

# Â M M E İ D A R E S İ

## ÂMME İDARESİNDE YENİ GELİŞMELER

Yazan:

Ord. Prof. Dr. Marshall E. DIMOCK

Çeviren:

Asistan Cemal MIHÇIOĞLU

Âmme İdaresi yeni bir saha mı, yoksa aslında medeniyet kadar eski bir konu mudur? Âmme İdaresi sözü, bir bakıma eski, başka bir bakıma yeni ve gençlik dolu bir sahayı ifade eder. Bu yazıda âmme idaresinin taşıdığı önemi, muhtevasının neden ibaret bulunduğunu, âmme idaresini teşkil eden konular arasındaki birleştirici unsurun ve ona "yeni" vasfını kazandıran son gelişmelerin mahiyetini izaha çalışacağım.

Şimdilik başlangıç yollu bir tariften hareket etmek ihtiyaca kâfi gelecektir: Âmme idaresi, hükümet programının, müesseseler ve insan kaynaklarından istifade edilerek nasıl yürütüldüğünün incelenmesidir. Âmme idaresi bilgisi, hükümet programlarının plânlar, kaynaklar ve insan gücü bakımlarından nasıl icra edileceği meselesini sahası içine alır.

### Âmme idaresinin önemi:

Müesseselerin nasıl idare edileceğinin bilinmesi, gerek fertlerin, gerek bizzat o müesseselerin esenliğinin temini bakımından büyük bir önem taşır. Müreffeh bir ekonomiye erişmiş bulunan memleketlerin aynı zamanda gelişmiş bir idare bilgi ve tekniğine sahip olmaları, buna mukabil kaynaklarını henüz geliştirememiş ülkelerin idare bilgisi ve tekniği bakımından hemen daima geride bulunmaları bu iddianın doğruluğunu açıkça göstermektedir.

---

Profesör Marshall E. Dimock, Birleşmiş Milletler Teşkilâtının Ankara Daimî Temsilcisi ve Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünün Ko-Direktörüdür. Pomona Kolejinden mezun olmuş ve John Hopkins Üniversitesinde Siyasî İlimler doktorası yapmıştır. Chicago, California ve Northwestern Üniversitelerinde Siyaset İlmi ve Âmme İdaresi Profesörlüğü eden Dr. Dimock, Amerika Birleşik Devletleri hükümetinde birçok yüksek idarî mevkiler işgal etmiş, ayrıca bir eyalet parlamentosunda milletvekili olarak vazife görmüştür. Prof. Dimock, Amerikan Siyasî İlimler Derneği adına *Goals for Political Science* (Siyaset İlminin Gayeleri) adlı eseri kaleme alan heyete de başkanlık etmiştir. Kendisi Âmme İdaresi ve Siyasî İlimler sahasında üç ders kitabı ve birçok monografiler yazmıştır.

Öyle görünüyor ki, bu durumu açıklarken üzerinde durulması gereken ilk nokta, idare sahasındaki maharetin iş hayatı ve ekonomi sahasındaki gelişmeye takaddüm ettiği hususudur. Çünkü Devlet, ekonomik sistemin ana şartlarını — bu arada hukuk ve düzeni, müstakar bir kredi sistemini, ulaştırma ve taşıma işlerini ve ekonominin çeşitli unsurlarının koordinasyonunu — temin edebilecek bir duruma gelineye kadar ne özel teşebbüs, ne de âmme teşebbüsü sahasında gerçekten önemli bir gelişme kaydedilemeyecektir. O halde şu sonuç ortaya çıkmaktadır ki, âmme idaresi sadece millî refah ve esenliğin esaslı bir şartı değil, aynı zamanda başka sahaların terakkisinin de zaruri bir unsurudur.

İşaret edilmesi gereken ikinci bir nokta, idare bilgisinin teknik ilerledikçe daha fazla önem kazanmasıdır. Meselâ ziraat ve sanayiın makinalaşması, araştırma ve plânlamaya, organizasyon ve idareye ihtiyaç gösterir. Teknikteki bu gelişmenin yanı sıra bu makinaların verimli olarak kullanılmasını sağlamaya mâtuf müesseseler de kurulunca idare bilgisine ve idarecilere olan ihtiyaç çok daha büyük bir hızla artar. Bugün birçok memleketlerin teknik ve sanayileşme sahasında kaydettiği hızlı gelişme tatbikatta daha yüksek vasıflı idarecilere geniş ölçüde ihtiyaç göstermiş ve bu hal âmme idaresi için halli müşkül bir mesele ortaya çıkarmıştır.

Üçüncü olarak, müesseseler büyüyüp mûdilleştikçe idarecilik kaabiliyetine sahip fertlere olan ihtiyaç bununla mütenasip olarak artmaktadır. Bu duruma göre, idarî kaabiliyetler, idareci ihtiyacını arttıran teknik gelişmedeki sür'ate muvazi bir inkişaf göstermediği takdirde umumi durumdaki yetersizlik derhal kendini hissettirecektir. Bundan başka, insanların lüzumlu müesseseleri plânlama, teşkilâtlandırma ve idare etme hususundaki kaabiliyetleri de muayyen bir seviyede ancak muayyen bir hadde kadar geliştirilebilir. Ancak bir memlekette mevcut idare bilgisi ve ferdî idarecilik kaabiliyetinin inkişaf etmesiyle bu sınırın daha ilerilere götürülmesi mümkün olur. Görülüyor ki âmme idaresinin gelişmesiyle ilgilenenler burada da halli gereken çok önemli ve güç bir mesele ile karşı karşıyadırlar.

Bu hale göre, toplum hayatının idari bilgi ve maharete ihtiyaç gösteren bellibaşlı üç sahası vardır: (1) İktisadi faaliyetin plânlanmasına ve organizasyonuna ihtiyaç gösteren ekonomi sahası; (2) Büyük cüzütamların idaresi (müessese idareciliği) sahası (ki burada modern şartların icaplarına göre başlıca mesuliyet devlete ve ekonomik sisteme düşmektedir); ve (3) Devlet hizmetlerinin, ticaret ve sanayiın, eğitim ve sosyal hizmetler gibi çok çeşitli sahaların geniş ölçüde ihtiyaç duyduğu idarecilerin temin edileceği pratik idarecilik sahası.

▲ Bir toplumun sosyal organizasyonu basitse ve fertler esas itibariyle şahsi temasların hüküm sürdüğü aslî (primary) guruplar içinde bir araya gelmişlerse, idarenin icapları da buna uygun olarak basit olur. Bu gibi hallerde bir idareci çıkıp "idare bir sağduyu meselesidir; başarılı bir idarecinin muhakemesini kullanması kâfidir; idarecilik idare ederek öğrenilir" diyebilir. Fakat teknik geliştikçe ve onunla birlikte müesseseler mudilleşip fertlerin çoğu en yakın muhitleri dışında şahsî ve yüzyüze temasları imkânsızlaştıran ikinci derecede (secondary) guruplar içinde çalışmaya başlayınca, durum tamamen değişik bir şekil alır ve organizasyon ve idarenin önceden düşünülüp düzenlenmesi zarureti kendini gösterir. Artık hiçbir idareci kulaktan dolma malûmatla iş görememeğe başlar. Bu şartlar altında işinin basit ve açık olduğunu söyleyen bir idareci kendi kendini aldatıyor demektir. Bu safhada idarenin ve idarecinin müteyakkız bulunması gerekir, aksi halde başarısızlık mukadderdir. Mudil bir müessese içinde idare bilgisinin tecrübe ile kolayca kazanıldığını ileri süren bir idareci, kanaatimce, gerçekten kifayetsiz bir idareci olduğunu ispat etmiş olur.

Modern idarenin işaret ettiğim bu özellikleri, — yani samimi aslî gurupların yerini gayri şahsî ikinci derece gurupların almış olması; yüzyüze temasların yerini daha uzak münasebetlere terketmiş bulunması; ve mesele ortaya çıktıktan sonra alelâcele tedbirler alma yerine dikkatli bir idarî plânlama zaruretinin belirmesi — bütün bunlar bugün idareye ve idareciye karşı haklı bir saygı uyandıran vâkıalardır. Bugüne kadar geniş çaplı ve mudil karakterli müesseselerin idaresi sahasında edinilen tecrübe, idarî maharetin de her türlü maharet gibi ancak dikkat ve gayret sarfedilmek suretiyle kazanılabileceğini göstermiştir. İdarecilik kabiliyetinin bir Tanrı vergisi olduğu yolundaki eski görüş, yerini idarî maharetin de idare bilgisi gibi eğitim ve öğretim yolu ile kazanılması gerektiği şeklindeki modern görüşe terkedeli çok olmuştur.

Bununla beraber, idarecilerin eğitime girişmeden önce bir kere idare vetiresinin (process)\* neden ibaret olduğunu anlamak zorundayız. Son yılların en cesaret verici gelişmeleri işte bu sahada vukubulmuştur. Meselâ Birleşik Amerika gibi geniş ölçüde sanayileşmiş bir memleket, sahip olduğu büyük ticaret, sanayi ve devlet müesseselerini, idare sahasını esash surette tetkik ve tetebbu edip, yeter sayıda idareci liderler yetiştirmeksizin çekip çeviremezdi.

Son yetmiş beş yıl zarfında Birleşik Amerika'da ticaret ve sanayi sahasında kaydedilen başarıda Amerika'nın akıncı an'anesinin büyük bir dahli olduğu muhakkaktır. Ormanları açıp temizliyen, yeni yeni kasa-

(\*) Muayyen bir neticeye müteveccih hâdise ve faaliyetler silsilesi (Çeviren).

balar kuran, kıtayı bir uçtan öbür uca demiryolları ile döşeyen ve toprakta saklı serveti sür'atle işleten insanların çocukları Wall Street'deki bürolarına ve Washington'daki devlet dairelerine liderliğin en önemli şartlarından olan yaratıcılık, bedenî kuvvet ve macera aşkı gibi vasıfları da beraber götürmüşlerdi. Fakat bugün, Birleşik Amerika'da bile, müesseseler çerçevesi içinde cereyan eden liderliğin bir serhad neslinin akıncı ruhundan ilânihaye tevarüs edilemeyeceği kanaati gittikçe kuvvetlenmektedir. Muhakkak ki sınır açmış öncülerin çadırlarında doğan neslin yerini, yaratıcılık, ferdiyetçilik ve macera sevgisi gibi vasıfların daha az geliştiği büyük şehirlerde yetişmiş vatandaşlar alacaktır. Bu yeni ve değişik şartlar altında, insanların müesseseler içinde neden muayyen şekillerde hareket ettiklerinin anlaşılması büyük bir önem kazandır. Artık, eski akıncı neslin, kendine güven ve atılganlık gibi vasıflarının yerine, geniş çaptaki müesseselerde cereyan eden beşerî münasebetlerin anlaşılmasından doğacak vukuf ve maharetin kaim olması gerekir.

Âmme idaresi sahasında yakın zamanlarda vukubulan önemli gelişmelerden ekserisi bu saydığımız sosyolojik âmillerden doğmuştur. Son yıllarda beşerî münasebetlere, iç psikolojik saiklere, yüzlerce memur ve işçi çalıştıran geniş çaplı müesseselerdeki davranış tarzlarına verilen önem ve liderliğin, tabii olarak tezahürüne engel olan sun'î şartlara rağmen, geliştirilmesine mâtuf usuller bu yeni gelişmelerin misalleridir.

× Burada işaret edilmesi gereken son bir nokta daha vardır: Antropolojik araştırmalar, idare bilgi ve kaabiliyetini kazanmak gibi kaybetmenin de mümkün olduğunu göstermiş bulunmaktadır. Yine bu araştırmalara göre hiçbir ırk, milliyet veya kültür idarî kaabiliyet bakımından diğerlerine nazaran imtiyazlı bir durumda değildir. Meselâ Barnett'in *Innovation- The Basis of Cultural Change* (Kültür Değişikliğinin Temeli Olarak Yenileşme) adlı kitabında bahis konusu ettiği son antropolojik buluşlar, bu hükmü destekler mahiyettedir. Adı geçen yazar Afrika kıt'asının bazı bölgelerinin tarihin ilk devirlerinde dünyanın idarî maharet ve kaabiliyet bakımından çok gelişmiş bölgeleri arasında bulunduğuna, fakat bugün Afrika'nın idare bilgisi bahsinde çok geri memleketler arasında bile en sonlarda gelmekte olduğuna işaret etmektedir. Bu son nokta, bizi çok önemli bir neticeye götürmektedir; şöyle ki, bugünün idarî maharet bakımından ileri milletleri idareye gereken önemi vermedikleri takdirde bu öğünülmeğe değer kaabiliyetlerini kaybedebilirler. Yine aynı sebepten, bugün idarî maharete sahip olmıyan fakat onları geliştirmek isteyen milletler de basiretli bir çalışma sayesinde nispeten kısa bir zaman içinde bu sahada yüksek bir seviyeye erişebilirler. Bir âlet ve vasıta olarak idarenin de her âlet gibi önce gerekli şekilde geliştirilmesi ve ondan sonra kullanılması gerekir.

### Âmme İdaresi Nedir?

Bu noktada artık yeni âmme idaresinin eskisinden hangi bakımlardan ayrıldığı konusunu ele alabiliriz. Yirminci asrın başlarında Birleşik Amerika'da âmme idaresi konusu hemen hemen münhasıran kamu hukukundan ibaretti; bunun yanında ayrıca bir dereceye kadar mühendislik, tıp ve bunlarla ilgili sahalarda gibi eskidenberi âmme hizmetlerine mevzu olmuş tatbikî ilimlerle de ünsiyet aranırdı. Fakat bu çeşitli kısımlar birbirinden müstakildi ve henüz âmme idaresi diye bir akademik disiplin mevcut değildi. Unsurlarından bir kısmı mevcut olmakla beraber bunlar bir sentez hâlinde birbiriyle kaynamış durumda değillerdi. Üstelik o zamanlar da bugün âmme idaresinin temel prensipleri denilen esaslar hakkında az şey bilinmekteydi. Gerçi Goodnow gibi bazı şahsiyetlerin yazdıkları kitaplarda yer alan birtakım idare hukuku prensipleri mevcuttu, fakat bunlar bugün anlaşıldığı mânada, bilhassa liderlik ve çalışmaya teşvik usullerinin bilinmesi gibi hususlara ihtiyaç gösteren müessese idareciliğine (institutional management) müteallik prensipler olmaktan ziyade esas itibariyle birtakım temel hukuk prensipleri idi.

Maamafih yirminci asrın başlangıcından biraz sonra rasyonalizasyon hareketi (scientific management) denilen cereyan ortaya çıktı ve 1920 lerde âmme idaresi adı ile anılmaya başlıyan halitanın gelişmesine geniş ölçüde hizmet etti. Rasyonalizasyon hareketi, sinaî vetireleri vücade getiren kademelerin yekdiğerinden ayırt edilip bunların umumî verimliliği âzami hadde yükseltecek şekilde nasıl biraraya getirilebileceğini, araştırma ve analiz yolu ile bulmaya mâtuf bir teşebbüs olarak ilkin mühendislik sahasında kendini gösterdi.

Âmme idaresini vücade getiren parçalardan önemli birini teşkil edecek olan üçüncü bir âmil de takriben aynı devrede kendini göstermeye başladı. Burada bahis konusu olan şey, siyaset ilminin tatbikî politika ve idare sahasına yaptığı hizmettir. Bu hareket, New York şehrinde 1906 yılında Charles A. Beard'in başkanlığı altında Belediye Meseleleri Üzerinde Araştırma Bürosu'nun kurulmasına; Frederick A. Cleveland, Charles E. Merriam ve diğerlerinin liderliğinde belediyelerdeki irtikâbın ve reform teşebbüslerinin incelenmesine ve daha sonraları Pendleton Herring, Peter Odegard ve diğerleri tarafından tazyik guruplarının (pressure groups) tetkikine müncer olan daha başka bir gelişmeye yol açmıştır.

İşte bu üç faktör — yani idare hukuku, rasyonalizasyon hareketi ve tatbikî politika — 1926 da W. F. Willoughby ve 1927 de Leonard D. White tarafından yazılan ilk âmme idaresi ders kitaplarının temelini teşkil etmiştir. Denebilir ki Birleşik Amerika'da âmme idaresi bu zamana

kadar ayrı bir akademik araştırma ve tedris sahası olarak teessüs etmiş bulunmuyordu.

Fakat bu sadece bir başlangıçtı. Âmme idaresi disiplininin teşekkül ameliyesi burada bitmedi. Bu sahadaki gelişme ile ilgilenenler bu teşekkül ve kaynaşma ameliyesini daha tam ve başarılı kılmak için bazı komşu disiplinlerden de istifade cihetine gittiler.

Sosyoloji, aslî ve ikinci derece guruplar, teşkilâtın resmî ve gayri resmî veçheleri, içinde birçok kimselerin müşterek gayeler için çalışmakta olduğu müesseselerin iç hayatına müteallik "kanunlar" gibi konular hakkında bilgi sağladı. İktisat ilminden maliye, münferit teşebbüsler ekonomisi, işveren - işçi münasebetleri, inhisar ve inhisarcı rekabet (oligopol) hallerinde bürokratik karar verme tarzı üzerinde aydınlatıcı bilgiler elde edildi. Psikoloji ve bilhassa sosyal psikoloji, ruhî saikler ve teşvik vasıtaları, moral ve işbirliği ve birlikte çalışma zihniyeti doğuran faktörler gibi konuları tenvir etti. Nihayet ilk üç aslî unsurdan biri olan rasyonalizasyon hareketi bugün sınaî bir medeniyetin beşerî veçhelerini de içine alan geniş bir perspektif kazandı. Elton Mayo'nun *Sınaî Bir Medeniyetin Beşerî Meseleleri* (*The Human Problems of an Industrial Civilization*) ve *Sınaî Bir medeniyetin Sosyal Meseleleri* (*The Social Problems of an Industrial Civilization*) adlı kitapları bu son gelişmenin mahsulleridir. Ve nihayet, daha önce de işaret edildiği gibi, bu disiplinlerin en son gelişenlerinden biri olan antropoloji sahasındaki araştırmalar bugün sosyal antropoloji üzerinde teksif edilmiş, bir kısmı iptidaî bir kısmı modern, çeşitli sosyal organizasyonların âdet ve değerleri (values) üzerinde önemli buluşlar elde edilmiştir.

Kısacası, akademik olarak âmme idaresi adını verdiğimiz bu bütün başlıca yedi kaynaktan gelen malzeme ile kurulmuştur: İdare hukuku, rasyonalizasyon hareketi, tatbikî politika, sosyoloji, müesseseci iktisat, sosyal psikoloji ve sosyal antropoloji.

Burada yekdiğerinden bu kadar farklı sahaların birbiriyle kaynaşmasının mümkün olup olmadığı bahis konusu edilebilir. Buna cevap olarak, böyle bir kaynaşmanın, âmme idaresi literatüründe daha şimdiden oldukça bâriz bir hal almış bulunduğu söylenebilir. Esasen yirminci asır toplumunda müesseselerin idaresi başka türlü mümkün olamazdı. Kanaatimce, âmme idaresinin, geniş mânada sosyal araştırmalar sahasında önemli gelişmelerin arifesinde bulunduğu haklı olarak iddia edilebilir.

Şimdi bu tarihî tekâmülü gözönünde bulundurarak yine âmme idaresinin mânası üzerinde duralım. Âmme idaresi — bayındırlık, tarım, dış münasebetler ve benzerleri gibi konularla ilgili — çeşitli devlet program-

larının, müesseseler, insan gücü ve idarî kaynaklardan plânlı bir şekilde faydalanılarak nasıl tatbik ve icra edileceğinin incelenmesidir. Buradaki idarî kaynaklar tâbiri, plânlama, karar verme (decision - making) ve muayyen gayeleri gerçekleştirme yolunda işbirliği sağlamaya mâtuf idarî usulleri tazammun eder. Bunun basit bir tarif olmadığını herkesten önce kendim kabul etmekle beraber, bugün âmme idaresi sahasına giren faktörler gözönünde bulundurulursa bundan daha da bir târif yapmanın güçlüğünü itiraf etmek zorundayız.

Daha basit — ve bazı maksatlar için aynı derecede doğru — diğer bir ifade ile, denebilir ki âmme idaresi umumî idareye (özel ve kamusal) kabili tatbik prensiplerin heyeti mecmuası olup bir dereceye kadar da iktidar, siyaset (policy) ve nüfuzun gurup emellerini ve millî emelleri gerçekleştirmek için nasıl teşkilâtlandığını inceleyen siyasî faaliyetler ve siyaset ilmi üzerinde durur. Bu târifte bahis konusu edilen iki belli başlı sahayı birbirinden tefrik etmek isterim, zira her birinin ayrı ayrı hatırdâ tutulmasında fayda vardır. Umumî idarenin bir dalı olarak âmme idaresi daima bu sahada geliştirilen prensiplere uygun bir yol takip etmelidir. Âmme idaresi bir âlet ve vasıta olarak da, siyaset ve siyaset ilmi sahaları ile olan münasebetini hiçbir zaman gözden uzak tutamaz. O halde tedris ve araştırma bakımından, daha önce zikredilen yedi unsurdan ziyade bu son iki unsur üzerinde durmak ve psikoloji, sosyoloji, antropoloji ve saydığımız yediye dahil diğer disiplinlerin herbirinden ne dereceye kadar faydalanmak gerektiği hususunu ileri kademelerdeki öğrencilerin takdirine bırakmak belki daha iyi olur.

Âmme idaresi geniş bir saha olduğu ve onu teşkil eden unsurlar arasındaki kaynaşma, daha önce de bahis konusu edildiği üzere henüz oluş halinde bulunduğu için bu konudaki muhtelif görüş ve ele alış tarzları hakkında doktriner ve dogmatik bir tavır takınmak mümkün değildir. Âmme idaresi çeşitli şekillerde incelenebilir ve bunlardan herbirinin kendine göre değeri vardır, meğer ki ilmin gayesinin bahsi geçen kaynaşmayı sağlamak olduğu hakikati anlaşılmiş bulunsun.

Meselâ idarenin muayyen bir memleketin millî müesseseleri zaviyesinden incelenmesi mümkündür. Çünkü her memleketin müesseseleri bazı bakımlardan farklı hususiyetler taşır ve bu hususiyetlerin bilinmesinde muhakkak ki fayda vardır. Âmme idaresinin mukayeseli bir şekilde incelenmesi — ki bu usul bir sahanın ilim haline gelmesine geniş ölçüde yardım eder — de keza faydalıdır. İdare mukayeseli olarak iki şekilde incelenebilir: Birincisi, benzerlikleri ve farkları ortaya çıkarmak üzere muhtelif memleketlerin idarî müesseselerini birbirleriyle kıyaslamak; ikincisi devlet idaresini diğer müesseselerin, bilhassa ticaret ve sanayi

müesseselerinin idaresiyle mukayese etmektir. Bu şekildeki ele alış tarzının üstünlüklerinden biri iç psikolojik saikler (motivation) ve teşvik vasıtaları konularının aydınlatılmasına hizmet etmesidir.

Üçüncü bir şekilde âmme idaresi bir vetire olarak ele alınabilir. Bu tarz, yeni bir görüşü ifade eder ve birçok üstün tarafları vardır. Bir ke-re bu, genel idare teorisi ile sistematik bir münasebet halindedir ve bu sebepten millî ve mukayeseli metotlara nazaran daha geniş ve güvenilir bir bilgi manzumesinin ortaya çıkmasına hizmet eder. Saniyen, bu modern ele alış tarzı daha tahlilî ve dolayısıyla daha sistematik olup bu itibarla mânidar birtakım prensiplere varılmasını sağlamak ihtimali daha fazladır. Üçüncü olarak — belki de en önemli nokta budur —, âmme idaresinin bir vetire olarak incelenmesi, yeni âmme idaresine vücut verecek unsurların birbirleriyle tam mânasiyle kaynaşmasını temin etmenin de en sağlam yoludur.

### İdarenin Birleştirici Unsuru

“Bir vetire olarak âmme idaresi” sözünden maksat nedir? Bu noktada aydınlatılmakla, yazımızın başında sıraladığımız bellibaşlı suallerden biri, yani “o kadar çeşitli unsurlardan tereküp eden idarenin bir bütün olmasını temin eden âmil nedir?” suali de cevaplandırılmış olur. Bu soruya verilecek cevap şudur: İdare bir vetiredir. Öyle bir vetire ki, bunun sayesinde önceden tâyin edilmiş bir gaye, o gayenin tahakkuku için lüzumlu bütün unsurları aynı yerde, aynı zamanda ve tek idare altında birleştiren elverişli bir sıra takip edilerek gerçekleştirilmekte. İdare, plânlama ile başlayan ve bazı insan ihtiyaçlarının tatmini ile sona eren bir vetiredir. Önceden tâyin edilmiş gayenin tahakkukuna yardım eden diğer çeşitli unsurlar bu iki ucun arasında yer alır.

Âmme idaresi, “devlet idaresi” (government) vetiresinin bellibaşlı bir unsurunu teşkil eder. Devlet idaresi vetiresi, devletin, toplumun siyâsî mahiyetteki — yani iktidara taallûk eden — ihtiyaçlarını tatmin etmek üzere kullandığı metotların heyeti mecmuası olarak ifade edilebilir. Devlet idaresi vetiresinin tâli bir kısmı olan idare vetiresi, insan ihtiyaçlarından yalnız idare yolu ile yani yürütme mekanizması vasıtasıyla gerçekleştirilmesi mümkün olanlarla meşgul olur. Aynı şekilde, yasama ve yargı vetirelerinden ve belki daha başka vetirelerden de bahsetmek mümkündür. Fakat idare vetiresi bazı bakımlardan bunların en önemlisidir; zira bir taraftan devlet memurlarının % 95 i yasama ve yargı organları dışında kalan idarî hizmetlerde çalışmakta, diğer taraftan toplumun ihtiyaçlarına tahsis edilen meblâğların büyük bir kısmı idarî hizmetler için harcanmaktadır.



Başka bir deyimle idare vetiresi, idarecilerin önceden tâyin edilmiş gayeleri başarı ile gerçekleştirmek için takip ettikleri bir usul, yapılmasına prensip itibariyle karar verilen işlerin icra edilme metodudur. İdare vetiresi, Woodrow Wilson'ın bundan 70 yıl önce söylediği gibi, umumî devlet idaresi faaliyetinin, "seçmenlerin ve yasama organlarının tasarladıkları genel plânların, posta pulları, yollar ve belediye binaları şeklinde inkılâp etmesiyle neticelenen fiiliyat safhası"dır. İdarecinin, bir işi mümkün olduğu kadar çabuk, iktisadî ve — şartların müsaadesi nispetinde — âzamî tatmin sağlayacak bir tarzda başarabilmesi için, idare vetiresini iyice kavramış olması gerekir.

Bu vetire hakkında bu kadar izahat verdikten sonra, şimdi programların icrasında yapılması gerekli işler arasında takip edilecek uygun sıranın izahına geçebiliriz. Bu suretle, hem idare vetiresinin bellibaşlı kısımlarının, hem de bir âmme idaresi dersinde okutulması gereken konulardan bazılarının bir listesini elde etmiş oluruz.

Benim şahsî kanaatime göre, idare vetiresi başlıca üç kısımdan tekküp eder. Birincisi gayelerin tâyini olup, plânlama ameliyesini, takip edilecek siyasetin tespiti işini, programa meşruiyet veren hukukî müsaadenin istihsalini ve bu ameliyeler esnasında politikanın ve tazyik guruplarının oynadıkları rolü şümulü içine alır. İkinci kısım, idarenin organizasyon, malî idare ve personel idaresi gibi vasıtalarını ihtiva eder. Âmme idaresi dersinin hacim itibariyle yarısından fazlasını işgal etmesi gereken üçüncü bölüm ise idare işini bizzat yürütenler tarafından görevlerinin ifasında kullanılan metotları ele alır. Bu pratik saha, idarenin kalbi mesabesinde olmasına rağmen ekseri memleketlerde — ve yakın zamanlara kadar Birleşik Amerika'da — ilim adamları tarafından pek fazla ihmal edilmiş bulunmaktadır. Bu üçüncü saha, liderlik, talimat verme, sorumluluğun devri, merkez ve taşra teşkilâtı arasındaki münasebetler, işbirliği, programın muhtelif kısımlarının koordinasyonu, mürakabe, memurların eğitimi ve çalışma şevklerinin arttırılması, idarenin içerde zaman ayarlaması ve verim bakımından kontrolü, programların icrasında kullanılan çeşitli metotlar, memurların âzamî gayret sarfetmelerini temin için kullanılacak teşvik vasıtaları ve mükâfatlar, teşebbüsün sağladığı faydaların mâlikler (yani seçmenler ve yasama meclisleri), idare, işçiler, müstehlikler ve menfaat gurupları arasında âdil bir tarzda tevziine hizmet edecek halkla temas (public relations) programlarından istifade gibi konuları ihtiva eder.

Fakat idarî vetireye taallûk eden şu iki önemli mülâhaza göz önünde tutulmadan bu kısımların sadece yanyana sıralanıpvermesi bizi yanlış bir yola sürükleyebilir: Bir kere, bu kısımlardan her biri diğerlerine

mânidar bir alâka ile merbuttur. Meselâ yukardaki liste plânlama ameliyesi ile başlayıp "halkla temas" ile sona ermektedir, fakat hiç şüphe yok ki her iş gibi halkla temas ameliyesi de plânlamaya ihtiyaç gösterir. Keza listede yer alan kontrol fonksiyonu da organizasyonsuz, kontrole esas vazifesi göreceğ ölçü birimleri olmaksızın (maliye), koordinasyonsuz ve murakabesiz icra edilemez.

Esas itibariyle birinci mülâhazadan neşet eden şu ikinci mülâhaza ise idarenin belki en önemli prensipini teşkil eder: Başarı için lüzumlu bütün unsurlar muayyen bir yerde bir araya getirilip aralarında uygun bir muvazene sağlanmadığı takdirde insan ihtiyaçlarını tatmine mâtuf hiçbir çalışma programının muvaffak olmasına imkân yoktur. Meselâ, bir idarî program içinde bütün unsurların mevcut olmasına rağmen sadece organizasyon unsuru — yani içinde programın icra edildiği vasıta — ki-faayetsiz ise muvaffakiyetsizlik mukadder demektir. Keza koordinasyonu sağlamak hususunda gereken tedbirleri almadan teşkilât içinde salâhiyet tevdiinde bulunmak da bir delilik olur. İktisatçılar tarafından sık sık sözü edilen bu muvazene prensipine âmme idaresinde kumanda birliği prensipi adı verilir.

Bu prensip, en basit bir ifade ile, müşterek bir gayeyi gerçekleştirmek için lüzumlu bütün faktörlerin, o gayeye müteveccihen muayyen bir mekânda tek bir idare altında toplanması demektir.

İdare vetiresinin muhtelif kısımlarını yekdiğerine bağliyan birleştirici bir unsurun mevcudiyetinin anlaşılmaya başlaması, belki de son yılların idare sahasındaki en mânidar gelişmesini teşkil etmektedir. Âmme idaresinin takip ettiği tekâmül seyrinin muhtelif safhalarında, mevzuun daha ziyade akademik gelişimi ile ilgilenen bazı kimseler onun bazı kısımlarını idarî başarının yegâne anahtarı olarak görmüş ve her derde deva olacağını zannettikleri bu sahalar üzerinde lüzumundan fazla durmuşlardır. Önce personel idaresinin, sonra sırasıyla fonksiyonel organizasyonun, iyi bütçe usullerinin ve plânlama ameliyesinin her yarıya merhem olacağı düşünülmüş ve daha sonra bilhassa idarenin halka tanıtılmasıyla ilgili meselelerin önemi üzerinde durulmuştur. Bugün artık anlaşılmıştır ki konunun bu muhtelif veçheleri, teker teker ne kadar önemli olurlarsa olsunlar, idarenin büyük bir genişlik taşıyan gayesini tek başına gerçekleştiremezler. Başarı, ancak bütün bu unsurların idare sanatı ve ilmi içinde kaynaşıp perçinlenmesi şartıyla mümkündür.

Bundan başka, bazı fertlerin idarenin çeşitli unsurlarını birbiriyle telif etmek hususunda daha büyük bir kaabiliyete sahip oldukları kanaatine verilmiştir. Bu kanaate göre, genel olarak ancak ideal idareci vasfına sahip bulunan bu gibi kimseler teşebbüsün muhtelif kısım ve

vetirelerini nihaî gayeye asgarî gayret sarfı ve enerji kaybı ile varacak şekilde bağdaştırabilirler. Maamafih, daha önce de işaret edildiği üzere, bu gibi kimseler dünyaya hazır bir idareci olarak gelmezler; fikrî vasıfları ne kadar elverişli olursa olsun yine de eğitim görmüş olmaları lâzımdır. Bu eğitimin başlangıcını, yetiştikleri aile yuvasına, karakterlerinin şekillenmeye başladığı çocukluk günlerine kadar götürmek mümkündür. Gördükleri tahsil ve hayatın günlük seyri sırasında üzerlerinde müessir olan çeşitli âmiller de onların daha iyi bir idareci olmalarına yardım etmiş bulunabilir. Fakat bunlardan başka, bir kimsenin kâmil bir idareci olabilmesi için herşeyden önce idarenin ne olduğunu ve idare vetiresine vücut veren muhtelif parçaların birbirine nasıl intibak ettiğini bilmesi gerekir. İşte eğitim yolu ile kazanılması icabeden bu bilgidir.

### Âmme İdaresinde Yeni Belirtiler:

Âmme idaresi sahasının önemi, tarihî gelişmesi, unsurları ve bu sahayı bir uçtan öbür uca kucaklayan birleştirici prensip hakkında verdiğimiz bu izahatı kâfi sayarak, şimdi de gelecekte hususî bir önem kazanmaya namzet görünen unsurlarından kısaca bahsedelim.

Bu konuları fizikî ilimler sahasında çok iyi bilinen basit bir esasa göre seçmek mümkündür. Bir mühendis, ister meselâ atom enerjisinden barış için faydalanma meselesi, ister bir dizel motörünün akaryakıttan daha fazla enerji sağlayacak şekilde ıslahı üzerinde çalışsın, daima tam kapasiteye varmaya gayret eder. Bunun gibi, idarecilerin ve bu sahanın akademik gelişmesi ile ilgilenenlerin de gayesi, potansiyel imkân ve enerjileri âzamî derecede geliştirmek ve bunlardan en verimli şekilde faydalanmanın yollarını bulmak olmalıdır.

Bu zaviyeden bakılınca meselenin çeşitli kademelerde farklı şekiller aldığı görülür. Mesele umumî ekonomi bakımından ele alınırsa, müstakbel gelişmenin iyi bir plânlamaya, iyi organizasyona, iyi bir salâhiyet ve mesuliyet tevdiine, kontrol vasıtalarının mükemmeliyet derecesine ve insanlarda çalışma şevkinin uyandırılabilmesine bağlı olduğu görülür. Hükümet bakımından ise başarı ve gelişme, üst kademede koordinasyon sağlayacak iyi usullerin varlığına, hususî görevlerin açık olarak tespit ve tasvirine ve baş idarecinin etrafında kuvvetli bir ekip çalışması sağlayacak kifayetli usullerin mevcudiyetine bağlıdır. İster bayındırlığa, ister tarım veya millî savunmaya yahut tamamen başka bir âmme hizmetine taallük etsin, bütün bakanlıkların veya münferit büroların programları içinde daha iyi iş görülmesini sağlamak ve topyekûn başarıyı devamlı olarak arttırmak için idare ameliyesinde rol alan her unsuru durmadan geliştirmek lâzımdır.

Acaba bu disiplinin müstakbel gelişmesinde en önemli rolü oynamaya namzet görünen kilit sahalara hangileridir? Son zamanlarda büyük bir önem kazanan beşerî münasebetler sahası bu bakımdan büyük vaatlerle doludur. Âmme idaresinin tarihî gelişimi boyunca, dikkatler uzun müddet, idarenin mekaniği diyebileceğimiz organizasyon, bütçe ve iç işletme usulleri gibi konular üzerinde teksif edilmiştir. Bütün bunlar hadizatında çok önemli konular olup, salim düşünen herkes bunların ihmal edilmemesi gerektiğini bilir. Fakat arttı bu mihanikî veçheler yanında, insanlarda saklı enerjiyi kabili istifade hale getirmek için iki misli bir gayret sarfedilmesi gerektiği hakikati bugün daha iyi anlaşılmiş bulunmaktadır. Bu meselenin halli için, sosyal psikoloji, sosyoloji, antropoloji ve işveren - işçi münasebetleri gibi ilgili disiplinlerden faydalanmak zaruretine daha önce işaret etmiştik.

Yapılan ilmî araştırmalar, idarenin sırf istihsal üzerinde durmayıp dikkatini işçi üzerinde teksif ettiği zaman umumî verimin yükseldiğini göstermiştir. Bu yüzden, personel idaresine, ücretlere ve teşvik vasıtalarına, çalışma şartlarına ve terfilere, sadece teşkilâtın en üst kademesinde değil orta ve alt kademelerde de liderlik vasıflarının geliştirilmesine daha fazla önem vermemiz gerekmektedir. İnsanların, müsait şartlar mevcut olduğu zaman neden dahil buldukları guruplara karşı kendi şahsî menfaatlerinden daha fazla sadakat gösterdiklerini anlamalıyız. İdarecilere, kabiliyetlerini geliştirmeleri için yeter derecede salâhiyet vermeli ve şahsî gelişmenin ancak devamlı bir ihtimam ve teşvik sayesinde mümkün olabileceğini hatırdan çıkarmamalıyız.

Âmme idaresinin az işlenmiş ve gelişmeye namzet bir başka sahası da teşkilât içinde salâhiyet ve mesuliyet tevdi (delegation) ile ona tekabül eden işbirliği (coordination) sahasıdır. Alttakiler, kendilerine salâhiyet ve mesuliyet tevdi edilmediği takdirde terakkileri için lüzumlu olan bir müşevvikten mahrum edilmiş olurlar; buna mukabil tevdi işi yapılır, fakat lüzumlu koordinasyon sağlanmazsa, tam ve samimî bir işbirliğinden doğabilecek müessir çalışmanın semereleri geniş ölçüde zayi edilmiş olur. Böyle bir âhengin sağlanması bütün idare sahasının en güç meselesini teşkil eder. Buna rağmen, tatbikatta rastlanan başarılı misaller, bu kuvvetler muvazenesini müspet bir şekilde tahakkuk ettirmenin pekâlâ mümkün olduğunu göstermektedir.

Nihayet, plânlamanın idarede oynadığı rol üzerinde de daha büyük bir dikkatle durmalıyız. Plânlama, sadece gayeleri ve ihtiyaçların nispi rüçhaniyetlerini tâyin etmekten ve muhtelif değerleri birbiriyle tartmaktan ibaret değildir. Ayrıca plânlama ameliyesinin idarenin her safhasına tatbik edilmesi, işin, organizasyon ve personel faaliyetlerinin, teşkilât içi

kontrol ve halkla temas işlerinin ayrı ayrı plânlanması gerekir. "Plânlama"yı en geniş mânasiyle ifade eden iş plânlama (work planning) ameliyesi, bir teşkilâtı vücade getiren muhtelif cüzütlara kendilerine düşen rolün anlatılmasını tazammun eden ve birbirinin bu rolü ana plâna uygun olarak ifa etmelerini sağlıyan bir metottur.

Netice olarak, açıkça görülmektedir ki, mazide sık sık düşülmüş olan hata tekrarlanır ve idare vetiresi bir bütün olarak gözönünde bulundurulamazsa zamanımızda âmme idaresinin karşı karşıya bulunduğu güçlüklerin yenilmesi asla mümkün olmayacaktır. Meselâ idare hukuku, incelenmesinde büyük fayda olmakla beraber, bu yazıda ele aldığımız geniş idare sahasının sadece cüz'î bir kısmını teşkil eder. Rasyonel çalışma usullerinin tetkiki de aynı derecede önemlidir; fakat bu arada beşerî münasebetler üzerinde büyük bir önemle durulmadığı takdirde meseleyi tam mânasiyle halledemez. Öbür taraftan, beşerî münasebetler de hiçbir zaman tek başına idare demek olmayıp bünye faktörünü ihmal ederek insan faktörü üzerinde lüzumundan fazla durmak mazinin hatalarını tekrarlamak olur. Ve nihayet, bilinmesi son derece faydalı olmakla beraber, iç psikolojik saikler tam mânasiyle kavrandığı takdirde teknik bir medeniyetin güç ve karışık idarî meselelerine tam bir çare bulunmuş olacağını zannetmek de meş'um bir basiretsizlik sayılmalıdır.

Hulâsa, ele aldığımız bu "yeni" âmme idaresi sahasının, büyük bir süratle ortaya çıkan sanayileşme hareketinin getirdiği değişik şartlara intibak edebilmesi için, umumî bir idare teorisi yanında ayrıca siyaset vetiresinin de anlaşılması, hukukun idarenin bünyevî meselelerinin, beşerî münasebetlerin ve psikolojik saiklerin realist ve şümüllü bir sentez içinde birbirleriyle kaynaştırılmaları zarurîdir.

# NEW DEVELOPMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

By

Prof. Marshall E. DIMOCK

Is public administration a new field, or is it as old as civilization? From one point of view it is old, but from another it is full of youthful vigor. In this paper I hope to explain why public administration is so important, what its content is, what constitutes its inner cohesion, and what the special emphases are in recent years which justify the characterization "new".

As a preliminary definition, let us state that public administration is the study of how governmental programs are actually carried out through the use of institutional and human resources; a knowledge of how to execute the policies of the state in terms of plans, resources and manpower.

## Reasons for the Importance of Public Administration

A knowledge of institutional management is a principal means of producing well-being either for the individual or for the corporate institution. This assertion is easily tested because in countries that have achieved a prosperous economy, it is accompanied by a highly developed knowledge and practice of administration, and in countries possessing a potential wealth that is as yet undeveloped, there is almost invariably a deficiency of administrative knowledge and administrative skills.

In explaining this situation, a first point of importance seems to be that the development of public administration skills is a condition precedent to business and economic development, the reason being that until a government is in a position to provide the essentials of an economic system, including law and order, a stable credit system, communications and

---

Dr. Marshall E. Dimock is Resident Representative of the United Nations in Turkey and Co-Director of the Public Administration Institute for Turkey and the Middle East. He graduated from Pomona College and received his Ph. D. in political science from John Hopkins University. He has been Professor of Political Science and Public Administration at the Universities of Chicago, California, Northwestern. He has held a number of executive positions in Washington and has also served as a member of the State Legislature. He was the chairman of the group which produced **Goals for Political Science** for the American Political Science Association. He is the author of three textbooks and of several monographs in the field of Public Administration and Political Science.

transportation, and the coordination of the various segments of the economy, no real significant development either of private or public economic enterprise can occur. Hence, we are led to the conclusion that not only is administration an essential of national well-being, but that a knowledge of public administration is the first requirement on which all other development depends.

A second point to be noted is that administrative knowledge becomes more important with every addition to technology. The introduction of machines in agriculture and industry, for example, requires research, planning, organization and management. And when this technological development is accompanied by the institutional development needed to allow these machines to operate efficiently, then the demands on administrative knowledge and on individual administrators increase very rapidly. The technology and industrialization that are now rapidly developing in many nations challenge public administration to keep pace with the newly created need for more highly developed skills in the managerial field as well.

A third factor is that as institutions grow in size and complexity, the demands on individual administrative talents increase proportionately. Accordingly, if administrative skills cannot be developed as rapidly as the technology which calls them into existence, then the principal limiting factor in the total situation immediately appears. Consequently there is always an outside limit to further national development represented by the ability of human beings to plan, organize, and administer the necessary institutions. As knowledge and individual administrative skills increase, this limit can be raised to a new height. As a result, those who are concerned with the development of public administration are confronted here also with a challenge of primary importance.

It will be seen, therefore, that the three principal areas of social life in which administrative knowledge and administrative skills are important are in: the area of the political economy, where economic processes must be planned and organized; in the area of institutional management, where the principal responsibility under modern conditions falls in the government and the economic system; and in the field of individual managerial skills, where a large group of managers must be trained for manifold activities such as government, business, education and the social services.

When the organization of a society is simple and most individuals meet in primary groups where face-to-face relationships are the rule, then the requirements of administration are equally simple. Under such conditions, an administrator may truthfully say that «Administration is a

matter of common sense; successful administrator merely needs to use his own judgment; one learns to administer by administering». But how different is the situation when, because of technology and the institutional complexity that accompanies it, most people spend their working days in secondary groups where facet-to-face relationships outside of their own small circle, are almost impossible and where organization and administration must be thoroughly thought out in advance. Under these conditions, no administrator can rely on his ability to play by ear, so to speak. The administrator who says that his tasks are simple and self-evident deludes himself. Administration and the administrator must become self-conscious about their tasks or the enterprise will fail. In a complex institutional situation, the administrator who says that administrative knowledge is acquired simply by experience, in my observation merely proves, on examination, to be a very inadequate administrator indeed.

These characteristics of modern administration to which I have referred - the formal, secondary group rather than the informal primary group; the remote relationship instead of the face-to-face relationship, and the use of careful administrative planning in place of improvisation - these are the changed conditions that have caused administration and administrators to be accorded the deference they now command. There has now been sufficient experience with complicated institutional management to show that administrative skills, like any other kind of skill, can be acquired only by concentration. The old idea that good managers are born with some secret endowment has long since been replaced with the modern belief that administrative ability, like a knowledge of the subject itself, must be acquired by cultivation and training.

Before we can train administrative leaders, however, we must first understand what is involved in the administrative process itself. It is in this area that the most heartening advances have been made in recent years. A highly industrialized country like the United States, for example, could not possibly operate its large business and governmental institutions without an intensive cultivation of administrative knowledge and the sure production of a sufficient number of executive leaders.

It is true, of course, that much of the success of business leadership during the past 75 years in the United States has been due to the influence of the frontier. The sons of those who cleared the forest, built new towns, constructed transcontinental railroads, and rapidly exploited the wealth of the earth, carried into their offices in Wall Street or into their public offices in Washington the resourcefulness, physical vigor, and willingness to adventure which are prime requisites of leadership. But even in the



United States there is now a growing realization that institutional leadership cannot long be provided from the heritage of a frontier civilization. Those who were born on the frontier must be replaced by those who were reared in large cities, where resourcefulness, individualism, and adventure are more difficult to come by. In this changed situation, there is no substitute for understanding what causes men to behave as they do in institutional situations. For the self-confidence and forthrightness of frontier must be substituted a knowledge of human relations in large institutions.

These are the factors - the sociological factors - that have given rise to most of the significant new developments in public administration. The modern emphasis is on human relations, psychological motivation, the inherent behavior of institutions employing hundreds of people, and the methods by which leadership is produced despite artificial conditions that militate against its natural appearance.

A final point to be noted here is that anthropological research has now shown that administrative knowledge and skills can be lost as well as gained. There is nothing inherent in race, nationality, or culture that assures the emergence or the permanence of administrative skills. This conclusion is borne out, for example, in the recent anthropological findings reported by Barnett in his book: **Innovation - The Basis of Cultural Change**. Thus Barnett relates how one of the first places in the world where administrative skills were highly developed at that particular time in the world's history, was certain regions of the African continent; and yet if you were to ask the citizens of most countries today where administrative knowledge is least adequate, the chances are that Africa would be mentioned amongst the first three or four areas so chosen. This leads to an important conclusion, namely that unless there is a sufficient awareness of what is involved in administration, nations which today are known for their administrative skills might lose those vaunted abilities. And by the same token, nations which now lack these skills but which desire to develop them, might, in a relatively short time, by intelligent application, produce a high level of administrative competence. Administration is a tool which, like other tools, must be fashioned and then used.

### **What is public administration?**

This brings us to the point where again we can profitably consider how the new public administration differs from the old. At the turn of the 20th century, public administration in the United States consisted almost entirely of a knowledge of public law plus a familiarity of such applied sciences as are involved in engineering, medicine, and related areas where public services have long been provided. But these various components

remained separate and there was as yet no academic discipline known as public administration. Although some of the elements were there, they had not been synthesized and integrated. Moreover, at that time also, little was known about what are now called the principles underlying public administration. There were, to be sure, principles of administrative law as set forth in books by men such as Goodnow, but these were primarily principles emerging from the central matrix of law, and not, as is true today, principles of institutional management stressing leadership and motivation.

Shortly after the turn of the century, however, there appeared the scientific management movement which contributed greatly to the amalgam which, in the nineteen-twenties, came to be called public administration. Scientific management originated in the realm of engineering and was an attempt by research and analysis, to identify the individual units entering into industrial processes, and how these units can be combined to produce the greatest overall efficiency.

About the same time there began to appear a third factor that was to form an important part to the eventual integration called public administration. This was the contribution of political science to the field of practical politics and administration, leading to the establishment of the Bureau of Municipal Research in New York City under Charles A. Beard in 1906; the study of municipal graft and reform under Frederick A. Cleveland, Charles E. Merriam and others, and a development which later led to a concentration on pressure groups by Pendleton Herring, Peter Odegard, and others.

It was these three factors - administrative law, scientific management, and practical politics - that laid the foundation for the first textbooks on public administration, written by W. F. Willoughby in 1926 and Leonard D. White in 1927. Not until this time could it be said that the new field of public administration was established as a major area of academic research and teaching in the United States.

But this was only the beginning. The integrative process in public administration has continued. Those concerned with the development of this field have drawn on borderline areas to make the integration more complete and more successful. From sociology has come a knowledge of primary and secondary groups, of formal and informal organization, of the internal «laws» of institutional life where many people accomplish common tasks. From the field of economics has come a knowledge of public finance, of the economy of the individual firms, of labor relations, and of bureaucratic decision-making under monopolistic and semi-monopolistic conditions (oligopoly). From psychology, and especially social psychology

has come a knowledge of motivation and incentives, morale, and the factors that produce cooperation and teamwork. And finally, from one of the original three elements, scientific management, has come a broadening of perspective that now includes the human aspects of an industrial civilization. Examples of the last mentioned development are the two books by Elton Mayo, **The Human Problems of an Industrial Civilization** and **The Social Problems of an Industrial Civilization**. And finally, as has already been indicated, anthropological research, one of the latest to be developed, is now focussed on social anthropology where significant findings have appeared relating to the mores and values of various social organizations, the modern as well as the primitive.

In short, the integration which academically we call modern public administration has come from seven main sources: administrative law, scientific management, practical politics, sociology, institutional economics, social psychology and social anthropology.

It may be asked at this point whether an integration of so many disparate fields is even feasible. The answer is that such an integration is already well developed in the literature of public administration, and that nothing short of such an integration seems to satisfy the requirements of institutional management in twentieth century society. It may rightfully be claimed, I think, that public administration is on the verge of significant developments in the comprehensive area of social science research.

Against this historical background, let us ask again what is meant by public administration. Public Administration is a study of how the manifold programs of the state, - such as those relating to public works, agriculture, international affairs, and the like - are given force and effect by means of the planned utilization of institutions, manpower, and administrative resources, the whole involving planning, decision-making, and techniques of management designed to secure cooperation toward the achievement of pre-determined goals. I am the first to admit that this is not a simple definition, and yet, if we are to take account of all of the factors now entering into public administration, it seems difficult to come up with a definition any less comprehensive.

It is perhaps simpler to say - and for certain purposes just as accurate - that public administration is a combination of the principles applicable to general administration (which includes both private and public) plus a focus on politics or political science, which is concerned with how power, policy, and influence are organized to give effect to group and national aspirations. I distinguish between the two major areas of this definition because it is important that both should be kept clearly

in mind. Public administration as a branch of general administration must always be guided by the principles that have been developed in the larger area; nor, as a tool fashioned for the particular job, can public administration ever lose sight of its relationship to the field of politics and political science. From the standpoint of our teaching and research, therefore, it is probably better to stress these two elements rather than the seven mentioned earlier, and to let the more advanced student later learn the degree to which he must also draw on psychology, sociology, anthropology, and the other of the seven.

Because public administration is a vast field and because the integration to which reference has been made is still occurring, we cannot afford to be doctrinaire or dogmatic with reference to the various approaches to this subject that may profitably be taken. There are various ways of studying public administration, and each has its own value, so long as it is recognized that eventually the task of scholarship is to provide the broad integration mentioned above.

It is useful, for example, to study administration from the standpoint of the national institutions of a particular country, because the institutions of every country are in some respects distinctive and these individual qualities should be recognized. It is also useful to study public administration comparatively, a method widely used in developing a science. The two ways in which comparative administration may be studied are first, to compare the administrative institutions of different nations to discover what there is in common and what there is of difference; and second, to compare the administration of government with that of other institutions, particularly those of business. One of the special virtues of this approach is the light that it throws on motivation and incentives.

A third method is to study public administration as a process. This is the modern approach and it has several advantages. First, it has a systemic relation to a knowledge of general theory, and hence one may draw on a broader and more reliable body of knowledge than with either the national or the comparative methods. Second, this modern approach is more analytical, hence more systematic and for these reasons more likely to produce significant principles. Third, and perhaps most important, to study public administration as a process is the surest way to bring about that total integration of all of the factors that must go to make up the new public administration.

### The cohesive element in administration

What is meant by public administration as a process? To explore this question is also to answer one of the major queries listed at the outset of this paper, namely: With administration composed of so many diverse elements, what is it that holds it together? The answer is that administration is a process, a process whereby some predetermined objective is reached by a logical sequence of steps in which all of the elements necessary for the accomplishment of that objective are brought together in one place, at one time, and under one direction. Administration is a process which begins with planning and ends with human satisfaction. In between are all the various other elements that enter into the accomplishment of the predetermined objective.

Public administration is a major component of the process of government. The process of government may be described as all of the methods used by the state to satisfy the needs of society that are political - that is, which involve power and influence. The administrative process, being a subdivision of the governmental process, is concerned with the accomplishment of those human aspirations which can be secured only by administrative means that is, by the mechanics of execution. Similarly, one may also speak of the legislative process, the judicial process, the representative process, and perhaps others. In some ways, however, the administrative process is the most important of all of these, because 95% of all employees work in the administrative services rather than in the legislative and judicial branches, and the administrative services spend most of the public money on which the concrete aspirations of groups and individuals depend.

In other words, the administrative process is the method by which executives successfully carry out predetermined objectives. It is the method by which things are done, once agreement has been reached in principle to do them. As Woodrow Wilson said 70 years ago, the administrative process is the business end of government, by means of which the general plans of the legislature and the electorate are translated into postage stamps, paved roads, and municipal buildings. Again, the administrative process is what the executive must know in order to get a job done as quickly and as economically and with as much satisfaction all around as the situation permits.

So much for a general notion of what this process is about. It should now be explained what the series of logical steps is by which programs are carried out. This will provide a checklist of the principal components that enter into the process of administration, and will also provide a list

of subjects that should be taught as part of a course on public administration.

In my own thinking, there are three main divisions in the administrative process. The first is the determination of objectives, and under it is found the planning process, the formulation of policies, the provision of legal authority, and the role occupied by politics and pressure groups in shaping programs, plans, and policies. The second major division comprises the tools of administration, and these consist of organization, financial administration, and personnel administration. The third and final major division of public administration - which should constitute rather more than half of the course - is concerned with the methods used by the operating official in achieving his goals. Although this practical area is the heart of administration, yet in most countries and in the United States until recently, it has been badly neglected by scholars. This third area deals with leadership, the giving of directions, the delegation of responsibility, headquarters-field relationships, the securing of cooperation, the coordination of the various organizational components within the program, the supervision of employees, the training and motivation of employees, the control of internal administration to assure that it is synchronized and efficient, the various methods used in operating programs, the use of incentives and rewards to inspire employees to their greatest effort, and the utilization of public relations programs to secure a fair distribution of the rewards of the enterprise among owners (voters and legislatures), management, workers, consumers, and interest groups.

The simple listing of these components, however, would be misleading without the addition of two important observations relative to the administrative process. The first is that everyone of these components is significantly related to all of the others. For example, the list begins with the planning process and ends with public relations, but obviously, like everything else public relations also must be planned. Another item on the list is the control function in administration, but clearly control cannot be exercised without organization, units of measurement (finance), coordination, and supervision.

The second observation grows out of the first and is perhaps the most important principle of administration; no planned program attempting to provide satisfaction to human aspirations can succeed unless all of the elements needed for success are brought together in one place and are properly balanced. For example, no administrative program will succeed if every element in it is satisfactory but its organization - that is, the vehicle by which it operates - is inadequate. Similarly, it would be foolhardy to delegate administrative responsibilities internally - although

efficiency depends upon such delegations - unless each delegation is accompanied by appropriate measures to secure coordination. This principle of equilibrium, discussed so frequently by economists, is known in public administration as the principle of unity of command. In simplest terms, it means that all of the factors required to give effect to a common design must be brought together in one place under a single direction in order to achieve the purpose for which they are assembled.

The realization that there is a cohesive element that ties together all parts of the administrative process is perhaps the most significant discovery of recent years in the field of management. At various periods in the development of public administration it has been thought by those who were most concerned with the academic promotion of the subject that some particular segment or another was the key to success in the entire field, and the tendency was to emphasize this segment on the assumption that it would prove to be a panacea. At first the panacea was thought to be personnel administration, later it was functional organization, then it was improved budgetary methods, then it was an emphasis on planning, and still later it was thought to be the role played by public relations. Now, however, it is realized that as important as any one of these aspects of the subject may be, it can never accomplish the grand design of administration; that happy result comes only from an integration of all the elements in the art and science we call administration.

It has also been found that some people possess the ability to integrate the elements of administration to a greater extent than others, and generally speaking, it is this kind of person, capable of meshing all the parts and processes of the enterprise so as to achieve the final objective with the least amount of effort and lost motion, who deserves to be called the ideal administrator. As was said earlier, however, such persons are not "born" to the high role they may come to play; no matter how fine their innate qualities, they must still be trained. The influences in their training may run all the way back to the home, to early character development, to formal education, and to all the other contributing influences in our common life. But in addition, the primary requirement in the case of an individual hoping to achieve such a high degree of integration in the field of administration is that he be made aware of what is involved in such an integration and how the various segments of the grand design fit together. It is this knowledge that must be acquired through proper training.

### Emerging emphases in public administration

Perhaps enough has now been said about the importance of this field, the manner of its historical evolution, the ingredients that enter into the amalgam, and the unifying principle that runs through it to justify an attempt to deal briefly with the areas of public administration that deserve special attention in the future.

The key to a selection of these topics is a simple one well known in the physical sciences. Thus the engineer constantly seeks to develop the full potential of whatever he is working on, whether it is the utilization of atomic fission to produce power for peaceful purposes, or the improvement of a diesel engine to secure greater power from less fuel. Similarly, the task of the administrator and of those who are academically concerned with the development of this field, is to find methods by which potentials may be translated into greater productivity.

This problem takes a different form at the various levels at which public administration may be studied. For the economy as a whole, future development will result from better planning, better organization, better delegation, coordination, better control devices, and better human motivation. For a government, it will come from improved methods of top level coordination, a clearer delineation of specialized functions, and better methods of securing teamwork around the chief executive. Within the departmental program or the individual bureau, whether it is concerned with public works, agriculture, defense, or something else, the key to improved performance lies in perfecting the role of each element involved in administration in order that the overall accomplishment may be steadily improved.

What are the key areas in administration, the emerging areas that seem to hold the greatest promise for the further development of the discipline? The most general answer that can be given is a greater emphasis on human relations. In the historical evolution of public administration, attention for a long time was concentrated on what might be called the mechanics of administration: such things as organization, budgeting, and methods of internal operation. These are all basic subjects and no one in his right mind will suggest that we can afford to neglect them. But it is now recognized that accompanying these mechanical improvements, there must be a redoubled effort to achieve the release of energy that inheres in all human beings. It has already been suggested that the key to this solution is found in the related disciplines of social psychology, sociology, anthropology, and labor relations.



Scientific research confirms that the overall productivity of any program increases when management emphasizes employee orientation rather than production for the sake of production. Consequently, we should pay more attention to personnel administration, to salaries and incentives, to working conditions and promotions, and to the encouragement of leadership in the middle and lower ranges of organization instead of merely at the top. We must discover why it is that under proper conditions, people will place group loyalties above their own selfish interest. We must find the means of allowing individual administrators enough responsibility to develop their potential capacities, and recognize that only by constant solicitude and encouragement can this process of individual development be furthered.

Another frontier of public administration is the area lying between internal delegation and its counterpart, which is coordination. If we fail to delegate, we deprive individuals of the opportunity to acquire increased responsibilities needed for their growth; and on the other hand if we do so delegate but fail to coordinate, then we lose a large part of the efficiency that comes from full and friendly cooperation. The establishment of this reciprocal relationship is the most difficult assignment in the entire field of administration, and yet there have been enough successful examples of such a balancing of forces to prove that the achievement of it is widely possible.

Finally, we must pay much more attention to the role of planning in administration. Planning is not merely a matter of determining objectives and priorities and weighing competing values in the scales. Planning is also a matter of carrying the planning process into all phases of the administrative program so as to produce work planning, organization planning, personnel planning, and the planning of controls and of public relations. Work planning - the most general term describing this process - is the method by which every unit in the organization is made aware of its allotted role and then offers its distinctive contribution in accordance with the master design.

In conclusion, it will readily be seen that the modern challenge to public administration cannot possibly be successfully met if, as was so often true in the past, we were to take a segmented and incomplete view of what is involved in the administrative process. A study of administrative law, for example, is basic, and yet it is only a small part of what is involved in administration as we have considered the subject here. A study of scientific management is equally important, but it is far from a complete answer to the problem unless to it is added an intensive emphasis on human

relations. Nor is human relations by any means the whole of administration, indeed, to over-emphasize the human factor at the expense of the structural factor would be merely to repeat the mistakes that have been too common in the past. And finally, to assume that a complete understanding of psychological motivation though enormously helpful, would provide the complete answer to the administrative challenges of a technological civilization, would be fatally shortsighted.

In short, if this new field of public administration is to adjust to the conditions of industrializa that have occured with great suddenness, it can only be by mean of an integration in which a general theory of administration accompanies an understanding of the political process, an integration in which law, structure, human relations, and motivation combine to produde a synthesis that is at once realistic and all-embracing.

---