

AMME İDARESİ

İDAREDEKİ ATASÖZLERİ

Yazan

Herbert A. SIMON

Illinois Teknoloji Enstitüsü

Siyasî İlimler Profesörü

Çeviren

Mümtaz SOYSAL

İdare Hukuku Asistanı

Public Administration Review'un 1946 Kış Sayısı'nda (Cilt VI, Sayı 1) çıkan bu makale, artık, "İdarî Prensipler" meselesi bahiskonusu olduğu zaman zikredilen klâsik bir yazı hâline gelmiştir. Herbert A. Simon, şimdiye kadar ileri sürülen idarî nazariyeleri ve prensipleri tenkitçi bir gözle ele almakta ve yaktığı temellerin yerine yenilerini kurmağa çalışmaktadır.

Atasözlerinin sık sık kullanılmasını bir hayli kolaylaştıran şeylerden biri de bunların hep çift çift ortaya çıkışlarıdır. «Acele işe şeytan karışır» derler ama, öte yandan da «sona kalan dona kalır».

İnsanın atasözlerinden faydalanmak isteyiş tarzına göre, bu durum büyük bir kolaylık sağlayabileceği gibi, pekâlâ ciddî bir mahzur da teşkil edebilir. Eğer bir kimse vuku bulmuş bir hareketi rasyonelleştirmek veya kararlaştırılmış bir davranışı haklı göstermek istiyorsa, atasözlerinden daha münasibi olmaz. Benimsenen görüşü haklı çıkaracak — veya, icabında bunun tam tersini ispat edecek— bir atasözü bulmak hiç güç olmadığına göre, başkalarını ikna etmek, siyasî tartışmalarda ve her türlü hitabet veya yazı şekillerinde kullanılabilmek bakımından atasözlerinin bir hayli faydası görülür.

Fakat, atasözleri ilmî bir nazariyenin temeli olarak kullanılmak istenildiği takdirde, durum biraz çatallaşır. Güçlük, atasözleriyle belirtilen hikmetlerin eksik oluşundan değil, bilâkis bunlarla lüzumundan fazla şeyin ispat edilmek istenilmesinden doğmaktadır. Halbuki ilmî bir nazariye sadece doğru olanı ortaya koymakla yetinmemeli, ayrıca yanlışları da meydana çıkartmalıdır. Eğer Newton, madde parçalarının birbirlerini çektiklerini veya ittiklerini dünyaya ilân etmekle kalsaydı, ilmî bil-

giye pek yeni bir şey katmış sayılmazdı. Kendisinin ilim sahasındaki hizmeti, çekim kuvvetinin varlığını ispat etmek ve bu kuvvete hâkim olan kesin kanunu belirtmek suretiyle olmuştur.

İşte bugünkü idare nazariyesini meydana getiren hikmetlerin çoğunda, maalesef, atasözlerindeki bu kusurun aynını bulmak mümkündür. Hemen hemen her prensip için, aynı derecede doğru görülecek ve kabul edilebilecek bir zıt prensip ortaya koymak imkânı var. Böylece bir çift teşkil eden prensiplerden her ikisi de tamamen birbirinin aksi birtakım teşkilâtlandırma tavsiyelerine yolaçtıkları halde, nazari olarak, bunlardan hangisini uygulamanın doğru olacağını gösteren bir esas yoktur.(1)

Bu makalenin maksadı, idarî nazariyeleri kökünden tenkit eden böyle bir görüşü daha belirli bir şekilde ortaya koymak ve bugünkü ikili bilmecenin çözülmesi için - gereği kadar muşahhas olmasa da - bazı fikirler ileri sürmektedir.

Şimdiye Kadar Kabul Edilen Bazı İdarî Prensipler

İdare hakkındaki eserlerde en çok rastlanan "prensipler" arasında şunları saymak mümkündür:

1. Bir grup içinde ihtisasa doğru gidildikçe idarî verim artar.
2. Grup içindeki kimseleri belli bir yetki hiyerarşisi hâlinde sıralayınca idarî verim artar.
3. Hiyerarşi içindeki herhangi bir noktada, kontrol çevresi (+) küçültüldüğü takdirde idarî verim artar.
4. Çalışanlar, murakabe maksadıyla, (a) gayeye, (b) faaliyet şekline, (c) iş sahiplerine, veya (d) yere göre gruplara ayrıldığı takdirde idarî verim artar. (Aslında bu, birinci prensipten doğan bir husus olmakla beraber ayrıca tartışılmağa değer).

Bu prensipler oldukça basit ve açık gözüküğü için, idarî teşkilâtlandırmanın muşahhas meselelerine uygulanmalarında hiçbir ihtilâf çık-

(1) Bu kusurun sadece idare ilmine - veya "sanatı"na - münhasır olduğu şeklinde bir zannın uyanmaması için, aynı güçlüğü Freud'cu psikoloji nazariyelerinin ekserisinde ve bazı sosyoloji nazariyelerinde de rastlanıldığı belirtilmelidir.

(+) **Çevirenin Notu :**

"Kontrol çevresi": Bir âmirin emrinde, doğrudan doğruya kendisine karşı sorumlu olarak çalışan memur sayısı.

mayacağı ve ampirik deneme yoluyla bunların doğruluğunu ölçmenin mümkün olacağı zannedilir. Ama gelgelelim, gerçek durum böyle değil. Neden böyle olmadığını göstermek için, yukarıda sıralanan dört prensipten herbirini ayrı ayrı gözden geçirmek gerekir.

İhtisas. İhtisasa doğru gidiş arttıkça, idarî verimin de artacağı farzedilir. Fakat, bununla, ihtisasın *her* artışıyla birlikte idarî verimin de artacağı mı kastedilmektedir? Eğer öyleyse, belli bir durum karşısında aşağıdaki şıklardan hangisi seçilirse prensip doğru bir şekilde uygulanmış olur?

1. Sağlık memurlarının tâyini için tasarlanan bir plâna göre, her idarî bölgeye belli sayıda sağlık memuru yollamalı ve bunlar o bölge içindeki bütün sağlık memurluğu ödevlerili yerine getirmek, yani okullarda muayene yapmalı, evlerdeki ve okullardaki çocukların sağlık işlerine bakmalı ve verem muayenelerini yapmalıdır.

2. Sağlık memurlarının tâyini için tasarlanan görevsel bir plâna göre, okullardaki muayeneler, evlerdeki ve okullardaki çocukların sağlık işleri ve verem muayeneleri için ayrı ayrı sağlık memuru tâyin edilmelidir. Her bölge için genel ödevlerle sorumlu sağlık memuru tâyin etmek yolunda şimdi takip edilen usûl, birbirinden ayrı üç faaliyet sahası için ihtisas sahibi kimselerin yetişmesine engel olmaktadır.

Bu idarî tertiplerin ikisi de, ihtisasa doğru gidişin icaplarını yerine getirmektedir: birincisi yere göre ihtisas, ikincisi de göreve göre ihtisas sağlamaktadır. İki şık arasında bir seçme yapmak gerekince, ihtisas prensibinin hiçbir faydası olmuyor.

Öyle görünüyor ki, ihtisas prensibinin basitliği aldatıcı bir basitlikten ibaret; bunun gerisinde bazı temel anlaşmazlıklar saklı. Gerçekten «ihtisas», verimli idare için şart olan bir şey değildir; bu, verimli olsun olmasın, bütün grup çalışmalarında ergeç ortaya çıkan bir vasıftır. İhtisasın mânası, sadece, muhtelif kimselerin muhtelif işler yapmalarından ibarettir; iki kimsenin aynı yerde, aynı zamanda, aynı işi yapmaları maddeten imkânsız olduğuna göre, bu iki kimsenin daima birbirinden farklı işler yapmaları gerekir.

Demek ki, idarenin gerçek meselesi, her ne pahasına olursa olsun «ihtisasa doğru gitmek» değil, fakat idarî verimliliğe götüreceği bir şekilde ve böyle bir esasa göre ihtisasa doğru gitmektir. Fakat, bu idarî «prensip» i şu şekilde yeniçen ortaya koymakla temeldeki ikilik açıkça belirtilmektedir: «Grup içinde daha fazla verim sağlayacak şekilde ihtisasa gidildiği takdirde idarî verim artar.»

Birbiriyle rekabet halinde bulunan ihtisas temelleri arasında yapılacak seçme hususundaki tartışmaya, idarenin öbür iki prensibi de incelendikten sonra tekrar dönülecektir.

Komuta Birliği. Teşkilât mensuplarını belli bir yetki hiyerarşisi halinde sıralamak ve böylece «komuta birliği» ni muhafaza etmekle idarî verimin artacağı farzedilir.

Bu «prensip» in tahlil edilebilmesi için, «yetki» teriminden ne kastedildiğinin iyice anlaşılması gerekir. Bir madunun kendisine verilen yetkiyi kabul edebilmesi için, kendi hareketlerinde başkası tarafından alınmış bir kararı rehber edinmesi ve o karar hakkında bizzat vereceği hükmü işe karıştırmaması şarttır.

Bir bakıma, tıpkı ihtisas prensibi gibi, komuta birliği prensibinin de ihlâl edilmesine imkân yoktur; çünkü bir adamın, «çelişken komutalar» denilen iki ayrı komutaya itaat edebilmesi maddeten imkânsızdır. Aslına bakılırsa, komuta birliğinin bir idare prensibi olabilmesi için bu maddî imkânsızlıktan daha fazla bir şey ifade etmesi gerekir. Belki de bu prensip böyle bir şey ifade ediyor ve bir teşkilât mensubunun birden daha fazla âmirden emir alacak bir mevkie getirilmesinin arzuya şayan olmadığını göstermek istiyor. Gulick'in de aşağıdaki sözlerle bu prensibe vermek istediği mânanın bu olduğu âşikâr:

“Koordinasyon ve teşkilâtlandırma işlerinde bu prensibin önemi gözden uzak tutulmamalıdır. Koordinasyon sağlayacak bir bünye kurarken, ekseriya çeşitli meselelerle ilgili bir iş gören kimsenin birden fazla âmire bağlanması yoluna sapılır. Taylor gibi büyük bir işletmecilik filozofu bile bu hataya düşmüş ve makinelerle, malzemeyle, iş süratiyle, v.s. ile uğraşacak ayrı ayrı ustabaşılar tayin edip bunların her birine doğrudan doğruya işçiye emir vermek yetkisini tanımıştır. Komuta birliği prensibine sıkı sıkıya bağlanmak bir takım mantıksızlıklara yol açabilir; mamafih, prensip ihlâl edildiği zaman muhakkak ortaya çıkacak olan karışıklık, verimsizlik ve sorumsuzluk gözönüne getirirse, bu mantıksızlıklar pek önemsiz kalır.” (2)

Muhakkak ki, bu şekilde yorumlandığı takdirde, komuta birliği prensibini vuzuhsuz olduğu veya çeşitli mânalara geldiği için tenkit etmek imkânsızdır. Yukarıda verilen yetki tarifi de, herhangi bir müşah-

(2) Luther Gulick, “Teşkilâtlandırma Nazariyesi Hakkında Notlar”, Luther Gulick ve L. Urwick'in birlikte yayınladıkları “Papers on the Science of Administration” (İdare İlmi Hakkında Makaleler) adlı kitaptan (Institute of Public Administration, Columbia University, 1937), Sf: 9

has durumda, bu prensibe uyulup uyulmadığını ölçmek için açık bir ölçü olarak kullanılabilir. Bu prensipte bulunacak gerçek kusur, ihtisasa prensibiyle uyuşamamasıdır. Yetki kavramının teşkilâtlandırma işlerine getirdiği en önemli faydalardan biri de, karar alma safhasında ihtisasa yer vermek ve böylece kararların teşkilât içinde en fazla ihtisasin toplanmış olduğu noktalarda alınabilmesini sağlamaktır. Her işgören, kendi faaliyetleriyle ilgili bütün kararları alacak yerde, yukarıdaki esastan hareket edilir ve yetki kavramından faydalanılırsa, kararların alınması safhasında daha fazla ihtisasa sağlanmış olur. Her itfaiyeci, yangını söndürmek için hortum mu, yoksa söndürme âleti mi kullanacağını kendi başına kararlaştırmamaktadır; âmirleri onun yerine karar vermişlerdir ve bu karar ona bir emir şeklinde ulaştırılmıştır.

Fakat, Gulick'in anladığı mânada komuta birliğine riayet etmek için, idarî hiyerarşinin muayyen bir noktasındaki bir kimsenin kararları ancak bir tek yetki kanalının tesiri altında kalmalıdır; eğer bu kararlar çeşitli bilgi sahalarında ihtisasa lüzum gösteriyorsa, teşkilât içindeki ihtisasa sahalarına girmeyen hallerde istişarî ve bilgi verici hizmetlere belbağlamak gerekecektir. Meselâ, bir eğitim dairesinde çalışan muhasebe müdürü bir eğitimcinin emrindeyse ve eğer komuta birliğine riayet edilecekse, bu takdirde, muhasibin, gördüğü işteki teknik ve muhasebe ile ilgili hususlarda maliye bakanlığından emir almasına imkân yoktur. Bunun gibi, memleketteki motorlu taşıtlarla meşgul olan bir dairenin müdürü, motor malzemesinin bakımı hususunda bir itfaiye şoförüne doğrudan doğruya emir veremeyecektir. (3)

Gulick, yukarıdaki sözleriyle, komuta birliğine riayet edilmediği takdirde ortaya çıkabilecek olan güçlükleri açıkça göstermektedir. Bir çereceye kadar sorumsuzlukla ve karışıklıkla karşılaşılacağına şüphe yok. Fakat, kararlarda daha fazla ihtisasa yer verilmesi imkânı karşısında yukarıdaki mahzurlar pek de okadar önemli değil. Meseleyi çıkmazdan kurtarabilmek için asıl gerekli olan şey, her iki yolun da karşılıklı faydalarını tartmağa imkân verecek bir idare prensibidir. Fakat, düğümü çözebilmek için ne komuta birliği prensibi işe yarıyor, ne de ihtisasa prensibi. Bu iki prensip de, ortadaki çelişmeyi çözmeğe yarıyacak hiçbir yol göstermeksizin birbirlerini nakz etmekten ileri gidemiyorlar.

(3) Bu nokta Herbert A. Simon tarafından tartışılmaktadır: "Karar alma ve İdarî Teşkilâtlanma", *Public Administration Review*, 20-21, 1944 Kış Sayısı.

Eğer bu mesele sadece akademik bir meseleden ibaret kalsaydı ve ihtisastan biraz kaybetmek pahasına da olsa, bütün hallerde komuta birliğini muhafaza etmenin doğru olacağı ispat edilip herkesçe kabul olunsaydı, iki prensibin çatıştığı hallerde, komuta birliğinin üstün gelmesi gerekeceği ileri sürülebilirdi. Fakat, mesele bu derece vâzih olmaktan uzaktır ve her iki iddia için de cephe alacak ihtisas sahibi kimseler bulmak daima mümkün olacaktır. Komuta birliği tarafında cephe alacaklar arasında Gulick ve daha başkaları sayılabilir (4). İhtisas tarafında ise, Taylor'un görevsel murakabe nazariyesi, Macmahon ve Millett'in "çifte murakabe" fikri ve nihayet askerî teşkilâtlarda teknik murakabe tatbikatı var (5).

Gulick'in iddia ettiği gibi, Taylor'un ve başkalarının ileriye sürdükleri husus «hatalı» olabilir. Öyle olsa bile şimdiye kadar, bu hatayı gösterecek deliller - yukarıdaki delilsiz ve mesnetsiz iddialar hariç - ortaya konulmuş veya yayınlanmış değildir. Şimdilik, aynı derecede değerli idare nazariyecilerinin fikirleri arasında, hiçbir tercih esasına dayanmadan bir seçme yapmak zorundayız.

İdarî tatbikatın fiilen ortaya koyduğu sonuçlar ise, komuta birliğine olan ihtiyaca nazaran ihtisas ihtiyacına çok daha fazla önem verildiğini göstermektedir. Tabii, bundan, Gulick'in anladığı mânadaki bir komuta birliğinin idarî teşkilâtta hiç mevcut olmadığı anlaşılmamalıdır. Bir müessesedeki herhangi bir memur, istinval muamelesinde takip edeceği usuller bakımından Maliye'nin talimatını uygulamakta ise, bu memurun hareketlerinde Maliye'nin yetkisi inkâr edilebilir mi? Bütün idarî durumlarda, birtakım yetki sahaları tesbit edilmiştir; bu saha tesbiti işi ile komuta birliği prensibinin birbirlerini nakzetmiyeceğini söylemek, yetki kavramına burada kullanılanı farklı bir tarif vermek demektir. Müessesedeki memurun vasıtalı bir şekilde Maliye'ye bağlı oluşu ile Taylor'un, işçileri, iş programlaması bakımından bir ustabaşına, makineleri çalıştırma bakımından da başka bir ustabaşıya bağlaması arasında hiçbir prensip farkı yoktur.

(4) Gulick, "Teşkilâtlandırma Nazariyesi Hakkında Notlar", Sf, 9 L.D. White, "Amme İdaresinin İncelenmesine Giriş" (Macmillan Co., 1939) Sf, 45.

(5) Frederick W. Taylor, "Atelye İşletmeciliği" (Harper and Bros., 1911); Macmahon, Millett, ve Ogden, "Federal İşsizlik Sigortası İdaresi" (Public Administration Service, 1941), Sf, 265-68;

L. Urwick de, "Teknik Bir Mesele Olarak Teşkilâtlandırma" adlı makalesinde İngiliz ordusundaki tatbikatı anlatmaktadır. Gulick and Urwick (eds.), op. cit., Sf, 67-69.

Belki de şu şekilde daraltıldığı takdirde, komuta birliği prensibini savunmak daha kolaylaşır: Belli bir konuda yetkili iki emrin çatışması halinde, madunun ancak bir tek kimseye itaat etmesi istenmelidir; maduna karşı uygulanacak müeyyideler de, ancak o tek kimseye itaat etmesini sağlamak üzere uygulanmalıdır.

Her ne kadar komuta birliği prensibini bu daraltılmış şekliyle savunmak daha kolaylaşmakta ise de, aynı zamanda, bu prensip sayesinde çözülen meselelerin sayısı da azalmaktadır. Bir kere, prensip, bu şekliyle, yetki uyuşmazlıklarını çözmek meselesi hariç, bir tek yetki hiyerarşisine ihtiyaç göstermemektedir. Böylece, belli bir teşkilât içinde yetki sahalarının tesbiti gibi çok önemli bir mesele çözümsüz kalmaktadır (yani ihtisas şekilleri tesbit edilememektedir); ayrıca bu yetkinin hangi kanallardan geçeceği de cevapsız bırakılmaktadır. Nihayet, komuta birliği prensibinin bu daraltılmış şekli bile ihtisas prensibiyle çelişmektedir, çünkü uyuşmazlık çıkınca ve tekrar şekli yetki hatalarına dönülünce, ancak yetki hiyerarşisinde gösterilen ihtisas çeşitleri karara tesir edebilmektedir. Bir şehir idaresinde, eğitim işlerinden sorumlu olan müdürün, zabıta eğitimi işleriyle uğraşan memur üzerinde görevsel murakabe yetkisi bulunmasa bile, polis müdürü ile bu konuda çıkabilecek bir anlaşmazlık halinde, mesele zabıta konusunda ihtisas olanların fikirlerine göre çözülecek ve eğitim meeslelerindeki ihtisas ya talî derecede kalacak, yahut da tamamen ihmal edilecektir. Bunun tabikatta da böyle olduğu, görevsel murakabe ile uğraşan kimselerin, müeyyideleri uygulamak için kâfi yetkiye sahip olmamaktan şikâyet etmeleriyle de açıkça görülmektedir.

Kontrol Çevresi. Doğrudan doğruya bir âmire bağlı olan madun sayısını tahdit etmekle, meselâ altıya indirmekle idarî verimin arttırılacağı farzedilir. "Kontrol çevresi" nin dar tutulması yolundaki bu hikmet de, üstü kapalı bir şekilde, idarenin değişmez prensiplerinden olarak ileri sürülmektedir. Kontrol çevresini tahdit etmek lehinde sağduyuya dayanılarak söylenen fikirler herkesin malûmudur ve onları burada tekrarlamaya lüzum yok. Asıl herkesçe malûm olmayan şey, bunun tamamen zıddı bir başka prensibin daha ortaya konulabileceğidir; kontrol çevresi prensibi kadar tanınmayan, fakat aynı derecede ikna edici delillere dayanan bu prensip de şudur: Bir işin hareket safhasına gelmeden önce geçeceği teşkilât kademelerinin sayısını asgariye indirmekle idarî verim arttırılmış olur.

Bu son atasözü, usûlleri basitleştirmek için çalışan idarî tahlilcilere rehberlik eden bellibaşlı kıstaslardan biridir. Birçok hallerde, bu pren-

sibin ortaya koyduğu sonuçlar, kontrol çevresi prensibinin, komuta birliği prensibinin ve ihtisas prensibinin icaplarıyla taban tabana zıt olmaktadır. Şimdiki tartışma bu çelişmelerden birincisi ile ilgilidir. Güçlüğü belirtmek için, küçük bir sağlık dairesinin teşkilâtlandırılışı hususunda iki muhtelif teklif gösterilecektir; bu tekliflerden biri kontrol çevresinin daraltılmasına dayanmakta, öbürü ise, teşkilât kademesi sayısının tahdit edilmesini esas almaktadır:

1. *Dairede çalışan onbir memurun da doğrudan doğruya sağlık âmirine bağlı oluşu ve ayrıca bazı memurların gerekli teknik bilgiye sahip olmayışları, dairenin bugünkü teşkilâtında, sağlık âmirinin idarî işlerini lüzumundan fazla ağırlaştırmaktadır. Bu sebeple, zührevî hastalıklar kliniğindeki muayeneler ve başka teferruat, sağlık âmirinin lüzumundan fazla şahsî gayret sarfetmesine yol açmaktadır.*

Zührevî hastalıklarla, göğüs klinikleriyle ve bütün çocuk iyeni işleriyle bir doktorun meşgul olması, müfettişlerden birinin başmüfettiş yapılarak bütün teftiş işlerinden onun sorumlu tutulması ve hastabakıcılardan birinin de başhastabakıcı sayılması tavsiye olunmaktadır. Böylece, sağlık âmirinin muazzam teferruatla meşgul olması önlenecek ve bu, sağlık programının bir bütün olarak plânlanması ve murakabe edilmesi için ona vakit kazandıracaktır; kendisi, ayrıca, sağlık eğitimine girişmek ve dairenin çalışmalarıyla öbür teşekküllerin çalışmalarını koordine etmek imkânını bulacaktır. Daire bu şekilde teşkilâtlandırılırsa, bütün memurların müessirliği geniş ölçüde arttırılabilir.

1. *Sağlık âmiri ile öbür memurlar arasına lüzumsuz bir murakabe kademesinin girmesi yüzünden ve oniki memur içinde teknik bakımdan en iyi yetişmiş dördünün, öbürlerine nezaret etmekten ibaret olan idarî görevlerle uğraşmaları sebebiyle, dairenin bugünkü teşkilâtlandırılışı verimsizliğe ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Bundan dolayı, sağlık âmirinin tasvibini isteyen işlerde onun muvafakatini almak için vakit kaybedilmekte ve birçok işin defa defa gözden geçirilmesi gerekmektedir.*

Doktorun, yine, zührevî hastalıklarla, göğüs klinikleriyle ve çocuk iyeniyle uğraşması doğru olur. Ancak, başmüfettişlik ve başhastabakıcılık mevkîlerinin lâğvedilmesi ve bu mevkîlerdeki memurların yine mutat teftiş ve hastabakıcılık görevlerine bakmaları teklif olunmaktadır. Şimdiki halde bu iki memur tarafından görülen ve işlerin zaman bakımından tanzimi ile ilgili olan teferruat pekâlâ sağlık âmirinin sekreteri tarafından tesbit edilebilir; takip edilecek hareket hatlarıyla ilgili önemli meseleler zaten daima sağlık âmirine kadar geldiğine göre, bu iki mevkîin lâğvı tamamen lüzumsuz bir murakabe kademesi-

ni ortadan kaldıracak, teftiş ve hastabakıcılık hizmetlerine daha fazla kimsenin bakmasını sağlayacak ve nihayet, tavsiye edilen sağlık eğitimi programına başlanması için zemin hazırlayacaktır. Gerçi, doğrudan doğruya sağlık âmirine bağlı kimselerin sayısı dokuza çıkacaktır ama, yukarıda bahsedilen iş zamanlarıyla koordinasyonu gerektiren pekaz şey bulunacağına göre, sağlık âmirinin iş yükü pek fazla artmış olmayacaktır.

Karşılaşılan mesele şu: Mensupları arasında karışık bağlantılar bulunan büyük bir teşkilâtta, kontrol çevresinin dar tutulması eninde sonunda muhakkak kırtasiyecilik doğurmaktadır; çünkü, teşkilât mensupları arasındaki her temasın, müşterek bir âmir buluncaya kadar yukarılara doğru itilmesi gerekmektedir. Eğer teşkilât çok büyükse, bu gibi meselelerin, karara bağlanmak için muhtelif âmirlik kademelerinden geçmesi ve ondan sonra da ,tekrar, emirler ve talimatlar şeklinde aşağılara inmesi gerekir ki bu da pek rahatsız edici ve zaman alıcı bir usûl olur.

Takip edilebilecek başka bir şık, her âmirin emrinde bulunan memur sayısını arttırmak ve böylece aradaki kademeleri azaltarak ehramın daha çabuk zirveye erişmesini sağlamaktır. Fakat, bu da güçlüklerle sebep olacaktır; çünkü, bir âmir mürakabe edebileceğinden daha fazla sayıda memuru mürakabe etmek durumuna getirilirse, kendisinin onlar üzerindeki hâkimiyeti zayıflamış olacaktır.

Kontrol çevresinin daraltılmasının da, azaltılmasının da hoş gitmeyecek sonuçlar doğuracağı muhakkak olduğuna göre, acaba optimum nokta nasıl bulunabilir? Dar bir kontrol çevresi taraftarları elverişli rakam olarak üç, beş ve hattâ onbirden bahsetmektedirler; fakat, seçtikleri muayyen rakama nasıl vardıklarını hiçbir yerde izah etmiş değildir. Şimdiki şekliyle prensip, bu çok nazik meseleyi hiç de aydınlatmıyor. İnsan, millî borçlar için en elverişli miktarın ne olacağı hususunda yapılan tartışmaları hatırlamaktan kendini alamıyor.

Gayeye, faaliyet şekline, iş sahiplerine ve yere göre teşkilâtlanma. Çalışanlar, (a) gayeye, (b) faaliyet şekline, (c) iş sahiplerine, (d) yere göre gruplara ayrıldığı takdirde idarî verimin artacağı farzedilir. Fakat, ihtisas konusunda yapılan tartışmadan da anlaşılacağı gibi, bu prensibin kendi içinde insicamsızlık gösteren bir prensip olduğu anlaşılır; çünkü gaye, faaliyet şekli, iş sahipleri ve yer gibi unsurlar, teşkilâtlanmada birbirleriyle rekabet halindedirler ve muayyen bir noktada birinden elde edilecek fayda uğruna öbür üçünü feda etmek gerekecektir. Meselâ, bir şehir idaresinin başlıca daireleri esas gayeleri gözönün-

de tutularak teşkilâtlandırılmışsa, bunun sonucunda, bütün doktorlar, bütün hukukçular, bütün mühendisler ve bütün istatistikçiler, sadece kendi meslektaşlarının meydana getirdiği daireler halinde birleştirilmeyecekler ve kendi hizmetlerine ihtiyaç duyan muhtelif dairelere dağıtılacaklar, demektir. Bu takdirde, faaliyet şekline göre teşkilâtlandırmanın faydalarından kısmen fedakârlık edilmiş olacaktır.

Başlıca daireler içinde faaliyet şeklini esas alarak teşkilâtlandırmaya devam etmekle bu faydalardan bazılarını tekrar kazanmanın imkânı var. Böylece, bayındırlık dairesi içinde bir mühendislik şubesi bulunacak veya eğitim dairesinde okul sağlığı hizmetleriyle uğraşacak başlıbaşına bir şube kurulacaktır. Bunun gibi, daha küçük birimler içinde de bölgeye veya iş sahiplerine göre bir ayırma yapılabilecektir; mesele itfaiye dairesinin, şehrin muhtelif semtlerine dağılmış itfaiye bölükleri bulunabilecek, bunun gibi, içtimaî yardım dairesi, muhtelif semtlerde yardım edilecek kimselerin sayısına göre faaliyet gösterebilecektir. Mamafih, yine de, bu belli başlı ihtisas çeşitlerini hep aynı zamanda başarmağa imkân olmayacaktır, çünkü, teşkilâtlandırma sırasında öyle bir an gelecek ki, bir sonraki kademedeki ihtisasın esas gayeye göre mi, esas faaliyet şekline göre mi, yoksa iş sahiplerine veya yere göre mi tesbit edileceğini kararlaştırmak gerekecektir.

Bir sağlık dairesinin teşkilâtlandırılışında, gayeye göre ihtisas prensibi ile iş sahiplerine göre ihtisasın nasıl farklı farklı sonuçlara yolaçağını göstermek suretiyle ortadaki çelişmeyi belirtmek mümkün.

1. *Halk sağlığı idaresi, hastalıkların önlenmesi ve sağlık şartlarının idamesi bakımından şu faaliyetlerden ibarettir: (1) hayat istatistiklerinin toplanması; (2) çocuk ihyeni - doğum öncesi, gebelik, doğum sonrası, bebeklik, okul öncesi devrelerine ait sağlık programları; (3) bulaşıcı hastalıkların kontrolü; (4) süt, yiyecek ve ilaçların testişi; (5) sağlık testişleri; (6) lâboratuvar hizmetleri; (7) sağlık eğitimi.*

Sağlık dairesinin çalışmalarını aksatan hususlardan biri de, bu dairenin okul sağlığı üzerinde hiçbir yetkiye sahip olmaması ve okul sağlığının mahallî eğitim heyeti tarafından idare edilmesidir; böylece topluluğun sağlık meselelerinin bu çok önemli kısmı ile öbür mahallî sağlık programı arasında pekaz koordinasyon bulunmakta veya hiç koordinasyon olmamaktadır. Bütün okul sağlığı işlerinin sağlık dairesine bağlanması için mahallî idarenin mahallî eğitim heyetiyle müzakerelere girişmesi tavsiye edilmektedir.

L. *Çocukların ana-baba evinden uzak buldukları saatlerdeki bü-*

tün bakımları, eğitim dairesine bağlı okullara bırakılmıştır. Okullar, şu üç hususta çocukların bakımından sorumludurlar: (1) onlara faydalı kabiliyetler kazandırmak, bilgiler vermek ve karakterlerine dikkat etmek suretiyle yetişmelerini sağlamak, (2) okul saatleri dışında münasip eğlence ve oyun imkânları hazırlamak; (3) sağlık durumlarına dikkat etmek ve asgarî beslenme standartlarına erişilmesini sağlamak..

Eğitim heyetinin çalışmalarını kapsayan bir husus da, okullarda verilen öğle yemekleri hariç, çocukların sağlık durumları ve beslenmeleri hakkında heyetin hiçbir murakabe yetkisine sahip olmayışıdır; bu sebeple, okul saatleri sırasında eğitim heyeti tarafından yürütülen sağlık programı ile genel sağlık programı arasında hiç koordinasyon bulunmamaktadır. Okul çağındaki çocuklarla ilgili bütün sağlık hizmetlerinin mahallî idareden alınıp eğitim heyetine verilmesi tavsiye olunmaktadır.

Burada da, aynı derecede elverişli idarî prensipler arasından bir seçim yapmak durumuyla karşılaşılıyor. Fakat, yukarıdaki durumda karşılaşılan güçlük sadece bundan ibaret değil; gerçekten, durum daha yakından incelenirse, “gaye”, “faaliyet şekilleri”, “iş sahipleri” ve “yer” gibi ana terimlerin mânalarında da esaslı ikiliklerin bulunduğu görülecektir.

Gayeyi, kabaca, bir faaliyetin yürütülmesiyle güdülen hedef veya sonuç şeklinde tarif etmek mümkün; “faaliyet şekilleri” de, bir gayeye erişmek için kullanılan vasıtaadır. O halde, faaliyet şekilleri, gayelere erişmek için yapılmaktadır. Fakat, gayeleri de, genel olarak, bir nevi hiyerarşi şeklinde sıralamak imkânı var. Bir daktilo, makine ile yazı yazmak için parmaklarını oynatır; bir müsveddeyi temize çekmek için makine ile yazı yazar; bir isteğin cevaplandırılabilmesi için müsveddeyi temize çeker. Demek ki, makine ile yazma işinde gaye müsveddenin temize çekilmesidir; aynı zamanda, müsveddenin temize çekilmesi, bir isteğin cevaplandırılması gibi bir gayeye hizmet eden bir faaliyet şeklidir. O halde, aynı işin, hem gaye, hem de faaliyet şekli olarak tarif edilmesi pekâlâ mümkündür.

Bir idarî teşkilâtlandırma sırasında bu ikilik açıkça ortaya çıkmaktadır. Sağlık dairesi, bir bakıma, gayeye göre kurulmuş bir teşkilâttır ve maksadı, halk sağlığı ile meşgul olmaktır; aynı teşkilât, çalışmalarında tiptan faydalanan bir idare birimi olarak düşünüldüğü takdirde, faaliyet şekline göre kurulmuş bir teşkilât mahiyetini alır. Bunun gibi, eğitim dairesini, gayeye göre (eğitim) kurulmuş bir teşkilât veya

iş sahiplerine göre (çocuklar) kurulmuş bir teşkilât saymak mümkündür; orman idaresi, gayeye göre (ormanların muhafazası) kurulabileceği gibi, faaliyet şekline göre (ormancılık), iş sahiplerine göre (ormanlardan geçimlerini sağlayan oduncular ve hayvancılar) veya yere göre (devlet mülkiyetindeki ormanlar) de kurulabilir. Böyle muşahhas misaller seçildiği zaman, bu kategoriler arasındaki ayırma hatları çok belirsizleşmekte ve açıklıklarından kaybetmektedirler.

Gulick, “esas gayeye göre yapılacak olan bir teşkilâtlandırma, muayyen bir hizmet görmek üzere çalışanları bir tek büyük müessese içinde toplamağa yarar” diyor (6). Fakat muayyen bir hizmet nedir? İtfaiye işi bir tek esas gaye midir, yoksa halk güvenliği gibi bir gayenin parçası mıdır? Yoksa, yangın söndürme ve yangından korunma gibi iki gayenin birleşmesi midir? Bundan çıkacak sonuç, bir tek gayenin hiçbir zaman bahis konusu olamayacağı veya hiçbir zaman tek-görevli (tek gayeli) bir teşkilâttan bahsetmek imkânının bulunmadığıdır. Neyin tek görev sayılacağı, tamamen bir dil ve teknik işidir (7). Tâlî gayelerin ikisini de kaplayan bir terim dilde mevcutsa, bunların her ikisini de bir tek gaye saymak tabiidir. Böyle bir terim yoksa, her iki tâlî gaye de ayrı ayrı birer gaye haline gelir. Öte yandan, bir tek faaliyetin muhtelif hedeflere hizmet etmesi de mümkündür, fakat bunlar teknik bakımdan (yani usûl bakımından) birbirlerinden ayrılamayacağı için, faaliyet de bir tek görev veya gaye olarak telâkki edilir.

Önce de söylendiği gibi, gayelerin de kendi aralarında bir hiyerarşi meydana getirmeleri ve her tâlî gayenin daha nihaî ve daha şümüllü bir gayenin parçasını teşkil etmesi, gaye ile faaliyet şekli arasındaki bağlantıyı açıklamaya yardım ediyor. Gulick, “bellibaşlı bir faaliyet şekline göre teşkilâtlandırma, belli bir ihtisastan veya teknikten faydalanan veya muayyen bir mesleğe mensup olan kimseleri bir tek müessese içinde toplar” diyor (8). Bu çeşit bir basit ihtisası gözönüne getirin; meselâ daktiloluk. Makinede yazı yazmak, adale hareketleri arasında bir vasıta-gaye koordinasyonu yaratmak şeklinde beliren bir ihtisastır, fakat vasıta-gaye hiyerarşisi içinde bunun yeri bir hayli aşağı

(6) Op. Cit., Sf, 21

(7) Eğer bu doğruysa, bazı faaliyetlerin bir tek gayeye ilgili bulunmalarından dolayı muhakkak bir tek daireye verilmeleri gerektiği yolunda ileri sürülen iddialar kısır kalmağa mahkûmdur, denilebilir. Meselâ, Bk: John M. Gaus ve Leon Wolcott, “Amme İdaresi ve A.B.D. Tarım Bakanlığı” (Public Administration Service, 1940.)

(8) Op. cit., Sf: 23

kademelerdedir. Makinede yazılan yazının muhtevası ile onu meydana getiren ihtisas arasında hiçbir bağlantı yoktur. İhtisas, sadece, muhtevada “t” harfi gözüktükçe, makinede de çabukça “t” harfine vurabilmek ve “a” harfi gözüktükçe, “a” harfine vurabilmekten ibarettir.

Demek ki, “gaye” ile “faaliyet şekli” arasında bir esas fark değil, bir derece farkı var. Bir “faaliyet şekli” öyle bir harekettir ki, en yakın gayesi, vasıtalar ve gayeler hiyerarşisi içinde aşağı kademelerde bulunur; “gaye” ise, yöneltici değerleri veya hedefleri vasıta-gaye hiyerarşisi içinde yukarı kademelerde bulunan bir hareketler topluluğudur.

Şimdi de, teşkilâtlandırma temeli olarak, “iş sahipleri” ni ve “yer”i gözönüne getirin. Aslında, bu kategoriler “gaye” den ayrı değil, bilâkis onun bir parçasıdır. Bir itfaiye idaresinin gayesi belirtilirken, onun hizmet edeceği bölgeyi de zikretmemeğe imkân yoktur: Meselâ, “X şehrinde yangın dolayısıyla mal mülk kaybını azaltmak”. Bir idarî teşkilâtın hedefleri, görülecek olan hizmetlerin kaplıyacağı saha şeklinde belirtilir. Ekseriya, “gaye” terimiyle birinci unsur kastedilir, fakat aslında, ikinci unsur da, pekâlâ gayenin bir kısmını teşkil eder. Tabîî, hizmet sahası, coğrafi bir bölge şeklinde olduğu gibi, iş sahipleri şeklinde de belirtilebilir. “Değişen faaliyetler”de bulunan bir teşekkülde ise, gayenin üçüncü bir boylamı olarak zamandan bahsedilecektir; yani, gaye, belli bir bölgede (veya belli bir iş sahipleri kütesine) belli bir müddet içinde belli bir hizmetin sağlanması şeklinde olacaktır.

Terminolojiyi böyle açıkladıktan sonra, yapılacak iş, bir teşkilâtın çalışmasında ihtisasa doğru gidiş meselesini yeniden ele almaktır. Artık “gaye”ye, “faaliyet şekli”ne, “iş sahipleri”ne veya “bölge”ye göre kurulmuş bir teşkilâttan bahsetmek doğru olmaz. Aynı teşekkül, bağlı olduğu daha büyük teşkilât biriminin mahiyetine göre, bu kategorilerden herhangi birine girebilir. Multnomah County’de okul çağındaki çocuklar için sağlık hizmetleri gören bir teşekkül, muhtelif durumlara göre şu kategorilerden birine girebilir: (1) eğer, aynı hizmeti bütün Oregon Eyaleti için sağlayan daha büyük bir teşekkülün bir şubesiye, bu takdirde, “bölge” esasına göre kurulmuş bir teşkilât bahis konusudur; (2) teşekkül, eğer, aynı hizmeti bütün okul çağındaki çocukları sağlayan bir büyük teşekkülün şubesiye, bu takdirde, “iş sahipleri” ne göre kurulmuş bir teşkilât bahis konusudur; (3) teşekkül, eğer bir eğitim dairesinin şubesiye, bu takdirde, “gaye”ye veya “faaliyet şekli” ne göre bir teşkilâtlanma bahis konusudur.

Falanca Büro’nun, faaliyet şekline göre kurulmuş bir büro olduğu-

nu söylemek doğru olmaz; A Bürosu, X Bakanlığı *içinde* faaliyet şekli esas alınarak kurulmuş bir bürodur, demek gerekir. (9) Bu son ifadeye göre, A Bürosu, muayyen bir tâlî gayeyle, tâlî bölgeyle veya bir iş sahipleri kütlesiyle bağlı kalmaksızın, X Bakanlığı içinde muayyen bir neviden bütün faaliyet şekillerini içine almaktadır. Bu takdirde, bir şubenin, muayyen bir neviden bütün faaliyet şekillerini içine alması herne kadar akla yakın gelmekte ise de, bu faaliyet şekilleri, aynı zamanda, bakanlığın genel maksadının bazı tâlî gayeleriyle ilgili bulunmaktadır. Yukarıda bahsedildiği gibi, bir eğitim dairesindeki sağlık şubesine te- kabül eden böyle bir durumda, şube hem gaye, hem de faaliyet şekli bakımından ihtisas sahibi olacaktır. Meselâ eğitim dairesi içinde, sağlıkla ilgilenen (tâlî gaye) ve tiptan faydalanan (faaliyet şekli) tek şube sağlık şubesi olacaktır.

“Gaye”, “faaliyet şekilleri”, “iş sahipleri” ve “bölge” terimlerinin doğru kullanılması meselesi çözülsün bile, muayyen bir durumda, birbirine rekabet halinde bulunan bu dört ihtisas temelinden hangisinin uygulanacağı hususunda idare prensiplerinden faydalanmak imkânsızdır. Hükümet Mekanizması hakkında incelenmelerde bulunmak üzere İngilizler tarafından kurulan Komite ise, bu hususta hiç tereddütsüz karar verebiliyordu. Komite, muhtemel teşkilâtlandırma temeli olarak ancak gaye ve iş sahiplerini düşünüyor ve asıl temel olarak da sadece gayeyi alıyordu. Halbuki, ozamana kadar herkes kâh gaye, kâh faaliyet şekilleri üzerinde durmuştu. Bu derece kesin bir düşünüşe yolaçan sebepler pek tatmin edici değil. Hükümet Mekanizması hakkında incelemeler yapan Komite, seçtiği esas için tek sebep olarak şunu ileri sürüyor:

İş sahiplerine göre yapılacak bir teşkilâtlandırmanın eninde sonunda birtakım cüce idarelerin doğmasına zemin hazırlayacağı muhakkak. Çalışmalar muayyen bir vatandaş sınıfına göre tahdit edilir ve buna mukabil bu mahdut sınıfın bütün ihtiyaçlarını karşılayacak bir idare kurmak yoluna gidilirse, her Bakanlığın kendi ihtisası dahilinde bütün vatandaşlar topluluğuna iyi bir şekilde hizmet edebilmesi imkânı ortadan kalkar; asloan şey, her bakanlığın muayyen bir hizme-

(9) Bu ayırma, Gulick'in ihtisas konusundaki tahlilinden de açıkça anlaşılıyor. Fakat, kendisi, bir şehir idaresi içindeki ayrı ayrı dairelerden misâl verdiği ve “iş bölme”den ziyade “faaliyetleri gruplandırmak”tan bahsettiğine göre, bu tartışmasında kategorilerin nisbî mahiyeti açıkça ortaya konmuş olmuyor, demektir.

tin sağlanması üzerinde faaliyetlerini teksif etmesi ve küçük sınıf menfaatlerinin çerçevesi içinde sıkışıp kalmamasıdır. (10)

Bu tahlildeki hatalar hemen göze çarpıyor. Bir kere, muayyen bir hizmetin nasıl belirtileceği üzerinde hiç durulmuyor. İkincisi, meselâ çocuk refahı ile uğraşan bir daireye bağlı çocuk sağlığı idaresi ile sağlık dairesine bağlı bir çocuk sağlığı idaresinin standardlarının aynı derecede yüksek olmayacağı yolunda, hiçbir delile dayanmayan gayet cesurane bir iddia var. Bir şubenin bir daireden öbürüne kaydırılmasıyla faaliyetlerin kalitesinin nasıl olup da düzeleceği veya bozulaacağı hiç izah edilmiyor. Üçüncüsü, teşkilâtlandırmada temel olarak, gaye ile faaliyet şekilleri arasındaki rekabet hakkında da bir hüküm verilmiyor. Bunların her ikisi de «hizmet» gibi çeşitli mânalara gelen bir terim halinde birleştirilmiştir. Komite'nin tavsiyelerinde haklı veya haksız olduğunu burada belirtmek icabetmez; asıl önemli olan husus, Komite'nin, belirli hiçbir mantık veya tecrübe esası olmaksızın, birbirine zıt idare prensipleri arasında bir seçme yapmış olmasıdır.

Gaye ile faaliyet şekillerini karşılaştırarak yapılan tartışmalarda çok daha gözebar mantıksızlık misâlleri bulmak mümkün. Eğer gayet ciddî siyaset ve idare tartışmalarında bahis konusu olmasalardı, bunları burada bahsedilemeyecek kadar gülünç bulabilirdik.

Meselâ, tarım eğitimi hangi makama bağlanmalıdır? Eğitim Bakanlığına mı, Tarım Bakanlığına mı? Bunun cevabı, modern tarım bilgisinin eski metodlarla öğretilmesi ile modası geçmiş bilgilerin en modern, usûllerle öğretilmesi arasında yapacağımız tercihe bağlı. Cevap kendiliğinden ortaya çıkıyor (11).

Fakat, cevap kendiliğinden ortaya çıkıyor mu acaba? Bir tarım eğitimi bürosunun kurulduğunu, bunun başına tarım araştırmalarında ve tarım okullarının idaresinde geniş tecrübe sahibi bir kimsenin getirildiğini ve bütün kadronun da aynı derecede elverişli kimselerden kurulduğunu farzedin. Bu büro Eğitim Bakanlığına bağlandığı takdirde, en yeni metodlarla en köhne bilgileri öğretir, veya Tarım Bakanlığına bağlandığı takdirde en köhne metodlarla en yeni bilgileri öğretir, demek için ortada ne gibi bir sebep var? Böyle bir büronun karşılaşacağı idarî mesele, en yeni metodlarla en yeni tarım bilgisini öğretmekten

(10) **Hükümet Mekanizması hakkında incelemeler yapan Komite'nin Raporu** (H. M. Stationery Office, 1918).

(11) **Sir Charles Harris**, "Ademimerkeziyet", *Journal of Public Administration*, 117-33 (Nisan, 1925)

ibarettir ve büronun şuraya veya buraya bağlanması ile bu meselenin çözülebileceğini kestirmek bir hayli güç. İnsan bir teşekkülün faaliyetlerinin idaresi için şubelerin yer değiştirmesinde bir tılsım olduğu hususunda mistik bir inanca sahipse, o takdirde belki «cevap kendiliğinden ortaya çıkacaktır».

Son yıllarda, idare ilmiyle meşgûl olanlar, bu çekişmeler ve rakip durumlar üzerinde daha çok durmağa başladılar. Meselâ, Gulick, Wallace ve Benson, muhtelif ihtisas şekillerinin çeşitli faydalarını ve mahzurlarını belirttiler ve bunlardan birinin veya öbürünün kabul edilmesi için gerekli olan şartları gözden geçirdiler (12). Bütün bu tahliller nazari bir seviyede yapılmıştır, yani muhtelif şekiller için iddia olunan üstün verimin doğruluğunu gösterecek bilgiler kullanılmamıştır. Fakat, tahliller nazari olmakla beraber, ortada bir nazariye görülmemektedir. Tartışmalar için şumûllü bir çerçeve tesbit edilmediği için, tartışmalar ya yukarıki misâllerde görüldüğü gibi mantikî tek-tarafılığa veya kararsızlığa yolaçmıştır.

İdarî Nazariyenin İçinde Bulunduğu Çıkmaz. Bu makalenin başında belirtilmiş olan dört «idare prensibi» tenkitçi bir gözle tahlil edilmiş oldu. Bunlardan hiçbiri de, tenkitlerden sonra sağlam bir durumda kalmış değil; çünkü herbirinde, türlü şekillerde yorumlanmayacak bir tek prensip yerine, idarî durumlara aynı kolaylıkla uygulanabilecek ve birbirinin zıddı olan iki veya daha çok prensip bulundu.

Üstelik, okuyucu, «merkeziyet» ve «ademimerkeziyet» konusunda şimdiye kadar yapılagelen tartışmalarda da aynı itirazların ileri sürülebileceğini herhalde farketmiştir; ekseriya, bu gibi tartışmaların sonunda, şöyle bir sonuca varılır: «karar alma görevinin merkezîleştirilmesinin birçok faydaları varsa da, ademimerkeziyetin de faydaları inkâr edilemez.»

Bütün bunlardan, bir idare nazariyesinin kurulmasında işe yarayacak bazı enkaz kurtarmak ihtimali var mı acaba? Aslına bakılırsa, hemen hemen herşeyi kurtarmak mümkün. Bütün güçlük, aslında idarî durumları tarif veya teşhis etmek için birer kıstas olan şeylerin «idare prensibi» sayılmasından doğuyor. Şüphesiz, iyi bir ev plânında tuale yer için ayrılacak sahanın da çok önemi var; fakat, öbür mülâha-

(12) Gulick, "Teşkilâtlandırma Nazariyesi Hakkında Notlar", Sf. 21-30 Schuyler Wallace, "Federal Hükûmette Bakanlıklara Ayırma" (Columbia University Press, 1941). George C. S. Benson, "Milletlerarası İdarî Teşkilât", 1, Public Administration Review, 473-86 (1941) Sonbahar Sayısı).

zaları bir tarafa bırakarak, sadece mümkün olduğu kadar geniş bir tualet yeri sağlamak düşüncesiyle yapılan bir plân, en azından, muayenesiz bir plân olur. Bunun gibi, komite birliği, gayeye göre ihtisas ve ademimerkeziyet, verimli bir idarî teşkilât kurmak bakımından hep önemli hususlardır. Fakat bunlardan hiçbiri, idarî tahlilciye rehberlik edecek kadar önemli olamaz. İdarî teşkilâtların işleyişinde olduğu gibi, kuruluşlarında da rehberlik edecek olan kıstas şumûllü bir verim kıstası olmalıdır. Bir mimarın, geniş bir tualet yerinin faydaları ile bir oturma odasının faydalarını karşılaştırması gibi, idarede de birbiriyle çelişen faydalar mukayese edilmelidir.

Bu tutum, eğer doğru bir tutumsa, idarî meseleler hakkındaki günlük edebiyata karşı bir itham mahiyetini taşıyor. Bu bölümde zikredilen misâllerin açıkça gösterdiği gibi, idarî tahlillerin çoğunda bir tek miyar seçilmekte ve bu, bir idarî duruma uygulanarak tavsiyelere varılmaktadır; aynı derecede doğru, fakat zıt olarak gözüken ve o duruma aynı kolaylıkla uygulanabilecek olan öbür miyarlar da bile bile ihmâl edilmektedir. İdarenin doğru bir şekilde incelenebilmesi için, eldeki konuyla ilgili *bütün* teşhis miyarlarının belirtilmesi, bütün idarî durumun eldeki miyarların hepsine göre tahlil edilmesi ve eğer, ekseriya olduğu gibi, miyarlar birbirleriyle çatışmakta ise, herbirine verilecek önemi tesbit etmek üzere araştırma müesseselerinin kurulması gerekir.

İdare Nazariyesi Hakkında Bir Görüş

Bu kısmın kademe kademe ele alınması gerekiyor. Birincisi, böyle bir tahlil maksadıyla idarî durumların tarifine neler girmektedir? İkincisi, muhtelif miyarların genel çerçeve içine yerleştirilmesi için bunların önem sırası nasıl tâyin edilebilir?

İdarî Durumun Tarifi : Bir ilimde prensiplerin ortaya çıkabilmesi için o ilmin birtakım kavramlara sahip olması şarttır. Yerçekimi kanununun tesbit edilmesinden önce, «hızlanma» ve «ağırlık» kavramlarının bilinmesi elzemdi. İdare nazariyesi bakımından yapılacak ilk şey, nazariye ile ilgili olarak idarî durumların tarifine yarayacak kavramları tesbit etmektir. Bu kavramların ilmen faydalı olabilmesi için, gerçeğe uygun olması, yani tecrübe ile müşahede edilebilen olaylardan ve durumlardan alınması şarttır. Bu makalenin başında verilen «yetki» tarifi, böyle gerçeğe uygun bir tarif misâli olarak sayılabilir.

Bir teşkilâtın ilmî bir tarifi nasıl olur? Böyle bir tarif, teşkilât içindeki her şahsın ne gibi kararlar alacağını ve bu kararları alırken han-

gi tesirlere tâbi olduğunu açıkça belirtmelidir. İdarî teşkilâtlar hakkında şimdi mevcut olan tarifler bu ölçüden çok uzak kalmaktadır. Ekserisi, muhtelif makamlara görevlerin verilmesiyle ve şekli bir yetki bünyesinin tesbitiyle yetinmektedir. Teşkilât içindeki öbür tesir neveleri ve irtibat sistemleri ihmâl edilmektedir (13).

Meselâ, «Falânca daire üç bürodan müteşekkildir. Birinci büronun görevi şudur, ikinci büronun görevi şudur, üçüncü büronun görevi de şu» demek neye yarar? Teşkilât tertibinin işleyip işlemediği hakkında böyle bir tariften insan ne öğrenebilir? Tabii pekâz şey. Tarif, kararların ne dereceye kadar büro kademesinde veya daire kademesinde merkezîleştirildiği hakkında hiçbir fikir vermiyor. Dairenin bürolar üzerindeki (muhtemelen hudutsuz olan) yetkilerin fiilen ne dereceye kadar kullanıldığı ve bu sırada nasıl bir mekanizmadan faydalandığı hiç belirtilmiyor. Üç büronun koordinasyonu için ne gibi bir irtibat sisteminin kullanıldığından bahsedilmediği gibi, büroların gördükleri işlerin mahiyeti icabı ne dereceye kadar bir koordinasyona ihtiyaç gösterdikleri de söylenmemektedir. Bürolarda çalışan kimselerin ne gibi bir eğitim gördükleri ve bu eğitim sayesinde büro içinde ne dereceye kadar yetki devredildiği hiç anlaşılmıyor. Kısacası, idarî teşkilâtların sadece görevler bakımından ve yetki hatlarına göre tarif edilmesi idarî tahlillerin maksadına tamamen aykırı düşmektedir.

Meselâ, «merkeziyet» terimini düşünün. Muayyen bir teşkilâtın faaliyetlerinin «merkeziyetleştirilmiş» veya «ademimerkezîleştirilmiş» olduğu nasıl tâyin edilmektedir? Taşra dairelerinin bulunması ademimerkeziyet bakımından bir şey ifade eder mi? Aynı ademimerkeziyet işi, merkezdeki bir dairenin büroları arasında da yapılamaz mı? Merkeziyet hakkında yapılacak bir tahlilin gerçeğe uygun olabilmesi için, teşkilât içinde karar alma yetkisinin nasıl dağıtılmış olduğu ve aşağı kademelerdeki kararlara tesir etmek üzere yukarı kademelerde kullanılan nüfuz vasıtalarının nelerden ibaret bulunduğu incelenmiş olmalıdır. Böyle bir inceleme, muhtelif kademelerdeki teşkilât birimlerinin coğrafi dağılımlarını belirtmekten çok daha karışık bir iştir ve karar alma faaliyetlerinin gerçek mahiyetini açıkça ortaya koyacaktır.

İdaredeki tarifler, ekseriya, sathî, aşırı derecede basitleştirilmiş ve

(13) Macmahon, Millett ve Ogden tarafından yazılan ve yukarıda zikredilen monografi, idarî tarifler bakımından istenen inceliğe, idare ilmi sahasındaki öbür yayınlardan daha çok yaklaşmaktadır. Meselâ, merkez ve taşra teşkilâtları arasındaki münasebetler bakımından Sf: 233-36'ya bakınız.

gerçek durumdan uzak olurlar. Bu tariflerde, yetki mekanizmasıyla fazla meşgûl olunur ve teşkilât içindeki davranışlara tesir eden ve aynı derecede önemli olan öbür hususlar gözönünden uzak tutulur. Bunlarda, karar alma görevinin fiilen hangi makamlarda bulunduğunu araştırmak zahmetine girilmemiştir. «Yetki», «merkeziyet», «kontrol çevresi» ve «görev» gibi kavramlardan bahsedilmekle yetinilmiş ve bu terimlerin gerçek durumlarda ne gibi şeylere tekabül ettikleri bir kenara bırakılmıştır. İdarî tarifler daha esaslı bir seviyeye erişmedikçe, işe yarar idarî prensiplerin bulunacağı ve doğrulanacağı umulmamalıdır.

Bunlardan, idarî teşkilâtların tamamen şekli bir tarifini yapmanın imkânsız olduğu mu anlaşılmalıdır? Ayrıca, tariflerin tam olabilmesi için teşkilâtta alınan kararların muhtevassından da bahsetmek muhakkak lâzım mıdır? İdarî nazariye konusundaki bilgilerimizin bugünkü haliyle böyle bir soruyu cevaplandırmak hemen hemen imkânsız. Muhakkak olan bir şey var: İdarî prensiplerin uygulanmasında, muhteva meselesi, şimdi zannedildiğinden çok daha büyük bir rol oynamaktadır. İdare hakkında yazılan kitaplarda bu husus da, artık, yavaş yavaş kabul edilmektedir. Mooney ve Reilley'den başlayarak, Gulick'ten ve Başkanlık Komitesi'nin tartışmaları sırasında yazılan eserlerden geçip Schuyler Wallace ve Benson'a kadar gelen yayınlara bir göz atılacak olursa, «idare prensipleri»nden muhtelif prensiplerin uygulanabilmesini mümkün kılan şartlara doğru bir kaymanın mevcut olduğu görülür. Son yayınlarda, artık, «teşkilât gayeye göre kurulmalıdır» gibi sözlere pekaz rastlanıyor; daha ziyade, «şu şu şartlar altında, gayeye göre teşkilâtlandırma daha iyi olur» denilmektedir. İdarî nazariyeler ve idarî tahlil, idaredeki atasözlerinin uygulanmasını engelleyen bu şartlara doğru yönelmeli ve böylece, atasözlerinin yerine geçecek asıl prensipleri araştırmalıdır.

İdarî Durumların Teşhisi, Herhangibir müsbet teklifte bulunmadan önce, biraz geriye gitmek ve idarî nazariyelerdeki hükümlerin tam mahiyetini daha yakından incelemek elzemdir. İdare nazariyesi, bir teşkilâtın nasıl kurulacağı meselesi üzerinde durur ve çalışmaların verimli olabilmesi için bu teşkilâtın nasıl çalıştırılması gerektiğini araştırır. «İyi» idarenin rasyonel mahiyetinin tabii bir sonucu olan temel bir idare prensibi şu şekilde belirtilebilir: aynı miktarda masrafı gerektiren muhtelif şıklar arasında, idarî hedefleri en fazla gerçekleştirecek olan şık seçilmelidir; bunun gibi, aynı derecede başarı sağlayan şıklar arasında en az masraflı olanı seçmek icabeder. Nadir vasıtalarla azamî başarı sağlamak yolundaki gayretleri rasyonelleştirmek gayesini gü-

den her faaliyette bu «verim prensibi»ne rastlanacağına göre, iktisadî nazariyelerde olduğu gibi, idarî nazariyelerde de bunun ortaya çıkması tabiidir. Böylece, klâsik «iktisadî adam» tipinin yanında bir de «idarî adam» tipi belirmiş olmaktadır (14).

Aslında, verim «prensibi»ni bir prensipten ziyade bir tarif saymak daha doğru olur: bu, «iyi» ve «doğru» idarî davranışla neyin kastedildiğini gösteren bir tariftir. Başarıların azamî dereceye *nasıl* çıkarılacağını bu tarif göstermiyor; burada, sadece, idarî faaliyetlerde hedefin böyle bir azamî başarı olduğu ve idarî nazariyeler yoluyla böyle bir azamî başarıyı sağlayacak şartların belirtilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

O halde, idarî bir teşkilâtın başarı seviyesini tâyin eden âmiller nelerdir? Bunları eksiksiz saymak imkânsız olmakla beraber, bazı kategorileri belirtmek mümkün. Meseleyi ele almak için belki de en iyi yol, idarî teşkilâtın bir tek mensubunu gözönünde tutmak ve onun veriminin miktarını ve kalitesini tahdit eden hudutların neler olduğunu araştırmaktır. Bu tahditler arasında, o şahsın (a) iş görme kabiliyetine tesir eden tahditler ve (b) doğru karar alma kabiliyetine tesir eden tahditler bulunuyor. Bu tahditler ortadan kaldırıldıkça, idarî teşkilâta yüksek verim hedefine yaklaşmış olmaktadır. Mücerret olarak düşünülürse, aynı bilgilere, aynı hedeflere ve aynı değerlere sahip iki kimse- nin muayyen bir hareket hattını ancak bir tek şekilde kararlaştırmaları mümkündür. Demek ki, idarî nazariyeler, teşkilât içindeki kimse- nin işe başlarken haiz olduğu kabiliyetleri, bilgileri ve değerleri tâyin eden âmiller üzerinde durmalıdır. İşte, idare prensiplerinin meşgul olması gereken rasyonellik «tahditleri» bunlardır.

Fert, bir yandan, kendi şuur sahası dışında kalan kabiliyetlerin, alışkanlıkların ve reflekslerin tahdidini hissetmektedir. Meselâ, iş görme sürati, işçinin ellerinin çabuk işlemesine, göstereceği tepkilerin çabukluğuna veya kuvvetine bağlıdır. Karar verme sürati ise, zihnin işle- yiş süratine, basit aritmetik bilgisine vesair hususlara bağlı kalacaktır. Bu konuda, idare prensipleri insan vücudunun fizyolojisi ile meşgul olmalı ve iş eğitimi ve alışkanlık kanunları üzerinde durmalıdır. Tay- lor'u takip edenler tarafından en fazla işlenen saha buçur; zaman ve ha-

(14) Verim prensibinin daha yakından incelenmesi ve bunun idarî nazariyeler için- deki yerini tayin edilebilmesi için Bk: Clarence E. Ridley ve Herbert A. Simon: **Belediye Faaliyetlerinin Ölçülmesi** (International City Managers' Association, 2nd ed., 1943), bilhassa I. Bölüm ve ikinci baskının önsözü.

reket incelemeleri, alıştırma temrinleri gibi usûller de bu sahada geliştirilmiştir.

Fert, bir yandan da, kendi değerlerinin ve gaye hakkındaki telâk-kilerinin tesiri altındadır ve karar verirken bunların varlığını daima hisseder. Teşkilâta olan bağlılığı sağlamsa, kararları, teşkilât için tesbit edilen hedefleri onun da benimsemiş olduğunu gösterecektir; böyle bir bağlılık yoksa, idarî verim şahsî sebeplerin müdahalesine maruz kalacaktır. Çalıştığı büroya çok bağlıysa, bu takdirde alacağı kararlar hep büro lehine olacak ve bazan o büronun bağlı olduğu dairenin zarar görmesine yolaçacaktır. Bu konuda, idare prensiplerinin, bağlılığı ve maneviyatı tayin eden âmiller üzerinde durması, önderlik ve teşebbüs kabiliyetine dikkat etmesi ve ferdin teşkilât içindeki bağlılıklarının tanzimi meselesini ele alması gerekmektedir.

Üçüncü olarak, fert, işiyle ilgili şeyler hakkındaki bilgisinin tahdidine tâbidir. Bu, hem karar için gerekli olan temel bilgiler bakımından, (köprü plânı çizen bir kimsenin mekanikteki temel kaideleri bilmesi gerekir), hem de muayyen bir durumdaki karar alma işini kolaylaştıracak günlük bilgiler bakımından doğrudur. Bu konuda, idarî nazariyelerin şu gibi temel meselelerle meşgul olması gerekir: İnsan zihninin bir araya getirebileceği ve hazmedebileceği bilgi miktarının hudutları nedir? Bilgiler ne kadar çabuk hazmedilebilir? Toplum içindeki meslek kuruluşları arasında hâkim olan bilgi ihtisası ile idarî teşkilât içindeki ihtisas nasıl birbirine bağlanabilir? Bilgileri, karar-alma noktalarına kadar götürecek olan irtibat sistemi nasıl olmalıdır? Hangi çeşit bilgiler kolayca nakledilebilir, hangileri nakledilemez? Teşkilât içinde ihtisasa doğru gidişin, bilgilerin nakledilişi üzerindeki tesiri nedir? Belki bütün bunlar, idarî nazariyeler için henüz tamamen "meçhul diyarlar" halindedir ve şüphesiz, bu sahada yapılacak araştırmalar, idaredeki atasözlerinin gereği gibi uygulanması meselesini bir hayli aydınlatacaktır.

Bu tahditler üçgeni, rasyonellik sahasını belki de tam bir şekilde kaplamıyor ve muhtemelen daha başka hususların da buna eklenmesi gerekiyor. Ne olursa olsun, yukarıda sayılan hususlar, doğru ve birbiriyle çelişmeyecek idare prensiplerinin bulunması için gözönünde tutulacak hususları göstermeğe yarayabilir.

Akılda tutulması gereken bir şey de, bu rasyonellik hudutlarının, değişebilen hudutlar oluşudur. Herşeyden önce, bu gibi hudutların varlığının bilinmesi bile, onların mahiyetini değiştirecektir. Meselâ, mu-

ayyen bir teşkilâta, küçük küçük şubeler içindeki bağlılık gruplarının, o müessese içindeki rekabet havasını zararlı bir dereceye götürdüğü'nün anlaşıldığını farzedin. Bu takdirde, teşkilât içindeki fertlere bağlılık aşıl原因 ve küçük şubelerde çalışanların müessesesinin genel gayelerine bağlanmalarını sağlayan bir eğitim programı, o teşkilât içindeki rasyonellik hudutlarının son derece genişlemesine imkân verebilir. (15)

Bu arada zikredilecek bir husus da, şimdi "rasyonel davranış"tan bahsedildiği zaman, bununla teşkilâtın genel gayelerine göre bir rasyonelliğin kastedilmiş olmasıdır; fertlerin gayeleriyle teşkilâtın gayeleri arasında meydana gelen fark yüzünden ortaya çıkan ve rasyonel olmayan unsurlar da idarî nazarilerin meşguliyet sahasına girmelidir.

Son bir müşahede olarak şunu söylemek mümkün: idarî nazariyeler rasyonelliğin rasyonel olmayan tahditleriyle meşgul olduğuna göre, rasyonellik sağlanan saha ne kadar geniş olursa, idarî teşkilâtın kesin şekli de öneminden okadar kaybeder. Meselâ, plân hazırlama veya tasarlama görevi sonunda ortaya çıkan yazılı plân, eğer şahıstan şahsa kolayca nakledilebilecek bir plânsa, bu takdirde, plân hazırlama veya tasarlama görevinin teşkilât içinde şu veya bu makama bağlanması durumu değiştiremeyecektir. Bu gibi hallerde, tek ihtiyaç, plâna otoriter bir statü verecek olan usûllerin bulunmasıdır ve bunu da muhtelif yollarla yapmak mümkündür. Bu takdirde, plânlama ve tasarlama şubesinin nereye bağlanacağı hususunda yapılacak tartışmalardan bir sonuç çıkmıyacağı gibi, varıl原因 olan karar, iyi idare sağlayacak olan mücerret prensiplere değil, teşkilât içindeki şahıslara, onların bu konuda gösterecekleri şevke veya isteksizliğe bağlı kalacaktır. (16)

(15) Böyle bir eğitimden nasıl faydalanılabileceğine bir misâl görmek için, Bk: Herbert A. Simon ve William Divine, "İdarî Bir Tecrübeye Beşerî Unsurların Kontrol Altına Alınması", 1, Public Administration Review, 487-92 (1941) Sonbahar Sayısı).

(16) Meselâ, Bk: Robert A. Walker, Şehir İdarelerinde Plânlama Görevi (University of Chicago Press, 1941) Sf: 166-75.

Walker, plânlama teşekkülünün en yüksek yürütme uzvuna bağlanması üzerinde ısrarla duruyor. Fakat, kendisi, savunduğu fikirleri şöyle bir zayıf esasa dayandırıyor: "plânlama teşekkülü hükümet bünyesi dışında kaldıkça, memurlar, dışarıdan gelen plânları kendi sorumluluklarına ve yetki sahalarına bir müdahale şeklinde görecektir." Bu "karşı koyma", aslında, tam bir rasyonel olmayan bağlılık çeşididir ve bütün öbürleri gibi bunun da değiştirilmesi mümkündür.

Öte yandan, kararların alınmasında, irtibat, inanç ve bağlılık gibi âmillerin önemli bir rol oynadığı hallerde, teşkilâta karar alma yetkisinin hangi makama verileceği meselesi büyük bir önem taşır. Meselâ, orduda karar alma yetkisinin verilmesinde kullanılan usûl, her kararın öbür kararlarla koordine edilebilecek bir seviyede alınmasını otomatik bir şekilde sağlamaktadır (hiç olmazsa, fiilî muharebeden önceki durum budur).

Miyarların Önem Sırasını Tayin etmek. Demek ki, idarenin atasözleri incelenirken yapılacak ilk şey, idarî teşkilâtın tarifinde, yukarıda bahsedildiği şekilde, bir terimler silsilesi kurmaktır. Bundan sonra bahsedilen ikinci adım ise, idarî teşkilâtın gözden geçirilmesinde önem verilecek olan miyarların tam ve şumûllü bir şekilde sayılmasıdır. Şimdi kullanılan "idarî atasözleri" ise, bu miyarların ancak küçük ve sistemsiz bir kısmını teşkil etmektedir.

Bu iki iş de yapıldıktan sonra, miyarları önem sırasına göre sıralamak kalıyor. Miyarlar veya "atasözleri", birbirleriyle rekabet veya çelişme halinde olduklarına göre, sadece bunları belirtmekle mesele bitmiş oluyor. Meselâ, teşkilâta yapılacak bir değişiklik sonunda kontrol çevresinin değişeceğini bilmek, o değişikliği haklı göstermek için kâfi gelmez. Bu kazanç ile hiyerarşi içindeki yukarı ve aşağı makamlar arasında temasın kaydedilmesinden doğacak mahzurlar karşılaştırılmalıdır.

Bu bakımdan, idarî nazariyelerin, bu miyarlara verilecek olan önem sırasıyla da uğraşması ve muşahhas bir durumda bunların nisbî meselesi üzerinde durması gerekiyor. Bu, hiç de boşlukta çözülebilecek bir mesele değil. Masa başına oturup idare hakkında söylenen hikmetler-ki, bu makale de bunlardan biridir-bu yönde bundan daha fazla faydalı olamaz. Şimdi ihtiyaç duyulan şey, muhtelif idarî tertiplerin ne dereceye kadar arzuya şayan olduklarını belirtecek âmpirik bir araştırma ve deneme faaliyetidir.

Bu araştırma için metodoloji çerçevesi, verim prensibiyle tayin edilmiş oluyor. Yürüttüğü faaliyetler objektif bir değer biçmeye elverişli görünen bir idarî teşkilât incelendiği takdirde, bu teşkilât içindeki tertiplerin değiştirilmesiyle ortaya çıkacak olan başarı değişiklikleri de müşahedeye tâbi tutulabilir ve tahlil edilebilir.

Bu şekilde yapılacak araştırmaların başarılı olabilmesi için iki tane elzem şart var. Birinci şarta göre, incelenecek olan idarî teşkilâtın hedefleri muşahhas bir şekilde tâyin edilmelidir; böylece, bu hedeflere

göre ifade edilecek olan sonuçları doğru bir şekilde ölçmek mümkün olacaktır. İkinci şart ise, incelenen hususu gereği gibi tecrit edebilmek için mutad deneme şartlarının yerine getirilmesi ve teşkilât içinde aynı zamanda faaliyette bulunan öbür unsurların incelenen hususu perdelemesinin önüne geçilmelidir.

«İdarî deneme» adı verilen incelemelerde bu iki şartın kısmen de olsa yerine getirildiği pek nadirdir. Yasama uzvu tarafından bir idarî teşekkülün kurulması, bu teşekkülün de beş yıl yaşadktan sonra lağvedilmesi üzerine bu konuda yapılacak bir tarihî incelemeye «idarî deneme» adını vermek doğru olmaz. Amerika'nın modern yasama tarihinde, bu çeşit «deneme»ler pek boldur; eyalet devletlerindeki hatipler, kendi bölgelerinde de bu çeşit bir iş yapılacağı zaman, komşu eyaletteki tecrübelerden bahsederek bazı hareketlere engel olabilirler ama, ilmî araştırmacı, bu olaylardan, objektif delil olarak pek az şey elde edebilir.

İdare hakkında yazılan eserlerde, metodolojinin bu temel şartlarına cevap veren bir kaç araştırma bulmak mümkün; bunlar da daha çok teşkilâtlandırma konusunda yapılan araştırmalardan ibaret. En başta, verimin teknolojik şartlarını tâyin etmeğe uğraşan Taylor grubu geliyor. Belki de bu meselede, Taylor'un madenlerin kesilmesi konusunda bizzat yaptığı yorucu incelemelerden daha iyi bir misâl olamaz. (17)

İdarenin beşerî ve sosyolojik veçheleriyle uğraşan incelemeler teknolojik mahiyetteki incelemelerden de nadir. Bunların en önemlileri arasında, İngiltere'de Birinci Dünya Harbi sırasında başlayıp nihayet Westinghouse tecrübeleriyle en yüksek noktaya erişen ve «yorulma» konusu üzerinde yapılan incelemeler var (18).

Âmme idaresi sahasında, bu gibi tecrübeler için gösterilebilecek hemen hemen tek misâl, içtimaî yardım işleriyle uğraşan kimselere ne kadar görev verileceğini tesbit etmek için yapılan incelemelerdir (19).

(17) F. W. Taylor, **Madenleri Kesme Sanatı Hakkında** (American Society of Mechanical Engineers, 1907).

(18) Büyük Britanya Mühimmat Bakanlığı, Mühimmat İşçilerinin Sağlığı Hakkında İncelemeler Yapan Komite'nin Nihai Raporu, (H. M. Stationery Office, 1918); Roethlisberger ve William J. Dirkson, **İdare Makamı ve İşçi** (Harvard University Press, 1939)..

(19) Ellery F. Reed, **İçtimaî Yardımın Maliyetini Azaltmak Yolunda Bir Tecrübe** (American Public Welfare Administration, 1937); Rebecca Staman, «İçtimaî Yardım İşlerinde Her Memurun Kaldırabileceği En İktisadî İş Yükü Nedir?»

Bu dağınık misâller dışında, idarî teşekküller üzerinde yapılan incelemeler, şartları kontrol ederek yapılmadıklarından ve sonuçlar da objektif bir şekilde ölçülmediği için, en sonda ieriye sürülen tavsiyeler ve fikirler, «idare prensipleri»nden hareket edilerek yapılan *a priori* muhakemelere dayanmaktaydı. Bu şekilde elde edilen «prensipier'in de neden birer atasözü olmaktan ileri geçemeyeceği daha önce belirtilmişti.

Belki de burada ileri sürülen çalışma programı pek geniş ve hattâ biraz da Don Kişot'varî gözükecek. Buna girilirken, takip edilecek yolun ne derece uzun ve dönemeçli olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Mamafih, bundan başka da yapılacak şey yok. Tabii, ne idareciler, ne de idare nazariyeleriyle uğraşanlar eldeki atasözlerinin sağladığı zayıf tahlil vasıtalarıyla yetinemezler. Ayrıca, burada yapıldığı gibi, bu atasözlerini altüst etmedikçe faydalı tahlil vasıtalarına kavuşmanın imkânsız olduğu da unutulmamalıdır.

Belki, idarenin bir «ilim» olamayacağı ileri sürülerek bu söylenenlere itiraz edilecek ve idarenin konusunun bir «sanat» olmaktan ileri geçemeyeceği iddia olunacaktır. Bunun yanlışlığını veya doğruluğunu araştırmak bu makalenin sahası içine girmez. İdaredeki prensiplerin ne derece «kesin» bir hâle getirilebileceğini ancak tecrübe gösterecektir. Fakat bu prensiplerin mantikî olup olmayacaklarını tartışmağa hiç lüzum yok. Bir «sanat» bile, sadece atasözleri üzerine kurulamaz.

4, Social Work Technique, 117-21, (Mayıs - Haziran, 1938); Chicago İctimai Yardım İdaresi: **«İyi Bir Kadro, İdarede Tasarruf Sağlar**, (American Welfare Association, 1939); Constance Hastings ve Saya S. Schwartz: **«İctimai Yardım İşlerinde Verimli Bir İdare Sağlamak Maksadıyla Yardım İşleriyle Uğraşan Kimselere Düşen İş Yükü** (Philadelphia County Board of Assistance, 1939); Simon ve Yardımcıları: **İctimai Yardım Dairesinde Memurlara Düşen İş Yükünün Tayini** (Bureau of Public Administration, University of California, 1941).