, it was directly handed to the officer in charge of these payments, Mr. P. On the basis of the information in the claim itself, Mr. P. immediately found the memorandum issued by the Ministry to the Paymaster-General's Office on 17 August. Furthermore, Professor X.'s statement showed that the expenditure conformed to regulations and that payment could be made without further investigation. Because of delegation in the Paymaster-General's Office, Mr. P. was in a position to order payment immediately. He did so on 8 September, but since payments are made once a week, the cheque was issued on 11 September.

It is to be noted here how Professor X.'s own action helped speed up the proceedings. He contacted the competent people in the Ministry of Education before handing in his application, and he entered all necessary particulars on his travel claim. Otherwise, considerable delay might have been caused."

If the officials had been less helpful, or if the sociologist had been less skilful in arranging matters, no result at all could have been attained. Indeed, it did from the beginning seem rather impossible to get anything done at such short notice, and it was only because everybody was anxious for the result and conscious of the administrative possibilities that the seemingly insuperable difficulties could be obviated.

On the other hand, it should be remembered that this is rather an exceptional case. The private individual involved was not entirely private, and moreover he was an educated man with good knowledge of administrative organization and respected by officials. Ideally, any citizen, whatever his status, should be able to get the same type of service, and in most countries administrators would be unwilling to admit that he would not get it. Only, he might not be equally able to cooperate, nor can we be quite certain that even the best of administrators are able completely to dissociate themselves from their sympathies with people belonging to their own social groups.

Another question should also be mentioned in this context. It is true that the problem of a professional administration in democracy is chiefly concerned with the political aspect of democratic society. But as has already been said, political and social aspects cannot be entirely distinguished from one another. In some western nations, administrators traditionally have been recruited from the upper middle-class. Where class sentiment is strong and "the common people" is feeling distrustful of the upper class, this creates



opposition, particularly if the social traditions of the bureaucracy tend to keep administrators distant from the ideas of, for instance, the peasantry or the industrial working classes. Some countries have seen a very strong reaction at this point. Through access to necessary educational training, it is held that care should be taken for the recruitment of administrators from amongst the sons and daughters of "the common people", supposed to have greater experience and knowledge than the traditional administrative class of the conditions and needs of the masses of the population.

This last problem is mainly a European one. In the United States, the administrative class was formerly not held in very great regard, and the civil service was far from attractive to those who had a chance of entering the aristocracy of private business. There, the danger was not that administrators would be too superior and distant from "the common people", but rather that recruitment to the administration should not be sufficiently good from the point of view of either social standing or capacity. The modern tendency is to try to remedy this through the means of better salaries, safer tenure of office and higher educational requirements. This policy has on the whole been successful on the level of American Federal government and partly successful on the state and even on the municipal levels. It is to be expected that development will continue in the same direction.

More specifically, there is the problem of **directed relationships between administration and politics**. This is not a new one. It has existed long before democracy, in the form of problems appearing to public officials in dealing with Court favourites, ministers, and even the Prince himself.

In most western European countries, notably in Great Britain and the Scandinavian countries, an ideology of independence has existed since very long ago. The upright civil servant, who resisted pressure from outsiders and even from his superiors, was regarded as an object of admiration and praise, and sometimes it was supposed that in the end he would secure recognition even from superiors themselves. The subservient official, on the other hand, who tried to curry favour, to do what he thought his superiors would like, was regarded as contemptible, and in theory he was supposed to receive in the end just as much ignominy as the other one received praise and success.

But on this point perhaps even more than on any other, practice varied very much from the ideology. It was principally in literature and in speeches that the upright civil servant was held up for admiration. In practice, it was frequently very difficult for a man to maintain his independence of superiors abusing their position, and it was only with the help of very strong administrative traditions and also of the fact that a number of admi-



nistrators themselves became ministers and otherwise politically influential that the average administrator was able to maintain anything like the standards which were theoretically so well established.

Regardless of the question of democracy also, administration always had to face the problem of policy. In principle, policy is to be decided by political authorities and put into effect by administrative agencies. As a principle, this sounds very well, and is more and more generally accepted. Important in this connection is the civil service tradition which grew up in Great Britain during the 19th century and which to some extent has its counterparts also in France. This tradition meant that the civil servant was supposed to give equally loyal service to any minister, regardless of his political affiliations. This is to some extent a compliment to the ideology of civil service independence. Rulers, whether parliaments, princes or ministers, are supposed to decide on general principles, to be executed impartially by administrators. On the other hand, administrators are supposed to compile factual information for the guidance of rulers when making decisions on policy.

However, the introduction of democracy has undoubtedly brought problems to a head. There are several reasons for this. One of them is the fact to which we are always recurring, namely the increasing and qualitatively changed sphere of public activities. Another reason is the importance of public criticism and the discussion which takes place in the press and elsewhere regarding political and administrative problems. And a third reason is that a democratic system as a rule works by way of changes of government between parties of distinct political aims and principles, so that policy is not always permanent, but civil servants have to serve sometimes one policy and sometimes another.

From the administrator's point of view, there are several rather serious difficulties in this situation. To begin at the first stages of the development of a measure, political authorities are dependent of administrative agencies for information. But how are they to know whether that information is impartial or not; or, for that matter, can even the civil servant himself be quite certain whether he is presenting impartial or biased information? We all know that even the most factual information can never be quite certain whether he is presenting impartial or biased information? We all know that even the most factual information can never be quite complete. It is always necessary to make a selection of facts, and administrators may be consciously or unconsciously tempted to select such information as tends to lead their superior political officers to a desired conclusion. Thus, when taking his decision, the political minister or parliamentary committee is never quite certain whether he has at his disposal all the necessary infor-



mation, or is perhaps given such information only as tends towards a particular conclusion; that of the administrator and not of himself. One solution of this problem most commonly adopted in the western countries is what the British call the Royal Commission, that is a committee of investigation created *ad hoc* and appointed to report and make proposals. These committees frequently consist of both parliamentarians (or other politicians) and administrators; or, when that is not the case, the commission may consist only of parliamentarians but call in administrators and other experts as witnesses, to be interrogated in such a searching way that members can feel reasonably certain of having brought out all information which is relevant to the most important problems.

Secondly, there is the problem of execution of policy. For obvious reasons, executive action largely depends on whether the administrator believes in the policy or not. Particularly where detailed legislation had been abandoned in favour of wider discretion for administrative bodies, this becomes increasingly obvious. In using his discretion and judgement the administrator must naturally be influenced, not only by what he knows of the original ideas and desires of the authority which made the law - and frequently that is not too much - but also by his own idea of what the law ought to be. But it is by no means certain that his opinion of what the law ought to be and of what principles ought to be applied coincides with the idea of his minister, or Parliament, or of majority of the people. On this point, there is a very definite mutual distrust between politicians and administrators, at least in most European countries. Harold Laski expressed in several books the firm opinion that civil servants in Great Britain would, with the best of intentions, prove an almost overwhelming impediment to the introduction of a social revolution by legal means. Even when the question is not brought to such an extreme, difficulties arise. Politicians frequently are apt to believe that administrators prefer to interpret legislation so as to change as little as possible in established practices. On the other hand, administrators are apt to believe that politicians decide on legislation and other expressions of policy without due regard for the practical exigencies of the case and on the basis of quite insufficient experience; that is to say, that they initiate for reasons of principle, measures which are practically impossible of execution. This mutual distrust is one of the tensions which can hardly be avoided in a democratic society, where political parties change and where there can never be any guarantee for coincidence of opinion between administrators and politicians.

It is probably this very problem which has led to the **employment of politicians in administrative posts**. This is something which was originally supposed to be specially characteristic of the United States (the "spoils sys-



tem") but it should be emphasized that corresponding tendencies appeared in a number of European countries also, and not least in the most traditionalist and conservative ones. The Prussian bureaucracy was very much dependent on the political leadership of the Prussian monarchy; and it is not to be denied that both in Germany and in a number of other countries administrative posts were frequently given to men whose chief merits lay in the fact that they had proved their "reliability" from a political point of view.

The "spoils system", as applied in the United States, meant that the holders of key positions were changed with the incoming of a new administration. To a large extent, this happened also with officials further down. The British Civil Service is on principle quite exempt from tendencies of that type; but it should be remembered that in Great Britain the number of political posts is comparatively large and by no means limited to such ministerial offices as bring with them membership in the Cabinet. Thus, even under the British system - perhaps particularly under the British system - there is a certain guarantee that the most important administrative decisions will be taken by people who are in sympathy with the general policy of the administration. To some extent, but to a much smaller one, the same is true in France; it is very difficult to say anything about modern Germany in this respect, since for reasons already mentioned the problem of relationships between the administration and the politicians has always been particularly acute as far as Germany is concerned and since it is known about changes which may have taken place after 1945. Anyhow, in many smaller countries, the problem appears in a different guise: in the form of what we may call "political appointments", that is appointments to important posts based on experience acquired outside the administrative sphere but without the assumption that the office holder will necessarily have to resign with a change of government. On the other hand, the tendency in the United States is to discourage the "spoils system" and to introduce greater permanency in the civil service, even for a number of positions comparatively high up.

Now, the recruitment of politicians to administrative posts seems to be a remedy to the difficulties which arise because of the disparity of views between politicians and administrators as far as the application of policy is concerned. On the other hand, it creates new difficulties. It frequently gives rise to insecurity on the part of the administrative officials, who do not know if they will be kept on in their posts on a change of administration, or at least are kept in ignorance as to whether or not they can count on promotion - there may be some deserving politician to whom is given the post on which they have built their hopes. This may create difficulties in recruiting public servants. It may also impair career solidarity, on personal grounds as well as those of professional spirit.



Finally, there is the problem of **participation in political life by civil servants themselves**. The rules of the British civil service are neat and simple in this respect, and they are more or less strictly applied in other Anglo-Saxon countries also. Under this principle, civil servants are completely precluded from political activities. Not only may they not be members of Parliament; they may not be candidates for that or any other political activities unless first resigning their posts. Undoubtedly, there are considerable advantages in this practice. On entering the civil service, a man says goodbye to all political ambitions, and he is thus able to serve politicians without any after-thoughts about what the effect may be on his own future in public life. In fact, even outside the Anglo-Saxon countries there are many who regard this arrangement as an indispensable necessity for good relationships between political leaders and their administrative subordinates.

But there are many countries where an entirely different system has been applied. This was always true of Germany and of the Scandinavian countries, as well as of most of the new countries which came into existence after the Treaty of Versailles. Particularly where the educated class is small and traditionally drawn to public office, it is difficult to dispense with its participation in political life. In fact, most of the leading politicians of the states just mentioned, during the time up to 1914, or, in some cases, even 1939, had at time or another held administrative office, and it was not unusual for them to return to their previous duties or to similar positions when resigning from the cabinet, and thus to be simultaneously civil servants and members of Parliament. Had this been impossible, the Parliaments of these countries would have been very different from what they were, probably both less effective and of much lower quality insofar as intellectual standards were concerned.

The dilemma is a serious one. If political activities are held incompatible with administrative office, it is almost necessary to provide for the existence of a separate class - politicians not only in the sense that members of Parliament are given sufficient salaries, but also in the sense that candidates for political office are drawn from those who are economically independent. In many countries, this has led to dominance in political life by members of the free professions, especially lawyers, for whom it is possible to combine political activities with the pursuit of their own profession. In Great Britain, on the other hand, politics were for a long time exclusive game of people with private means. It is by no means certain that either arrangement is a favourable one. Anyway, they are possible only where the free professions attract people of sufficiently high quality for the successful assumption of political duties, or where there is an accepted governing class with private means. With the emergence of democracy, new groups



have come into the foreground, such as journalists and labour union officials, but there frequently find it very difficult to combine onerous political duties with success in their own profession. For this reason, many countries have retained the system of allowing political office and administrative office to be combined, even if tendencies in the other direction are everywhere very notable.

On the other hand, an administrator participating in politics, or hoping to do so, or having done so in the past, finds himself in a peculiar relationship to politically responsible Ministers. If, for instance, the Minister is drawn from the Labour Party and one of his chief subordinates is or has been a prominent Conservative, it is not easy to see how the Minister when pursuing his political aims can feel certain of the loyalty of the administrator. In any case, this is possible only where differences between the parties are comparatively small and where the existence of a firm administrative tradition helps administrators to dissociate their political and administrative activities from each other. Again, Germany provides perhaps the most important illustration: we have already seen that relations between government and administration during the time of the Weimar Republic became increasingly strained due to the fact that a number of prominent administrators and even of the military were in distinct political opposition to the government.

---