

## ÂMME İDARESİNDE SON GELİŞMELER

Dr. Nermin ABADAN

Yirminci yüzyılın başlangıcından itibaren âmme idaresi meselelerine karşı gittikçe artan canlı âlaka birçok ekonomik, sosyal ve siyasî sebeplerden ileri gelmektedir.

Ondokuzuncu yüzyılın sona ermesile birlikte çöküntüye uğrayan iktisadî liberalizm devresi, yerini tedricî surette gelişen refah devleti telâkisine bırakmıştır. Şehirlerdeki nüfus terakümünün sürekli bir şekilde alıp yürümesi, köyden şehre göç hareketlerinin çoğalması, endüstrileşmenin süratle yayılması, kütle istihsalinin ekonomik yeterlik sisteminin yerini alması, karşılaşılan bellibaşlı sosyal tezahürlerdir. Buna muazzam teknik gelişmelerin, sürat faktörünün gün geçtikçe önem kazanmasını, rasyonel esaslara dayanan ilmî işbölümünü katmak zorundayız. Nihayet iki dünya harbinin kütleler adına siyasî ideolojiler alanına getirmiş olduğu geniş talepler, manevî kıymetler sahasında cereyan eden sessiz ihtilâlin canlı bir ifadesini teşkil etmektedir.

Bugün modern devletten beklenen faaliyetlerin ölçüsü eskisine nazaran çok farklıdır ve dolayısıyla âmme idaresinin anlayışında önemli değişiklikler olmuştur. Devlete, normal faaliyetlerinin dışında, kütle halinde işsizliği önlemesi, endüstri alanında iyi münasebetler idame ettirmesi, yüksek dereceli bir sosyal güvenlik sağlaması, sermaye yatırımlarını kontrol etmesi, müsait bir ticaret muvazenesi yaratması, halk kütlelerine gittikçe artan bir hayat standardı sağlaması, vergileme yolu ile serveti yeniden tevzi etmesi gibi önemli ve ağır yükler düşmektedir.

Kısacası ileri veya az gelişmiş bir memlekette devletten sağlık, mesken, eğitim, sosyal güvenlik ve şehir plânlaması gibi beş ana gruba ayrılabilir olan âmme hizmetlerinin ifası beklenilmektedir (1).

Bugün için tabii karşılanan bu anlayış tarzı bundan doksan yıl önce tanınmış Viyana'lı idare hukukçusu Lorenz von STEIN tarafından şu ve-

(1) ROBSON, William A., (Ed.), The Civil Service in Britain and France, 1958, The Hofarth Press, London. Sh. 49

ciz ifade ile belirtilmişti: «Önümüzdeki asır, âmme hukuku çerçevesinde yer alan idarî ilimler yüzyılı olacaktır!» (2).

STEİN bundan şu neticeyi çıkarmıştı: «İdarî ilimler sadece idare hukukunun tedvin hareketlerini kavramakla yetinmemeli, ayrıca istikbal ilmi olan cemiyet ilminin amelî tatbikatını, gerçek hayat için kazanması zarurî olan mânayı ve müsbet gelişimini teminata kavuşturmalıdır.»

Bu ilmî kehanetin derin mânası bilhassa âmme hürriyetlerinin geçirmiş oldukları köklü devrin karşısında daha fazla vuzuh kazanmaktadır. İmtiyazlar devri mazinin malı olmuştur; onun yerini eşit fırsatlar devri almaktadır. Düne kadar hukuk devleti ananevî âmme hürriyetleri telâkkisi ile yetiniyordu. Vatandaşlara tanınan âmme hürriyetleri mahiyet itibarile menfî olup icra kuvvetinin istibdadından ve keyfî tevkif ve hapis cezası ile temsilsiz vergilemeden âzadelik, ticaret, seyahat, söz ve yazı, toplantı ve dernek kurma hürriyetleri mânasına geliyordu. Oysa ki bugün devletin âmme hizmetleri kanalı ile müsbet hürriyetler elde etmek davasındayız. Bu müsbet hürriyetlerin başında her erkek ve kadına kabiliyetlerini azamî ölçüde geliştirme fırsatının tanınması, medeniyetimizin kültür mirasından eşit ölçüde faydalanma imkânının hazırlanması, doğuş veya servet durumu gözetilmeksizin sosyal kademelerde yükselebilmek imkânı ve asgarî bir hayat standardı gelmektedir.

Refah devleti programında yer alan bu müsbet âmme hürriyetleri, eşitlik, sosyal adalet, ferdî ve sosyal refah prensiplerine dayanmaktadır. Bu prensiplerin gerçekleştirilmesi ise devlet mekanizmasının, mahallî idarelerin, iktisadî devlet teşekküllerinin ve diğer âmme müesseselerinin klâsik devlet tipi faaliyetleriyle kıyas götürmez ölçüde daha geniş âmme hizmetlerinin ifası mânasına gelmektedir (3).

Âmme idaresinin faaliyet çevresini genişletmesine sebep olan diğer bir önemli âmil de, dünyanın gün geçtikçe sırf kanun yapan devlet tipinden uzaklaşıp idare devlet tipine doğru eğilmesidir. Modern devletlerin büyük çoğunluğunda âmme faaliyetlerin ağırlık merkezi kemiyet ve keyfiyet bakımından teşri **uzvundan** idare mekanizmasına kaymış bulunmaktadır.

Eskiden yaygın olan kanun yapıcı devlet telâkkisine göre yasama kuvvetine tasarruf, devlet kudretini sağlama mânasına gelirdi. Bu telâkkîye göre halk iradesi ile seçilmiş bulunan bir yasama meclisi her türlü sui-

(2) STEİN, Lorenz von, Die Verwaltungslehre, Vol II, 1865, Sh. 94

(3) ROBSON, W. A. op. cit. Sh. 50

istimali önliyecek kudrette sayılır (4). Bu inanç ve güven son zamanlarda zayıflamıştır. Halen hakikî iktidarın icra kuvvetile idareye hâkim olanların elinde bulunduğu kanaati kuvvetlenmiştir. Böylece devlet bürokrasisi artan ölçüde her çeşit âmme faaliyetinde nâzım rolü oynamaktadır. Bu arada devlet kudretinin kötüye kullanılmasını önleyen idarî kazanın gelişmiş olması, bir bakıma göre, modern devlette idarenin görevini büsbütün genişletmiş bulunmaktadır. Fakat bütün bunlara rağmen denilebilir ki, idareye üstün mevkiini bahşeden hukuk nizamı değil, cemiyetin içinde olup biten hukuk dışı değişmelerdir. Daha çok sosyolojik mahiyette olan bu değişimler bugünkü devleti, HOBBS'un bundan üçyüz yıl önce Leviathan sembolü ile yaratmak istediği devden çok daha haşmetli bir hale getirmiştir. (5).

Âmme idaresinin âdeta sonsuza kadar genişliyen bu faaliyet çeşitleri bir yandan yeni bir devlet tipi ortaya çıkarırken diğer yandan da mühim bir tehlikeyi meydana getirdi. Gerçekten, bu derece genişliyen bir idarî mekanizma bizatihî bir gaye olmak istidadını geliştirebilirdi. İdarenin bencil maksatlara hizmet etmesini ve demokratik idarenin prensipleri yerine otoriter bir hüviyete bürünmesini önlemeğe yarayan en salim yol ise idarî ilimler sahasında durmak bilmeyen araştırmalara girişmek ve âmme idaresi öğretimine daha geniş yer vermektir. Başka bir deyimle gerek vatandaşlar, insanlarla gerek teşkilâtların âhenkli bir şekilde yürümesi bakımından gittikçe önem kesbeden idare mekanizmasının devlete, cemiyete ve âmme nizamına en verimli bir hizmette bulunması idarî ilimlere karşı gösterilecek ilgiye bağlıdır (6).

Yukarda kısaca anahatlarını belirtmeğe çalıştığımız sosyal gelişmeler, her memleketin şartları, siyasî ve iktisadî bünyesi ile kültürel, geleneksel ve tarihî özelliklerine göre değişik bir netice verdiği cihetle, âmme idaresinin tatbikatı ve eğitimi de farklı bir gelişime mazhar olmuştur. Nitekim meselâ bütün Anglosakson memleketlerinde özel teşebbüs bağımsız olarak ve âmme idaresinden daha süratli bir şekilde gelişmiştir. Diğer memleketlerde âmme makamlarının uğraştığı birçok meseleler bu memleketlerde özel teşebbüsün eline bırakılmıştır. Bunun en tipik misâli Hindistan'dır. Ondokuzuncu yüzyılın ortasına kadar bugün Hindistan ve Pakistan adını alan ülkelerin idaresi Doğu Hind Kumpanyasının elinde idi. İngiliz hükûmeti ise daha sonraları gelişmiş bulunan bir idarî sistemi devralmıştı. Öte yandan az gelişmiş memleketler kendilerini daha ileri memleketlerden ayıran mesafenin özel

(4) PETERS, Hans, Die Bedeutung der Verwaltungswissenschaften für die Staats und Gesellschaftsordnung, Deutsches Verwaltungsblatt, 15/8/56 Sayı 16. Sh.533

(5) PETERS, Hans, op. cit. Sh. 534

(6) PETERS, Hans, op. cit. Sh. 533

teşebbüs ve serbest rekabet ekonomisi içinde giderilemeyeceğini müdrik bulunuyorlardı. Bu sebeple onlar gelişme programlarını tamamen devletin kontrolü altına geçirerek gayelerine millî ekonomiye müdahale yolu ile girişmeği kararlaştırdılar.

Bu kısa girişin de aydınlattığı veçhile muhtelif memleketlerde âmme idaresi problemlerine atfedilen önem, ilhamını başka başka kaynaklardan almıştır. Son gelişimi anahatları ile belirtebilmek için, sosyal realitelere dayanarak bu alandaki teşebbüslerin çeşitli memleketlerde uyandırmış olduğu ilgi derecesini aydınlatmada fayda vardır.

Modern âlemde âmme idaresi üzerindeki başlıca tesirler şu üç batılı memlekette gelmektedir: Birleşik Amerika Devletleri, Büyük Britanya ve Fransa.

#### A — Anglosakson memleketleri

İşe âmme idaresi araştırmaları ve eğitimi bakımından öncülük vazifesi gören *Birleşik Amerika Devletleri* ile başlayalım. Âmme idaresi Leonard D. WHITE'in geniş tarifine göre umumî siyaseti yürütmek için yapılması zarurî faaliyetlerin bütünüdür. Bu şumüllü faaliyetlerin başarılı şekilde ifası ise herşeyden önce bir sanat olan idarenin mahiyeti hakkında köklü bir takım bilgilerin varlığını gerektirmektedir. Yirminci asrın başına kadar Amerika'nın sosyal bünyesinde cereyan eden cezrî değişiklikleri farketmiyen aydın muhitler devletten talep edilen hizmet çeşitlerinin kabarık sayısı karşısında nihayet bu mesele ile meşgûl olmak zorunda kaldılar.

Âmme idaresi konusunu ilk ele alan Amerikalı ilim adamı Princeton versitesi siyasî ilimler profesörü iken aynı üniversitenin rektörlüğüne ve bilâhare Birleşik Amerika Cumhurbaşkanlığına seçilen Woodrow WILSON olmuştur. 1887 yılında «Political Science Quarterly» dergisinde yayınlamış olduğu «İdarenin Tetkiki» adlı makalesinde dikkate değer bazı fikirlerin müdafaasını yapmıştır. Bir anayasayı uygulamak onu meydana getirmekten daha güçtür. Bu sebeple idare ilmi üzerine itina ile eğilip, teşkilâtı rasyonel ve işler bir hale getirmeli, âmme vazifeleri tasrih edilmeli ve âmme idaresini özel teşebbüsten ayırt etmelidir. Woodrow WILSON'un işaret etmiş olduğu diğer önemli bir nokta da insanların fitraten iyi birer idareci olarak yaratılmadığıdır. Ona göre idarenin sanatı ve ilmi ancak öğrenme yolu ile kazanılır. 7)

Gerçekten ondokuzuncu yüzyılın sonuna doğru Amerikan cemiyetinde olup biten birçok hâdiseler idare alanında önemli değişikliklere

(7) WILSON, Woodrow, The study of Administration, Political Science Quarterly Vol. 2 (1887) Sh. 197—222

yol açmışlardır. Bu olayların başında Amerika'nın basit bir ziraî ekonomiden karmaşık bir endüstri topluluğu haline geçmesi, yüksek ihtisasa dayanan bir işbölümü sisteminin benimsenmesi, teknolojinin, ulaştırma ve haberleşmenin azamî derecede gelişmesi, özel teşebbüs sektörünün alabildiğine büyümesi, vs. yer almaktadır.

Bu sosyal tezahürlerin yanı başında Amerika'da âmme idaresine müessir olan fikrî cereyanlara da işaret etmek gerekir. Bunlardan bilhassa apriori, mütaal, ideal esaslardan ayrılıp müşahede edilebilen, fizikî mânada reel olan ve denemeye tâbi tutulabilen fikirleri üstün tutan felsefî ekollerin tesiri büyük olmuştur. William JAMES ve John DEWEY tarafından ileri sürülen ve deneme ile icraate değer veren pragmatizm olduğu kadar mantık, semantik ve isbat kabiliyetini birinci plânda mütalâa eden mantıkî pozitivizm âmme idaresi incelemelerinde fikrî rehberlik rolü oynamışlardır. 8)

Neticede denilebilir ki, âmme idaresi öğretim ve araştırmaları 1920 den bu yana Amerika'da olağanüstü bir gelişime mazhar olmuştur. Yüzyılımızın başında ilk defa olarak New York belediyesinin araştırma bürosu tarafından ilmî bir şekilde incelenmeğe başlanan âmme idaresi mevzuu başta belediyeleri, daha sonra eyaletleri ve federal hükûmeti, birinci dünya harbinden sonra ise bütün dünyayı ilgilendiren bir bilim dalı haline gelmiştir.

Bugün âmme idaresinin muhtevası hâla hararetli bir tartışma konusu teşkil etmekle beraber siyasî ilimler arasında önemli bir mevki işgâl etmektedir. John M. GAUS'un dediği gibi «zamanımızda âmme idaresi teorisi aynı zamanda bir siyasî ilimler teorisi mânasına gelmektedir.» 10)

Bu görüşün teyidini ikinci dünya harbi sırasında Amerikan Siyasî İlimler Derneğinden, siyaset ilmi çerçevesine giren branşların tesbiti mevzuu münasebetile buluyoruz. 11)

(8) WALDO, Dwight, The Administrative State, Ronald Press Co; 1948, Sh. 80—83

(9) WHITE, Leonard D. Introduction to the study of Public Administration, Macmillan Co, 1948, Sh. 10

(10) GAUS, John M. Trends in the theory of Public Administration, Public Administration Review, 1950, lo: 161—168

(11) Sözü geçen raporda siyaset ilminin sekiz bellibaşlı bölüm'ü ihtiva ettiği belirtilmişti: Siyasî teoriler ve felsefe, siyasî partiler, halk efkârı ve tazyik grupları; Teşrii organ ve kanunlar: Anayasa ve idare hukuku: Âmme idaresi: Devlet ve özel teşebbüs. Milletlerarası münasebetler ve devletler hukuku: Amerikan devlet sistemi ve mukayeseli devlet. Goals for Political Science, Report of the Committee for the Advancement of Teaching, American Political Science Assn. William Sloane, New York 1951, Sh. 102

İkinci dünya harbinin arttırmış olduğu siyasî faaliyetler, soğuk harb ve Birleşmiş Milletler teşkilâtı milletlerarası münasebetlere yeni bir mâna kazandırmışlardır. Milletlerarası münasebetler hukukî ve şeklî usuller yerine âmme idaresi mefhumlarına dayanan yeni bir görüşle ele alınmağa başlanmışlardır. 12) Böylece mukayeseli devlet konusu ile birlikte mukayeseli âmme idaresi de inkişaf yoluna girmiştir. 13)

Hülâsa âmme idaresinin son çeyrek yüzyılda Birleşik Amerika'da geçirmiş olduğu bu istihale sayesinde halen tarih, antropoloji, sosyoloji, sosyal psikoloji, ekonomi ve işletmecilik branşlarından geniş ölçüde faydalanmaktadır.

Geniş anlamda devletin icra organına tevdi edilmiş görevlerinin müessir bir şekilde ifası için gerekli teşkilâtlanma, malî idare ve personel idaresi usulleri, metodları ve tekniğini kucaklayan âmme idaresi bugünkü Birleşik Amerika'nın bellibaşlı üniversitelerinde yeni ve müstakil bir disiplin olarak mevki almaktadır. Nitekim 1948 yılında Birleşik Devletlerde 117 üniversite ders programına âmme idaresi konusunu ithal etmişti. Ayrıca bazı mühim üniversiteler bağımsız «Âmme idaresi fakülte veya enstitüleri» kurmuşlardı. 14)

Bu bağımsız âmme idaresi fakültelerine birkaç örnek olmak üzere şunları gösterebiliriz: Harvard üniversitesinde «The Littauer Graduate School of Public Administration», Syracuse üniversitesinde «Maxwell Shool of Citizenship and Public Affairs», New York üniversitesinde «Graduate School of Public Administration and Social Service», Washington üniversitesinde «Department of Political Science and Public Administration», Minnesota üniversitesinde «Center of Public Administration», Michigan üniversitesinde «The Institute of Public and Social Administration». 15)

(12) Amerikan Siyasî İlimler derneğinin hazırlamış olduğu ilgiye değer bir raporun açıklandığına göre son yıllarda üzerinde en fazla dikkatin toplandığı sahalarda milletlerarası münasebetler, mukayeseli devlet ve âmme idaresidir. Meselâ California üniversitesi milletlerarası münasebetler alanında 13, Michigan üniversitesi ise âmme idaresine ait on çeşitli ders okutmaktadır. Goals for Political Science, op. cit. Sh. 104

(13) WALDO, Dwight, The study of Public Administration. Doubleday Short Studies New York 1955. Sh. 50

(14) LEPAWSKY, A., Administ ration. A. Knopf. New York 1919. Sh. 849

(15) Bu bağımsız müesseselerin dışında, Amerikan Siyasî İlimler derneğinin hazırlamış olduğu raporunda belirtildiği veçhile, bir âmme idaresi fakültesi veya enstitüsüne sahip olmayan 252 üniversiteden 32 si 1946 - 47 yıllarında programlarına âmme idaresi derslerini ithal etmişlerdir.

Bugün Birleşik Amerika'nın bellibaşlı bütün üniversitelerinde Siyasî İlimler bölümünde doktora yapmak mümkün olmakla beraber doğrudan doğruya Âmme idaresi doktora payesini tevcih eden ilim müesseselerinin sayısı henüz mahduttur. 16)

Birleşik Amerika'da âmme idaresi konusu ile meşgul olan ilim çevreleri araştırma alanında da cesurane ve müsbet ilerlemeler kaydetmişlerdir. Bilhassa âmme hizmetlerinin yapı ve işleyişi bakımından daha rasyonel bir hale getirilmesi, O + (Organisation and Method) gibi ihtisas hizmetlerinin ihdas edilmesi, personel idaresine ait çeşitli meselelerin tahlili, bütçe tekniği ile genel mânada idarî plânlamanın geliştirilmesi, beşerî münasebetlerin hesaba katılması, halkla münasebetin idare içinde ve dışında ele alınması gibi çok sayılı, etraflı, derin ve çeşitli ilmî araştırmalar yüksek değerli birer çalışma vesikası olarak Kara Avrupası ilim çevrelerine rehberlik vazifesi görecektir. 17)

Birleşik Amerika'nın dahil bulunduğu Anglosakson âleminin ikinci ve daha eski kanadı olan İngiltere, idare sistemi bakımından vaktile Britanya Milletler Topluluğunun veya imparatorluğunun bir cüzünü teşkil etmiş ve halen etmekte olan memleketlere damgasını vurmuştur. Böylece Hindistan ve Pakistan idaresi, hiç olmazsa millet veya eyalet birimleri bahis konusu olduğu zaman, esas belirtici vasıflarını ademî merkeziyetçi ve aynı zamanda idarenin hukukî veçhelerinden çok idarî elastikiyete önem veren İngiliz modelinden almıştır. Bu idare sisteminin belkemiği bütün dünyada örnek olarak gösterilen memurlar camiasıdır (Civil Service).

İngiltere devletinin kuruluşundan bugüne kadar âmme hayatına hâkim olan geleneksel, ampirik, liberal ve pragmatik görüş idare mekanizmasına da olanca kuvvetle nüfuz etmiştir.

Bununla beraber İngiltere'de sosyalist fikirlerin son yirmi beş yıl içinde kuvvet kazanmaları ve İşçi Partisinin Refah devletini (Welfare state) gerçekleştirmeğe çalışması, İngiliz İdare sistemine yeni ve ağır külfetler yüklemiştir. W. A. ROBSON'un haklı olarak belirttiği veçhile refah devletinin temel prensipleri âmme idaresinin görevlerini kökünden değiştirmiştir. Bugün meselâ, Çalışma, Ticaret, Sivil Havacılık,

(16) Bununla beraber meselâ 1949—5. yılında Amerikan üniversitelerinde doktora payesi alan 127 genç kadın ve erkek arasında doğrudan doğruya âmme idaresi sahasında ihtisas yapan 14 kişi mevcuttur. UNESCO, The Teaching of Sciences in the United States, 1954. Sh. 69

(17) LANGROD. Georges, Science et enseignement de l'administration publique. Revue Internationale des Sciences Administratives, 1954. No. 3. Sh. 563

Madenler, İskân, Sömürgeler bakanlıkları yepyeni vüsat ve şumul taşıyan problemlerin halli ile meşgul olma zorundadırlar. Bu yeni ödevlerin süratle başarılmasını engelliyen sebeplerden biri tarafsızlığı, hizmet anlayışı ve sadakatı bakımından dünya şöhretine kavuşmuş olan Civil Service'in kısmen eski geleneklerine sadık kalmış olmasıdır. Gerçi 1854 yılında Northcote - Trevelyan raporuna istinaden yapılan idarî reform sebebiyle memur istihdamı konusunda liyakat esasına dayanan, herkese açık bir imtihan sistemi kabul edilmişti. Ancak İngiltere'nin idarî mekanizmasında hâkim olan dörtlü tasnife göre «Administrative class», yani üst kadrolara, ihtisas yapmış oldukları konular hesaba katılmaksızın üniversitelerden en parlak şekilde mezun olanlar celbedilmeğe çalışılmaktadır. Oysa ki Prof. Robson'a göre bilhassa üst kadrolarda görevli bulunan idarecilerle âmme hizmeti ifa eden doktor, âlim, istatistikçi, hukukçu gibi meslek adamları, devlet hizmetinin başlangıç safhasında bir âmme idaresi diploması alma imkânına kavuşturulmalıdır. 18)

Büyük Britanya ilim çevreleri hafıza ve faydacı esaslara dayanan disiplinlerden hoşlanmamaktadırlar. Bu sebeple İngiliz üniversiteleri en mütevazî ölçüde bir ihtisaslaşmaya yer vermemektedirler. Öğretim müesseseleri daha çok karakterin gelişimine, nefsin kontrolüne ve disiplin duygusunun kökleşmesine önem vermektedirler. Onların başlıca gayesi tekniğe fazla önem vermeksizin üstünlüğünü müdrik bir seçkinler zümresi meydana getirmektir. 19)

Bununla beraber Büyük Britanya'nın yakın bir gelecekte «liberal eğitim» ile refah devleti ve onun idaresi çerçevesinde önemi artan sosyal ilimler arasında yeni bir muvazene kurma zorunda kalacağına muhakkak nazarı ile bakılmalıdır. Prof André Bertrand'ın haklı olarak belirttiği veçhile Büyük Britanya bütün dünyada ilerleyen bu temayüle uygun olarak müstakbel devlet memurlarını yetiştirme gayesile ergeç meslekî ihtisas bilgileri veren yüksek bir okul veya merkez kurma yoluna gidecektir. 20)

Gerçekten hiç bir İngiliz üniversitesi müstakil bir siyasî ilimler fakültesine sahip değildir. Zira hâkim telâkkiye göre siyasetle ilgili problemler ancak tarih, ekonomi, felsefe, sosyoloji veya antropoloji bilim dallarının yardımı ile tetkik olunabilir.

İngiltere'de Siyasî bilgiler şubesine kavuşmuş üniversitelerin sa-

(18) ROBSON, W. A. op. cit. Sh. 58

(19) PLANTEY, Alain, La formation et le perfectionnement des fonctionnaires, I. I. S. A. Sh. 57 - 58

(20) ROBSON, W. A. op. cit. Sh. 184



yısı da mahduttur. Oxford'da sadece devlet idaresi (government), sosyal ve siyasî teoriler ile milletlerarası münasebetlere ait üç kürsü bulunmaktadır. Bunun gibi Cambridge'de yalnız siyasî ilimlere ait tek bir kürsü vardır. Buna karşılık Londra üniversitesinde biri âmme idaresi, diğeri milletlerarası münasebetler, geri kalanlar ise siyasî ilimlere ait olmak üzere dört müstakil kürsü vardır. 21)

Hülâsa siyasî ilimler daha önceden müesses olan köklü disiplinler muvacehesinde henüz lâyük oldukları rüşt ve bağımsızlığa kavuşmuş sayılmazlar. Bununla beraber siyasî ilimlere vasıtalı bir yoldan en fazla önem veren yine Oxford üniversitesi ile Londra'daki School of Economics'dir. Oxford'da İstatistik enstitüsü ile dahi kıyaslanabilecek bir idarî araştırmalar enstitüsünün kurulmamasına rağmen, âmme idaresi ile ilgili araştırmalara girişilmektedir. Ayrıca bu sahada profesörlüğe kadar yükselmiş bir bilgin de bulunmaktadır. 22

İngiliz üniversitelerini bir sınıflamaya tâbi tutmak gerekirse başa Londra üniversitesini geçirmek icab eder. Eski ananeleri temsil eden Oxford ve Cambridge ikinciliği, Birmingham, Manchester, Leeds, Nottingham gibi yeni kurulan taşra (civic) üniversiteler ise üçüncülüğü, Wales, İrlanda ve İskoçya üniversiteleri de dördüncülüğü almaktadırlar (23).

Bunlar arasında âmme idaresi tedrisatına en fazla önem vermiş olan taşra (civic) üniversitesidir. 1920 - 1930 yıllarında bilhassa mahalî idarelerle meslekî teşekküllerin dileği üzerine ihdas edilen bu tedrisat daha çok üniversite tahsili yapma imkânını bulamamış olan taşra idarecilerinin yetişmesine elverecek şekilde tertiplenmiştir. Bu sebeple âmme idaresi diploması bahşeden bu programlarda ihtisas bilgilerinden çok iktisat, idare hukuku, siyasî felsefe, istatistik ve âmme idaresinin esasları öğretilmektedir. 24) Esasen âmme idaresi bahsindeki İngiliz görüşü üniversal bir değer taşımaktan ve idarî vetireye önem vermekten ziyade İngiliz camiasına has müesseselerden kaynak almaktadır.

İngiliz üniversitelerinin âmme idaresi konusuna karşı takındıkları bu ananevî tavra karşılık siyasî ilimler sahasında çok değerli yardımlarda bulunan birkaç yarı resmî müesseseden bahsetmek zarureti vardır. «Royal Institute of International Affairs» (Kralî Milletlerarası Meseleler Enstitüsü) en çok araştırmalarla meşgul olmaktadır. «Royal

(21) UNESCO, op. cit. Sh. 47

(22) UNESCO, The teaching of social sciences in the U. K. 1954. Sh. 49—50

(23) UNESCO, The teaching of social sciences in the U. K., Sh. 13

(24) UNESCO, The teaching of social sciences in the U. K. Sh. 53

Institute of Public Administration» (Kralî Âmme İdaresi Enstitüsü) hem ilmî araştırmalara girişmekte hem de aktüel idarî problemlerin tartışılmasına imkân hazırlamaktadır. Siyasî ve İktisadî Plânlama kısaca P. E. P. (Political and Economic Planning), çeşitli siyasî ve idarî teşkilâtların muhtelif görünüşlerini incelemektedir. 25) Bu yarı resmî müesseselerden Henley on Thames'deki Yüksek İdarecilik Mektebi (Administrative Staff College) âmme idaresinin yeni sahalar fethetmesi hususunda atılmış mühim bir adımdır. 1944 tarihli ve İngiltere kralının emri üzerine Hazine Bakanı tarafından parlâmentoya sunulan «Memurların meslekî yetiştirilmesi» meselesini tetkik eden komisyon, kadro memurlarının idareye kabulünden sonra yetiştirmeleri lüzumuna kani olmuş ve yüksek bir idare mektebi (Staff College) nin ihdas edilmesini tavsiye etmiştir. 26)

1946 yılında bazı hususî şahıslar tarafından tesis olunan bu mektebin ana faaliyeti endüstri, devlet hizmeti ve mahallî idareler safından gelen seçilmiş, tecrübe sahibi idarecileri âmme idaresine taallûk eden birçok problemlerle karşı karşıya getirmektedir. 27) Yılda her biri oniki hafta süren üç ders devresi tertiplenmektedir. Bu devrelerin her birinde yalnız 60 öğrenci kabul edilmektedir. Bunlardan otuzu ticaret ve endüstri âlemini, diğer otuzu ise âmme hizmetlerini, devletleştirilmiş endüstrileri ve bankaları temsil etmektedirler.

Yüksek İdarecilik Mektebinin bellibaşlı gayesi, teşebbüs kabiliyetini memleket içi ve denizaşırı ticaret hayatında olduğu gibi devlet müesseselerine ve millîleştirilmiş endüstrilere nüfuz etmesini sağlamaktadır.

Henley İdarecilik Mektebinin diğer bir özelliği de devlet hizmetinde bulunan idarecilerle iş hayatında temayüz eden liderlere, millî menfaatlerin girift münasebet ağını daha iyi kavramalarını temin sadesinde idare ve politikaya taallûk eden müşterek problemlerle birlikte inceleyip tahlil ettirmesidir. 28)

Bundan başka son yıllarda Londra'da kurulan «Institute of Personnel Management» (Personel İdaresi Enstitüsü) nün kadrosunda

(25) UNESCO, The teaching of the social sciences in the U. K.. Sh. 48

(26) İngiliz memurların yetiştirilmesine ait rapor, Çev. Kemal Galip BALKAR S. B. F. Dergisi, 1950. S. 1—4. Sh. 237

(27) Daha fazla tafsilât için bk. EVANS—VAUGHAN, Yüksek İdarecilik Mektebi, Çev. Arif T. Payaslıoğlu, S. B. F. D. Cilt X. 1955. Sayı 4. Sh. 203—210.

(28) DIMOCK, Marshall E. The Administrative Staff College: Executive Development in government and Industry. American Political Science Review. Cilt. L. 1956. No. 1 Sh. 166 - 176.

psikolog ve sosyologlar yer aldığı gibi enstitü geniş ölçüde beşerî münasebetler ve işletmeciliğin personel idaresine taallük eden meselelere uğraşmaktadır.

Böylece görülüyor ki İngiltere refah devletinin beraberinde getirmiş olduğu sayısız yeni âmme hizmetlerinin daha verimli bir şekilde ifasını sağlamak gayesile, bir bakıma göre de olayların zoru ile, âmme idaresine gün geçtikçe daha fazla önem atfetmektedir.

### B. Kara Avrupası

Komünist memleketler hariç Kara Avrupası memleketlerinin büyük çoğunluğunda - Anglosakson âleminin aksine olarak âmme idaresi öğretim ve yayımında hukukî görüş geniş ölçüde hâkim bulunmaktadır. Gerçi Kara Avrupası memleketlerinde âmme idaresinin hukuk dışı cephesi üzerinde münferit bazı yayınlar yapıldığı, hattâ idare ilmi adı ile yardımcı mahiyette bir derse öteden beri zaman zaman yer verildiği görülmektedir. Bununla beraber Kara Avrupasında âmme idaresinin *hukuk dışı* cephesi üzerinde — maliye ilmi gibi özel sahalar hariç — tümü itibarile ayrıca bir inceleme kolu gelişmemiştir. Bunun neticesinde meselâ idarî teşkilâta müteallik prensiplere, bu arada merkezîyetçilik, görev ve yetki ayırımı meselelerine idare hukuku incelemelerinde geniş bir yer verilmektedir.

Bu gelişim kısaca polis devletinden hukuk devleti devrine intikâl etmenin zarurî bir neticesi sayılabilir. Polis devleti devrinde âmme idaresinin hukuka bağılılığı mahduttu. Âmme idaresine mahsus bir hukuk sistemi, yani idare hukuku meydana gelmemiştir. Âmme otoritesinin karşısında ferdin haklarını teminata kavuşturmak isteyen ve bu sebeble kanunlara mutlak bir hâkimiyet sağlayan «hukuk devleti» sisteminde bu bağılılık fazlasile artmış, bu arada İdare hukukunun hâkim mevkie gelmesi yolu da açılmıştır. İşte bu saiklere dayanan bir inkişaf idare hukuku konusunda ilmî araştırmalarda bulunan M. HAURRIOU, G. JEZE, M. WALINE, O. MAYER, G. JELLİNEK, H. KELSEN, A. MERKL, vesaire gibi ünlü idare hukukçularını değişik bir istikâmete doğru yöneltmiştir. Bütün gayretler artan ölçüde imtiyazlara kavuşan dinamik bir idarî mekanizma ile anayasaların teminat altına aldıkları haklar arasında bir muvazene tesisi davası etrafında toplanmıştır. Kanunîlik endişesi faydacı zihniyete üstün geldiği cihetle, «ars administranti = idare sanatı» ve tekniğine ait meseleler ihmal edilerek, öğretim programının dışında bırakılmışlardır. Bu gelişim aynı zamanda garib bir tenakuza yol açmıştır. Yeni teknik icatlar, endüstrinin makineleşmesi, teşkilâtlı kollektif çalışma usullerinin çoğalması vs. gibi âmillere

rağmen bununla ilgili idarî problemler uzun müddet idarî ilimler anlayışının dışında bırakılmış ve sadece Taylorizm ve Fayolizm gibi cereyanlar sayesinde işletmecilik kısmen inceleme fırsatına kavuşmuştur. Böylece modern iş âleminde gelişen rasyonelleşme temayüllerine rağmen âmme idaresi tekniği Kaaa Avrupası memleketlerinin çoğunda devlet mekanizmasına nüfuz edememiştir. Başka bir deyimle âmme hizmetlerinin verimsizliği bürokrasinin beraberinde getirmiş olduğu önüne geçilmez, zarurî bir âfet olarak kabul edilmiştir. Yine bu sebepledir ki, idare hukukuna verilen üstün önem yüzünden idarî tasarrufların özü yerine şekline kıymet verilmekte, idarî faaliyetlerin normal işleyişi inceleneyeceği yerde, idarî kazanın mevzuunu teşkil eden patolojik tezahürler ön plânda tercihan ve uzun vaadeli olarak araştırılıp, öğretilmektedir. 29)

*a — Fransa*

İdare hukukunun mutlak hâkimiyetini Kara Avrupasında sarsılmaz bir imanla savunmuş bulunan Fransız ilim adamlarının bu husustaki görüşleri bugün Hukuk Fakültesinde tamamen, siyasî ilimler çevrelerinde ise kısmen üstünlüğünü muhafaza etmektedirler. Bu görüşü paylaşanlara göre sırf idareye taallük eden teknik meseleler - patolojik bir hüviyete bürünüp idarî kaza tarafından ele alınmaları halî müstesna - ilmî bir etüd konusu olmaya lâyık değildir. Bu sebeple ilmî düşünce ile idarenin pratik ve tatbikî meseleleri arasındaki açıklık aşılmaz bir uçurum halini muhafaza etmektedir.

Gerçekten de Fransa'daki hukuk fakültelerinde idare hukukuna ait eserlerin büyük çoğunluğu sistematik bir şekilde idarî teşkilâtlanmaya ait incelemeleri feda bahasına idarî kazaya önceliği tanımaktadırlar. Bunun gibi salâhiyetin suiistimaline dair pek çok doktora tezi bulunabildiği halde bellibaşlı âmme hizmetlerine ait aktüel monografilere rastlamak oldukça güçtür. 30) Nitekim idarî ilimler sahasında mukayeseli memurlar statüsü, idarî mukaveleler, idarenin mesuliyeti, modern devletlerde ademî merkezîyetçilik bahislerine önem verildiği halde endüstrilerin millîleştirilmesi, devletin iktisadî müdahaleleri gibi sosyal ve ekonomik problemlere, teşkilâtlanma, plânlama, bütçe tekniği, personel meseleleri vs. nevinden bahislere hiç yer ayrılmamaktadır. 31)

(29) LANGROD, Georges. Science et enseignement de l'administration publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 1954 Sh. 557 — 559

(30) UNESCO, *L'enseignement des sciences sociales en France*, 1954. Sh.

(31) UNESCO, *op. cit.* Sh. 80

İşte bu sebebledir ki Fransa'daki Serbest Siyasî İlimler mektebinin, (École libre des Sciences Politiques) kuruluşu üzerinden seksek küsur yıl geçtiği halde üniversite son zamanlara kadar siyasî ilimlere müesses klâsik disiplinleri arastnda bir yer ayırmamış bulunuyordu. Ancak 1956-1957 ders yılından itibaren Paris Hukuk fakültesi Siyasî ilimlerden lisans yapacakları için hususî bir şube açmış bulunmaktadır. Bu şube mezunlarının siyasî ilimler doktorası yapmaları imkânı da derpiş edilmiş bulunmaktadır.

Fransız üniversitelerinin bu muhafazakâr davranışına rağmen âmme idaresi alanında beliren ihtiyaçların başka yollardan giderilmesinin önüne geçilememiştir. Nitekim 1871 de kurulan Serbest Siyasî İlimler Mektebi, idarî ilimlerin hukuk dışı meselelerini ele almak suretile kısa bir zaman zarfında üst idarî kademelere girmek isteyen gençleri hazırlayan tek müessese haline gelmiştir. Ancak bu gelişim müstakbel idarecilerin sosyal menşei bakımından inhisarcı bir durumun ortaya çıkmasına vesile olmuştur.

Hususî ve pahalı bir yüksek tahsil müessesesi olan Siyasî İlimler Mektebinin öğrencileri hemen hemen istisnasız bir şekilde Fransa'nın aşırı merkeziyetçi idarî sistemi yüzünden Paris'te toplanan yüksek burjuvazisinden geliyordu. Öte yandan Fransa'daki bakanlıkların münferiden ve bağımsız bir şekilde memur istihdam edilmeleri de bir nevi meslekî lonca sisteminin gelişmesine yol açmıştı. İkinci dünya harbinden sonra geniş bir idarî reform yapmak isteyenler, işte bu mahzurları göz önünde bulundurarak Fransız memurlar camiasını aşırı decerede kanuncu bir zihniyete sahip, muayyen bir sosyal tabakanın tekelinden kurtulmak gayesile hareket ettiler. 32)

9 Ekim 1945 tarihinde bu yolda kabul edilen kanunlar gerçekten çok mühim yeni esaslar vazetmiş bulunuyorlardı. Devlet: danıştay, sayıştay, dışişleri bakanlığı ve maliye vekâletinin teftiş kadrosu gibi eskiden beri «Grand Corps» diye adlandırılan önemli âmme müesseseleri ve merkez teşkilâtının diğer bölümlerdeki üst idarî kademelerine intisab edecek olan müstakbel memurlarını yetiştirme işini bizzat deruhte yoluna sapmıştır. 33)

Bu gayeye ulaşmak için paralel yoldan ilerliyen iki çeşit imtihan sistemi kabul edilmiştir. Bunlardan biri devlet hizmetinde intisab etmek isteyen en çok 26 yaşındaki üniversite mezunlarına açıktır. (Concours d'étudiants) Diğeri 24 - 30 yaş arasında bulunan ve en az dört yıl

(32) BERTRAND, A. Training in Britain and France, Ed. by ROBSON, W. A) op. cit. Sh. 171

(33) UNESCO, op. cit. Sh. 55

fiilî devlet hizmetinde bulunmuş olanlara mahsustur. Bu adaylarda üniversite tahsili kaydı aranmamaktadır. (Concours fonctionnaires) Bu imtihanları başaranlar üç yıl müddetle «École National d'Administration» (Millî İdarecilik Mektebi) ne öğrenci olarak girmekte ve ancak bu ikinci tahsilinin ikmalinden sonra tekrar devlet hizmetine kabul edilmektedirler.

Millî İdarecilik mektebinin en mühim özelliği münhasıran meslekî ihtisas bilgileri vermesidir. Bu müessesenin esas gayesi yüksek kademelere geçecek olan idarecileri yetiştirmektir. Esasen bu müessese kuruluş kanununun gerekçesinde de belirtildiği veçhile «mektepten ziyade bir meslekî yetiştirme ve staj merkezi» dir. 34)

Bu mektebin görevini tamamlamak maksadile keza 9 Ekim 1945 tarihli kanun ile bir «Yüksek İdarî Araştırmalar Merkezi» (Centre des Hautes Etudes Administratives) ihdas edilmiştir. Bu merkez tecrübe sahibi devlet memurlarına aktüel meselelerle teknik ihtisas konularına ait aydınlatıcı bilgiler sunmaktadır. En aşağı altı yıl fiilî hizmet ifa etmiş ve 30 - 45 yaş arasında bulunması gereken bu tip memurlar beş aylık birer kursa tâbi tutulmaktadır. 35)

1945 de gerçekleştirilen Fransa'daki idarî reformun önemli diğer bir neticesi «Serbest Siyasî İlimler Mektebini» millîleştirmek suretile «Siyasî İlimler Enstitüsü» adı altında Paris üniversitesine bağlanmasıdır. 36) Bu karara uygun olarak aynı yıl Strasbourg, Lyons, Grenoble, Bordeaux, Toulouse üniversitelerinde de buna benzer enstitüler ihdas edilmiştir.

Aynı reformun dördüncü bir neticesi olarak eski Serbest Siyasî İlimler mektebinin mameleki geniş bir muhtariyete sahip ve tek gayesi siyasî ilimler alanında araştırmalara girişmek olan bir tesise devredilmiştir. O tarihe kadar Siyasî ilimler araştırmaları ancak Millî İlim Araştırmaları merkezinin hukukî etüdler kısmına bağlı olarak yapıyordu. Bunun neticesinde siyasî ilimlere ait hemen hiç bir araştırmaya sıra gelmemiştir. Yeni tesis olunan «Siyasî İlimler Millî Tesisi» (Fondation Nationale des Sciences Politiques) bu alandaki büyük boşluğu gidermiş ve siyasî ilimler çerçevesinde âmme idaresinin bellibaşlı problemlerine de tafsilâtlı bir şekilde temas imkânını sağlamıştır.

Fransa'nın son yıllarda âmme idaresi konularına karşı daha fazla ilgi göstermesinin diğer bir fiilî tezahürü 1947 yılında kurulan Tek-

(34) UNESCO, op. cit. Sh. 82

(35) Rapport de la Section Francaise, İstanbul'daki İdarî İlimler kongresi 1953 I. I. A. S. yayını

(36) BERTRAND, A. makalesi. ROBSON, W. A. op. cit. Sh. 176

nik Âmme İdaresi Enstitüsüdür. Institut Technique d'Administration Publique, kısaca I. T. A. P., bilhassa âmme müesseselerinde uygulanan çalışma metodlarından elde edilen tecrübeleri paylaşmak amacıyla bir grup devlet memuru tarafından kurulan bu müessesenin üçlü bir fonksiyonu vardır: araştırma, yeni bilgiler yayma ve tekâmül merkezi vazifesini görmek.

Görülüyor ki âmme idaresi meselelerine karşı Anglosakson memleketlerinden çok farklı bir görüş takınan Fransa, geleneksel müesseselerin hattı hareketinde bir değişiklik yaptırmamakla beraber ekonomik, sosyal ve idarî problemlerin ezici yükü karşısında «sui generis» bir yol tutmak zorunda kalmıştır. 37)

Fransa'nın 1945 yılından beri uygulamakta olduğu yeni sistemin çerçevesinde altı yüz küsur yüksek kademeli idareci yetişmiştir. Millî Idarecilik mektebinde geçirilen müddet belki uzun olarak telâkki edilebilir, fakat bu müessese, neticede devleti - dünyanın diğer bütün memleketlerinde olduğu gibi - idareci personele mahsus hizmet içi kurslar tertiplemekten kurtarmıştır. Prof. . A BERTRAND'ın haklı olarak belirttiği veçhile, bütün devlet memurlarını tek bir mektebin kapısından geçirmek belki de tek taraflı bir memurlar topluluğunun yaratılmasına yol açabilir. 38) Fakat bizce önemli olan nokta, bütün âmme hayatını kucaklayan ekonomik, sosyal, teknik ve âmelî problemlerini ele almak zaruretinin bir kere daha anlaşılmasıdır. İdare hukukçuları söyledikleri kadar âmme idaresini hukuk dışı bir konu olarak saymak istesinler, bütün devlet faaliyetlerini kucaklayan âmme idaresi idare hukuku ile eş, bazen de meselenin müstaceliyeti sebebiyle, ondan üstün mevkii almak iddiasındadır ve iddiasını hâdiselerin zorlayıcı baskısı ile isbat etmiş bulunmaktadır.

#### b — Almanya.

Halen modern âmme idaresi cereyanlarının piştarlığı Birleşik Amerika ilim çevreleri tarafından yapılmaktadır. Oysa ki bir bakıma göre bu önderlik şerefi Almanya ve Avusturyalı bilginlerine ait olmalıdır. Zira Viyanalı âlim Lorenz von STEIN (1815-1890) Woodrow WILSON'dan çok önce bütün merkezî Avrupa memleketlerini tesiri altında bırakmış olan ilmî bir ekol kurmuştur. Kendisi 1865-1884 yılları sırasında "İdare ilmi = Verwaltungslehre" adlı sekiz ciltli muazzam eserinin

(37) Bu konu hakkında etraflı malûmat için bk. Prof. Dr. Turhan FEYZİOĞLU. The reforms of the French Higher Civil Service. Reprinted from the Summer 1955 issue of Public Administration, Royal Institute of Public Administration, London

giriş kısmında âmme idaresi ilmine geniş ve İdare hukukundan müstakil bir yer ayırmıştır.

STEİN'e göre hukuk devleti aynı zamanda idare hukuku devletidir. Onun anlayışına uygun olarak idare sadece bir müessese, bir zaruret ve bir hukuk değil, aynı zamanda her ferдин hayatı ile ilgili topluluğun uzviyeti ve cemiyetin gayelerini gerçekleştirmeğe yarayan mekanizmanın tâ kendisidir. (38)

Diğer bir eserinde STEİN idare ile idare hukuku arasındaki münasebeti şöyle ifade etmektedir: "İdare bir yandan devletin pozitif kanunlarını, diğer yandan içinde faaliyet göstermekte olduğu topluluğun objektif hayat kanunlarını hesaba katmak zorundadır. Bu gayelere ise sadece idare hukuku yardımı ile erişilemez. Âmme hayatını terkip eden binlerce âmil, şekil ve unsurların lâyıkile kavranılması, idare kanunları bilgileri yerine şümüllü bir idare ilminin geçmesini gerektirmektedir." (39)

Lorenz von STEİN'n bu tezi halefleri, bilhassa Karl Th. von Inama-STERNEGG ile tanınmış sosyolog Ludwik GUMFLOWITZ tarafından geliştirilmiştir. Nitekim sonuncusu 1882 de "Âmme Hukukunun Hal ve İstibali" adlı eserinde şu nokta üzerinde ısrarla durmaktadır: "Devlet memuru kaç defa önceden kestirilemeyen bir durum karşısında emsali ve hukukî kalıbı olmayan kararlar vermek zorundadır... Acaba bu talepler karşısında sadece idare hukuku ile yetinilebilir mi, Aslâ ve aslâ! Eski zamanların kanunlar bilgisi modern devrin icaplarını yerine getirmek hususunda kifayetsizdir. Bugünkü siyasî memur herşeyden evvel idare ilmine muhtaçtır." (40)

Görülüyor ki sosyal meselelerle sosyolojik konulara karşı besledikleri canlı âlaka sebebiyle idare ilmi alanına geçmiş bulunan bu iki ünlü bilgin, sosyal hayat ve gerçek vâkıaların tetkikine öncelik tanımak suretile âmme idaresinin bugünkü esas fikirlerinin ilk müdafileri olmuşlardır.

Ancak STEİN ve GUMFLOWITZ'in fikirleri ilk başta Alman dilini kabul eden bütün memleketlerde geniş yankılar uyandırdığı hâlde daha sonra Otto MAYER, Paul LABAND, Rudolf GNEİST, Walter ve Georg JELLİNEK, Friedrich GIESE gibi Alman idare hukukçuları ve Hans

(38) BERTRAND, A. ed. ROBSON. W. A. op. cit. Sh. 183

(38) STEİN Lorenz von, Verwaltungslehre, Vol. I. Sh. 222

(39) STEİN. Lorenz v. Gegenwart u. Zukunft der Rechts U. Staatswissenschaft. Stuttgart. 1876. Sh. 296

(40) GUMFLOWITZ. Ludwik. Verwaltungslehre, Innsbruck, 1882. Sh. 13 — 14



KELSEN ile Adolf MERKL gibi Avusturyalılar tarafından normatif dışı değeri dolayısıyla tamamen ihmal edilmişlerdir.

Bugün Almanya'da en tanınmış idare hukukçularından biri olarak sayılan Hans PETERS'in teyit ettiği gibi, Lorenz von STEIN'in önemli eseri incelenmek şöyle dursun, hattâ okunmamaktadır! PETERS halen Almanya'da idarî normlarının üstün bir mevkie işgal etmelerini bilhassa nasyonal sosyalistlerin hâkimiyeti sırasında idarî mevzuata karşı takındıkları istihfaf duyguları ile izaha çalışmaktadır. İşte bu sebebledir ki 1945 ten bu yana geçen zaman zarfında idare cihazı, herşeyden önce hukukî bir görüşle ele alınmış ve idare hukuku ilmine karşı devamlı ve teksifî bir alâka gösterilmiştir. Yine bu âmillerin tesirile idare hukuku sahasında yapılan araştırmalarda da her zaman sosyal vakıaların hukukî veçheleri üzerinde durulmuştur.

PETERS dikkate değer yeni bir makalesinde şu noktalara işaret etmektedir: "1945 yılında devlet personelinin yetiştirilmesi konusunda toplantıya katılanlar esefle hemen herkesin idareyi sadece kanunların tatbiki, başka bir deyimle idare hukukunun bilinmesi ve uygulanması mânasına aldığını müşahede fırsatını bulmuşlardır. Almanya'daki halk efkârı ve bilhassa politikacılar da aynı görüşü paylaşmaktadırlar. Onlara göre idarenin gaye ve maksadı sadece sayısız idarî kanunu tatbik etmektir. Bu tek taraflı görüşü paylaşanlar bu arada normatif bir şekilde tesbiti dahi mümkün olmayan devlet ve cemiyet gayelerinin teşahhusunu hesaba katmamaktadırlar." (41)

İdarî ilimleri sosyolojik bir anlayış çerçevesinde isabetle kavramağa çalışmış olan STEIN'in daha sonraları ikinci plana atılması gerçekten Alman ilim çevrelerini normatif hüviyeti bariz bir idare hukuku ananesinin benimsenmesine doğru sürüklemiştir.

Siyasî ilimlere, Fransa'daki durumu andırır şekilde, klâsik disiplinlerin köklü olduğu üniversiteler camiasında bir yer verilmemektedir. Bununla beraber siyasî ilimler alanında lisans tahsili sağlayan birkaç müessese vardır. Bunlardan Wilhelmshaven - Rüsterziel'de bulunan "Hochschule für Arbeit, Politik u. Wirtschaft" (İş, siyaset ve iktisat yüksek mektebi) ekonomi, sosyoloji, siyaset ve tarih ilimlerine geniş yer ayırmaktadır.

Bundan başka Berlin'de faaliyet gösteren "Deutsche Hochschule für Politik" (Alman Yüksek Siyaset Mektebi) ve München'deki "Hochschule für politische Wissenschaften" (Siyasî İlimler Yüksek Mektebi) programlarına hâkim olan gaye, siyaset ilmi sahasında öğretimle birlikte

(41) PETERS, Hans. Die Bedeutung der Verwaltungswissenschaften. Deutsches Verwaltungsblatt. 15 Ağustos 1956. Sh. 531

araştırmalar yapmak ve âmme hayatının çeşitli sosyal tezahürlerini sistematik bir şekilde incelemektir. (42)

Ayrıca Speyer'de faaliyette bulunan "Hochschule für Verwaltungswissenschaften" (İdarî İlimler Yüksek Mektebi) Alman federal devletinin müstakbel diplomatlarını ihtisas bilgilerle teçhiz ederken, idare ilminin pratik problemlerine geniş bir yer ayırmaktadır.

*c — Diğer Kara Avrupası Memleketleri.*

Devlet ve cemiyet nizamı ortasında yer alan fertlerle teşkilâtlar bakımından gün geçtikçe önem ve faaliyet sahası kazanan idare meseleleri son yıllarda hemen hemen bütün Avrupa memleketlerinde üniversite içinde veya dışında yeni müesseselerin kurulmasına yol açmıştır.

Hollanda'da 1946 da Amsterdam Üniversitesinde kurulan Siyasî ve Sosyal İlimler Fakültesi bir yandan konsolosluk ve diplomatik görevlere hazırlanan gençleri yetiştirirken, öte yandan merkezî ve mahallî idarelerdeki idarî görevlerin şümül ve faaliyet nevelerini sistematik bir tahlile tâbi tutmaktadır. La Hayde'deki Sosyal Etüdler enstitüsü ise en ileri âmme idaresi enstitüleriyle kıyaslanabilecek şümüllü bir öğretim programına sahiptir. (43)

Ondokuzuncu yüzyılda Lorenz von STEIN'in tesirile İtalya'da İdarî İlimler alanında yayılmaya başlayan bu yeni görüş en kuvvetli müdafiiini Vittorio Emanuele ORLANDO'nun (1860-1952) şahsında bulmuştur. İtalya'daki modern âmme hukuku mektebinin kurucusu sayılan ORLANDO, idarî ilimlerle idare hukuku arasındaki hududun çizilmesini ısrarla talep etmişti. Bu noktaî nazarın kuvvet kazanması tesirile olacak ki 1955 yılında Bologna Üniversitesinde bir Âmme İdaresi Enstitüsü kurulmuştur. (44)

İtalya'daki hükümet çevrelerinin idarî cihazın daha rasyonel işlemesi hususunda gösterdikleri yakın âlaka tertiplenen çeşitli kurslardan da anlaşılmaktadır. 1956 yılı şubatında Roma'da maliyet fiyatı hesaplanması ve bütçe kontrolüne ait en yeni tekniklerin müzakere edildiği kursa, yüksek idarî kademelerde mevki alan doksan küsur idareci katılmıştır. (45) Buna paralel olarak millî verimlilik konusunda ilgiye de-

(42) Studium in Deutschland. Sh. 25

(43) PLANTEY. Alain. La formation et le perfectionnement des fonctionnaires. I. I. A. S. 1954. Sh. 117

(44) Les Progrès de l'Administration Publique, I. I. A. S. 1956. Sayı 17. Sh. 10

(45) Les Progrès de l'Administration Publique, I. I. A. S. 1956. Sayı 18. Sh. 13

ğer kesif çalışmalarda bulunan İtayan Prodüktivite Komisyonu da her fırsatta bu konunun âmme idaresi reformu ve işletmecilikle ne kadar yakından ilgili olduğunu belirtmeğe çalışmaktadır. (45)

Kara Avrupasında bilhassa son yıllarda âmme idaresi meselelerine karşı uyanan bu yakın ilgiyi isbat eden daha birçok misaller göstermek kabildir. Bunların izahının bu makalenin çerçevesini aşacağı cihetle şimdilik vazgeçiyoruz. Ancak bu yazıda muhtelif Avrupa memleketlerinde organik bir gelişim vetiresi takip eden âmme idaresi hareketlerinin yarıbaşında bu ilginin uyanması için dışardan yapılan telkin ve yardımlara da küçük bir yer ayırmak doğru olur.

*d — Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Teşkilâtı.*

Bu gayretleri sarfeden müesseselerin başında Birleşmiş Milletlerin Teknik Yardım Teşkilâtı gelmektedir. 66 üye memleketin malî iştirakile meydana getirilen bu teşkilât ilk kuruluşunu takip eden yıllarda ilgili memleketlerin başlıca iktisadî ve sosyal kalkınması ile meşgul olmuştur. Fakat çok geçmeden herhangi bir programın başarılı olmasının eksperler tarafından yapılan tavsiyeleri gerçekleştirecek bir idarî cihaza bağlı olduğu anlaşılmıştır. Az gelişmiş memleketlerin büyük bir kısmının kifayetsiz bir devlet mekanizmasına sahip oldukları meydana çıkmıştı. Böylece ekonomik kalkınma ve sosyal güvenlik ile ilgili programa bir üçüncü kısım, âmme idaresi alanında yapılacak islâhat ilâve edilmiştir.

Bu yolda atılan ilk adım Brezilya hükûmeti tarafından memurlarını daha rasyonel esaslara göre yetiştirmek gayesiyle kurulan Âmme İdaresi Enstitüsü olmuştur. Birleşmiş Milletlerle Brezilya hükûmetinin himâyesi altında Getulio Vargas tesisi tarafından Rio de Janeiro'da 1951 de kurulan Âmme İdaresi Enstitüsü bütün Latin Amerika memleketlerinden gelen öğrencilere açık tutulmuştu. Böylece 1954 yılına kadar Meksiko'dan başlayarak Merkezî ve Güney Amerikadaki memleketlere mensup birçok devlet memuru Rio'daki ihtisas merkezine devam imkânını bulmuştu. (47)

Rio'daki tecrübenin vermiş olduğu müsbet neticelerden cesaret alan başka memleketler de aynı çığırı takip etme kararını verdiler. Bu cümleden olmak üzere 1952 de Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü namı altında Ankara'da aynı maksada hizmet eden bir bölge merkezi tesis edilmiştir. Bunu 1954 nisanında San José de (Costa Rica) da

(46) Les Progrès de l'Administration Publique, I I. A.S. 1953 Sayı 19 Sh. 8

(47) TICKNER, F. J. The improvement of Public Administration, U. N.

kurulan Merkezî Amerika Âmme İdaresi Enstitüsü takip etmiştir. Rio'daki müessesenin yükünü hafifletmek gayesile kurulan bu enstitü Costa Rica'nın komşusu bulunan beş merkezî Amerika cumhuriyetine mensup devlet memurlarının istifadesine açık olmak üzere faaliyete geçmiştir. Yine aynı yılın eylülünde Arab memleketlerinin iştirakine açık olan Kahire Âmme İdaresi Enstitüsü kurulmuştur. (48).

Dinamik bir ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetine girişen az gelişmiş memleketlerle idarî reform bahsinde Birleşmiş Milletler Teknik Yardım teşkilâtından gayri diğer resmî ve yarı resmî müesseseler de yardımda bulunmaktadır. Bu cümleden olmak üzere Birleşik Amerika'nın Milletlerarası İşbirliği İdaresinin (I. C. A) teşkilâtı ve İran hükûmeti arasında yapılan bir anlaşmaya göre Tahran Ünversitesi Hukuk Fakültesine bağlı bir idarî meseleler enstitüsü kuruldu. Bu enstitünün öğretim programının esasları Güney Kaliforniya Üniversitesi Âmme İdaresi fakültesi öğretim üyeleri yardımı ile tesbit olunmuştur. (49)

İdarî reformların başarılması gayesile girişilen milletlerarası işbirliğine diğer bir misal olarak da Hindistan'ı gösterebiliriz. 1954 yılında New Delhi'de kurulan Hindistan Âmme İdaresi Enstitüsü Ford tesisinin müşaviri sıfatile Hindistan'a bir yıl müddetle gelen tanınmış Amerikalı âmme idarecisi M. Paul APPLEBY'nin başkanlığında ilk faaliyet programını çizmiştir. (50)

Bu şümüllü projelerin dışında âmme idaresi alanında çeşitli Asya, Afrika ve Güney Amerika hükûmetleri tarafından girişilen münferit teşebbüslerin hepsini burada zikretmenin mümkün olmayacağı kendiliğinden anlaşılmaktadır.

### NETİCE.

Bu mütevazi tahlilde göstermeğe çalıştığımız en önemli husus idarî meseleler ve idare hukuku alanında köklü geleneklere sahip olan memleketler kadar yeni ve süratli kalkınma hamlelerine girişen az gelişmiş memleketlerin de eşit ölçüde âmme idaresi problemlerini ele almak zaruretini duymalarıdır.

İkinci bir önemli nokta idarî cihazla memurlar camiasında daha rasyonel, daha verimli çalışmalar hususunda girişilen teşebbüslerde devlete büyük bir mesuliyet düşmekte olduğudur. Klâsik liberal mefhum-

(48) Les Progrès de l'Administration Publique. I. I. A. S. 1954. Sayı 5. Sh. 7 Publ. Sh. 2—3

(49) Les Progrès de l'Administration Publique. I. I. A. S. 1956. Sayı 19. Sh. 3

(50) Les Progrès de l'Administration Publique. I. I. S. A. 1954. Sayı 5. Sh. 12

lara sadık kalmış olan memleketlerin devlet adamları dahi devletin idareyi bir kül olarak ilgilendiren bu meselelerine karşı kayıtsız kalamıyacağına idrak etmiş bulunmaktadırlar.

Âmme idaresi programlarının üniversiteler veyahut müstakil yüksek okullar vasıtasile tatbiki davası her memleketin şart ve geleneklerine göre halledilmesi gereken ikinci planda bir meseledir. Âmme personelinin yetiştirilme işi ve bellibaşlı millî müesseselerin teşkilâtlanması ve işletilmesi devletin genişliyen faaliyetleri arasında yer alan yeni ve munzam bir âmme mükellefiyetidir. Bu arada hiç bir zaman bir memlekette başarılı bir şekilde işleyen bir müessesenin olduğu gibi diğer bir memlekete aktarılamıyacağı gerçeği daima göz önünde bulundurulmalıdır.

Üçüncü bir nokta olarak idare hukuku ile âmme idaresinin karşılıklı münasebetlerine işaret etmek yerinde olur. Bugünkü hukuk devleti bir yandan fertlerin haklarını teminata kavuşturmak gayesile idare hukukunun normatif kaidelerine karşı büyük bir titizlik ve hassasiyet izhar ederken, öte yandan girift ve muğlak bir münasebetler ağına bürünmüş olan ekonomik ve sosyal realitelerin yaratmakta oldukları ihtiyaçları lâyıkile karşılayabilmek için idareyi hukuk dışı cephesi ile de ele almak zaruretindedir.

---