

## KAMUSAL İDARE

*Yazan Asistan Dr. Erol BİLİK*

Kamusal, idare, sırf idarecileri ilgilendiren bir mesele olmayıp topluluklarla alakalı herkesi ilgilendirdiği gibi, idare ilminin son zamanlarda sosyal ilimler arasında hakikaten ilim mertebesine yükselme iddiasıyla ortaya atılması ve bu bakımdan sosyal ilimlere tatbikatte önderlik yapması dolayısıyla de bütün münevverler için ilgi çeken bir mevzudur. Diğer taraftan Birleşmiş Milletlerin bunun önemini takdir ile, bu sahadaki görüşleri yaymak üzere, yılda 400, 000 T. L. harcamayı taahhüd ederek Türk hükümeti ile müştereken "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü" adı altında bir müessese kurması dolayısıyla bütün Birleşmiş Milletler üyelerini ve nihayet Türk hükümetinin de bu müesseseye yılda 400, 000 T. L. harcamaya hazırlanması dolayısıyla hiç değilse vergi mükellefi olarak herbirimizi yakından ilgilendirir zannındayım.

Bilhassa Birinci Dünya Harbinden sonra Amerika Birleşik Devletlerinde geniş tatbik sahası bulan ve alınan müspet neticeleri dolayısıyla, fikir olarak, son zamanlarda Avrupa memleketlerini de istila etmiş bulunan bu "kamusal idare" (= public administration) nedir?

Herşeyden evvel bunun önemini belirtmek üzere derhal şu hususlara işaret edebiliriz ki, idare ilmi sosyal ilimlerin tasnifinde yeni ve müstakil bir kol teşkil etmek iddiasındadır ve tatbikate bu disipline verilen önem, Amerika Birleşik Devletleri üniversitelerinde bu disiplin için müstakil fakültelerin kuruluşundan da belli olmaktadır. Netekim 1948 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin 117 üniversitesinde kamusal idare dersleri okutuluyordu (1) ve bir çoğunda da müstakil "Kamusal İdare Fakülteleri" kurulmuştu (2).

Her yeni ilim kolu için olduğu sibi idare ilmi de mahiyeti hakkında

(1) Albert Lepawsky, Administration. Alfred A. Knopf, New York, 1949. Sh. 649, 651.

(2) Müstakil Kamusal İdare Fakültelerine bir kaç misal olmak üzere şunları gösterebiliriz: Cenubi California Üniversitesinde "School of Public Administration", Harvard Üniversitesinde "Graduate School of Public Administration", Syracuse Üniversitesinde "Maxwell School of Citizenship and Public Affairs", New York Üniversitesinde "The Graduate Division for Training in Public Services", American Üniversitesinde "School of Public Affairs" ve Michigan Üniversitesinde "The Institute of Public and Social Administration".

şiddetli münakaşalara yol açmış (3) ve bunun bir ilim olup olmadığı (4) ve bundan dolayı müstakil fakültelerde sırf idareci yetiştirmenin faydalı olup olamayacağı münakaşaları, (5) eski hızını kaybetmiş olmakla beraber, sona ermiş değildir. Şu husus oldukça enteresandır ki, müellifler idare ilminin mahiyeti hakkında anlaşamamakla beraber, önemini takdirde ittifak etmektedirler.

(3) M. E. Dimock. "What is Public Administration?". *Public Management*, 1933. Cilt 15. Sh. 259-262; Luther Gulick. *The Scientific Approach to the Problems of Society and Government*, University of Buffalo Studies. Cilt 15. No. 2. 1938, Sh. 27-34; Charles E. Merriam. "The Development of Theory for Administration". *Advanced Management*, Temmuz - Eylül 1940. Cilt 5. Sh. 130 - 138; Oliver Sheldon, *Philosophy of Management*, Prentice Hall Inc, New York 1924; H. A. Simon. *Administrative Behavior*, The Mac Millan Company, New York, 1948. Sh. 45 - 60, 248 - 253; Dwight Waldo. *The Administrative State*, The Ronald Press Company, New York, 1948. Sh. 159 - 205.

(4) Charles Austin Beard. *Philosophy Science and Art of Public Administration*, Princeton, N. J., 1939; R. A. Dahl, "The Science of Public Administration; Three Problems", *Public Administration Review*, 1947. Cilt 7. Sh. 1 - 11; Luther Gulick. "Science, Values and Public Administration". *Papers on the Science of Administration*, L. Gulick and L. Urwick ed., Institute of Public Administration, New York, 1947. Sh. 191 - 195; Glenn Negley. *The Organization of Knowledge*, Prentice Hall Inc, New York 1942; J. M. Pfiffner, *Research Methods in Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1940; E. O. Stene. "An Approach to a Science of Administration". *American Political Science Review*, 1940. Cilt 34, Sh. 1124 - 1137; W. E. Van de Walle. "A Fundamental Difference Between the Natural and Social Sciences". *Journal of Philosophy*, 1932. Cilt 29. Sh. 542 - 550; W. F. Willoughby. "The Science of Public Administration". *Essays in Political Science in Honor of Westhl Woodbury Willoughby*, J. M. Mathews and J. Hart ed., The John Hopkins Press, Baltimore, 1937. Sh. 39 - 73.

(5) W. Anderson. "Courses in American Universities Adapted to the National Service", *University Training for the National Service*, Minneapolis, 1932. Sh. 5-15; F. M. Davenport and L. B. Sims. "Political Science and Federal Employment". *American Political Science Review*, 1941. Cilt 35. Sh. 304 - 310; M. E. Dimock. "The Study of Administration". *American Political Science Review*, 1937. Cilt 31. Sh. 28 - 40; Lewis Merima. *Public Service and Special Training*, University of Chicago Press, Chicago, 1936. Sh. 2 - 26; Lewis Meriam. "Value of Students of Courses in Public Administration". *American Political Science Review*, 1940. Cilt 34, Sh. 986 - 993; J. M. Pfiffner, "Public Personnel Administration and Universities". *Personel Administration*, Mart 1948. Sh 7 - 11; D. T. Smith. "Education for Administration". *Harvard Business Review*, 1945. Cilt 23. Sh. 360; O. G. Stahl. "Public Service Training in Universities". *American Political Science Review*, Ekim 1937. Sh. 870 - 878; O. G. Stahl. "The Cream of College Graduates for the Public Service". *Higher Education*, 1 Kasım 1947. Sh. 2; H. M. Walker. *Training Public Employees in Great Britain*, Mc Graw Hill Book Company Inc, New York, 1935; R. A. Walker. "Public Administration: The Universities and the Public Service". *American Political Science Review*, 1945 Cilt 39, Sh. 926 - 933.

En basit ifade ile idare, belirli gayelerin tahakkuku zımında kararlaştırılmıştır. Bu, kısaca gayeyi tahakkuk için eldeki gerek beşerî gerek fizikî gerekse zaman kaynaklarını hesaplı bir şekilde kullanarak, faaliyetleri sistemli bir tarzda koordine etmeyi tazammun eder.

Meselenin esas ruhunu bu tarzda hülâsa ettikten sonra zannedersem idarenin bütün beşer faaliyetleri için önemi kendiliğinden belli olduğu gibi, bilerek veya bilmiyerek, her faaliyetimizde karşılaştığımız bir problem olduğu da anlaşılmaktadır. Bununla beraber mühim olan nokta, idare prensiplerine vâkif olup, bunu iradî veya gayrî iradî olarak tatbik ederek, neticede gayeyi en verimli şekilde başarabilmektir.

L. Gulick idarenin, belirli gayelerin tahakkuku için işlerin yapılması ile ilgili olduğunu belirttikten sonra; idare ilmini, "muayyen müşterek bir gaye için teşkilâtlanmış insanlara her hangi bir durumda münasebetleri kavriyerek neticeleri tahmin edebilip bunları tahakkukta müessir olabilmelerini sağhyan bilgi sistemidir" diye tarif etmektedir (6).

L. D. White ise idare tekniğinin, muayyen bir gayeyi tahakkuk için muhtelif insanları bir istikamete tevcih, faaliyetlerini koordine ve kontrol etmek olduğunu açıkladıktan sonra, bunu belirli gayenin tahakkuku zımında muayyen bir sistem içindeki fizikî ve beşerî kaynakların birleştirilmesini ifade eden dinamik bir teknik olduğunu bildirmektedir (7).

Diğer taraftan meseleyi bir sosyal problem olarak ele alan Brooks Adams da, haklı olarak, idarenin muayyen bir organizma içindeki muhtelif ve ekseriya birbirine zıd sosyal enerjileri bir birlik olarak faaliyette bulunabilecek şekilde koordine edebilmek kabiliyeti olduğunu açıklamaktadır (8).

Kamusal idarenin başlı başına, müstakil bir şey olmadığını ve idare ilmi ile yakın ilgisini açıklamak daha doğrusu hakiki hüviyetini belirtebilmek üzere meseleyi bir de sırf özel teşebbüs bakımından ele alanların yaptıkları tariflere temas ederek tetkik edelim. Bu hususta O. Sheldon "idare, sanayideki muayyen bir teşkilâta ait müttehit siyasetin tesbiti, malî meselelerin, istihsal ve tevziin koordine edilmesi, teşkilâtın istikametinin tespiti ve icra âmirlerinin nihai kontrollü ile ilgili görevlerdir" de-

(6) L. Gulick. "Science, Values and Public Administration". Papers on the Science of Administration. L. Gulick and L. Urwick'ed, New York. 1947. Sh. 191.

(7) L. D. White. Introduction to the Study of Public Administration. The Mac Millan Company. New York. 1948. Sh. 4.

(8) L. D. White. Introduction to the Study of Public Administration. The Mac Millan Company. New York. 1948. Sh. 4.

mektedir (9). R. W. Burgess ise "idare ile, teşebbüsün genel siyasetinin tespiti, değişen şartlara uyabilecek olan bir umumi plânın kabulü, teşebbüsün muhtelif önemli faaliyetlerin kontrolünü koordine etmek ve elde edilen neticeleri takdir edebilmek ile ifade edilir" diyerek görüşünü açıklamaktadır (10).

Bütün bu izahlardan ve bilhassa gerek kamusal gerek özel teşebbüs zaviyesinden yapılan bu tariflerden, *idarenin her türlü grup faaliyetleri için müşterek bir esas olduğunu görüyoruz*. Kamusal veya özel, sivil veya askerî, büyük veya küçük mikyasta olsun her teşebbüs veya teşkilâta, muhtelif şekli veya gayevî değişikliklere rağmen, *faaliyetlerde idarî esaslar bakımından bir benzerlik ve müşterek taraf vardır*. Bundan dolayı kamusal idare ve özel idare, müstakil tetkik sahaları olmayıp idare ilminin muayyen sahalardaki tezahürüdür. Netekim her ikisinin de belkemiğini teşkil eden modern yönetim nazariyesi, (= theory of management) demokrasi ve verim (= efficiency) prensiplerini muasır devlet nazariyesi ile endüstriden, psikolojik, sosyolojik ve antropolojik prensiplerini de sosyal ilimlerden almaktadır. Bununla beraber kamusal idare ile özel idarenin rabitası ve münasebetlerinin tetkiki başlı başına bir etüd teşkil edebileceği için şimdilik bu meselenin fazla teferruatına girmeden, idare ilmi ve idare prensipleri bakımından bunların dıştan görüldüğü kadar farklı olmayıp bilâkis prensiplerin her iki sahada da aynı olduğunu hatırlamakla iktifa edebiliriz.

Etüdümüzün konusu kamusal idare olduğu için şimdilik sırf bu husus üzerinde duralım.

Profesör L. D. White en geniş anlamda kamusal idarenin, yetkili mercilere belirtilmiş olan kamu siyasetinin tahakkuk ve yürütülmesi gayesini güden faaliyetler olduğunu belirttikten sonra bunun, modern korporasyonlar, kilise, hıvalhaç, devletlerarası teşekküller v. s. gibi bütün beşerî teşkilâtlarda mevcut idare eden geniş bir kategorinin muayyen bir kısmını teşkil ettiğine işaret etmektedir (11).

L. Gulick de idare ilmini tarif ettikten sonra, kamusal idarenin idare ilminin hükümetle ilgili olan bir kısmı olduğunu ve yasama ve yargı sahalalarında da idarî problemlerin bulunmasına rağmen kamusal idarenin

(9) E. H. Anderson and G. T. Schwenning, The Science of Production Organization. John Wiley and Sons Inc., New York 1948. Sh. 15 - 16.

(10) E. H. Anderson and G. T. Schwenning, The Science of Production Organization. John Wiley and Sons Inc., New York. 1948. Sh. 15 - 16.

(11) L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration, The Mac Millan Company, New York, 1947. Sh. 3.

daha ziyade hükümet görevlerinin ifa edildiği yürütme sahasıyla ilgili bulunduğunu belirtmektedir (12).

J. C. Charlesworth ise kamusal idareyi “yaşamın ve siyaset tesbitine yetkili icra âmirlerinin gayelerini tahakkuk ilim ve sanatı” olarak tarif etmektedir (13).

Diğer taraftan H. A. Simon, D. W. Smithburg ve V. A. Thompson, Amerika Birleşik Devletlerinde umumî anlamda kamusal idarenin “federal ve federe devletlerle mahallî idarelerin yürütme organlarının, Kongre veya federe devlet yasamanlarınca kurulan bağımsız daire veya komisyonların devlete ait korporasyonlar ve hususi vasıflı bazı dairelerin faaliyetleri” mânasına geldiğini belirtmektedir ki (14) bu tarife veya yargı organları ile hükümetin kontrolü altındaki önemli özel idareler bilhassa haricte bırakılmıştır.

Diğer bazı yazarlarca da kamusal idare kısaca, yönetim ilim ve sanatının devlet işlerine tatbiki şeklinde tarif edilmiştir (15).

Görülüyor ki müellifler kamusal idarenin muhtevasını katî bir şekilde tesbitte güçlük çekmektedirler. Bir kısmı idare ile umumî hükümet faaliyetleri arasındaki farkı sarîh olarak açıklayamamakta, diğerleri ise aksi istikamette ifrata varıp idareyi sırf dar anlamda yönetimle müsavî addetmektedirler.

Bu hususta fazla teferruata girmeden derhal şu noktaya işaret edebiliriz ki bu görüşlere idare ilmi sahasında ilk fikirlerle, Taylorizmin getirmiş olduğu mekanik ilmi yönetimin (= technical scientific management) tesiri olduğu gibi son zamanlarda Amerika Birleşik Devletlerinde Taylorizme karşı inkilâbı yapan ve dolayısıyla idareye beşerî münasebetler görüşünü (= human relations approach) sokan Mary Parker Follett ve Harvard’lı sosyolog Elton D. Mayo’nun önderliği ile, sosyal ilimlerden bilhassa sosyoloji, psikoloji ve antropolojinin son zamanlarda idare ilmine tesiri dolayısıyla, beşerî münasebetlere (= human relations) verilen önem ve problemlere bu zaviyeden bakmanın da tesir ettiği aşîkârdır. Netekim hâlâ kesin olarak halledilmemiş problemlerden biri olan siyasetin tespiti ile icrası meselesinde idarecinin rolüne verilen önem, tarifeler-

(12) L. Gulick, “Science, Values and Public Administration”, L. Gulick and L. Urwick ed, Papers on the Science of Administration, New York, 1947. Sh. 191.

(13) J. C. Charlesworth, Governmental Administration, Harper and Brothers Publishers, New York 1951, Sh. 3.

(14) H. A. Simon, D. W. Smithburg, V. A. Thompson, Public Administration, Alfred A. Knopf Inc, New York, 1960. Sh. 7

(15) Encyclopaedia of the Social Sciences, The Mac Millan Company, New York, 1950, Cilt I - II. Sh. 440.

de yukarda işaret ettiğimiz tesirler altında farklı görüşlere yol açmaktadır.

Netice itibariyle, muhtelif görüşlere göre yapılan bu tarifelere nazaran en geniş anlamda kamusal idare, kamu siyaseti sahasına giren bütün faaliyetleri ve dolayısıyla yasama ve yargı orsanlarının idarî faaliyetlerini ve yürütme organına dahil sivil olduğu kadar askerî dairelerin de faaliyetlerini ihtiva etmesine rağmen, tatbikatta esas itibariyle devletin yürütme organına tevdi edilmiş sivil görevlerin müessir bir şekilde ifası için gerekli teşkilâtlanma, yönetim, malî ve personel idaresi usulleri, metodları ve tekniğini ifade etmektedir. Umumiyetle, bu yasamanın iradesini tahakkuk ve tesbit edilen siyasetin müessir bir şekilde tatbiki hususundaki bütün faaliyetleri ihtiva eder.

Bu izahlar bize kamusal idare sahasında bir idarecinin görevlerini lâ-yıkiyle yerine getirebilmesi için çalışma mevzuuna müteallik malûmat yanında, işbirliğine dayanan bir programı başarı ile tahakkuk için bilmesi icap eden prensiplerin ve bir yönetim tekniğinin mevcudiyetini açıkça ortaya koymaktadır ki kamusal idare daha ziyade bu hususla ilgilidir.

Son görüşlerin tesiri altında H. A. Simon, D. W. Smithburg ve V. A. Thompson kamusal idare çalışmalarının birbirine bağlı iki gayesi olduğunu ve bunların, herşeyden evvel teşkilât içinde fertlerin nasıl hareket etmekte oldukları ve teşkilâtın ne şekilde faaliyette bulunduğunu anlayıp tesbit etmek ve sonra da pratik tavsiyelerle en verimli ve müessir şekilde teşkilâtlanma ve faaliyeti temin olduğunu açıklamaktadırlar (16).

Bu durum karşısında, ister istemez, kamusal idarenin içinde gelişeceği muhit dolayısıyla kamusal idare ile idare hukukunun münasebetlerine temas etmemiz icap etmektedir.

Kamusal idarenin faaliyet sahasını kamusal siyaseti tespit eden kanunlar belirtir. Kanunlar başarılabilecek görevleri, teşkilâtların esas yapılarını, gerekli malî kaynakları, tabi olunacak personel siyasetini ve umumî faaliyet kaidelerini tespit ettiğinden, bunların şekli veya muhtevası bazen idarî bakımdan bir değer bazen de bir nakîsa teşkil edebilir. Netekim, kanunun tespit ettiği teşkilâta nazaran, tahakkuku imkânsız bir gaye gütmesi, hatalı bir teşkilât kurması veya gerekli müeyyideleri temin etmemesi, umumiyetle bu hususun sık rastlanan misallerinden olarak zikredilebilir. Bundan dolayı idarî kanunların, kamusal idarenin başarısı bakımından tesiri çok fazladır. Buna ilâveten idare hukuku fertlerin kamusal idareye karşı haklarını koruma imkânlarını da tesbit eder.

(16) H. A. Simon, D. W. Smithburg ve V. A. Thompson. Public Administration. Alfred A. Knopf Inc., New York. Sh. 19.

Netice itibariyle her iki halde de kanunlar, kamusal idare için harici kontrolü teşkil ederler ki, bundan da kamusal idarenin, kanun çerçevesi içinde faaliyette bulunması icabettiği neticesi çıkar. Avrupalı idareciler umumiyetle bu hususlarla, yani yönetim usulleri veya muayyen bir idarî sahanın tekniğinden ziyade kamusal idarenin hukuku çerçevesi ile ilgilidirler. Buna mukabil Amerikalılar idare hukukunu kamusal idareden bunların birbirleriyle olan sıkı münasebetlerini takdir etmekle beraber, tefrik etmektedirler. Onlara göre idare hukukunun esas gayesi, idare erkinin hukuki teşkilâtı ile kamu ve özel hakların korunması; kamusal idarenin esas gayesi ise, kamu işlerinin müessir bir şekilde ifa edilebilmesidir. Bu iki gaye birbirinden farklı olup bunlar her zaman da birbirine uygun düşmeyebilir. Zira artan idarî yetkiler bunların suiistimaline karşı gerekli garantileri artıracığı için özel menfaatlerin korunması bazen hükümet siyasetinin yürütülmesi kadar önemli ve göz önünde tutulması icap eden bir gaye teşkil edebilir. (17)

Netice itibariyle hayatî meselenin, gerekli tahditlerle idarî prensiplerin tatbikine imkân sağlayacak serbesti arasındaki muvazaneyi kurabilmek olduğuna işaret edebiliriz.

#### *Public Administration*

With this article we tried to explain the importance of public administration by pointing out that this subject is not only important for administrators but also is important for everyone interested with groups and collective group activities. On the other hand, administrative science is the only branch of the social sciences that tries to be a science in the real sence of the word and because of its method is a pioneer and an example for the other branches of the social sciences.

Since United Nations and Turkish Government are going to spend 800,000 T. L. each year, on equal basis, for the newly established institution, "Public Administration Institute for Turkey and the Middle East" at Ankara, to disseminate the new ideas in the field of public administration it is also important from the standpoint of begin taxpayer, if nothing else.

To give a general idea on the subject of "public administration", first we preferred to explain what in general "administration" is, by giving a short defination and pointing out its importance of being a everyday problem for everyone.

(12) L. D. White. Introduction to the Study of Public Administration. New York. 1947. Sh. 11 - 12.

After "administration" we tried to explain what "the science of administration" is, by giving definition from L. Gulick, L. D. White and Brooks Adams. To indicate the relations of public and private administration to the science of administration, two definitions from O. Sheldon and R. W. Burgess, that explains the science of administration purely from the standpoint of private administration, are also stated.

From these definitions we conclude that, administration is a fundamental phenomenon that is in common in every kind of group activities. Therefore public administration and private administration are not unrelated or separate and different spheres of activities but they are appearances of the principles of administrative science under different conditions or circumstances. This is evident because the modern theory of management, which is the backbone of public and private administration, gets its principles of democracy and efficiency from the modern theory of state and industry and its psychological, sociological and anthropological principles from social sciences.

Since, with this article, we are trying to give a general idea only on public administration, the rest of the article is devoted to that subject.

We stated different definitions of public administration from L. D. White, L. Gulick, J. C. Charlesworth, H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. Thompson and then pointed out that some of them made no distinction between public administration and general governmental activities, while on the other hand some considered public administration equivalent to management at the narrow sense of the word. Naturally effects of Taylorism of technical scientific management and the new human relations approach to management, pioneered sociology, psychology, anthropology and administration together, are evident in those definitions. And because of these effects, spheres of making and executing policy and their relations are still unsolved problems of administrative science.

From different explanations, we pointed out what public administration is, at the broad sense of the term and also at practice, giving more attention to organization and management, personnel and fiscal administration and its technics. This also indicates us that an administrator, ought to know the principles and technics of administration in addition to the subject matter of his profession or job.

This brings us to the point where we have to take into consideration the medium where principles of public administration are trying to be applied, its development with and relation to administrative law.



It is plain that activities of public authorities or agencies are determined by laws, rules or regulations. Laws especially indicate the functions, basic structure, fiscal sources, general personnel policies and procedures of the organizations and therefore are sometimes defective because of their form or content, from the standpoint of administration. This shows us the importance of laws and regulations on the effectiveness and efficient working of an administration. On the other hand administrative law deals with the protection of the private parties against public authorities and therefore it constitutes the external control or limits of public administration. In fact we can say that public administration has to function under and comply with administrative laws, rules and regulations. European administrators are more interested with this legal aspect of administration than its technics and management face; while on the other hand American administrators, even though they appreciate the close relations of administrative law to public administration, they also realise that the goal and purpose of public administration is the effective and efficient execution of public affairs.

Therefore we conclude that the vital problem for an effective administration, is to find the balance between the necessary restrictions and the sphere of administrative discretion to function under the principles of public administration.

*University of Ankara*  
*Law School*

*Dr. Erol BİLİK*