

AMME İDARESİNİN PRENSİPLERİ

Yazan Prof. Marshall E. DIMOCK

Türkçeye/çeviren : Nermin Abadan

Siyasal Bilgiler Fakültesi
İdare Hukuku Asistanı

Türkiye Matbaacılık ve Gazetecilik A. O. - Yeni Matbaa Ankara

T A K D İ M

Âmme idaresi Birleşik Amerika'da müstakil fakültelerin kurulmasını gerektiren çeşitli cepheli bir ilim haline gelmiştir. Prof. Marshall E. Dimock bu sahanın dünya çapında birkaç büyük otoritesinden biridir.

Marshall Dimock, Birleşik Devletlerin idaresinde yüksek mesuliyetler aldığı gibi, gerek Amerika gerek İngiltere'de birçok büyük hususî teşebbüsler, teşkilâtlarını düzeltme bakımından sayın profesörün fikrinden faydalanmışlardır. İngiliz Posta idaresi ile BBC Radyo idaresi bunlar arasındadır.

Marshall Dimock'un Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsünün Ko-direktörü sıfatıyla memleketimizde bulunması fırsatını ganimet bilerek Siyasal Bilgiler Fakültesinde de ders vermesini rica ettik. Bu eserle, profesörün lütufkâr müsaadesiyle âmnenin istifadesine sunulmuş bulunuyor. Kıymetli meslektaşımıza bütün arkadaşlarımın teşekkürlerini burada ifade etmekle bahtiyarım.

Prof. Dr. Yavuz Abadan

10/5/1954

Ö N S Ö Z

İdarenin bir sanat olduğu ve tabiatın bazı fertlere esrarlı bir şekilde idarecilik hassalarını bahşettiği tarzındaki eski zihniyet süratle yerini daha rasyonel fikirlere terketmektedir. Bu yeni fikirlere göre idare kabiliyetini geliştiren esaslar keşfi mümkün prensiplerdir. Bu prensipler bugün milletler, müesseseler, fertler, hattâ milletlerarası topluluklar tarafından kullanılmaktadır.

Son zamanlarda âmme idaresi hakkındaki bilgilerimiz önemli şekilde artmıştır. Buna bir yandan tecrübe sahibi kimselerin amprik bilgi ve müşahedeleri sebep olmuştur. Diğer yandan sosyolog, antropolog, psikolog, mühendislerle işbirliği ve araştırmalar yapan siyasî ilimler bilginleri de bu bilgi şubesinin zenginleşmesine âmil olmuşlardır. Frederick W. Taylor ve Henry Fayol gibi müelliflerin şöhrete kavuşturdıkları mühendislik görüşüne, psikoloji ve saiklendirmeğe değer veren Mary Parker Follet ve Elton Mayo gibi piştar bilginler beşerî münasebetler görüşünü katmışlardır.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin cömert bir teklifi ile yayınlanan bu ders notlarından ibaret kitabımda, âmme idaresinin bazı prensiplerini, geniş ölçüde başkaların tahliline, kısmen de uzun yıllar boyunca bir idareci sıfatıyla edindiğim şahsî tecrübelere dayanarak izah etmeğe çalıştım.

Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünün ilk öğretim yılı sırasında vermiş olduğum «Âmme idaresinin prensipleri» adlı derslerimi bu onsekiz bahis içinde toplamış bulunuyorum. Bunları eşimle birlikte «Public Administration» (Rinehart and Co., New York, 1953) adlı eserimi tamamlamak üzere müştereken kaleme almış durumdayız. Bu sebeble daha etraflı ve geniş malûmat ihtiva eden kitabımda temas etmiş olduğum bazı prensipleri burada tekrar etmedim. Meslektaşlarım sözü geçen dersnotların tek başına da bir hizmet göreceklere dair olan kanaatlerini izah ettiler. Ben de cesaret alarak notların neşrine muvafakat ettim.

«Âmme idaresi prensipleri» dersimde asistanlığımı ve bu dersleri türkçeye tercüme etmiş olan Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku Asistanı Bayan Nermin Abadan'a derin minnettarlığımı ifade etmek isterim; ayrıca tercümeği gözden geçiren Siyasal Bilgiler Fakültesi Anayasa Profesörü Bahri Savaş ile bu ders notları ingilizcede kaleme almış olan karım Gladys Ogden Dimock'a da derin şükranlarımı bildirmek isterim. Nihayet bu ders notların basılmasına tavassutta bulunan Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Âmme idaresi Enstitüsündeki bütün meslektaşlarıma teşekkürlerimi ifade etmeği borç bilirim.

Marshall E. Dimock
Ankara, 8 Mayıs 1954

İ Ç İ N D E K İ L E R

	<u>Sahife</u>
I — Âmme idaresinin unsurları	1 - 4
II — İdarenin değişen unsurları	5 - 11
III — Gayelerin tayini	12 - 18
IV — İdareci ve kanun	19 - 26
V — Teşkilâtlandırmanın gayeleri	27 - 34
VI — Teşkilâtın kademeleri	35 - 44
VII — Liderlik görevi	45 - 53
VIII — Malî idare	54 - 62
IX — Personel görevi	63 - 72
X — İcraî mesuliyetler	73 - 83
XI — Dahilî vazifelerin tevkili	84 - 93
XII — Ameliyelerin ademi merkezîyetçi bir sisteme göre icrası	94 - 102
XIII — Dinamik bir ameliye olarak koordinasyon	103 - 110
XIV — İrtibât vasıtası olarak teftiş	111 - 118
XV — Verimliliğin başarılması	119 - 126
XVI — Halkla münasebetin tanzimi	127 - 134
XVII — Bürokrasi ifratlarının giderilmesi	135 - 142
XVIII — İdarî programları gerçekleştirme hususunda yapılacak işler	143 - 149

ÂMME İDARESİNİN PRENSİPLERİ

I

ÂMME İDARESİNİN UNSURLARI

Âmme idaresi hükümet programlarının icrasıyla ilgili her şeyin incelenmesi demektir. Her memlekette işlerin çoğu bu sahadaki meharete bağlıdır; bu husus bilhassa sür'atli bir iktisadî ve siyasî ilerleme yolunda olan milletler için doğrudur.

İdarenin prensipleri, müessir iş görme hususunda emin bir kılavuz vazifesini görebilen, tecrübe ile sabit ve genel bir uygulama sahasına sahip olan kaidelerdir. Bu kursta âmme idaresinin prensiplerini inceleyen, aşağıdaki gayeleri göz önünde tutacağız:

1. Daha çok ihtisasa dayanan diğer kurslar için bir temel sağlamak.
2. Fertlerle, programların daha iyi bir şekilde birbirini tamamlamalarını sağlamak.
3. Geniş bir görüşten hareket ederek, bu kursa gelenleri idarî hiyerarşide daha geniş sorumluluk taşıyan mevkiler için elverişli bir hale getirmek.
4. Kendisine işbirliği, şahsî çalışma ve teşebbüs kaabiliyeti hususlarında güvenilebilecek olan işteşindeki memurun rolünü belirtmek.
5. Güç ve çeşitli beşerî meseleleri yeni bir ışık altında müतालâ etmek şartile mevzuumuzun hudutlarını genişletmek. Bunu yaparken insanları sıkı çalışmağa, tam mânasile işbirliği yapmağa ve kendilerine bir değişmenin faydalı olduğu ispat edildiği takdirde, mevcut usulleri tâdil etmeğe teşvik edeceğiz ve bununla ilgili problemleri inceliyeceğiz.

Bununla beraber toplumsal bilginin bazı sahalarda hâlâ eksik olduğu ve acele çözülmesi gereken birçok meselenin cevaplarının bizce henüz bilinmediğini kabul etmek zorundayız. Bu meselelerden biri de müesseselerin teşkilâtlandırma ve çalıştırma metodları hızla ıslah edildiği

zaman, sosyal değişikliğe nasıl ayak uydurulabileceğidir. Bu kursa ve Enstitüye hâkim olacak ana fikir de budur.

İlk bakışta âmme idaresi basit bir mevzu gibi görünür; fakat tatbikat sırasında bunun karışık bir konu olduğu hemen anlaşılır. Buna da sebep âmme idaresiyle ilgili pek çok unsurun mevcut olmasıdır. Bu unsurların teker teker her idarecide veya bütün bir millette uygun bir muvazeneye kavuşturulması insanlık tarihinin en zor işlerinden biridir. Bu sebeple, başarılı bir âmme idaresini geliştirmek yolunda atılacak ilk adım, bu ilgili unsurları mümkün olduğu kadar tam ve doğru bir tarzda tahlil etmektir.

Âmme idaresi bir vetireler (process) sırası olarak düşünülebilir; bu takdirde evrensel bir uygulama sahası kazanır. Buna karşılık âmme idaresi bir müesseseler grubu olarak da tasavvur edilebilir, o zaman uygulanma sahası tahdit edilmiş olur.

Bu kursta hâkim olan görüş vetireler sırası (process) görüşüdür. Teşkilâtlandırmanın, piânlaştırmanın, yetki devretmenin, koordine etmenin ve idarî vetirelerle ilgili bütün diğer işlerin nasıl yapılacağını biliyorsanız, programları da, kamusal veya özel diye adlandırılmış olmalarına yahut işin mes. New York veya Yeni Delhi'de olup olmadığına bakmaksızın, uygulayabilmeniz gerekir. Maharetlerin insandan insana nakil olunabileceğini ve ferdî ehliyetin dünyanın her tarafında aynı olduğunu farzediyoruz. Bu, fertlerin çevrelerinden yardım veya zorlama görmedikleri anlamına gelmez, çünkü gerçekten hepimiz muhitimizin yardımı veya zorlamasıyla karşılaşırız. Fakat hepimiz, fert olarak, unsur ve teknikleri öğrenmek ve bunları kendi dağarcığımızdakilerle katıştırmak suretiyle evrensel bir geçerliğe sahip, verimli idareciler haline gelmeğe gayret etmeliyiz.

✓ Âmme idaresinin konusu hükümetin ne iş gördüğü ve icra uzuvlarının bunu nasıl yaptıkları ile meşgul olmaktadır. Âmme idaresi aynı zamanda vatandaşların ihtiyaçlarını karşılanması ve bu ihtiyaçlara hizmet eden memurlara beşerî enerjilerin sağlanması konusunda da meşgul olmaktadır. Bu sebeple âmme idaresi dar değil, bilâkis geniş bir saha olduğu anlaşılacaktır. Onun tatbikatı ile uğraşanlar iktisat siyaseti, maliye, hukuk ve sosyal psikolojinin son araştırmalarına vakıf olmaları gerektiği gibi bir daireyi teşkilâtlandırmak, bir programın işlemlerini plânlamak gibi teknik maharetler hususunda da bazı bilgilere sahip olmaları gerekir. ✓

Herkes — hukukçular, doktorlar, tarım uzmanları, ves. — idareyi anlamak ihtiyacıdadırlar; zira ancak muayyen bir programa dahil olan herkes idareyi anladığı takdirdedir ki tam ve müessir bir ekip çalışması mümkün olur. Tabii ekipte bulunan üyelerden bazıları idarenin felse-

fesi ve tekniği hususunda öbürlerden daha fazla bilgiye sahip olmaları gerekir, çünkü önderliğin, plânlanmanın ve koordine edişin asıl yükü bu kimselerin omuzlarındadır. Kilit mevkilerini işgal eden bu idareciler, işbaşında çalışanlar, önemli siyasi görevler başaranlar, plânlama işlerini yapanlar, teşkilât, maliye ve personel konularında fikir verenlerle nihayet idarenin çeşitli kademelerinde murakabe vazifesini gören büyük memur kütesidir. Şurası da açıkça belirtilmelidir ki idare ne kadar demokratlaştırılırsa, işlerin şevkle ve verimli şekilde görülmesi ihtimali de o derece artar. Demokrat bir toplumda, aşağı mevkilerden devamlı bir önderlik akını gelir ve herkes başarıyla çalışan bir toplulukta rastlanması mütad olan canlılığı elde eder.

İdare bir vetireler sırasındır ve bütün müesseselere temel teşkil edecek **müşterek** unsurları vardır. Bu **müşterek** unsurları: Halk, para, teşkilât, güdülen siyaset, önderlik ve halkla münasebettir. İdare, **teşkilâtlandırma mühendisinin** (1) maharetleriyle başarılı satıcının veya politikacının beşerî vasıflarını bir araya getirir. Bunlardan birincisi mantıkcı ve sistemci, ikincisi de duygucu ve maceracıdır. İdare için ideal muvazene bu iki unsurun müessir bir şekilde katıştırılmasıdır. Bir teşkilâtın başında, şevkli idare önderlerinin bulunmasını sağlamak için tek emin yol bunları en aşağı kademelerde kullanmak ve yine en aşağı kademelerden itibaren yetiştirmektir.

Bütün kademelerdeki idareciler aşağıdaki işleri görürler; bu işler de hep bir arada idarî işlem sırasını ihtiva ederler:

Plânlama — Amaçların, hareket hatlarının, çalışmanın ve teşkilâtların plânlaştırılması.

Teşkilâtlandırma — Görevler, iç birimler, münasebetler ve usullerin teşkilâtlandırılması.

Kadro işleri — Bunun içine memur istihdamı, teste tâbi tutma, iş verme, yetiştirme, terfi ettirme, verimi değerlendirme ve memurla müşavere işleri girer.

Malî işler — Bütçe plânlamaları, ödenekler, muhasebe, maliyet hesapları, kontrol ve hesap kontrolü.

Önderlik — Tahsisler yapma, sorumluluğu bölme, talimat verme, çalışanları şevke getirme.

Yetki devri — Teşebbüs kaabiliyeti için fırsat verme, otoriteyi sorumluluğu kabul edecek hale getirmek suretiyle iş yükünü

(1) Teşkilâtlandırma mühendisi Teşkilâtlandırma problemlerini haletmek üzere meslekî eğitim görmüş kimse; çok defa böyle bir kimse mühendislik tahsili de yapmıştır; mamafih başka sahalarda ihtisasını yapmış olan kimselere bu unvan tanınmaktadır.

merkezden uzaklaştırıp baştakilerin yük altında ezilmelerini önlemek.

Koordinasyon — İşbirliği sağlamak, tekrarlamayı ve boş yere çalışmayı önlemek devredilen görevlerin birbirlerine işlek bir şekilde bağlanmış olmalarını gözetmek.

Kontrol — Plânlamanın ve devredilen her şeyin bir zaman plânına göre yürütülmesine ve verilen işlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesine nezaret etmek.

Halkla temas — Haksız tenkidçiliğin önüne geçmek ve hem memurlarda, hem de halkta müsait bir tavır yaratmak gibi iki taraflı bir maksat güderek teşkilâtlandırma işini halka, kanun koyuculara, müstehlik vatandaşlara, menfaat gruplarına ve halk efkârı uzuvlarına anlatmak.

Bu terimlerin bazıları daha da izah edilmeğe muhtaçtır, fakat bu safhadaki maksat idarî vetire sırasındaki unsurları sadece anahatlariyle gözden geçirmek ve bunların hepsinin bir bütünü meydana getirmek üzere birbirlerine nasıl uyduklarını göstermektir. İdarenin en güç ödevi de bu bütünlüğün veya bu birbirine uygunluğun sağlanmasıdır.



II

İDARENİN DEĞİŞEN UNSURLARI

İdarenin ortak unsurlarını ele aldıktan sonra, şimdi de farkları meydana getiren unsurlara dönelim. İlk derste idarenin evrensel kanunlarını — yani teşkilâtlandırma, personel, maliye ve liderlik gibi unsurlarını — gözden geçirmiştik. Bu ikinci derste yine aynı derecede önemli olan başka unsurları, yani bazan yüksek bir idare seviyesini meydana getiren, bazan da daha az elverişli iş görme derecesine yol açan ve her idareye göre değişen unsurları gözden geçirelim.

Parlak bir idare sisteminin kurulması en başta idare prensiplerinin bilinmesine bağlı olsaydı, dünyadaki bütün memleketlerin yüksek bir iş görme seviyesine erişmeleri uzun sürmezdi. Fakat idare sadece prensipler ve teknikten ibaret değildir. İdare aynı zamanda muayyen bir halk topluluğundaki belirtici vasıfların aynasıdır ve bilindiği gibi kültürler de birbirlerinden esash şekilde farklı olur.

Bazı memleketlerde idarî tatbikat seviyesinin yüksek, bazılarında da — birincilere komşu da olsalar — düşük oluşu neden ileri gelmektedir? Bunun sebebi acaba milletlerin yükselme iştiaqlarındaki farklılık mıdır? Buna müsbet cevap vermek güçtür. Bazı memleketlerde idarenin en iyi ilmî ve filozofik tahlillerinin mevcut olmayışını bir sebep olarak gösterebilir miyiz? Bu sebep aranılan cevabın bir kısmını teşkil edebilir, zira idarî tatbikat medeniyetin kendisi kadar eski olmakla beraber, onun bir san'at ve ilim olarak derin şekilde incelenmesi oldukça yenidir.

Aceba bazı memleketlerin liderlik bakımından zengin, diğerlerinin ise bu hususta yetersiz olmaları bir diğer sebep sayılabilir mi? Bu da muhtemel bir ipucudur, fakat bu âmilin mevcut olduğu yerlerde, umumiyetle, insan kabiliyetlerindeki farklardan ziyade öğretim metod ve yetişme imkânlarının ayrılıkları göze çarpmaktadır. O halde kültürler arasındaki temel farklar nelerdir? Vereceğimiz cevap son derece mühimdir; zira bu farkları kesin olarak tesbit edebildiğimiz takdirde, kendi kendilerine yetinme ve gelişme sahalарında ilerlemek isteyen memleketlerin en hayatî önemi haiz meselelerinden birini halletmiş olabiliriz.

İdarî mükemmeliyetin tam ölçüsü nedir? Şayet mesele bir köprünün inşası ve plânın sür'atle sona erdirilmesi gibi muayyen bir hedefin kararlaştırılması ise, o zaman cevap nisbeten kolaydır: Ölçü, zaman ve enerji bakımından sarfiyatın arzu edildiği kadar az ve buna rağmen köprünün bu tip yapılarda aranılan istimal, dayanıklık ve estetik standartlarına sahip olup olmadığıdır. Diğer bir tâbirle verimliliğin mühendislik noktai nazarından tarifi vardır, Bu tarife göre verimlilik sadece işe verilen emekle, neticede elde olunan iş arasındaki nisbettir. Bununla beraber, verimliliğin bu şekilde tefsiri, her nekadarda idarede geniş miktarda kullanılabilir ve her yerde üzerine ısrarla durulması gerekiyorsa da, maksada kâfi değildir.

Verimlilik aynı zamanda geniş bir sosyal ve beşerî mefhumdur. İdarede, verimliliğin nihaî ölçüsü, tatbik edilen programların halkın arzu ettiği hayat tarzı ile özlemekte olduğu kıymetleri yaratıp yaratmadığı noktasında toplanmaktadır. Bu, idarenin sadece muayyen ölçülere ve kaidelere dayanan bir görüşü değil, daha geniş ve insancı bir noktai nazar benimsemesinin doğru olacağını destekliyen diğer bir sebeptir.

İdare tamamen ayrı bir bütün değildir. O, başlıbaşına bir gaye değil, sadece bir vasıta ve vetireler sırasındadır. Bu itibarla idare, cemiyette mevcut olan ve bu cemiyetin şekli ile mahiyetini tâyin eden derin farkları aksettirip, onlara uymalıdır. Mevzuubahis olan bu farklar nelerdir? İdarenin özünü ve ruhunu murakabe eden bu değişken unsurlar nelerdir?

En mühim değişken unsurlardan birkaçı kültürel bünye, teknoloji, büyüklük, an'aneler ve hükümet şeklidir. Dersin geri kalan kısmında bu beş değişkenden her birinin oynadığı rolü ele alacağız.

1 — Kültürel bünye ve idare:

“Kültürel bünye” den; millet gibi herhangi bir sosyal topluluğun kabul ettiği kıymetlerin heyeti mecmuası ile bu topluluğun beklediği şeyler ve müesseselere, bunların idare ediliş tarzlarına hâkim olan fikirler kastedilmektedir. Bütün bunlar diğer kültürel bünyelerle mukayese edildiğinde farklı bir terkip gösterirler. Kültür, sosyal münasebetleri en geniş mânada kucaklayan bir mefhumdur ve aileyi, dini, ticareti, okulları, hükümeti, an'aneleri, görenekleri, bir kelime ile her şeyi ihtiva etmektedir. Kültürün bu şekildeki anlamı, dünyanın her tarafında kullanılan ve anlaşılabilir bir mefhumdur.

Sosyal ve ahlâkî değerle dinî inançlar kültürel bünyelere fazlasıyla tesir ederler. Bu faktörler yüzünden meydana gelen farklar, gayet tabii, nisbî olup, bazan, belirli olmaktan ziyade pek cüz'idirler. Ancak şurası unutulmamalıdır ki bu farkların birleşmesi ile değişik bir bütün vücut bulmaktadır. Hâtırdan çıkarılmıyacak olan ikinci nokta da kültü-

rel bünyelerin kat'i surette değişmez varlıklar olmamasıdır. Bilâkis kültürel bünyeler devamlı şekilde bir değişmeye tâbidirler. Buna göre mes. Amerikalıların verime, Hintlilerin ise dinî inançlara ve ruh huzuruna taptıkları söylenirdi. Bugün bu görüş eskisi kadar mutlak bir değer ifade etmemektedir; zira her iki sosyal grup bu mevzuların her birinin değer taşımakta oldukları öğrenmeğe başlamışlardır. “Değer =kıymet” tâbiri ile insan gruplarının mühim saydıkları ve rüçhaniyet sırasına göre elde etmek istedikleri şeyler kastedilmektedir.

Kültür mefhumunun idare bakımından olan ehemmiyeti şimdi daha bariz olarak görülebilir. Bunu bir prensip şeklinde ifade edebiliriz: idare geniş bir kültür çerçevesi içinde gelişir ve bu bünyede herhangi bir değişiklik olmadıkça, çok farklı olması beklenemez. Türkiye'deki kültürel bünye uzun zamandanberi değişiklik geçirmektedir; bu sebepten dolayı idarede şuurlu şekilde ve plânlı tâdiller yapmak yalnız mümkün değil, aynı zamanda şayanı arzu bir keyfiyettir.

Bu söylenenlerden ikinci bir prensip daha çıkmaktadır: o da aynı derecede önemlidir: İdare, herhangi muayyen bir kültür nevine has liderlik örneğinin bütün değilse de, esaslı bir kısmıdır. Bu itibarla idarede yapılacak olan herhangi bir değişikliğe tesir eden faktörler, mevcut liderliği kontrol eden faktörlerle birdir.

Bu prensip daha evvel kullandığımız bir ifade ile hemâhenktir, şöyle ki idare cemiyetin mütebaki kısmı ile birleşmiş durumdadır, ondan tamamen ayrı birşey değildir.

Son olarak üçüncü bir prensip daha denilebilir ki, her ne kadar, idare bir memleketin kültürel bünyesine tâbi sayılıyorsa da — herhangi bir istikamette değişiklik yapılmak istendiği takdirde — müessir bir âmme idaresi, hem kültürel bünyeyi, hem de sosyal hayatın gayelerini değiştirmek hususunda en mühim vasıtalarından biridir.

Gerçekten de idare, bir hareket olduğu cihetle, yeniliğin eski geleneklere olan üstünlüğünü **gösterebilir** ve dolayısıyla halkın vaktile yeniliğinden korktuğu şeylerin sevilmesine sebep olur. Bu hakikate dair bir misal verelim: Tennessee Vadisi teşkilâtı (Tennessee Valley Authority) nin birinci başkanı vaktile bana şöyle demişti: “Şu elektrik santrali görüyor musunuz? Bu santrali elimizden geldiği kadar iyi yapmağa gayret ettik, zira halk onu beğenirse, inşa etmek istediğimiz barajları ve diğer şeyleri inşa etmemizi onlar bizden istiyeceklerdir. Halkın itimadı ancak onun gözle kavrayabildiği şeylere güvenmek suretile temin olunur”. İdareciler mükemmel birer icraat adamı oldukları cihetle, efkârı **umumiye**yi yağurmak ve kültürel bünyeleri değiştirmek bakımından stratejik bir mevkiî işgâl etmektedirler.

Bir milletin kültür bütünüünün bazı kısımları diğerlerine nisbetle daha fazla devam eder. Mes. iklim gibi. Tropik memleketlerde rastlanıldığı şekilde, iklimin uyuşturucu olduğu yerlerde umumiyetle daha yavaş bir hayat temposu ile karşılaşılır. Buralarda insanlar diğer yerlerde olduğu gibi hızlı yürümezler, onlar kadar fazla çalışmazlar ve sağlık durumları ile canlılıklarını idame ettirebilmeleri için fazla ölçüde istirahat etmek zorundadırlar. Bütün bunlar gayet tabii yapılan çalışmaların genel verimine tesir etmektedir, zira tempo idarî başarının önemli bir unsurudur. Bununla beraber şayet insan gücü mebzul ise tropik iklim dahi hatırı sayılır başarılarla bir engel teşkil edemez. Bu sebepten dolayı halkın fizikî rahatlığını ıslah hususunda yeter derecede bir isteğin mevcut olduğu yerlerde, muhite bağlı, müstakar hiçbir faktör, istenilen gayeye ulaşmak üzere güdülen yolu tıkayacak kadar değişmez bir mahiyet arz etmez.

Münferit kültürel bünyelerin değişmesi mümkün olmakla beraber, muhtelif memleketlerin kültürleri arasında daima bazı farklar bâki kalacaktır. Aynı sebepten dolayı münferit memleketlerin idarî sistemleri arasında da daima bazı farklar mevcut olacaktır. Herhangi bir milletin idarî sistemini hiçbir zaman kendi çevresinden çıkartılarak, onu tamamen farklı bir milletin kültür örneği üzerine oturtamayız. Maamafih, idarede illiyet bağlarını tetkik etmek suretiyle ve bu davranış prensiplerini anladıktan sonra onları kendi memleketimizde hüküm sürmekte olan kültürel şartlara göre uydurmak mümkündür. Kursumuzda bu görüş ve prensiplere yer vermek dâvasındayız. Bu görüş mukayeseli milletlerarası bir anlayış havası ve ilmî bir şekilde ele alınmayı gerektirir. Bu görüşü benimsiyenler millî farkların önemini ve değerini kabul etmekle beraber aynı zamanda millî farkların üstünde ve ötesinde bir bilgi topluluğunun mevcudiyetini tanımakta ve bundan faydalanmak istemektedirler.

2 — Teknoloji ve idare

Şu ana kadar üzerinde durduğumuz kültür mefhumu araştırmak istediğimiz diğer dört değişgeni ihtiva edecek kadar şümüllüdür. Bu sebepten dolayı diğer dört faktör üzerinde daha az duracağız.

Teknolojiden kasıt, evvelce insan elile yapılan işleri yapmak üzere süratli makinelerin **dahil edilmesidir**. Teknoloji,, bir nev'i "makine medeniyeti" ni meydana getiren süratli bir ilmî buluşlar sistemidir. Hızla gelişmeğe çalışan ekserî memleketler makinalaşmayı ideal sayarlar, zira insanların zihninde bu teknoloji servet ve bolluk fikri ile birleşmiş durumdadır.

Bir memlekette teknolojinin yayılma derecesi, idareye tesir eden

bellibaşlı değişgenlerden biridir. İşlerin çoğu insan eli tarafından yapıldığı yerlerde, bir dereceye kadar teşkilatlanma ve plânlamaya lüzum olmakla beraber, idare dediğimiz şekli yapıya umumiyetle geniş çapta ihtiyaç yoktur. Fakat makinelerin önemli hale geldiği devrede, plânlama ve teşkilatlanma, murakabe gibi hususlar devamlı şekilde gelişme mecburiyetindedir; aksi takdirde makinelerin veriminden tam bir istifade sağlanamaz. Bundan dolayıdır ki “bir memleketde mevcut teknolojinin derecesi, şuurlu bir şekilde plânlanmış idare üzerinde ne ölçüde durulacağını tayin eder” şeklinde aşikâr bir prensip meydana çıkmaktadır. Bu makinelerin bize hükmetmelerine müsaade ediyoruz demek değildir. Mâfi bazı hallerde bunun doğru olduğunu kabul zorundayız. Bu sadece şu demektir: makineler öyle bir vaziyet yaratmaktadır ki artık muntazam çalışan bir idarenin kurulması mübrem olmaktadır. Aksi takdirde girilen herhangi bir program mutlâk surette iflâsa sürüklenmektedir.

Teknoloji ile ilgili diğer sahalarda, mes. siyasî ekonominin plânlanması gibi mevzularda da aynı prensip variddir. Biz ancak beşerî işlerde rasyonelliğe ve şekle verilen ehemmiyet nisbetinde şuurlu olarak yürütülen bir idareye gitgide artan bir şekilde güvenebiliriz. Türkiye bu çeşit şartların hüküm sürdüğü memleketlerden biri olduğu cihetle, idareye fazla ölçüde ehemmiyet verilmesini gayet tabii karşılamalıyız.

3 — Cesametın tesiri

Büyüklik idarenin diğer bir değişgenini teşkil eder. Cesametın artması çoğu defa doğrudan doğruya teknolojinin bir neticesidir. Bir teşkilât ne kadar büyürse, idare meselesi o nisbetde daha önemli ve umumiyetle daha güç bir hale gelir. Bunun sebepleri aşikârdır. Aslı gruplardan teşekkül eden basit bir cemiyet içersinde insan münasebetleri yüz yüzedir ve aralarındaki anlaşmazlıklar ekseriya gayrî resmî bir şekilde, kclaylıkla halledilmektedir. Cemiyet büyüdükçe, münasebetler daha resmî ve mesafeli bir hale gelmektedir. Bu münasebetler çok kerre “tâli gruplar”, muhabere, daireler arasında teati edilen muhtıra, ves. gibi haberleşme vasıtalarına dayanmaktadır. İşte bu tip cemiyetlerde idare genel olarak büyük ehemmiyet kesbeder ve güçleşir.

Netice itibarile cesamet aşığıya sıraladığımız şu bellibaşlı problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır: herhangi bir grubun beşerî karakterini nasıl muhafaza edeceğiz, yeter derecede haberleşme imkânını nasıl idame ettirebileceğiz, aşırı derecede yazılı kaideler ve kırtasiyecilikden nasıl kaçınabileceğiz, koordinasyon ve yeter nisbetde plânlamayı ne şekilde sağlayacağız, halka kendilerine kıymet verildiğini ve bütünün birer parçası olduklarını nasıl hissettireceğiz, nihayet, büyük bir teşkilât için kâfi derecede lider nasıl sağlayacağız? Bir teşkilât ne kadar

kadar büyürse, teşkilâtın sevk ve idaresinde bu meselelere o nisbetde fazla ehemmiyet verilir.

Cesamet şakulî veya ufkî olabilir. Burada bahsettiğimiz cesamet hep şakulî mânâyı ifade ediyordu, yani Washington veya Ankara'da herhangi bir vekâlet gibi tek bir grup dahilindeki büyüklüğü ifade etmektedir. Diğer taraftan ufkî cesamet merkezîyetçiliğin, her şeyin bir tek merkezden idare edilmesi yolundaki temayülün neticesidir. Merkezîyetçilik idarecilere birçok başağrısı verdiği halde kaçınılmaz bir teknolojik vakiadır. Bu meseleye ilerde daha fazla temas edeceğiz. Ancak şukadârına işaret edelim ki, merkezîyetçiliğin faydaları istikrarlı ve insicamlı olmasıdır. Ademî merkezîyetçiliğin faydaları ise idareyi serbest bırakması ve şahsî teşebbüs kabiliyetinden alabileceğine faydalanma imkânını vermesidir. Bu sebepten dolayı merkezîyetçilik verimin tâyininde çok önemli bir rol oynamaktadır. Nitekim kendi memleketimde câri olan idare sisteminde bundan daha fazla münakaşa edilen bir ikinci mevzuu yok gibidir.

Merkezîyetçilik plânlama ve siyasetde istikrarın teessüsünü temin ettiği takdirde, değeri çok fazla olur, fakat maalesef merkezîyetçilik kendi başına her zaman bu neticeleri vermemektedir. Diğer taraftan ademî merkezîyetçilik de kendi başına şahsî teşebbüs kabiliyeti fazlasile tekâmül ettirebildiği takdirde, onun da kıymeti artar. Ne çare ki bu usûl her zaman bu neticeyi vermemektedir. Biz, bu meseleleri ileride tekrar etrafli şekilde ele alacağız. Ümit ederim ki bu problemleri aydınlatacak olan belîğ misaller bulmak hususunda hepiniz müteyakkız bulunacaksınız, zira bu gibi bilgilerin toplanması, onlardan her birinin temsil ettiği meselelerin halli yolunda en önemli adımı teşkil edecektir.

4 — Geleniğin tesiri

İdare rasyonel bir sanattır, ananevî âdetler ise ekseriyetle rasyonel olmaktan çok uzaktır. Bu sebeple ikisi arasında bazen bir çatışma meydana gelir. Antropolog ve psikologların bu meseleyi derinden derine tetkik etmiş olmaları memnuniyet verici bir husustur, böylece idarenin en büyük güçlüklerinden birinin halledilmek üzere bulunduğunu farzedebiliriz. Mes. "Kültürel değişikliğin esasları olarak yenilik" adlı son kitabında BARNETT, kayda değer bazı noktalar ortaya atmaktadır. Bunlardan birincisi, idare ve hükmetme kabiliyeti bakımından hiç bir ırk veya rengin diğer bir ırk veya renge nazaran bariz bir üstünlük göstermemesidir. Eski zamanlarda mes. Afrika'nın büyük bir kısmı gerek idare gerek hükmetme bakımından ileri bir durum işgal ediyordu. Yine BARNEPT'e göre idare etme mahareti, buluş kabiliyeti gibi özellikler, milletler tarafından kaybedilip, kazanılabilen hasşalardır. Öyle ki bu gibi maharetler

hiç bir zaman devamlı değildir. Üçüncüsü, antropologların elde ettikleri sonuçlara göre idare etme mahareti, buluş kabiliyeti gibi özellikler, topluluğun idarecilerden umduğu idare tarzının müessiriyetine dayanır.

Bu demektir ki herhangi bir memleketin halkı idarî islâhat yapılmasını istiyor ve bunu başaracak kadar nefesine karşı itimat besliyorsa, emeline muvaffak olacaktır. Bu, ilerde üzerinde duracağımız bir noktadır.

Nihayet BARNETT'in fikirlerine göre herhangi bir yenilik hiç bir zaman grubun bütünü tarafından değil, grubun içindeki fert tarafından ortaya çıkarılmaktadır. Bu itibarla idarede yeni fikirler ve daha iyi metodların ithalini arzu ediyorsak, fertlerin teker teker bunlar üzerinde kafa yormalarını ve fikirlerini mafevklerine bildirmelerini hususunda teşvikte bulunmalıyız.

Anânelerin idarî islâhatı geciktirecek bir tesir icra ettikleri yerlerde, bizatihî bu geleneğe karşı, cepheden hücumla geçilecek yerde, daha iyi işleyen, yeni bir usulü icad etmek daha yerinde olur.

5 — İdare ve hükûmet şekilleri

Bahse değer, diğer bir değişken, idarenin, içinde faaliyet göstermekte olduğu hükûmet şeklidir. En iyi bir hükûmet şekli mevcut olmakla beraber, bütün dünya milletlerinin bunun üzerinde mutabık kalmalarını beklemek için biraz fazla erkendir. Bununla beraber şimdiden idareye, arzu edilen başarıyı yaratacak olan şartların keşfini mümkün kılacak olan imkânları sağlayabiliriz.

İdarecilerin mesuliyet ve hedefleri kesin surette ayrılmakta olan, devamlı bir istihdam sayesinde çalışmalarına uyacak en iyi metodların keşfine imkân veren ve teşkilât ile insan kuvvetinden faydalanma bakımından en iyi sistemleri kurma hususunda kâfi bir serbestiye sahib olan yerlerde, üstün kabiliyet ve istidat sahibi idarî liderler en müessir işi başarabilirler.

İdarenin içinde faaliyet göstermekte olduğu muhit da hiç şüphesiz ki tatbik edilen metodlar kadar mühimdir. Bu itibarla kültür, teknoloji, cesamet, anâne ve hükûmet şekilleri gibi faktörlere atfedilen önem nisbetinde, muhit âmilini de hesaba katmak doğru olur.

III

G A Y E L E R İ N T A Y İ N İ

İdarî başarının ilk ve en mühim şartı kesin ve vazih surette tayin edilen gayelerdir. Her memura yapılması gereken iş hakkında açık bir fikir verildiği ve kendisine tatbik edilen programın muvaffakiyetle yürütülmesi için lüzumlu eğitim sağlandığı takdirde, teşebbüs kabiliyeti, yüksek bir mâneviyat ve ekip halinde çalışma duygusu gibi baş idarecinin sabırsızlıkla beklemekte olduğu şu karşılıkların hepsi elde edilmiş olur.

Plânlaştırmanın oynadığı merkezi rol

Gayeleri sarahaten tayin ve ifası kolay bir iş değildir. Girişilen teşebbüsün hedefi tesbit edildikten sonra, bu gayelerle hemahenk olan hareket tarzının geliştirilmesi gerekir. Bundan sonra teşkilâtın her kademesinde mümkün merteye çok kişinin iştirakile geniş ölçüde bir plânlaştırma faaliyetine girişilmelidir. Bu plânlaştırma faaliyeti sırasında üzerinde mutabakat hasıl olan hareket tarzını mevcut teşkilât, bütçe, iş bölümü ve iş programına ne şekilde ithal edileceği meselesi kararlaştırılmalıdır. Diğer bir deyimle, gayenin geniş bir tarifi ile başlayarak ona tedricen daralan bir mâna verilmeli ve bu mânayı teşkilâta dahil her bölüme ayrı, ayrı ve münferiden tatbik edilmesine çalışılmalıdır. Bunu yaparken, bu kısımların her birinin, bir araya getirildiğinden birleşmiş bir ülvüde getireceklerinden emin olmalıyız. Daha sonra murakabe fonksiyonu icabı bütün programların vaktinde tatbik edilmesine ve halkla münasebet fonksiyonu icabı da bu faaliyete dahil herkesin memnun kalıp kalmadığına itinâ etmeliyiz.

Bu suretle anlaşılıycr ki, gayelerin tayini; gerçek halde baş idarecinin idarî ameliyenin her safhası boyunca hedefi dikkatle gözetlemesi demektir.

Gayelerin tayini bahsinde en mühim nokta plânlaştırmadır. Son yıllarda bu konuya âmme idaresi sahasında gittikçe artan bir önem verilmiştir. Plânlaştırma, idarenin okadar geniş ve mühim bir kısımdır ki bu mevzua yalnız bu noktada değil, bundan sonra da sık sık temas edeceğiz.

İş hayatı ile devlet faaliyetlerinin mukayesesi :

Âmme idaresi sahasındaki gayelerin tayini sırasında baş gösteren güçlükler, bu görevin karşılığını hususî teşebbüs sahasında mukayese ettiğimiz zaman daha açıkça ortaya çıkmaktadır. Normal hususî teşebbüs alanında petrol, ayakkabı veya bakkaliye malzemesinin satışı gibi tek bir ana faaliyet mevcuttur. Buna karşılık devletin faaliyet sahasında tek bir teşkilât çeşitli bir çok programları birden idare etmektedir. Pek tabii ki bir çok mevzuu plânlaştırmak, tek bir konuyu programa bağlamaktan daha güçtür. Bir devlet programına hâkim olan mürekkeb vasıf, başlangıç ve bitiş noktaların tesbitini zorlaştırmaktadır; oysa ki hususî teşebbüs sahasında bu hal varid değildir. Bu itibarla devletin programında iç içe girmiş, karışık ve tekerrür eden görevlere bir pay ayırmak zorundayız. Hangi şartlar altında olursa olsun, bir nebze tedahül olacağını hesaba katmak mecburiyetindeyiz. Nitekim bütün istatistikleri tek elden toplamak veya mübayaayı bir merkezden yapmak nazarı bakımından şayanı arzu görünmekle beraber ancak nadiren pratik bir halçaresi sayılabilir.

Nihayet devletin birçok gayeleri hususî teşebbüse nisbetle çok daha muğlaktır. Mes. eğitimin gayesi nedir? Kısaca vatandaşı daha mesut ve bilgili kılmaktır. Ya sağlık programı ne gibi bir hedef gütmektedir? Vatandaşların daha sıhhatli yapmak ve onları daha az ölçüde hastalığa karşı maruz bırakmaktır. Bu nokta fazla izaha muhtaç değildir. Herkes pek alâ biliyor ki devletin görevi müsbet olmakla beraber çok geniştir ve en iyi şekilde herkese daha müreffeh bir hayat temin için zarurî şartları yaratmak şeklinde tarif edilebilir.

Vuzuha olan ihtiyaç

Mevcut olan binbir güçlüklerle rağmen idareci hedefleri mümkün meretebe vazih bir hale getirmelidir. Ancak buna gayret ettiği taktirdedir ki yapmak istediği iş ile kendisine verilen müddet zarfında başarmış olduğu iş arasındaki nisbet daimî bir tahrik ve teşvik faktörü olarak devam edecektir. Âmme idaresi tıpkı işletme idaresi gibi bir zafere ulaştıran, mücadeleci ruhla dolu bir tahrik vasıtası olduğu takdirde en yüksek tesir derecesine varmaktadır. İşte ozaman, devlet memurları, bazen itham edildikleri veçhile, birer "saat bekçisi" olmaktan çıkıp, bir mukaddes cihadın bütün heyecanını tadacaklardır.

Elâstikiyete olan ihtiyaç

İdarecinin hedefleri keskin ve vazih bir karakter taşımakla beraber tatbikat sırasında başgösterecek beklenilmedik arızaları karşılayacak kadar elâstikî de olmalıdır. Bu vaz ettiğimiz prensibi cerh etmemekte-

dir; aksine onunla bağdaşan mütemmim bir prensiptir. Mes. sağlık programlarının ana gayesinin sağlam fertler yetiştirmek ve onları hastalıklardan korumak olduğunu söylemiştik. Şimdi farzedelim ki halk sağlığı için çalışan bir müessesenin yıllık programının ana gayesi verem nisbetini düşürmektir. Yine farzedelim ki ilk altı ay dolduktan sonra âniden ciddi bir kızıl salgını başgöstermektedir. Bu durum karşısında sağlık işlerinde çalışan idareci iki şıkkı tercih zorundadır: verem savaş programının şü-müllünü daraltmadan salgınla basa çıkabilmek üzere daha fazla tahsisat ve personel bulmak, yahutda elindeki para ve memurlarını bu yeni tehlikeyi yenmek üzere kullanmak. İkinci şıkkı tercih ettiği takdirde pek tabii ki vereme karşı olan mücadelesi kısmen hafifleyecektir. Hangi şıkkı ihtiyar ederse etsin, elindeki program ve usulleri beklenilmedik fev-kâlade halleri karşılayabilecek kadar elâstikî olmalıdır.

Hayat bu nevi ihtimallerle daimî surette doludur. İktisadî gelişme yclunda olan bir memleket servetinin bir kısmını millî müdafaa hazırlıklarına hasretme zorundadır. Yeni sahalar iskân edildikçe, okul idarecileri yeni okul binaları inşa etmek ve yeni öğretmenler tayin etmek zorundadırlar. Bir buğday bölgesi çekirge sürüsünün baskınına maruz kalınca, toprak aşınmasını önlemek üzere tahsis edilen paralar bu âfete karşı mücadele için sarfolunmaktadır. Bu sebeble bir idarecinin her şeyden evvel öğrenmesi gereken husus, gayelerin tavrı kadar elâstikiyetin mühim oluşudur.

Kıstas : siyasî iktisat ve âmme menfaati

Karşılıklarına durmadan çıkan çeşitli şıkların tercihi bahsinde sağlam bir hükme varabilmek için, idarecilerin, nasıl bir bilgiye sahip olmaları gerekmektedir? İhtisas sahalarında buna verilecek cevap aşikârdır: doktorun tıp, mühendisin mühendislik bilmesi lâzımdır.

Eğer mesele bununla halledilse, dünyanın birçok memleketlerinde geniş ölçüde göze çarpan idarî kabiliyet noksanı duyulmazdı. Mütahasıs bol miktarda mevcuddur, fakat onlar arasında karışık teşkilâtları idare etmeğe muktedir olanların sayısı pek azdır. Bunun bellibaşlı sebeplerden biri tıp veya mühendislik gibi ihtisas sahalarında yetişmiş olan kimselerin, kendi sahalarına taallük eden hattı hareketinin, devamlı ve kordine bir bütün yaratacak şekilde, başka sahalarla nasıl bağdaşacağı hususunda hiç bir eğitim görmemiş olmalarıdır.

Hal öyle olduğuna göre, her sahadaki idarecilerin âmme idaresine temel vazifesi gören iki ana mefhumu kavrayacak şekilde yetiştirilmiş olmasına itina etmeliyiz. Bu görüşlerden birincisi siyasî ekonomi anlayışı olarak vasıflandırılabilir. Bu tâbirle hükümetle o memleketin âmme hayatına iştirak eden bellibaşlı müesseselerin münasebetini ve âmme ile husu-

sî gayretlerin halkın nazarında önemli olan hedeflere karşı takındıkları işbirliğini kastediyoruz. Bu görüş Birleşik Devletlerle garb memleketlerinin çoğunda okutulan iktisat mevzuundan daha geniştir. Bu noktai nazar daha çok Birleşik Amerika'da "refah iktisadî" (Welfare economics) olarak vasıflandırılan bir görüşe yaklaşmaktadır. Bu düşünceye göre muvazeneli müesseseler, muvazeneli iktidar, muvazeneli politika, dikkatle seçilmiş kıymet ve gayelerin ilmidir. Bütün bu mefhumlar talebeye, iktisadî yapı ve ona bağlı muhtelif kısımların birbirine nasıl uyduklarını canlandırarak, doğru pratik bir şekilde tefsir edilmelidir. Kanaatimce ihtisas derecesine bakmaksızın her idareci bu çeşit bir kursa devam etmelidir. Bir memleket mühendis, kimyager, doktor ve yüksek idarî mevkiileri işgâl eden ilmi eğitim görmüş kimselerden faydalanmadığı takdirde kendi kendini zayıflatır. Üstelik çok kerreler bu gibi kimseler idarceye dahil beşerî ve teşkilâta taallük eden problemleri hesaba katmadıkları için en az muktedir olan idarecilerdir. Âmme idaresi enstitüsünün başarabileceği en mühim dâvalardan biri, bu tip kimseleri celbetmek ve onlara idarî metod ile siyasî ekonomi dersleriyle, bu konuların ilham aldıkları ana felsefeye ait temel bir eğitim sağlamaktır.

İdarecilerimizin isabetli kararlar almalarını istiyorsak, tebarüz ettirilmesi gereken ikinci görüş âmme menfaati mefhumudur. Her idarecinin hareketi en son olarak âmme menfaati ölçüsüne vurulmalıdır. İdareci hemen hemen her gün kendi kendine şu suali sormak zorundadır: "Filân menfaat grubunun benden yapılmasını istediği şey, aceba, hakikaten âmme menfaati ile ilgili midir yoksa değil midir? Karar vermesi gereken sualler arasında şunlar mevcuddur: 1 - İstenilen hareket küçük mü yoksa geniş bir menfaate hizmet edecektir? 2 - Diğer meşruu gruplar üzerinde aksi bir tesir yaratacak mıdır? 3 - Bu hareketden elde edilen üstünlük uzun vâdeli mi? yoksa geçici bir tesir mi icra edecektir? 4 - Bu kararın tesirile iktisadî kuvvetlerin muvazenesi kuvvetlendirilecek mi yoksa saf haricine mi çıkacaktır? 5 - Bu maksad daha fazla enerji sarfedildiği takdirde, daha değerli maksatların takviye edilmemesi neticesine mi varılacaktır? ve nihayet 6 - Bu kararın safî neticesi karardan müteessir olanların beşerî refah derecesini artıracak mıdır yoksa sadece bundan faydalananların prestij ve nüfuzunu artırmaya mı yarayacaktır? Eğer, umumiyetle yapıldığının aksine olarak, idareciler bu sualleri daha vicdanlı bir şekilde inceleyecek olurlarsa, aldıkları kararlarda kendilerine rehberlik edecek daha iyi formüle edilmiş standartlara sahip olmuş olurlar.

Böylece hedeflerin tesbitinin idare bakımından her şeyden üstün ve merkezî olduğunu gösterdikten, âmme idaresindeki görevlerin hususî teşebbüsle kıyaslandığı takdirde neden daha güç olduğunu tebarüz ettir-

dikten, vuzuh ve elâstikiyete olan ihtiyacı belirttikten ve nihayet mühim kararlarda kullanılacak kıstasları, yani âmme menfaati ile **siyasî ekonomi** mefhumlarına temas ettikten sonra plânlaştırma görevinin idarî cephesini tetkik etme sırası gelmiş bulunmaktadır.

Her şeyden evvel plânlaştırma tâbirinin birçok münasebetle kullanıldığını ve her bir mânasının yerine göre mühim olduğunu belirtmekle işe girişelim. Bugünlerde sık sık milletlerarası plânlaştırma, millî ekonomi plânlaştırması, bölge plânlaştırması, kaynak plânlaştırması, servetleri koruma plânlaştırması faaliyetlerinden bahsedilmektedir. Sosyal faaliyetlerle meşbu olan bu geniş sahaların her biri idarî teşkilât ve metod icab ettirmektedir. Fakat biz bu kursta plânlaştırmanın böyle şumulü mânası ile doğrudan doğruya ilgilenmeyeceğiz. Onun yerine dikkatimizi program plânlaştırması, dahilî veya muamele plânlaştırması üzerine teksif edelim.

Bu tâbirlerle sağlık, bayındırlık veya ziraat ile ilgili bir âmme teşekkülünde programları tasarlayan baş idareci ile, ona yardım eden kurmay memurlarının (staff) (2) yapmakta oldukları işi kastetmekteyim. Bu noktada plânlaştırma hakkında bir kuş bakışı görüş edinmekle ve bu muameleye zemin teşkil eden mühim prensipleri ortaya koymakla yetineceğiz.

İlk önce her plân kendine göre bir nizam içinde gelişmektedir. Bu ameliye ilk önce Frederich W. Taylor, Henri Fayol ve Harlow S. Person gibi seçkin şahsiyetler tarafından ilmî iş bölümü (scientific management = organisation scientifique du travail) adı altında mantıkî bir tarzda inkişaf ettirilmiştir. İlmî iş bölümünden mesul olanların işaret ettiğine göre, rasyonel bir verimin sağlanması, her şeyden evvel tahlil ve tahmine ihtiyaç göstermektedir. Atılacak adımlar şunlardır: İlk önce vakıaları toplamak için incelemeğe girişmek ve yapılan ameliyeleri en esaslı unsurlarına irca etmek. Sonra bu ameliyeleri kategoriler halinde toplayıp, birbirleriyle olan münasebet tarzını tayin etmek, daha sonra her ameliyenin rasyonellik derecesini ölçmek için bir metod tesbit etmek. nihayet bu ameliyeleri yürüten kimseler arasındaki işbirliğini takviye için lüzumlu olan metodları tayin etmek. Bu umumî yol herhangi bir plânlaştırma faaliyeti esnasında takip edilmelidir.

Yaptığımız esas tahlil sayesinde muayyen prensip ve problem sahaları ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bunları da kısaca gözden geçirelim.

Mantıkî bir düşünüş icabı, idareciye önce problemi tahlil etmek, her şeyi içine alan gayeyi tesbit etmek, bu gaye ile ahenkli olan hare-

(2) Kurmay memuru (staff official) = Hat memurlarının işini kolaylaştırmak üzere istişari faaliyetde bulunan memur veya teşkilât, bilfiil icraat yapacağı yerde personel, malî işler, ves. işlerle meşgul kimseler.

ket hattını yaratmak, girişilen teğebbüste yukarıdan aşağı ve merkezden çevreye kadar olan irtibatı sağlıyacak olan bir teşkilâtı kurmak, her plânlaştırma ve icraat safhası için lüzumlu olan mesuliyet derecesini tayin etmek, çeşitli kademelerde yapılan plânlaştırma faaliyetlerine yardım etmek üzere, gerekirse, kurmayın müzaheretini sağlamak, anahatlarla tesbit edilen işin infazını gösterecek olan bir iş plânını geliştirmek ve nihayet mevcut olan teşkilât organizmasından istifade ederek tatbik edilen programın plân icabı yürümekte olup olmadığını ve ilk başta tasarlandığı şekilde verimli olup olmadığını tesbit için kontrol istasyonları kurmak düşer.

Saniyen unutmamalıdır ki plânlaştırma bazen sanıldığı gibi tek yönlü bir ameliye değil, iki yönlü bir ameliyedir. Haberleşme ve elde edilen muvakkat neticeler idarenin en alt kademesinden baş idareciye kadar ulaşabilmelidir. Yine aynı şekilde baş idarecinin karar ve talimatı kendinden sonra gelen bütün kademelere bildirilmelidir. Hiç kimse yerinde bir plânlaştırma için lüzumlu olan bilgilerin hepsini tek başına toplamağa muktedir değildir. Dahası var, böyle bir âlimi küllün mevcut olduğunu farzetsek dahi üst kademelere kendilerinden istifade etmez ve onlarla istişare etmezlerse, alt kademede vazife görenlerin alâka ve sadakatı devamlı bir teşvikten mahrum bırakılmış olur.

Şunu aslâ hatırınızdan çıkartmayınız: plânlaştırma sahasında işbirlik imkânlarını hazırlamazsanız, bu plânların tahakkukundan sonra geniş miktarda bir işbirliği beklemeğe hakkınız olmaz. Yüksek maneviyat ve verimin yağrulmasında rol oynayan belli başlı faktörler işbirliğidir. İşbirliği mefhumunun gelişmesini istiyorsanız, buna tâ plânlaştırma ameliyesinin başlangıcından itibaren başlamalısınız.

Bütün bu mülâhazalar plânlaştırma faaliyetini teşkilâtın en yüksek kademesine bağlı bir erkân dairesine hasretmenin isabetsizliğini bir kerre daha ortaya koymaktadır. Bu münakaşa götüren bir mevzuudur. Silâhlı kuvvetler, iş hayatı, devlet teşkilâtı gibi çeşitli sahalarda yaptığım müşahedelerden sonra şu kanaate varmış bulunuyorum: Şehir plânlaştırması veya askerî hizmetlerin plânlaştırmasında bazen merkezi bir plânlaştırma teşekkülüne ihtiyaç görülebilir. Bununla beraber umumiyetle herhangi bir programın tatbikine ayrı, müstakil bir Kurmay dairesinden (Staff agency) kaçınılmalıdır. Çünkü bu teşekkül ekseriya hat memurların (line officials) (3) bellibaşlı vazifelerini benimsemek hatasına düşer. Kurmay kademesinde ister ayrı bir plânlaştırma dairesi bulun-

(3) Hat memuru (line official) = icraat yaptıran ve maiyetine salâhiyete dayanan emirler veren memur; sadece istişari tavsiyelerde bulunan Kurmay memurunun aksî.

sun veya bulunmasın, şurası açıkça anlaşılmalıdırki bir teşkilâtın verimini besleyen işbirliğidir. Yukardan aşağı ve aşağıdan yukarı devamlı, iki - yönlü bir irtibat mevcut olmalıdır. Plânlaştırma totaliter bir mahiyet taşımaz, plânlaştırma demokratik bir usüldür.

Scnra eğer dahili plânlaştırmayı verimli kılmak istersek, onu idari ameliye ile öyle kaynaştırmalıyız ki plânlaştırılan husus hemen bir fiile inkilâp etsin ve plânlaştırılan büronun çekmeceğinde atıl bir halde beklemesin.

Demokratik ananeler benimsemiş olan milletlerin çoğunun bu alanda açığa vurdukları noksanların kaşında plânlaştırmayı fiile inkilâp ettirmek hususu gelmektedir. Bu noksan çok kerre plânlaştırma mefhumuna âmme idaresinin bir ihtisas konusu tarzında fazla ehemmiyet verilmesinden ileri gelmektedir. Kullanılmamış plânlar her zaman değersiz olmaz. Onları daha geç bir tarihte yeniden diriltmek ve faydalı bir maksada yarayacak hale getirmek mümkündür. Şayet plânlar derhal tatbikata inkilâp ettiriliyorsa) plânlaştırmadan harekete ve hareketten plânlaştırmaya giden devamlı bir akın husule geliyorsa, işte ozaman bir idarecinin kendine hedef ittihaz edebileceği en uygun şartlar yaratılmış sayılır. Plânlaştırmasını bitecek kadar âlim ve sevkü idareyi başaracak kadar dinamik olan şahıs cemiyetin okadar nadir ve değerli bir elemandır ki ona bir millî kahramana gereken hürmetde kusur etmemeliyiz.

IV

İ D A R E C İ V E K A N U N

Herhangi bir idareciye neyi tatbik ettiğini sorarsanız, size “Kanunu” diyecektir. Biraz daha sorguya çekerseniz, size “Kendi kanunumu tatbik ediyorum” cevabını verecektir. Bununla da tatbik etmekle mükellef olduğu nizamnamelerin özel hükümlerini kastetmektedir. Bu itibarla ister hoşuna gitsin, ister gitmesin, her idareci kanun hakkında bir nebze bilgi sahibi olmak durumundadır. Hatırlıyacağınız vechile ilk dersimizde demiştik ki, kanun idarenin cihanşümül unsurlarından biridir ve personel, teşkilât, maliye, liderlik gibi diğer müşterek faktörlerle birlikte aynı mevkiyi işgâl etmektedir.

Şimdiye kadar gayelerin tayini ve güdülen siyasetin plânlaştırılmasına temas etmiştik. Bundan sonra kanun ve idareyi ele alma sırası gelmiş bulunmaktadır. Kanun, âmmeyi ilgilendiren hareket tarzları ile hâkim örflerin tebellürleşmesidir. Bu sebeple idarecinin neden kanunu bilmesi lâzım geldiği noktası, yukardan beri idame ettirdiğimiz münakaşayı tamamlayacak mahiyettedir.

İdareciler kanunun hazırlanmasına yardım ederler; ayrıca mahkemelerle birlikte kanunu tatbik etmekle de mükellef sayılırlar. Demokratik bir idare cihazının mihenk taşı, resmî hareket tarzının kanunun ruhuna uygun ve hudutları içinde yürütülmekte olup olmadığıdır. Şuhalde bütün bu sebepler dolayısıyla kendilerini idarî mevkiiler için hazırlıyanlar, manevî teçhizatlarının bir kısmı olarak, kanunun alfabesinde anlamak zorundalar. Bu şart bir kerre daha gösteriyor ki, idareci, yapacağı vazifesini lâyıkiyle başarabilmesi için son derece geniş mevzuularla ilgilenmek mecburiyetindedir.

Biz bu kursta kanunun temel unsurlarını öğretecek değiliz. Enstitünün sağlamakta olduğu diğer dersler bu mevzuuya fazlasıyla temas etmektedirler. Konuyu buraya ithal etmemizin maksadı gayet mahdudur. Eğer idarî vetireyi ve idarecinin mesuliyetini anlamak istiyorsak, kanunun idarî vetire içindeki rolünü ve idarecinin kanun üzerindeki tesirini ihmal edemeyiz. Eğer bu mevzua gerekli ehemmiyeti atfetmezsek,

şu iki şıktan birisi vukua gelebilir: ya kanun hakkında hiç bir bilgi sahibi olmayan erkek ve kadınlardan müteşekkil bir nesil yetiştireceğiz; bu takdirde yetişen bu genç nesil, mühim bir ehliyetten mahrum edilmiş olacaktır. Yahutda, bu gençlerin aczi dolayısıyla idarede hakikî otoriteyi benimsemeyen hukuk müşavirleri olacaktır. Böyle bir hal tecrübelerin gösterdiği veçhile - idarede hayatiyet namına bir şey bırakmamaktadır. Bu itibarla burada tetkik ettiğimiz konu bizzarure başka kursların sahası ile de ilgilidir.

İlave edilecek son bir nokta daha vardır. Herhangi iyi bir ansiklopedide mukayeseli hukuka dair olan yazıları gözden geçirdüğümüz zaman hukuk sistemlerinin birbirinden pek farklı olduğunu anlamakta gecikmiyeceğiz. Bunun sebebi her hukuk sisteminin çeşitli örflerin tebellürleşmesinden ibaret olmasıdır. Bu sebeple hukuk mevzuunu fazla umumîleştirmek güçtür, çünkü netice de birkaç umumî kaide vardır ve her birinin istisnaları mevcuttur. Bu sebeple iki bakımdan basmakalıp lâflar tekrar etmeksizin dikkatli davranmak mecburiyetindeyiz. Biz sadece kanunun fonksiyon bakımından idare ile olan münasebetini tesbit etmek arzundayız. Bu itibarla bütün önem idarecinin vazifelerini ifa ederken kanun ve hukukçular hakkında neler bilmesi gerektiği noktası üzerinde toplanmaktadır.

Teşrii, icra ve kaza kuvvetlerinden müteşekkil devletin üç faaliyet sahasından her birinin kanunun yuğrulması ve uygulanmasında kendine göre bir payı vardır. Üç ayrı kuvvet olduğu gibi üç ayrı ameliye de mevcuttur. Bunlardan idarî ameliye bu kursun konusuna dahildir. Diğer ikisi, yani icraî ve kazaî ameliye daha çok Hukuk Fakültelerinde kesif bir şekilde ele alınmaktadır. Maamafih şurası kayda değer ki bir tahlil metodu olarak âmme idaresinin bu mevzuu ele alması, bu üç sahanın her birine yeni bilgiler katmaktadır. Mes. Amerikan Siyasî İlimler derneğinin Kongre işleri ile meşgul komitesinde üye olarak bulunduğum zaman, Birleşik Devletlerde câri federal teşri ameliyesini islâh için bir plân hazırlamıştık. Bu çalışma sırasında anlaşıldı ki önümüze dikilen problemler, başka herhangi bir idarî müesseseyi tetkik ettiğimiz vakit rastlanılan cinsten farksızdır. Herhangi bu nevi bir problemin tahlilinde önce teşrii müessesenin gayelerini ele almak, daha sonra personel ve teşkilât, onu takiben de bunların diğer iki bölümle olan münasebetini incelemek, nihayet bu ameliye sırasında daha müessir bir işbirliği ve suhuleti sağlamak üzere uygulanacak metodların hangisi olduğunu tesbit etmek lâzımdır.

Âmme idaresinin tahlil tarzı kaza kuvvetine dahil müesseselerin tetkikine de elverişlidir. Amerikan âmme idaresi sahasının öncülerinden sayılan W. F. WILLOUGHBY "Kazaî idarenin prensipleri" adlı

okunmağa değer bir kitabı vardır. WILLOUGHBY'nin bu eserinin en mâ-nalı ve ilgi değer tarafı, müellifin kaza müessesesinin tahlilinde uzun zamandan beri idarî müessesesinde kullanmış olduğu görüş ve metodu tatbik etmiş olmasıdır. Bu hal bizleri hayrete düşürmektedir, zira iyi düşüncecek olursak, her üç ameliye yürütülmeğe ve teşkilâtlandırmağa muhtaçtır; bu ise âmme idaresinin esasının tâ kendisini temsil etmektedir. Binaenaleyh âmme idaresinin prensipleri yalnız idarî cihaza kendi problemlerini çözmeğe yardım ettiğinden dolayı değil, aynı zamanda bu metodu iki sahaya teşmil edilebilmesinden dolayı faydalı ve değerlidir.

Bu görüşe uyarak hükûmeti bir kül şeklinde tahlil ettiğimiz zaman, dikkatimizi çeken en mühim problem iş bölümü meselesidir. Hepimiz ekonomiye uygulanan iş bölümü mefhumunu biliyoruz. Bu görüş bize bütünü kucaklayan bir verimliliğin azamî hadde ulaşması için görevlerin ihtisaslaşmasını ve muhtelif kısımlar arasında bir koordinasyonun tesisine ihtiyaç olduğunu öğretmektedir. Aynı şekilde, icra kuvvetinin idaresine müteallik problemleri ele aldığımız zaman, tayin edilmesi gereken nokta bazı yetkilerin maksada elverişli olup olmadığı ve bir bölümün fazla mı yoksa noksan iş görüp görmediğidir.

Müttekâmil siyasî müesseselere sahip her memleketin edinmiş olduğu cihansümûl tecrübelerine göre teşrii kuvvet hangi tedbirlerin kanunlaşması gerektiği hususunda son söz sahibi olmalıdır. Şurası da aynı nisbetde doğrudur ki teşrii kuvvet aslâ mevzuata dahil ettiği kanunları kendi vasıtaları ile yürütmek teşebbüsüne girişmemelidir. Teşrii kuvvetin idare ile ilgili problemi sadece kendi kendini nasıl yönetmesi gerektiğidir; teşrii kuvvetin maksadı ve teşkilâtı bakımından başka herhangi bir mevzuu yürütmek üzere teşhiz edilmemiştir.

Bu şu demektir ki kanunun tatbiki icra ve kaza kuvvetine düşen müşterek bir mesuliyet altında cereyan etmelidir. Bildiğim bütün eski hukuk sistemlerinde hususî fonksiyonlara sahip kaza kuvveti, tarihî gelişim bakımından icra kuvvetinin umumî idare mekanizmasından yükselmıştır. Bugün mahkemelere istiklâl tanımamızın en mühim sebebi şudur: bir demokraside hâkimler siyasî bir hevesin geçici isteklerine değil, yalnız anayasaya ve kanunlara karşı mesul olmalıdırlar. Hükûmet içinde vazife taksimi bakımından denilebilir ki icra kuvveti, bütün problemleri bizzat halletmeğe çalışır ve kaza kuvvetine ,ancak icra kuvvetince uygun bir şekilde halledilmeyen ferdî ihtilâflarla âmme hukukuna müteallik problemleri terketmektedir.

Eğer mahkemelere fazla yüklenilirse adaletin ifası çökme tehlikesile karşılaşır. Bunun gibi icra kuvvetine mahkeme huzurunda görül-

mesi mümkün dâvaların hâlli için aşırı otorite tanınırsa, vatandaşların âdil bir kazaî ameliyeye kavuşmak hususundaki hakları zayi olmuş olur. Bütün bu meselelerin halli anayasa taminatı ve teşrii kuvvetin kararları ile tesbit edilmiştir. Teşrii kararlara gelince, muvazenenin uygun bir şekil alması için, teşrii müessesenin üyelerinin idarî görüşü kavramış olmaları lâzımdır. İşte bu sebeptir ki kanun vazularının bizzat idarî tecrübe sahibi olmaları faldadır. Onun gibi hükûmetden bir bütün olarak en iyi işbirliği temin için umumî siyaseti uygulayan idarecilerin daha önce teşrii müesseselerde vazife almış olmaları gerekmektedir. Türkiye'de teşri ve icra kuvvetleri arasında yapılan bu vazife mübadelesi (tours of duty) birçok kimseler tarafından ifa edilmektedir.

İcra kuvvetinin kanunun hazırlanma safhasındaki rolü

Tandığım bütün demokratik memleketlerde icra kuvveti bilhassa son yıllarda kanunun hazırlanma safhasında gittikçe artan çapta büyük bir rol oynamaktadır. Eğer bunun neticesinde teşrii kuvvetin itibar ve istiklâli zayıflıyorsa, bu temayülün aşırı bir ölçüye kaymış olduğu neticesine varabiliriz. Diğer taraftan bu temayülün neden alıp yürüdüğünü izah için pek çok sebepler vardır. Hükûmetler bugün okadar geniş ölçüde teknik sahalarda iş başarıyorlar ki birkaç teşrii üye hariç, çoğunluk ancak birkaç mahdut mevzuda ihtisas sahibi olduğunu iddia edebiliyor. Buna karşılık icra işleri ile muvazaaf her müesseseye, kendine verilen işin ifasını diliyorsa muhtelif sahalardan gelme mütehasıslar istihdam etmek mecburiyetindedir. İkinci faktör daha uzun vâdeli olmakla beraber aynı ehemmiyete haizdir; idareciler, kanun vazının meşgul olduğu mevzuu ile daha yakından âlakalıdır, bu itibarla kanunun hazırlanmasında idarecilerin tecrübe ve ihtisasları da hesaba katılmalıdır. Amerika gibi teşrii ve icra kuvvetinin kabine sistemine nisbetle çok daha fazla nisbetde ayrı tutulan bir memleketde dahi, siyasi alanda yapılan ilmî tahliller kanun tasarılarının, kanun vazuların bürosundan çok icra işleri ile meşgul hükûmet dairelerinde hazırlanmakta olduğunu ortaya koymuştur. Bu da gösteriyor ki âmme idaresi sahasında yetişen öğrenciler, yalnız teşkilât ve idare bahsinde değil, âmme siyasetinin geniş mânasında da eğitim görmelidirler.

İdarecilere, kanunun hazırlanmasında yardım etmekten gayri birkaç vazife daha düşmektedir. Kanunî mevzuatın konuları bugünde çoğu defa umumî hükümler kadar geniştir. Böylece idareciye muayyen ölçüler ve hattı hareket tarzları tesbit vazifesi de düşmektedir. Aynı derece mühim diğer bir inkişaf da idarecileri, normal görevlerinin ifasından gayri birçok dâvaları dinleme durum karşısında bırakır. Fertlerin itiraza uğrayan hak ve vazifelerine müteallik olan bu dâvaların dinlenmesi kâh bir

mahkeme huzurundaki resmîyet çerçevesi, kâh son derece gayrî resmî bir tarzda cereyan etmektedir. Birleşik Devletlerde, idarecileri, bu kazaî tasarruflara benzer tasarrufları (quasi-judicial) okadar artmaktadır ki, Kongre ve münferit eyaletlerin teşrii meclisleri, idarecilere en mühim kazaî tasarruflar sahasına müteallik daha geniş yetki tanyan kanunlar kabul etmek mecburiyetinde kalmışlardır.

Âmme ve hususî hukuka öteden beri kıymet veren Türkiye gibi bir memleket, bu inkişaftan herhalde benden daha fazla bilgi sahibidir.

Bu temayüllerin tahlilinden ne gibi neticeler istihraç edilebilir? İlk önce şurası açıkça anlaşılmalıdır ki idareciler teşrii ve kazaî tasarruflara benzer tararruflara girişirken, memnuniyet verici ve neticeye ulaşabilecek için kanunları kâfi derecede bilmeleri gerekiyor. Fakat şurasını da belirtmelidir ki bu vazifeler idarece esas sayılmazlar; eğer bu tasarrufları asıl telâkki etsek, halkın birçok ümitler beslediği idare sanatının islâhı üzerinde hiç durmamamız gerekirdi.

İş bölümü sahasında idarecilere düşen görev nedir? Cevap aşikârdır: teşkilât kurmasını, memurlara ilham vermesini, gayretlerini yöneltip koordine etmesini, programların başarı ile ifasını temin sadedinde onlara sürükleyici bir enerji aşılmasını bilmek. Hukuk Fakültelerinin ders programları bu noktaları aydınlatmaktadır. Bu bilgileri daha çok âmme idaresi görüşü kazandırmaktadır. Bugün sayısız tecrübenin açıkça isbat ettiği gibi modern devletler, kendisinden beklenen çok sayıdaki vazifelerini ancak beşerî münasebetleri idare (human relations) (4) ve teşkilâtlandırma metedlerinde eğitim görmüş idarecilerin yardımı ile gerçekleştirebilir.

Hal böyle olunca, icra kuvvetinin içinde iş görmekte olduğu şartlar en yüksek ehemmiyeti arz etmektedir. Eütün dikkatimizi başarılan işler üzerine teksif etmeliyiz. İdareciler hususî teşebbüsü muvaffak kılan otoritenin bir benzerine muhtaçtırlar. Bu lüzumlu şarta "komuta birliği" (Unity of command) adı verilmektedir. Birçok bakımdan bu şart idarî prensipler arasında kaş yeri işgâl etmektedir.

"Komuta birliği" şu demektir ki herhangi bir programın başarılı olması için bu başarıyı sağlayacak olan bilumum unsurlar; programın plânlaştırılması yürütülmesi ve murakabesi tek bir idarecinin

(4) Beşerî münasebetler (human relations) = sosyal ilimler ve bilhassa âmme idaresi sahasında beliren yeni bir görüş. Bu görüş çalışma ve işbirliğin ne gibi saiklere dayandığını araştıran psikolojik cihete önem vermektedir. Bir teşkilât sosyolojik ve antropolojik bakımından incelemek. Bu görüş bilhassa rasyonel çalışmayı esas alan mühendislerin şekli tasnifine karşı bir tepkidir

uhdesine verilmelidir. Bunun tabii neticesi olarak mühim âmillerden biri noksan olduğu takdirde program müstesna bir başarı sayılamaz ve komuta birliği tahakkuk etmemiştir. Eğer mes. idarî personelin tayin yetkisi teşrii kuvvet veya mahkemelere tanınırsa, mesul icra kuvvetini en hayati unsurlardan birinden mahrum etmiş oluruz. Aynı hal idareyi mes. dahilî muameleler, bütçe metodları veya teşkilât metocları tesbit selâhiyetinden mahrum ettiğimiz zaman da tahaddüs eder. Başka bir deyimle, nasıl ki teşrii kuvvet, teşrii kararlar mevzuunda son söz sahibi olmalı ise; icra kuvveti de programların ifasile ilgili kararlar vermek üzere, lüzumlu haklara kavuşmalıdır. Bu prensip okadar mühimdir ki şayet herhangi bir sebep yüzünden ilgili memurların mesuliyetini zayıflatacak teşebbüsler yapılırsa, icra kuvvetinin nüfuzu hükûmet, kaza kuvveti ve devlet hizmetleri ile bütçe kontrol komisyonu merkezî mura-kabe uzuvlarında da kendini duyurur.

Samimî olarak şuna da işaret etmeliyim ki, bu gibi istilâların tehlikesi hukukî görüşün baskın olan memleketlerde ilmî iş bölümü (scientific management) mefhumunun ön plânda gelen yerlere nispetle daha kuvvetlidir.

Âmme idaresi sosyal başarı sahasında hayati bir unsurdur. Bir maharet, bir prensipler bütünü, herşeyden önce bir noktai nazar daha doğrusu bir zihniyettir. Bu mülâhazamı bir tavsiye şeklinde ileri sürüyorum. Eğer bir memleket âmme hizmetlerini asgarî bir muvaffakiyete ulaştırmak istiyorsa, idarî zihniyeti geliştirmesi lâzımdır. Bununla hukuk mefhumundan çok idarî görüşü benimsemiş, geniş sayıda idareci liderler kastetmekteyim. Doktorlar umumiyetle tbbî, avukatlar hukukî, mimarlar mimarî, öğretmenler pedagojik terimlerle düşünürler. Onun gibi idareciler de iyi bir iş yapmak istedikleri takdirde, idareyi gözetecek şekilde düşüncelerini formüle ederler. Bütün muhakeme tarzları mesul oldukları programın gerçekleştirilmesine doğru yönelmelidir. Hedeflere mümkün mertebe sürat ve verimle varılacaksa, teşkilât ve metod bakımından daha nelere ihtiyaç olduğu düşünülmelidirler.

Hepimizin muayyen bir muhakeme tarzımız vardır. Meslekî görüşümüz noktai nazarımızı ve alâka sahalarımızı tayin eder. Hepimiz çeşitli meslek gruplarından muayyen şeyler bekleriz. Bunların hepsi sosyal psikoloji branşına tahsil etmiş bir kimsenin yakından bildiği hususlardır. Bu gerçeği meslekî maharet sahasına tatbik edince, görülüyor ki müesirlik derecemizi tayin eden en mühim faktör muhakeme tarzımızdır. Eğer alâkamız veterinerlik, toprağın korunması vergi veya bayındırlık işleri gibi müşahhas bir mevzuu ise ve idareyi gözetecek bir tarzda düşünmeğe alışık değilssek, gayet iyi birer müşavir olabiliriz, fakat memurların gö-

zünde gayeleri canlandıran sevkü idare yerine hukuk mefhumlarına bağlı kimseleri yüksek otorite taşıyan mevkiilere tayin edersek, esaslı müşkülâtlar çıkabilir. Kendi memleketimde buna ait pek çok menfî müşahedelerin başka memleketler için de aynen varid olduğunu sanırım.

Faal bir avukatın muhakeme tarzı nedir? Herşeyden önce araştırma ile ilgilidir. Böyle bir hukukçu kendini idarî bir mevkiin başında bulunduğu zaman, her şeyden evvel "Kanun bu hususta ne diyor?" tarzında bir soru sormaktadır. Buna karşı idarî zihniyet taşıyan bir kimse "Ne yapmamız gerekiyor?" demektedir. Biri selâhiyet ve otoriteye, diğeri başarılan işe ehemmiyet vermektedir. Onun gibi hukukçular aynı zamanda avukat olmak üzere yetiştirildikleri cihetle, bir ihtilâf halinde taraflardan birine veya diğesine iltihak ederek onları müdafaa etmesini de öğreniyorlar. Alışık olmadıkları bir idarî mevkiin başına geldikleri zaman, meslekî itibat ve görüşlerini idarî sahaya da teşmil ediyorlar ve böylece hepsinin arasında bir muvazene arayacakları yerde bir programın diğesine tercih tarafına saparlar. Hukukçular hukukî sıkları tercih hususunda eğitim görürler, idareciler ise kusurların muvaffakiyetli bir kaynaştırılmasına mütemayildirler. Hukukçular aşırı derece mantikî olmağa ve teşkilât geliştirmeye taraftarlardır. Bunun aksine olarak idareciler insanların problemlerini ele almağa ehemmiyet verirler ve problem ile onun hal çaresi arasındaki en pratik ve kestirme yolu bulmağa çalışırlar. Âmme idarecilerinin en yakın akrabaları mücadeleci ve ürkmen iş adamı tipidir.

Bütün bu tefrikler son derece mühimdir. Mânaları açıktır. Kendi memleketimde hukukçular umumiyetle zayıf idarecilerdir. Beşerî münasebetleri mantikî mülâhazalarla, plânlaştırmayı, vasıtaların tedariki ile şahsî temayüllerin, kuru kâğıda yazılmış projelerle karıştırıyorlar. Tevekkeli değil, idare sahasında büyük bir muvaffakiyet kazanmış olan bazı hukukçu dostları bana hukukî sâhadan idarî alana geçtikleri zaman, vites değiştirir gibi bütün görüş ve muhakeme tarzlarını tebdil zorunda kaldıklarını itiraf etmişlerdir. Bir şeyin neden yapılamıyacağını izah etmek üzere sebep bulacaklarına, bütün gayretlerini bu işin yapılmasına imkân veren yolu keşfetmek üzere sarf ediyorlar. Bununla kanunî otoriteye aykırı hareket ettiklerini iddia etmekten uzağın kastetmek istediğim tek nokta bu kimselerin idarî zihniyeti benimsedikten sonra bütün dikkatlerini başarı ve pratik metodlar üzerine teksif etmeleridir.

N e t i c e

Bu tahlilden çıkaracağımız neticeleri sıralamak zamanı gelmiş bulunuyor. Âmme idaresi sahasında çalışacak olan herkes teşrii ve kazaî

tasarruflara benz r tasarrufları ifa ve idarî teşekküllerde vazife gören hukuk m şavirleriyle başa çıkabilecek derecede hukuktan anlaması lâzımdır. Fakat bundan daha mühim olarak, idarecinin noktai nazarı ve görüşü hukuk ya has sayılanla bir olmamalıdır. Bilâkis müstakbel idarecilerimiz arasında müsabaka ve mücadele, hedeflerin tahakkukunu, insanların sevkü idaresinde lüzumlu Şeylerin tedarikini teşkilâtlar vasıtasile sağlamasını esas tutan idarî zihiniyetin gelişmesine müdrik bir Şekilde itina etmeliyiz.

Nihayet idarede bütün maharetlerin karışımından ibaret bir halitaya ihtiyacımız vardır.  nk  idare, hayatta herşeyden ziyade ahenkli bir bütünü yaratmak üzere lüzumlu unsurların karışımıdır.



V

TEŞKİLATLANDIRMANIN GAYELERİ

İdarî bir programın hedefi tayin edildikten, ona refakat eden hattı hareket tarzları ifade edildikten, plânlaştırma vasıtaları kurulduktan ve teşrii ile kaza kuvvetleri arasındaki münasebetlere kâfi itina sarfedildikten sonra idarenin dikkati teşkilâtlandırmaya giren sayısız problem üzerine teksif edilmelidir. Hiç şüphesiz ki teşkilâtlandırma problemleri idarenin her sahasında çok önemli bir yer işgal etmektedir. Bugünkü ve bundan sonraki dersimizde teşkilâtlandırma dediğimiz bu merkezî saha ile meşgul olacağız.

Teşkilât mevzuu iki noktai nazarı gözeterek ele alınabilir. Birinci görüş, teşkilâtı devletin bütününe ilgilendiren bir konu olarak mütalea eder. Bu takdirde teşkilâtlandırmanın devlet başkanı, kabine üyeleri, bütçe komisyonu, merkezî personel dairesi ve hükümet hiyerarşisinin zirvesinde bulunan plânlaştırma dairesi ile olan ilgisi tesbit edilir. İkinci görüş meseleyi daire başkanı, büro ve muhtelif kademelerdeki teftiş personelinin noktai nazarı gözeterek ele alır. Şimdiki dersimize teşkilâtlandırma bahsini umumî nazariye ve tatbikat bakımından ele alacağız, bundan sonraki derste ise teşkilâtlandırmanın hiyerarşik kademelerini inceleyerek hangi mülâhazaların ufki bir yönde geliştiklerini tesbit edeceğiz.

Bu mevzuu takdim ederken yapılacak diğer bir tefriğe göre teşkilâtlandırma Enstitünün tertiblemiş olduğu (Teşkilât ve metod) adlı kursunda yaptığı gibi teknik bir esası benimseyerek mütalea edilebilir; yahutda burada yapmağa çalıştığımız veçhile, daha geniş bir sosyal ve devlet felsefesini esas tutan zeminden hareket ederek incelenebilir. Bunu söylerken birinin “pratik” diğerinin “nazarı” olduğunu iddiaya yeltenmiyoruz. Zira her ikisi tatbikattaki değerlerini isbat etmek üzere pragmatik bir imtihan geçirmek mecburiyetindedirler. Ancak dar kafalı olmak tehlikesinden sakınmak ister ve idareyi bir medeniyetin gaye ve değerleri dahil hayatın her sahasında tesir icra eden bir ameliye olarak mütalea edersek, teşkilâtlandırmayı en geniş mânası ile mütalea etmek

zorundayız. Şimdiye kadar izah etmeğe çalıştığımız gibi bu kursa hâkim olan ana fikre göre bir idarecinin işinin başına götürebileceği en mühim âlet, idarî vetireyi ve teşkilâtlandırmayı bir kül olarak kucaklayan, birleştirici bir felsefedir.

Teşkilâtlandırmanın önemi

Washington'da bir bakanlığın müsteşarı olarak bulunduğum sırada, hatırı sayılır çapta, yeni bir programın tatbikine girişmiştik. İhtisas bilgilerini isbat etmiş olan bir grup idareci istihdam etmiştik, fakat çok geçmeden yani programın başarılı netice vermiyeceği anlaşıldı. Buna karşılık giriştiğimiz aynı tecrübe mevcut personelin kıyafetsiz olduğunu ortaya çıkarmağa yaradı. Bu tecrübe her idarecinin ergeç öğrenmekte olacağı olduğu ve onları baltalanmağa çalıştığı bir müessesede, başarılı olduğu şu gerçeği bir kerre daha teyit etti: kabiliyetli adamlar; teşkilâtın, bir neticeye ulaşamazlar. Giriştığımız bu tecrübe, bize metod ve gayelerin birbirine karşımuş olduğu bir yerde birinci sınıf personel ve teşkilâtın kâfi gelmediğini öğretmekte gecikmedi. Programın iyi netice verebilmesi için bunların da islâh edilmesi gerekmektedir. Bu tecrübeyi zikretmemin sebebi şudur: herhangi bir programın muvaffakiyeti yalnız idare, teşkilât gibi tek bir unsurun temini ile garanti edilemez. Programın başarılı netice verebilmesi için diğer bütün hayatî unsurların cemedilmesi şarttır. Esas prensip budur; herhangi bir teşebbüsün hareket noktası burada gizlidir. Bununla beraber teşkilâtın bünyesinde temelli bir bozukluk olduğu takdirde, hiç bir program uzun vâdeli bir başarı sağlayamaz iddiası bu prensiple tenakuz haline düşmez. Nasıl ki dil sözün nakil vasıtası, toplama hattı kütle istihsalinin mutavassıtı ise, onun gibi teşkilât müessir bir idare cihazının "sine qua non" yani elzem unsurudur.

Teşkilâtlandırmanın uzvî mahiyeti

Teşkilâtlandırma insanlara tatbik edildiği cihetle değişmeğe ve gelişmeğe mahkûm yaşıyan varlıkların uzvî bünyesi ile kıyaslanabilir. Teşkilâtlandırma hiç bir suretle müstakil bir hayatı ve duygusu olmayan, yıpranabilen, kullanılmış, cansız bir makine değildir. Bu son derece mühim bir tefriktir, öyle olduğu halde çok kerreler teşkilâtlandırma bahsini münhasıran bir mühendis görüşü ile ele alanlar tarafından ihmale uğramaktadır. Bununla biyolojik ve mihanikî bünye arasında göze çarpan benzerlikler olduğunu inkâra yeltenmiyoruz. Her ikisi de muayyen bir veya birkaç görev ifa etmek üzere şekillendirilmiştir. Bu itibarla her iki halde gayelerin tayini ve sözü geçen bünyelerin bu gayelerle olan ahengi başarı veya başarısızlık bakımından önemli birer unsur sayılırlar. Fakat

aynı zamanda aslâ unutmamalıyız ki devlet teşkilâtı insanlar tarafından kurulmuştur ve yine insanlar tarafından idare edilmektedir. Bu sebeple beşerî unsur her zaman ön plânda yer almalıdır. Aynı nisbetde önemli diğer bir gerçeği göz önünde bulundurmalıyız: teşkilâtlar makinelerin aksine olarak insan eli tarafından idare edilmekle beraber kendilerine has şuurlu, âdeta hissedilebilir bir hayatları vardır.

Üzerinde durduğumuz devlet teşkilâtının iç hayatı nedir? Bu iç hayat, halkın duygusu, ümitleri ve emelleridir. Bu hayat halkın herhangi bir teşkilâtın içinde geliştirmekte olduğu ve bir memur neslinden diğerine aktarmakta bulunduğu geleneklerdir. Teşkilâtın içinde gelişen gayri resmî münasebetler, dostluklar, klikler, arkadaşlıklar, karşılıklı peşin hükümler, gurur ve hassasiyetler, bunların hepsi tarife çalıştığımız iç hayatı temsil etmektedir. Bu sebeple herhangi bir teşkilâtın problemlerini ele aldığımız zaman, hatırdaki tutulacak ilk nokta cansız bir bünye yerine beşerî münasebetleri işgal etmekte olduğumuzdur.

Biyolojik teşbihi bu sahada teşmil etmenin diğer bir faydası şudur: teşkilâtlar tıpkı insanlar gibi yaşın tesiri altında kalırlar. Fert, müesses itiyatlarını hayatının daha sonraki devirlerine nisbetle, gençliğinde daha kolaylıkla değiştirir. Zamanla kanaat ve peşin hükümler derin kökler salmaktadır. Bu noktalardan ikisi de sosyal teşkilâtlarda aynen variddir. Üstelik fertde yaşın tesiri ile vücuda gelen damar ve kemik sertleşmesi hayatîyetinin yavaşlanmasına da sebep olmaktadır. Bürokraside (bu tâbiri eski ve müesses bir teşkilât mânasına kullanıyoruz) aynı kuvvetler çarpışmaktadır; neticede nasıl ki insanlar yaşlandıktan sonra gençler gibi cevval bir rol oynıyamıyorsa, onun gibi uzun zamandan beri varlık göstermiş olan teşkilâtlar da, taze ilhamlara karşı tepki göstermekte güçlük çekiyorlar. Anânelerin vücuda getirmiş oldukları kat kat tabakalar, karşılık verme hassalarını köreltmışdir.

Yukarıda temas ettiğimiz noktalardan bazı mühim istidlâller çıkarabiliriz. Herşeyden önce teşkilât madem ki insanlar tarafından işletilmektedir, şuhalde, bu teşkilât, kendisi için çalışanların tasvibini kazanmalıdır. Ancak bu takdirde kendilerinden, girişilen teğebbüsün maksatlarını gerçekleştirme konusunda tam bir karşılık beklenilebilir. Teşkilâtı kurarken veya yenilerken, her zaman onun için çalışacak olanların duygularını hesaba katmalıyız. Bu birinci kaideden bir ikincisi istidlâl edebiliriz: eğer insanlar muayyen bir işi yaparken “yerleşmiş” bir haleti ruhiye taşıyorlarsa ve istihsal olunan neticeler umumiyetle tatmin edici ise kökten yeni bir teşkilâtlandırma gayretine girişmek için uzun boylu düşünüp taşınmalıyız. Zira böyle bir gayretin yaratacağı sarsıntı düşük bir verimliliğin belli başlı sebebi olabilir. Çalışanlar duygularında sarsılma-

malıdır, tâ ki yenilenen teşkilât bünyevî bir alt üst etmenin yaratmış olduğu kayıplara baskın çıkan kazançlar sağlasın. Şuhalde başlangıçta şuna kanaat getirmeliyiz ki, arzu edilen neticeler daha iyi bir metod sayesinde elde edilebiliyorsa, şiddetli bir yenileme, toptan bir teşkilâtlandırma gayretinden sakınılmalıdır. Nihayet şurasını da unutmamalıyız ki şayet bürokrasiler tıpkı yaşlı insanlar gibi sertleşmeden ve bünyelerin umumî bir yavaşlamasından ızdırap çekiyorlarsa, idareciye düşen en mühim mesuliyet bu kuvvetden düşüren temayülü bertaraf etmektir. Bu hususta tabip edilecek birkaç yol olmakla beraber, konu hakkında henüz kâfi derecede bilgi sahibi değiliz.

Teşkilâtlandırma nazariyeleri için teklif edilen kıstaslar

Teşkilâtlandırma konusunun incelenmesinde hesaba katılacak faktörleri böylece tesbit ettikten sonra, şimdi de teşkilâtlandırma ve onun neticelerini ölçmek için bazı kıstaslar ileri sürelim. İyi bir idarenin ölçülmesi için ileri sürdüğüm şu yedi kıstasın her birini kısaca ele alalım:

İyi bir idarenin kıstasları

Teşkilât sahasında şunları husule getirir:

1. Hedefe isabetli bir vuruşu sağlar. Teşkilâtın maksadı kendi kendinize yapmağı tasarladığınız şeyi gerçekleştirmektir. Teşkilâtın plânlaştırması ile ilgili olan her husus bu mihenk taşına vurulmalıdır. Her programın sosyal bir maksadı olmalıdır; teşkilâtın şekli bu maksada uygun düşecek tarzda tayin edilmelidir.

2. Muayyen bir programa dahil unsurların hepsinin katılmış olduğunu sadakatle aksettirir. Teşkilâtın üç belli başlı temeli görev, ülke ve müşteri, istihsal veya hizmete göre yapılan iş bölümüdür.

3. Dört başı mamur bir görev sağlar. Bununla denilmek isteniyor ki teşkilâtlandırmanın bünyesi tamamlandıktan sonra lüzumlu faktörlerin ncksanı duyulmaksızın tam ve dış bir tesire tâbi olmadan kendi cereyanında akmalıdır.

4. Herkese işi hakkında vazih bir fikir verir. Teşkilâtın ana gayelerinden biri daha tesirli bir verimlilik temin sadedinde her iş görene yaptığı işin bütün program için ne kadar elzem olduğunu anlatmak ve dolayısıyla ona bir ehemmiyet ve alâka duygusunu aşulamaktır.

5. Haberleşmeyi kolaylaştırmak. Teşkilât aksadığı takdirde, yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarıya doğru olan haberleşme nâtamam ve güvenilmez bir haldedir. Tesirli haberleşme anlaşma, sadakat, ilham verici başarı ekip halinde çalışmanın temelidir.

6. İşbirliği sağlar. Teşkilâtın plânları hazırlandıktan ve haberleşmenin tesirli işleyişi sağlandıktan sonra, bünyenin muhtelif kısımları arasında bir koordinasyonun temin edilmelidir. Her kısım süratli, aksamadan ve dıştan gelme bir tesire kapılmaksızın birlikte çalışmalıdır. Şuhalde teşkilâtın mühim diğer bir maksadı koordinasyonu kolaylaştırmaktır.

7. Mesuliyet ve murakabeyi sivirtmek. En üstde bulunan idareciler vazifelerini zamanında halkla münasebetini gözetecek şekilde başkalarına tevkil edebilmelidir. Teşkilâtın bünyesi bunu sağlamadıkça, bu garantilerin hiç birine kavuşamazlar.

Şimdi de sıraladığımız bu yedi nokta hakkında aydınlatıcı bazı sözler söylemenin zamanı gelmiş bulunmaktadır.

Teşkilâtın sosyal maksatla olan münasebeti

Bu birinci nokta mühimdir çünkü beklenenin aksine olarak her zaman kâfi derecede önemle karşılanıyor. Teşkilâta ait kararlar çok defa, baş idareciye uygun geliyor veya "icabına bakılmak" istenen bir kimseye iş bulmak gibi tâli ehemmiyet taşıyan sebepler yüzünden alınıyor.

Bu prensipten doğan diğer bir neticeye göre güdülen siyasete müteallik kararlar her zaman teşkilâtı ilgilendiren kararlara zemin vazifesini görürler. Farzedelimki teşri bir meclis harp bonolarının satışını teşvik için bir ödeneğe tahsis etmiş ve sizi en iyi teşkilâtlandırma metodlarını bulma hususunda yetkili kılmıştır. Paranın yarısını gazete ilânlarına sarfedip, programı "tek fişekli" bir seferberlik haline ifrağ edebilirsiniz. Yahutda memleketi muayyen bölgelere ayırıp, her bölgenin başına mahallî komiteler kurmakla vazifeli müdürler getirebilirsiniz. Eğer harp bonusu satışı kısa vâdeli ve tekerrür etmiyecek olan bir program olsa, birinci plânı tercih etmeli; buna karşılık program uzun vâdeli olup halka müteaddid defa hitap etmesini icap ettiriyorsa, bu takdirde ikinci şıkkı tercih etmek lâzım geleceği aşikâr bir keyfiyettir.

Teşkilâtlandırmayı ilgilendiren herhangi bir programı yakından ele aldığımız vakit, bu kararlar birlikte güdülen siyasete ait de bir kararın alındığını göreceksiniz. Kâfi derecede tecrübeli sahibi olmayan teşkilâtlandırma mütehassısları bu kontroledici prensibi bazan unutarak idarenin güttüğü siyasetle tenakuz haline düşen tavsiyelerde bulunmak hatasına düşerler.

Teşkilâtın üç temeli

Umumiyetle bir teşkilâtın üç temeli vardır. Bu değişkenler teşkilâta müteallik kararlar verildiği zaman hatırdâ tutulmalıdır. 1 - Bir teşkilâtı;

istihsal, müşteri veya hizmet esasına göre kurmak kabildir. Bunun misali olarak bilumum gelir kaynaklarından toplanan gelir vergisi ile ilgili müstakil bir vergi dairesini gösterebiliriz.

2 — Ülke esasına müsteniden bir teşkilât kurulabilir. Bu takdirde ilgili bir kimse kendisine ayrılan kısımdan sorumlu olur. Eski Ödünç Verme ve Kiralama programı buna bir örnek sayılabilir. Bunda muayyen bir memleket veya bölgede mesul tek bir şahsın idaresi altında çeşitli programların teşkilâtı kurulmuş bulunuyor demektir.

3 — Nihayet görev esasına göre de teşkilât kurmak kabildir. Bu takdirde mütekâmil bir program için lüzumlu olan bütün terkip edici kısımlar, birleştirici bir ameliye yardımı ile tevhit edilmektedir. Buna plânlaştırma, personel, teşkilât, maliye, satın alma ve lojistikle meşgul Millî Savunma Bakanlığını misal gösterebiliriz. Burada “sıra” memurunun yardımı ile görev ihtisası ile tesirli koordinasyon birleştirilmiş bulunmaktadır. Bu mühim mevzuun tahliline ilerde tekrar avdet edeceğiz. Şimdilik sadece iki noktaya işaret etmekle yetineceğiz: bu üç kategoriye gözetecek şekilde düşünürseniz, önemli faktörleri unutmuş olmanıza pek ihtimal yoktur. Saniyen teşkilâtların çoğunda sıraladığımız temellerden ikisinin bir arada kullanılması lâzım geldiğini baştan kabulenmeliyiz; nihayet üçü birden istimal edilmektedir.

Teşkilâtlandırma mütekâmil bir ameliyedir.

Bu prensibi izah etmek üzere ilâve edilecek pek az şey vardır. Bununla kastolunan mefhum daha önceki dersimizde bahsettiğimiz “komuta birliği” dir. Komuta birliği demek, muayyen bir programın maksadını tahakkuk ettirmek için lüzumlu olan bütün unsurların bir yere toplanması ve tek, mesul bir idarecinin uhdesine verilmesidir.

İş görenlerin işleri hakkında vazih bir fikir vermek.

Bu noktaya da ileriki derslerimizde avdet edeceğiz. Bu konuda hatırdanda bulundurulacak olan mühim nokta fertlerden yüksek seviyeli bir iş görmelerini temin için vazih bir teşkilât bünyesine ihtiyaç duyulmasıdır. Bu teşkilâtlandırmanın psikolojik veya personel veçhesidir. Bu görüş fertlerin ancak kendilerinden beklenen işi iyice kavradıkları takdirde istekle çalıştıkları tarzındaki psikolojik vakıya dayanmaktadır. Verimli olarak çalışmamız için programa ne şekilde iştirak ettiğimizi ve iştirak hissemizin ehemmiyetini bilmemiz gerekiyor. Her ferдин işi, teşkilât bünyesinin sağlamlığını yoklamak ve personel göreve bir zemin vazifesi teşkil etme bakımından iş tasvirini yapmak gibi iki mühim sebep dolayısıyla tahlil edilmelidir.

Haberleşmeyi kolaylaştırmak

Chester Barnard gibi âmme idaresi hakkında yazı bazı bilginlere göre haberleşme bütün idarî meseleler arasında en önemli mefhumdur. Küçük, gayri resmî bir grup neden umumiyetle birbirinin aklından geçenini çabucak anlamakta gecikmiyor ve böylece süratli çalışmalara varabiliyor? Çünkü yüz yüze karşı olan münasebet esnasında davranışlar ve muhtelif yüz mânalarının ifadesi kolaylıkla naklolanmaktadır. Oysa ki, büroların dağınık bulunduğu ve bütün muhaberenin yazılı şekilde cereyan ettiği geniş bir teşkilâtda durum tam aksinedir. Şuhalde iyi bir idarenin bellibaşlı gayesi vazih, tām ve devamlı bir haberleşme kanalının kurulması olmalıdır. **Ancak bu şartların tahaddüsü ile yüz yüze karşı olan münasebetin yerini kısmen dolduracak bir telâfi unsuru bulunmuş sayılabilir.** Nitekim ancak bütün işaretleri bellemiş olan bir ekip çıkıp, iyi bir oyun kazanabilir.

İşbirliği teşkilâta bağlıdır.

İşbirliği veya ekip halinde çalışma bir idarecinin kendine hedef ittihaz edebileceği en değerli bir gayedir. Zira ancak ekip halinde çalışma usulünün mevcut olduğu yerde fert ve grupların randımanı artabilir. Sağlam bir teşkilât bizatihi olarak işbirliğine bir garanti teşkil etmez. Fakat sağlam bir teşkilât bu neticeyi isthsal etmek için üst idare makamlarının aldıkları tedbir ve güttükleri siyaset için iyi bir başlangıç noktasıdır. İyi bir teşkilât yetki verme ve karşılığı sayılan gayelerin koordinasyonu için iyi bir zemindir. Donmuş bir teşkilât kalıbı işbirliği sağlamağa elverişli değildir; ideal olan danışmaya bol imkân veren, vazih bir teşkilâttir.

Teşkilât kontrol görevine zemin teşkil eder.

Nihayet mesul idareci, yalnız yetki verme ve koordinasyonla işgal etmez, o, aynı zamanda, programın hiç bir noktasının aksamaması için mevcut gelişmeyi yoklayabilecek vasıtalara da sahip olmalıdır. Programın bir kısmının yavaş ve kifayetsiz olması halinde bütün teşkilâtın bundan müteessir olacağı bedihîdir. Teşkilât pek tabii ki kontrol görevinin bütününü teşkil etmez, ancak diğer sahalarda olduğu gibi onun lüzumlu bir şartıdır.

Baş idarecinin teşkilât işlerinde sorumluluğu :

Görüldüğü üzere teşkilâtlandırmanın tesiri o derece vâsidir ki baş idareci bu işi ihmal etmeğe veya başkasına devretmeğe yeltenemez. Baş idareci tıpkı doktorun hastasına karşı gösterdiği ilgi veya mimarın inşa etmiş olduğu binaya yapmış olduğu kontrol gibi teşkilâtle yakın bir temas muhafaza etmek zorundadır. Teşkilâtlandırma, mütehassıslara bir güven havası içinde devredilecek, teknik bir iş değildir. Mütehassıslara

ancak istişarî mahiyette olmak üzere ve baş idarecinin nihaî karar verme yetkisini muhafaza etmek şartıyla, yer verilmelidir. Teşkilât hakkında verilen kararlar işgörenlerin mâneviyatına bir çok bakımdan tesir ettiği cihetle bu kararlar nihaî hareketten önce bütün teftiş kadrosunun iştirakiyle gözden geçirilmelidir; bunun sebebi aşikârdır. Eğer baş idareciler, bütün ilgililerin işbirliğini temin hususunda istekli görünüyorsa, işbirliğine, vakit geçmeden, teşkilâtı ilgilendiren kararların ihzârı safhasında başlamalıdır.

Geniş hükümetler nezdinde sırf teşkilât işleri ile meşgul olmak üzere «Staff unity» (Kurmay birimler) ihdas etme temayülü mevcuttur. Bu muhtemelen iyi bir teşebbüstür, fakat ancak mesul üst idarecinin yetki sahasına dahil işlerdeki otoritesini tahdit etmediği müddetle memnuniyet vericidir. Geniş teşkilâtlarda aynı zamanda dışardan teşkilât işlerinde istişarî vazifeler göreceksin eksper ekipleri davet etme temayülü de vardır. Bu işler de arzu edilir bir mahiyeti haizdir, şu kadar ki bu dışardan gelme eksperlere yalnız istişare salâhiyeti tanınsın ve kendilerine karar verme yetkisi verilmesin.

Teşkilâtlandırma devamlı bir ameliyedir, çünkü şartlar değıştikçe değışiklikler vuku bulmaktadır. Değışikliği mucip âmiller yeni mevzuat gibi dıştan gelme yahut da nefsinde muayyen maharet ve istidatlar cemedem mühim bir idarecinin ondan farklı bir şahsiyete sahip diğerk bir idareci ile değıştirilmesi gibi içten gelme olabilir. Fakat hangi halde olursa olsun, unutulmaması gereken mühim nokta üst idarî makamların teşkilâtın bünye ve metodunda yapılacak ıslah çareleri tetkik etmeleri ve şedid bir müdahaleyi icabettirecek şartlara mahal verilmemesidir. Teşkilâtlandırma ile meşgul kurmay (staff) memurları, olup bitenlerle en yakından meşgul olabilecekleri ve aynı kademede bulunan hat (line) memurunun hürmet ve itimadını kazanabilecekleri şekilde teşkilâtın her seviyesinde yer işgal etmelidirler. Müessesenin üst idarî makamları etrafına temerküz ettirilen erkân memurları, daha aşağı kademelerle bir işbirliği temin etmedikleri cihetle, mesul hat (line) idarecileri tarafından en büyük şüphe ile karşılanmalıdır.

Eğer umumî idarecilerimiz teşkilâtlandırma nazariyeleri ve tatbikat sahasında daha iyi bir eğitim görmüş olsalardı, dışardan eksper getirtme hususunda daha az ihtiyaç belirirdi. Bunun gibi dışardan gelen mütehasıssıar günlük problemlerle uğraşan idarecileri işgal eden meseleleri hakkında daha yakından bilgi sahibi olsalar, tavsiyelerini daha ziyade yapılan iş üzerinde teksif etmeğe gayret ederlerdi. Teşkilâtlandırma bir mekanizmadan ziyade beşerî münasebetler ve beşerî hattı hareketlerle ilgilidir. Bu kaideleri hafızamızda taze olarak bulundurursak, teşkilâtlandırma mütehasıssı ile pratik idareci arasındaki uçurumun daraldığını memnuniyetle müşahede edeceğiz.

VI.

TEŞKİLÂTIN KADEMELERİ

Bundan önceki dersimizde teşkilâtlandırmaya tatbik edilen umumî kaidelerle meşgul olup bir nevi teşkilâtlandırma felsefesini geliştirmeye çalışmıştık. Şimdiki dersimizde aynı mevzu üzerinde işlemeğe devam etmekle beraber, teşkilâtı ufkî ve şakulî bir noktai nazardan ele alacağız. Böylece devlet çapındaki idarî cihazın muhtelif kademelerin içinde ve arasında cereyan eden kesin problemlerini belirtmiş olacağız.

Millî bir bürokrasiye hariçten bakan bir vatandaş, açık bir şekilde tebarüz eden üç dört kademe farketmektedir. Önce bir üst kadmede, **hükümetin icra kuvvetinin idaresinden mesul olan hükümet başkanının makamı gelmektedir.** Kendisine umumiyetle bir kabine veya koordinasyonu sağlayan ona benzer cihaz yardım etmektedir. İkinci ve esas sayılan kadmede Millî Savunma, Eğitim, Ziraat vs. gibi bakanlıklar gelmektedir. Bunlar hükümetin siyasî ekonomik çevresinden ilham alarak gelişen v. elî faaliyetleri tahakkuk ettirirler. Bu bakanlıkların her birinde farklı mahiyetleri dolayısıyla tefrik edilen bir takım daireler mevcuttur. Ziraat Bakanlığında, meselâ, ulaştırma, toprağın korunması, piyasa tanzimi vs. mevzuları ile meşgul daireler bulunmaktadır. Nihayet, şayet ilgili vatandaş tahlilini daha ileri götürmek istiyorsa, bu programları memleketin en ücra köşesine ulaştıran aynı bakanlık ve dairelere bağlı taşra hizmetleri gören şubelerin mevcut olduğunu farkedecektir. Bu taşra münasebeti icabında teşkilâtlandırmanın dördüncü kademesi olarak telâkkî edilebilir. Bununla beraber bu teşkilât tipi şimdiye kadar sözü geçen diğer üç kadmede olduğu gibi, şakuliden çok ufkî bir teşkilâtı temsil etme bakımından farklıdır. Şimdiki dersimizde merkez ve taşra münasebetiyle meşgul olacağımız yerde, dikkatimizi baştan aşağı ufkî teşkilâtlandırma problemleri üzerine teksif edeceğiz.

Hiyerarşi ve otorite mefhumlarına fazla önem vermenin tehlikeleri :

Çoğumuz teşkilât deyince, göz önüne, ehrama benzer şekilde, yukarıdan aşağıya doğru genişleyen otorite tabakaları getiririz. Bu zihni

alışkanlığımızın haklı bir çok sebebi mevcuttur. Herşeyden önce hukukî zihniyet ortadadır, hukukçu hemen en yüksek salâhiyetin kime tevdi edilmiş olduğunu araştırır ve bölünme usulünü takip ederek bu araştırmayı en alt kademelere kadar götürür. Şekle bağlı teşkilâtçı da plânlaştırmasına buna benzer bir zeminden hareket ederek başlar; teşkilâtın şemasını çizerken ilk önce üst idarecilerin kademeleriyle başlar ve sayfanın ucuna geldikten sonra teferruatı doldurur.

Son yıllarda bu problemle ilgili olarak âmme idaresi sahasında meşgul olan kimselerin düşüncelerinde âdetâ bir ihtilâl vuku bulmuştur. Bu köklü değişikliğe bir kaç kelime ile temas edelim. Eskiden revaç bulan ve «tepeden aşağı doğru» olarak ifade edilebilen görüş yerini «alttan yukarı doğru» şeklinde vasıflandırılabilen yeni bir noktai nazara terketmiştir. Bu değişikliği vücuda getiren sebepler kısaca şunlardır :

1. İktidar ve salâhiyetin mevkii nerededir? Nazarî ve hukukî olarak hiyerarşinin tam zirvesinde. Fakat tatbikatta durum aksinedir. Her idarecinin bildiği veçhile iktidar ve salâhiyet işin asıl yapıldığı kademede bulunmaktadır. Tek başına otorite hiç bir işin yapılmasına kâfi gelmez; işi tahakkuk ettiren keyfiyet otorite ile işbirliğidir. İşte bu sebeple eğer en üst kademede bulunan idareci, teşkilâtının alt kademelerinden tam ve kâmil bir işbirliği bekliyorsa, idarî meseleleri sade kendi noktai nazarından değil, onların görüşünden de mütalâa etmelidir.
2. Tatbikatta üst idareciler hemen onları takip eden kademelere hizmet ederler. Eğer idarede beşerî münasebetlerin üstün geldiğini görüşü benimsiyorsanız, bu fikri garip bulmayacaksınız. Meseleyi bir kerre de şöyle ele alalım : Hiyerarşinin zirvesindeki otorite hiç şüphesiz ki gerçektir, fakat ona realizm veren âmil nedir? Bu otoriteye gerçek bir hürriyet kazandıran hal, idarenin daha aşağı kademelerinde bulunan memurlara, halkın hizmetini daha iyi bir şekilde ifa ettirmesidir. Meselâ baş idareci daire başkanlarıyla işişare etmeden, tek taraflı kararlar alacağı yerde, onlara meselelerini halletmek ve daireler arasındaki koordinasyonu sağlamak hususlarında yardım etmelidir. Eğer bir teşebbüse hayat veren kuvvetleri tanımak istersek, teşkilâta aşağıdan yukarıya doğru gelişen tesirleri bilmemiz gerekiyor. Mantık bize bir adamın mevkii yükseldikçe otoritesinin de arttığını telkin ediyor. Bu tahlil doğru olduğu nisbette bu mevkide bulunan kimse, bilfiil işlerin yürütülmesine nezaret eden hat (line) müfettişlerinin ihtiyaçlarını gözetip, asıl bunlara hizmet etmelidir.
3. Şekli teşkilât şemaları hiçbir vakit tek müracaat kaynağı vazifesini görmemelidir. Aksi takdirde bu müessese hayatîyet ve beşerî

meziyetlerini kaybetmeğe mahkûmdur. Herhangi bir teşkilâtın bünyesi aşırı derecede şekilci ve sert bir hususiyete büründüğü zaman, lüzumlu irtibatın aksamadan temini ciddi bir mesele halinde karşımıza çıkmaktadır. Memurlar hareket haline geçmeğe emredilmedikçe, pasif bir durum takınırlar; şahıslar arasındaki temaslar ortadan kalkar; kestirme yollar ve gayri resmî münasebetlerin eksikliği duyulur; bütün haberleşme ameliyesi muayyen «kanallardan» geçmek zorundadır. Son derecede hareketsiz olan bu çeşit resmî hiyerarşi çerçevesinde kimse emin olmadan hareket etmez, neticede böyle bir müessese muntazam addedilebilen her türlü organizasyondan mahrum gevşek bir teşkilât kadar idarî başarısızlıklara sebep olmaktadır.

Zikrettiğim bu üç sebep dolayısıyla üst idarecilerin teşkilâtın bütününe şâmil önemlerini küçültmek istemiyorum, zira tecrübelerim bana bu gruba mensup üyelerin ne kadar lüzumlu olduklarını öğretmiştir. Gerçek halde teşkilâta dahil herkesin işi yine de onlara bağlıdır. Maksadım sadece şu noktaya işaret etmektir : Baş idareciler herhangi bir müessesede yapılması gereken işlerin ancak bir kısmını yerine getirebilirler. Onlar, işlerin lâykiyle ifasını sağlamak için mümkün mertebe hiyerarşinin daha aşağı kademelerde de bulunan memurları yetkili kılmalıdır. İyi bir idarenin mihenk taşı mesuliyetleri değil, görevleri tevdi etmek ve böylece aşağı kademelere işlerini verimli bir şekilde yapmaları için ilhamda bulunmaktır. Bu çeşit memnuniyet verici neticeler «tepeden aşağı doğru» sisteminden ziyade «alttan yukarı doğru» görüşü benimseyen müesseselerde müşahade olunabilir.

Hükûmet başkanının makamı :

Bu giriş mahiyetindeki tahlili takiben şimdi de biraz önce tefrik ettiğimiz üç türlü kademeye dönelim. Hukukî salâhiyet tepeden aşağı doğru seyrettiği cihetle, ilk evvelâ en üst kaedmeden başlayalım. Baş idarecinin makamından kastım; ister millî, ister bölgevî, mahallî veya başka çeşit olsun, hükûmetin fiilî başkanlığıdır. Üst kademenin teşkilâtlandırma problemleri pek tabii sözü geçen hükûmetin büyüklüğüne göre değişmektedir. Biz buradaki tetkiklerimizde bir şehrin Belediye Başkanından ziyade Amerika Cumhur Başkanlığına benzer bir devlet reisliğini esas tutmaktayız. Kademedeki teşkilâtlandırmanın yarattığı büyük güçlükler dolayısıyla idarî mütehasıslar da bu konuda kolay kolay müşterek bir kanaate ulaşmamaktadırlar. Bu durumu gözetecek başlıca problemleri belirtip, tartışmayı davet eden noktaları aydınlatmağa çalışacağız.

Diğer bütün idarecilerden ziyade hükûmet başkanı kabil olsa yüz veya bin parçaya bölünmek zorundadır. Bütün müşkülât mesul olduğu için

ancak ufacak bir hususu bizzat tahakkuk ettirebilmesinden ileri gelmektedir. Üstelik çok defa vazifelerinin mahiyeti sadece idarî olmakla kalmıyor. Mütad vazifelerine ilâveten protokoller, siyasî vs. vazifeleri de mevcuttur, öyle ki gerçekte ancak yarı vaktini, idarî işlere hasredebiliyor. Öyle olmakla beraber bu durumu onu hukukî ve karar vermeyi gerektiren mesuliyetlerinden kurtarmıyor.

Bu şartlar altında hükûmet başkanı ne yapmalıdır? Herşeyden önce; dikkatini gerektiren işlerin hangileri olduğunu bilmelidir. Saniyen, güdülen siyaset ve personel tâyin işleri sahasında nhaî kararlarını vermelidir. Kararlaştırılan siyaset ve programlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, çıkan ihtilâfları yatıştırmak da ona düşen bir iştir. Aksi takdirde hükûmet işleri çoğu zaman mutlak bir kargaşalık havası içinde cereyan ederler. Nihayet mürakabe görevi icabı olup bitenleri durmadan denetleyen bir yol bulmalıdır, yoksa seçmenlerine karşı girişmiş olduğu vaatlerini tutamayacak duruma düşer.

Bütün bu işleri başarmak ve gerekli nisbette salâhiyeti devretmek için insanüstü güç ve gayrete ihtiyaç vardır. Gelelim şimdi şu meseleye : Salâhiyetlerini kime devretsin? Eskiden kralların ve bugün de bazı hükûmet başkanlarının yaptığı gibi, salâhiyetlerini kendi şahsî maiyetine mi devretsin? Yoksa kurmay hizmetliler tarafından desteklenen bakanlara ve kabine üyelerine mi versin? Elde mevcut belli başlı şıklar bu ikisidir. Mütihazsıslar bunlardan hangi birisinin tercih edilmesi gerektiği hususunda hemen bir anlaşmaya vardıklarını sanmayınız. Kendi memleketimde, her iki formülün hararetli müdafileri mevcuttur.

Hükûmet başkanının makamını «müesseseseleştirme», yani kendisini iptidai hizmetler gören, geniş bir **kurmay** kadrosu ile desteklemek hususundaki teklifin lehine şu deliller ileri sürülmektedir : **Kurmay** görevliler, hükûmet başkanının en yakın muhitinde çalıştıkları cihetle, kendisini bakanlardan daha kolaylıkla görülebilirler. İkincisi, hükûmet başkanı, **kurmay** hizmetleri ifa eden kimselere daha fazla güvenebilir. Bakanlar meseleleri şahsî bir zaviyeden mütalâa edebilirler. Onlar daha ziyade ihtisas ve politik mülâhazalar besleyen kimselerdir. Nihayet hükûmet başkanı, hükûmet işlerinin yönetiminde kendine has bir kadroya sahip olduğu takdirde, kabine ve bakanların yardımına muhtaç kaldığı hale nisbetle daha kuvvetli bir «liderlik» rolünü benimseyebilir.

Hükûmet başkanının makamını müesseseseleştirmeye karşılık ileri sürülen diğer şık, hükûmet başkanının yardımcılarının sayısını asgarî hadde tutmak ve bahis mevzuu olan bütün görevleri kabine kademesine devretmektir. Bu takdirde kabine siyaset ve idare arasındaki koordinasyonu sağlayan başlıca kuvvet halinde gelir. Bu sistemin üstünlükleri çeşitlidir. Bu

sisteme her şeyden evvel kabine üyelerine ekipin birer unsuru oldukları hissini telkin eder ve kendilerine güvenildiğini belirtir. Onlar bu sebeple yalnız kendi bakanlıklarına taallük eden mesuliyetlerine daha canla başla sarılmakla yetinmeyecekler, aynı zamanda hükûmetin umumî politikasına tesir eden istişarî vazifelerine daha büyük bir ehemmiyet atfedeceklerdir. Bundan başka bu metod kabine üyeleriyle hükûmet başkanı arasındaki temasları kolaylaştırmaktadır. Böylece idare cihazının merkezi sikletindeki beşerî münasebetler tavsiye edilmiş oluyor. Nihayet, hükûmet başkanı bu usulle durmadan kulağına bir şeyler fısıldayan ve lûtuflar isteyen, geniş bir saray muhitinden kurtarılmış oluyor. Neticede mesuliyetler Kabine üzerine teksif edilmektedir. Bu sistemin müdafilerine göre hükûmet başkanı birinci sisteme nazaran daha kuvvetli bir lider durumuna yükselir, çünkü koordinasyon ve işbirliği temini için daha kuvvetli bir sevku idare lâzımdır; bu ağır sorumluluğun husule getirdiği neticeler ise halk tarafından daha geniş ölçüde takdir edilmektedir.

Bu tartışmaya münferid vaziyetlerin özel şartlarını nazarı itibara almaksızın halledilebileceğini sanmak safdillik olur. Her şeyden evvel üç mühim âmili hesaba katmak şarttır. Birincisi, bir memleketin kabul etmiş olduğu Anayasa sistemidir. Eğer o memlekette Birleşik Devletlerde uygulanan Başkanlı Hükûmet «Présidentiel» sisteminin aksine olarak bir Kabine Sistemi carî ise, ikinci şıkkın tercih edileceği pek muhtemeldir. Mamafih şurasını unutmayalım ki büyük şirketler, kabine sisteminden çok présidentiel sisteme benzedikleri halde, ikinci şıkkı benimsemektedirler. Zikre değer ikinci âmil umumiyetle gayet yavaş değişen ananelerdir. Üçüncü âmil ise bizzat hükûmet başkanının şahsiyetidir. Bazı hükûmet başkanları telkin ettikleri emniyet ve önem dolayısıyla kalabalık istişarî heyetlerden hoşlanırlar, başkaları ise — daha önceki dersimizde belirtmeğe çalıştığımız idarî zihniyet taşıdıkları sebeple — Kabine seviyesinde ekip halinde çalışmaya ve yetki vermeğe önem atfetmekle daha üstün neticeler istihsal edeceklerine kani bulunuyorlar.

Gerek hükûmet gerekse iş hayatında şahsen müşahede fırsatını bulduğum bu iki sistemin mukayeseli neticeleri beni Kabine - Koordinasyonunun daha müreccah bir usul olduğuna ikna etmiştir. Bu dersin giriş kısmında da işaret ettiğimiz gibi, bugün üstünlük kazanmış olan düşünce tarzı her şeyi şahsen başarmağa gayret eden tek idareci yerine bir idareciler ekipine doğru kaymaktadır. Harvard'ın İşletmecilik Fakültesince ter-tiplenmiş olan bir etüdün açığa vurduğuna göre, büyük şirketlerin teşkilâtlandırma sahasındaki temayülü, üst kademenin idare işlerini tek bir adama tevdi etmemektir. Mafevklerimizde takviye etmek suretiyle müessiriyetimizi kat kat artırıyoruz, tarzındaki psikolojik gerçek her yerde karşınıza çıkmaktadır.

Bakan :

Bakanlık idarenin merkezi sikletidir. Bu itibarla hükûmetin bir kül olarak verimli çalışması bu kademede güdülen siyaset ve uygulanan metoda bağlıdır. Bakanlık aynı zamanda kelimenin hakikî mânasiyle de idarenin merkezi sikletidir. Çünkü hükûmet başkanı onun üstünde, umum müdürlüklerle, daireler de onun altında yer alırlar. Bakanlık şu sebeple de idarenin merkezidir. Yapılacak işlerin görevsel tevzii bu kademede cereyan etmektedir. Bu tâbirle kastedilen şudur Millî gayelerin tahakkuk tarzı ile ekonomik görevlerin nelerden ibaret olduğu, bu kademede kararlaştırılır. Bakanlığın rolü bu derece hayatî olduğuna göre hükûmetin bütün dikkat ve itinasını celbetmekte haklıdır. Eğer hükûmet ölü ve hamleden mahrum görünüyorsa, çıkmazların yeri hiç şüphesiz bakanlıkların bulunduğu kademededir.

Hükûmet başkanı hakkında naklettiğimiz müşahedelerin büyük bir kısmı bakanlara da teveccüh ettiği cihetle, onları tekrar etmek mânasız olur. Bu sebeple sadece bakanlık kademesinde tefrik edilebilen bâriz âmil-ler üzerine dikkatimizi teksif edelim.

Bakanın iki rolü vardır. İlk önce hükûmet başkanının ekipine mensup bir üyedir ve vaktinin bir kısmını umumî hükûmet dâvaları, parti politikası ve halkla münasebet gibi geniş mevzulara hasretmek zorundadır. Fakat bakan aynı zamanda geniş bir teşkilâtın başıdır ve her memur ondan haklı olarak direktif ve önderlik beklemektedir. Bu sebeple hükûmet başkanı, mesai arkadaşlarından ancak onlara kendi bakanlıklarında kâfi salâhiyet verdiği ve böylece her birinin güttüğü bakanlık programına en canlı alâkayı sağladığı takdirde, en iyi neticeleri beklemek hakkına kavuşur.

Bakanın icabında baş vurabileceği bir **kurmay** heyeti olmalıdır. Bu **kurmay** heyeti kalabalık olup da, bakanın yolunu tıkayacağı yerde küçük, fakat yüksek kaliteli olmalıdır. Bu istişarî heyetin mahiyeti hükûmet başkanının bulunduğu kademeye nisbetle farklıdır. Hükûmet başkanı kurmay görevlilerini icraat yapan çeşitli bakanlıklardan celbetmesini **da-ha uygun** bulabilir. Buna karşılık bakanın seçebileceği saha, kendi iştilgal mevzuu ile tahdit edilmiştir. Bakan ister istemez etrafında personel, bütçe, teşkilâtlandırma, kanun ve program hazırlanması ile halkla münasebet branşlarında ihtisas kesbetmiş kimseler bulundurmak zorundadır.

Bu **kurmay** heyetlerinin hepsinin veya büyük bir kısmının; bizzat bakanın bürosuna bağlanarak bir idarî ünite veya O + M (Organization methods = Teşkilâtlandırma ve metod) adlı müstakil bir ünite haline getirilip getirilmemesi meselesi, üzerinde, idarî mütehassısların kolaylıkla anlaşamadıkları bir konudur. Roosevelt'in Cumhurbaşkanlığı ve İkinci

Dünya Harbi sırasındaki temayül; kurmay birimlerinin temerküz ettirilmesi esasına doğru gidiyordu. Bu temerküzleşmeye doğru kayan temayülü fazla ileri götürmekte açıkça bir tehlike seziyorum. Teşkilâtlandırma ile metod sahalarının birleştirilmesini mantikî bulmakla beraber; personel, halkla münasebetleri tesis, kanun ve program hazırlamanın, ayrı ayrı görevler olduğuna inanıyor, bu işlerin doğrudan doğruya bakana karşı mesul olan şahıslara verilmesi gerektiği kanaatini besliyorum.

Bu görevlerin hepsinin tek bir elde toplanması, bu mevzularla ilgili daire başkanlarının cesaretini kırmaktadır. Oysa ki, bakan, tıpkı hükümet başkanının kendi kabinesinden faydalanması gibi, umum müdürlerle daire başkanlarından müteşekkil «kabinesin» den faydalanmalıdır. Bundan başka personel ve teşkilâtlandırma, ayrı ayrı mevzulardır. Aynı tefriki kanun hazırlanmasıyla, halkla münasebet tesisine de tatbik edebiliriz. Bunları yanlış bir tahlil neticesinde birleştirmek, hükümet başkanına lüzumlu tavsiyelerde bulunacak olan mütehassısların nüfuzunu azaltmaktan gayri bir neticeye müncer olmaz.

Bu sebeple en sağlam kaide «**line**» memurları, yani bilfiil icraatla meşgul **hat** memurlarının deruhte edebilecekleri vazifeler için aslâ **kurmay** (Staff) kadrolar ihdas edilmemelidir. Kademelerin sayısı âzamî hadde tutulmalıdır; fazla kademe ihdas etmek zararlıdır. Meselâ Çalışma Bakanlığının Müsteşarı bulunduğum sırada kanun hazırlama işi ile bakanlığı ilgilendiren bütün meseleler ilgili dairelerin şeflerinden tereküp eden bir komite tarafından incelenirdi. Bu toplantılara riyaset ederdim; gerektiği zaman her daire lüzumlu araştırmaları yapardı. Muayyen bir hattı hareketin alınmasını tavsiye edecek hale geldiğimiz vakit, bakana danışır ve tasvibini alırdık. Böyle bir sistem — kanaatimce — bugün Washington'da federal hükümetin bazı bakanlıklarında kullanılan usulden bin kat üstündür; tasvip etmediğim bu müstakil kurmay heyetleri — ki umumiyetle program plânlaştırma daireleri adını taşırlar — umum müdürlüklerle daireleri en ilgi uyandıran ve önemli plânlaştırma faaliyetinden mahrum etmek suretiyle, onlara can veren kan cereyanını âdetâ inkitaa uğratmaktadırlar.

Neticeyi şöyle ifade edebiliriz : Bakan bizzat hiç bir programı uygulamaya kalkmamalıdır; daire başkanlarına idarî işlerin gerçekleşmesini mümkün kılan muhit ve liderlik yetkilerini temin etmekle yetinmelidir. Bakan güdülen siyaseti tasvip etmek, itimat edeceği umum müdür ve daire başkanları seçmek, kendisine danışmaya gelenleri her zaman kabul etmek, dairelerin işlerini koordine etmek, bakanlığın rotasını çizmek ve gerekirse umum müdürleri yoklamakla vazifesini tam olarak yerine getirmiş sayılır. Kurmay görevlileri ona sadece yardım etmelidir. Esas koordinasyon bakanla umum müdürler arasında varılacak mutabakattan doğmalıdır.

Umum Müdür veya daire başkanı :

Nihayet asıl idarenin cereyan ettiği sahaya umum müdürlüklerle dai-relere geliyoruz; bunlar da şube, büro veya buna benzer isimler taşıyan bölümlere ayrılırlar. Umum müdürlük veya daireler, bakanlığın kendisi gibi, çalışmayı, ilgi uyandıran ve tahrik edici bir hale getirmek üzere kâfi bir muhtariyete sahip olmalıdır. Bundan başka bu kademede de **kurmay** görevleri bulunmalıdır, zira her umum müdür veya daire başkanı, teşkilâtlandırma, personel, bütçe, halkla münasebet arasında kendisi ile istişare edebileceği, hiç değilse bir idarî asistana sahip olmalıdır. Bu maksada bir kişi veya bir kaç mütehasssın yetişip yetişmeyeceği meselesi işin maliyeti ve programın şumulüne göre kestirilir. Hükümet başkanı ile bakanın etrafını saran, aşırı derece temerküzleştirilmiş bir **kurmay** heyeti mi; yoksa, idarenin her kademesinde ihtiyaca yeter istişare kadrolarının bulunması mı meselesi, kestirme olarak, ikinci şık lehine halledilmelidir. Prensibimiz şu olmalıdır Koordinasyon yapılan her kademede kurmay görevlilere vazife verilmelidir, bilhassa ameliyelerin gerçekleştirildiği noktalarda istişarî hizmetlerin noksanlığı duyulmamalıdır. **Esasen kurmay** görevin değeri icraat işi ile meşgul memurla kâfi derece yakın bir işbirliği yaratabilme derecesiyle ölçülür.

Umum müdür veya daire başkanına, ünitesini ne şekilde teşkilâtlandırmak istediği hususunda tam bir serbestî tanınmalıdır; çünkü metodlar, şahsiyete göre değişirler. Kendisine hissen mukavemet ettiği, peşinen tasarrulanmış bir programı zorlamakla, umum müdür veya daire başkanının girişeceği bütün teşebbüsler önceden sabote edilmiş olur. İdare arzulanmış şekilde ilham verici ve başarılı olacaksa, bu takdirde idarecilere kendi teşkilâtlandırma problemlerinde bizzat karar vermek üzere kâfi salâhiyet verilmelidir. Eğer aldıkları karar yanlış olduğu anlaşılırsa, işte o zaman kendileriyle danışıp onlara daha iyi netice vermesi muhtemel teşkilâtlandırma metodları teklif edilebilir.

Umum müdürlük veya dairelerin çalışmalarının verimli olması isteniyorsa, işi bilfiil yönetenlere kâfi serbestî, takdir hakkı tanımak; aynı zamanda yapılan başarıların sahiplerini taltif etmek lâzımdır. Devlet memurları asıl bu kademede çalıştıkları cihetle, bu noktalara itina etmek her bakımdan mühimdir. Bundan başka daha önceden de işaret ettiğimiz üzere, halk, devlet müesseselerinin sağladığı hizmetlerle bu kademede karşılaşmaktadır. Eğer bu kademede halkla münasebet tarzı ve daireye hâkim mâneviyat kifayetsiz ise, vatandaş, hükümet başkanı veya bakanı takdir etmekle beraber, hükümet hakkında iyi bir not vermeyecektir. Der-simizin başlangıcında da tebarüz ettirildiği veçhile, baş idareci, madûn-larına, sadece emirlerini itirazsız ifa eden vasıtalar gözü ile değil, onlara, yardım ve takviye edici bir nazarla bakmalıdır.

Bu sebeple umum müdür veya daire başkanları; müessesenin idaresinde faal bir rol benimsemelidirler. Onlar plânlaştırma ve koordinasyon işlerine canla başla iştirak etmelidirler. Bundan başka umum müdür veya daire başkanları kendi araştırmalarını yöneltmek ve lüzumlu mevzuatı tavsiye etmek üzere teşvik edilmelidirler. Üst idarecilerin umumî stratejisi icrâat yapan memurların işini mümkün mertebe cazip bir hale getirip, onlara vardıkları başarılar dolayısıyla taltiflerde bulunmak şeklinde olmalıdır. Bunun tam aksi istikamette giden temayül, onları bütün mühim kararlardan haberdar etmemek, onlara danışmaktan ziyade emretmek ve yaptıkları işin muvaffakiyetini benimsemek tarzındadır. Bu şartlar altında idare pek tabîî ki can sıkıcı ve boş, vakit öldürücü bir ameliye haline gelir ve baş idareci, şahsî meziyetleri ne kadar parlak olursa olsun, ümitsiz derece kötü bürokratik bir durumla karşılaşmağa mahkûm olur.

Şu halde bir kerre daha tekrar etmekte fayda vardır : Teşkilâtlandırma mevzuunda beşerî münasebetleri esas tutan görüş hâkim olmalıdır. Bu görüşe nazaran teşkilâtlandırma işi aşağıdan zirveye doğru geliştirilmelidir. En büyük otoriteye sahip kimse, en iyi hizmette bulunanıdır; en az otoriteye sahip kimse ise en fazla tesire ve desteklenmeye muhtaçtır.

Umum müdür veya daire başkanı; ileri görüşlü olduğu takdirde, bütün girişmiş olduğu işlerde, «orta idare» nin ehemmiyetini tebarüz ettirecektir. Orta idarecisi kimdir? Sanayi müesseselerindeki ustabaşının karşılığıdır. Üst idarecileri ile memur kitlesi arasındaki köprüyü o kurar. İdarenin en stratejik noktasında onu farkediyoruz, çünkü bir yandan işçilerin sempati ve desteğini kazanacak kadar onlara yakın durmakla beraber öte yandan üst idareci ile bütün teması tesis eden yine odur. Bundan başka terfi yolu ile yarın öbür gün daire başkanı veya umum müdürlük mevkiine geçecek olur. Başka bir deyimle orta idare, meslekî devlet memuriyetinin, dahilden terfi esasına sadık kaldığı takdirde, müstakbel liderlerini temin ettiği kademedir.

Hülâsa :

Şakulî bir görüşle üç teşkilât kademesi mevcuttur; buna taşra hizmetlerini, dördüncü olarak katmakta serbestsiniz.

En üst kademe hükûmet başkanının bulunduğu seviyedir. Onun vazifesi irtibatı sağlamak suretiyle haberleşmenin yukarıya doğru ulaşmasını temin etmek ve danıştıktan sonra alınan kararları aşağıya doğru göndermektir; Hükûmet başkanı aynı zamanda vazifeleri tevdi etmek ve onların ifa edilmesine nezaretle mükelleftir. Kendisi bulunduğu teşkilâta bütün işleri tek başına yürütmemelidir, bilâkis başkalarına bu işlerin yapılmasını tekin suretiyle, takip edilecek rotayı çizmelidir.

Bakan ikinci kademedede bulunur. Hükûmet başkanının hizmetinde bulunmakla beraber kendi bakanlığının mutlak âmiridir. Vazifesi icabı muhtelif daire ve umum müdürlüklerin işlerini en iyi şekilde yaratacak şartları ihdas etmesi lâzımdır. Bakan bundan başka güdülecek siyaset ve tatbik edilecek programlar hakkında yapılan teklifleri kabul eder, bu hususta yetki dağıtır, ve programların tahakkukunu kontrol eder. Şahsiyeti bakanlığın havasına geniş ölçüde müessir olur.

Nihayet umum müdürlüklerle daireler gelir. İşin belli başlı kısmı ve memurların çoğu bu kademedede bulunmaktadıdır. Hükûmet işi başarılacaksa işte bu seviyededir ki insanlara ilham vermek ve bir nevi iman ateşi tutuşturmak icabeder. Umum müdür veya daire başkanı mühim bir şahsiyettir; mafevkleri tarafından bu şekilde muamele görmelidir. Ne yazık ki çok defa bu gerçeği idrak etmekte gecikiyorlar. Daha üst kademelerde yığılı duran halledilmemiş problemlere rağmen — bu kademe teşkilâtlandırma ve işe şevk ve heyecan katmak bakımından en büyük dikkat ve itinaya mazhar olmalıdır. Zira bir kerre üst idarecilerin teşkilâtın her kademesine hizmet etmeleri gerektiği kaidelerini benimsedikten sonra, alt kademelerin yarattıkları akisler âdeta mucizevî neticeler istihsal etmekte gecikmeyeceklerdir.

VII.

LİDERLİK GÖREVİ

Liderliğe sahip olmıyan bir teşkilât cereyanı henüz verilmemiş bir elektrik santraline benzer. Teşkilât lüzumlu bir nâkildir, fakat bizatihî bir kuvvet olmaktan uzaktır.

Eğer idarenin sadece teşkilât, maliye ve personelden ibaret olduğu tarzındaki yanlış intibadan sakınmak istiyorsak, herhangi bir mekanizmaya hayatiyet veren dinamik kuvvet, yani liderlikle meşgul olmak sırası gelmiş bulunmaktadır. Bu dersimizde sadece liderliğin mahiyeti ve kendini nerede ve ne şekilde duyurması gerektiği meselesi ile meşgul olacağız. Liderlikle ilgili teftiş ve işe şevk ve heyecan katma gibi diğer cephelerini ilerde ele alacağız.

Liderliğin tarifi :

Liderlik; insanları, tahakkukunu ve bu işe katılmasını arzuladıkları muayyen bir gaye etrafında çalıştırmaktır. Liderliği bu şekilde tarif edince, onu şahsî bir çerçeveden çıkarmış oluyoruz; liderlik bu mânada yüksek önemi haiz bir ameliye haline gelmektedir. Liderlik sadece başta bulunan kimse hattâ teftiş vazifesi ile mükellef bütün personelin yaptığı vazifelere münhasır değildir. Herhangi bir teşkilâtta gayelere tasarruf, şevk ve süratle vasıl olmak istenirse, herkes bir nebze liderlik yapmak zorundadır.

ORDWAY TEAD, 1935 de yayınlamış olduğu «Liderliğin Sanatı» adlı kitabında idarenin bu eksik kalan köprüsüne dikkati çekmekte ve liderliğin bünyesinde saklı duran **potansiyeli** (6) tebarüz ettirmektedir. TEAD'e göre liderlik, oluş safhasında gayelerin paylaşılmasını sağlayan bir nevi yöneltme ve bütünü kavrama kabiliyetidir. Liderlik sayesinde güdülen siyaset ve metodlar herkes tarafından anlaşılmakta ve herkesçe tasvip edilmektedir. Liderlik herkese bu iyi yaratıcı gayretini bu iş için serbest ve

(6) Potansyel = Muhitin teşvikine bağlı olarak ferdin en müsait şartlar içinde iş başarma kabiliyeti.

istekli bir şekilde tahsisini sağlamaktadır. Liderlik ilham verici, şahsî bir direktif temin etmekte ve bu itibarla nihâî neticenin teşkilâtın gayelerine tam mânasiyle tetabuk etmesini sağlamaktadır. Nihayet liderlik, kesin bir şekilde elde edilen menfaatler yardımı ile herkesin nefsine karşı olan güveninin artmasına da sebep olmaktadır.

Liderliğin mihenk taşı; **herkese bir mensubiyet** hissi olup biten hâdiselerden dolayı bir mesuliyet duygusu aşılıp aşılamamasıdır. Liderliğin başarılı olup olmadığı; herkesin tenbih edilmeden işe başlamak istemesiyle, dünyanın en mükemmel işi uğruna gayret sarfettiği kanaatinin kökleşmesiye sabit olur. Siz liderliğin bu mânadaki anlayışını fazla ülkücü veya gerçekleştirilmesi imkânsız olarak bulabilirsiniz. Fakat bu itirazınıza karşı size vereceğim katî cevabın şudur; tasvir etmeğe çalıştığım görüş liderliğin demokratik mânasındaki anlayışdır. Bunun tahakkukunu imkânsız addetmek yanlıştır, çünkü değişen nisbetler dahilinde bu gaye bu gün gerçekleşmiş sayılabilir.

Demokratik liderlik idarenin diğer çeşitlerinden farksız bir ölçüde işin iktisadî ve süratle ifa edilmesi ile ilgilidir. Demokratik liderlik, bilhassa, işin, uzun vâdeli bir zemin üzerinde ve iştirak edenlerin davranış ve gayelerini hesaba katmak suretiyle, **nasıl** en iyi şekilde başarılacağı noktası üzerinde önemle durmaktadır. İdarî liderlik, gerek fertte, gerekse grupta — emel ve menfaatlerini en dürüst bir şekilde mezcettiği sebeple — tesanüd duygusunu âzamî derecede perçinleştiren davranış ve usullerin geliştirilmesiyle meşgul olmaktadır.

Sizden idarî liderliği hem şahsî bir mesele hem de bir ameliye olarak mütalâa etmenizi rica ederken pek tabii ki bizatihî şahsî faktörlerin ehemmiyetini küçümsemek iddiasında değilim. Şahıstan tecrid edilmiş veya anonim liderlik denen bir şey olamaz. Liderlik her zaman şahsîdir; yalnız şu farkla ki demokratik bir idarede bu liderlik sadece en yüksek makamı işgal edene has bir tekel olmayıp bütün teşkilâta şâmil, sayısız kimselere tevdi edilmiş bir emanettir. İlham görmüş bir idare geniş çapta şahıslardan tecrid edilmiş veya onlarla irtibatı kesilmiş bir durumda kalmaz. Bir **şahsın** yapıcı, öğretici, sürükleyici dinamiği, idarî bir vetirenin merkezi sikletinde yer alması lâzımgelen elzem bir unsurdur.

Âmme idaresinde liderlik :

Ortaya koyduğumuz bu gerçekleri iyice mülâhaza edelim. Zira âmme idaresinde liderliğin önemini arka plâna atmağa ve idarenin teşkilât, personel, maliye gibi unsurlarının tam sayıldığı yerde herhangi bir teşebbüsün mekanizmasının kendiliğinden, âdeta otomatikmişçesine işleyeceğine dair bir kanaat mevcuttur. Bu görüş tamamen yanlıştır.

İyi bir teşkilât bünyesi, bir mekanizmadan fazla bir şey değildir. Sağlam bir personel sistemi tatminkâr insan materyelinden ileri bir değer ifade etmez. İyi bir maliye sistemi de ancak işe elveren kaynaklardır. Bu unsurların hepsini canlandıran, onlara enerji katan unsur, liderliğin her kademeye kazandırmakta olduğu dinamizm'dir.

Liderliğe hakettiği önemi tanımama keyfiyeti kısmen teşkilâtı, personel ve maliye sahasındaki mütehasısları kendi kabiliyetleri hakkında beslemekte oldukları gururdan ileri gelmektedir. Kendi tecrübelerim arasında Washington'da bazı sınıflandırma mütehasısları ile yapmış olduğum konuşmaları zikredebilirim. Bu mütehasıslar, iş tahlili kâfi derecede geniş ve realist bir şekilde yapıldığı takdirde, bu tasnif edilmiş mevkiilere yerleştirilen kimselerin vazifelerini hemen hemen otomatik bir şekilde ifa edeceklerini ısrarla iddia etmişlerdi. Belki de bu kimseler hakikaten işlerini bu şekilde yaparlar. Fakat, acaba çalışırken, vazifelerini ekip halinde çalışmanın yarattığı ruh ve şevkle ifa edecekler mi? Tecrübeler teşkilâtlandırma ve iş tahlilinin tek başına kifayet etmediğini isbat etmiştir. Bana pek çok kerreler bütçe plânlaması kâfi derece meharetle yapıldığı takdirde, bunun neticesinde ortaya çıkan çalışma plânının her iş görene bütün müesseseyi başarıya ulaştırması için takip etmesi lâzımgelen yolu aydınlayacağı söylenmiştir. Bir ân olsun bütçe mütehasıslarının yaptıkları mühim işler üzerinde bir tereddüt duygusu beslemeksizin diyebilirim ki bütçe plânları, liderliğin hayat verici nefesini içlerine çekmeden ölü doğmuş sayılmağa mahkûmdurlar.

Başka bir misal daha alalım. Geçenlerde âmme idaresi sahasında temayüz etmiş bir şahıs özel teşebbüs sahasındaki işletmeler idaresinin, iş hayatına yeni atılan genç icraatçıların yüksek makamlara geçmeleri için fazla itinalı bir yetiştirme temin ettiğinden şikâyet ediyordu. Sözü geçen şahıs bu görüşünü «Büyük Adam» efsanesine istinad ettiğini, «derebeylik» müessesesinden mülhem olduğunu ve iş hayatında muvaffak olmak için hâkim bir sınıf veya kastın ihdas edilmesi gerektiği faraziyesinden ileri geldiğini iddia ediyordu. Kendisiyle; bu çeşit davranışlara hakikaten rastlandığı ve onları kendisi kadar şiddetle takbih ettiğim hususların da mutabık kaldım. Fakat aynı zamanda, idarî sahada tecrübe sahibi bir kimsenin liderlik kabiliyetlerinin bir an önce ortaya çıkarılması zaruretinin, nasıl oluyor da tereddütle karşıladığı sualini sormaktan da kendimi alamadım.

Eğer âmme idaresi sahasında bulunan bizler, liderliğin yapmağa muktedir olduğu şeylerin teknik usullerle istihsal edilebileceği hatasına düşersek, korkarım ki tasavvur edilebilen en korkunç bir bürokrasi sistemine saplanmış oluruz. Dürüst bir liderlik olmaksızın lüzumundan fazla memur istihdam ederdik. Bu memurların tek menfaati ise kendilerinden hukukan

talep edilen işten bir dirhem fazlasını yapmamak olacaktır. Bu davranışın neticesinde halk elbetteki hükümetin verimi ve birlikte çalışma mevzuları hakkında müsbet bir kanaat elde etmeyecektir. Daha mühim diğer bir netice de bürokratik, lidersiz bir idare tipini dünyanın her tarafında girilen millî kalkınma programlarının yükledikleri çok sayılı ve mühim vazifelerle başa çıkamamalarıdır. Hemen sözlerime ilâve etmek isterim ki tasvir ettiğim bu davranışlara Birleşik Amerika'daki bazı meslektaşlarım arasında rastladım. Bu davranışlar hiç bir suretle Türk mütehassıslarına atfolanmamaktadır.

Bu tip davranışlardan sakınmak için; çok defa söylediğim ve tekrar etmeğe devam edeceğim veçhile, teşkilât, personel ve maliye ile ilgili **kurmay** (STAFF) mütehassısların çalışma tarzlarına iş başındaki memurun görüşünü de katmalıdır. Hat (LİNE) memuru, vazifesinin kuru ve mihanikî görünüşünü olaylarla bağdaştırabilmek için, işlerin şevk ve heyecanla başarılmasını sağlayan dinamik bir liderliğe önem vermektedir.

Eminim ki dünyanın her tarafında girilen tecrübeler tezimi haklı çıkaracaktır. Öyle olmakla beraber, söylediklerimi nazariye bakımından da teyid eder vakalar isterseniz, şu noktaları inceleyiniz; 1 — Teşkilât veya iş tahlili gibi cansız bir şey aslâ kendi kendine yürümez, 2 — Bir teşkilât genişlediği nisbette liderliğe şuurlu bir dikkat bahşetmek zorundadır, aksi takdirde bürokrasi kendi sikletinin tazyiki altında çöker. 3 — Meslekî bir servis ihtisaslaştığı nisbette, teşkilâtın alt kademesinde bulunan liderlerin yetiştirilmesine geniş ihtimam sarfetmelidir. Zira aksi takdirde bu fertler terfi edip zirveye yaklaştıkça, bahse değer hiç bir lider kalmıyacaktır. Bir hükümet bürokrasisi teraziye benzer; terazinin bir kefesinde, enerjilerinden geniş çapta istifade edilmeleri için liderlik ve direktife muhtaç olan geniş işçi kitleleri, diğer kefedeye ise bütün teşkilâta şâmil mevcut liderlik yer almaktadır. Bu potansiyelin büyük bir kısmı geniş işçi kitleleri arasında ve ancak mahdut miktarda zirvede rastlanmaktadır. Burada dikkat edilecek en mühim nokta şudur; eğer liderlik, sevkedilmesi gereken kitle ile aynı âyârda değilse, bütün teşekkülün programı cansız ve ilhamdan mahrum bir hale gelir. Bunun gibi liderlik kifayetsiz bir duruma düşerse, bürokrasi kendi ağırlığının altında çöker.

Tartışmamızı şu son nokta ile tamamlıyalım. Nasıl ki teşkilâtın cesamet ve giriftliğinin artması ile liderliğe karşı olan ihtiyaç çoğalmakta ise, onun gibi, hiyerarşide yukarı çıkıldıkça şahsî liderliğin vasıfları daha üstün bir karakter taşımak durumundadır. En üst kademelerde yalnız enerji, tatmin edici beşerî münasebetler ve zekâ gibi alt kademelerde de arınan vasıflar yetmemektedir. Üst kademelerin liderlerinde bu vasıflara ilâveten; güdülen bir siyasete taallük eden karışık problemleri kavrama,

iyi bir strateji güdebilme ve bir müesseseyi yaşatan ve ona nüfuz eden âmillerin neler olduğunu keşfetme gibi kabiliyetler de katılmalıdır. Kısa- ca, zirvedeki liderlik bir devlet adamının görüşünü ihtiva etmelidir. İdarî amelîyelerde ihtisas ve tekniğe yer verildikçe, bu nevi umumî bilgilere sahip idarecilerin bulunması güçleşmektedir. Kanaatimce bu tip umumî malûmata sahip idarecilerin yetiştirilmesi, Âmme İdaresi Enstitüsünün akılda bulunduracağı ve gelecek yıllar boyunca geliştirmesi gereken bir mevzu olmalıdır. Enstitü, teknik bir tahsil görmüş kimselerin önüne serilen geniş mesuliyetleri daha iyi kavramak için, bu kimselerin, bilgilerini genişletip, tazeleyebilecekleri bir yer olmalıdır.

Liderliğin mahiyeti :

Liderliğin önemini belirttikten sonra, şimdi de liderliğin mahiyetini tâyin edelim. Liderlik, hangi mânalara gelir ve neleri temsil etmez? Liderliğe âmme idaresinden fazla ehemmiyet vermenin tehlikeli olduğunu kabul edenler arasında benim de bulunduğumu hemen itiraf etmek isterim. Buna sebep bu fikrin son zamanlarda lüzumundan çok suiistimal edilmiş olmasıdır. Nitekim, meselâ, Naziler liderlik fikriyle ırk üstünlüğünü müdafaa etmeğe kalktılar; derebeylik zihniyeti de bununla sınıf farklarını tetabuk ettirmeğe kalkıştı, şimdi de komünistler bu fikirle ferdin önemini külliyyen inkâra kalkışıyorlar. Burada tasvire çalıştığımız husus; idarî liderlik fikrinin bu doktrinlerin hiç biriyle ilgili olmadığı ve tamamen demokratik bir hüviyet taşıdığına aşikâr olduğudur.

Son tahlilin neticesinde denilebilir ki; liderlik hakkında iki esaslı görüş mevcuttur. Bunlardan biri otoriter, diğeri demokrattır. Biri; liderin kendisine doğru yöneltmiştir, diğeri hizmet ettiği halka doğru istikamet alır. Birisi iktidar ve ihtiram, diğeri hizmet ve işbirliğine önem verir. Her hükûmette, demokratik ananelere bağlı olanlar arasında dahi, her iki tipten örneklerle rastlanılabilir. Bunun izahını insan şahsiyetinin farklılığında bulabiliriz. Bazı kimseler otoriter, daha başkaları demokratik mizaçlıdır. Kanaatimce, bilhassa verimli iş bakımından demokratik görüş hiç şüphesiz otoriter görüşe nisbetle üstündür.

Otoriter tip liderliğin hâkimiyeti insafsız, komutası keyfidir. Sorgusuz bir itaatla tenkitten mutlak bir kaçınmayı talep ettiği gibi, itaat etmeyen kimselerin az çok şedit tedbirlerle uzaklaştırılmasını şart koşar. Bazen bu metodlar, bu çeşit bir muameleye uğrayanlar arasında endişe ve korku gibi menfi tepkilerin yayılmasına sebep olmaktadır. İnsafsız bir patronluk taslayan otoriter lider hedefine ulaşmak için başkalarından faydalanır ve fertlere ancak bir vasıta gözü ile bakar. Otoriter lider istemeksizin sadist oluyor. Zira maiyetinde çalışanlara haksız yere hücum ederken, onlara bir aşağılık duygusu aşılamağa ve ıstırap çekmelerine sebep olmaktadır.

Öte yandan demokrat tipteki idarî lider; dostane, yardım sever ve ikna edici bir liderlik yolu ile işbirliği metodunu kullanmaktadır. Böyle bir lider, grubunun refahı ile yakından meşgul olur; kendisi ile birlikte çalışanların maddeten ve mânen rahat etmelerine itina eder, teşkilât kuruluşunda kendisinden sonra gelenleri inkişaf etmeleri hususunda teşvik eder, onların muhtemel bir rakip olabilmelerinden çekinmez.

Bu iki çeşit liderlik arasındaki farklar bâriz bir şekilde göze çarpmaktadır. Otoriter tipteki lider teşebbüs kabiliyeti ile tabii tepkilere mâni olur, demokratik tip ise tabiiyet ve şahsî ifadeyi teşvik eder. Otoriter tip icabında sabotaj ve isyana yol açan gerginlikler ihdas eder, demokratik tip ise yaratıcı bir toplu çalışma atmosferinin teessüsüne önayak olur.

İdarede hakikî otorite hiç bir vakit münhasıran iktidar ve mevkiden neşet etmez. Böyle bir otoriteyi kazanmak lâzımdır. Hangi salâhiyetli mevkide bulunursa bulunsun, her şahıs başkalarından karşılık yolu ile aradığı bağıklık ve verimli çalışma tarzını istihsal mecburiyetindedir. İktidar ancak ona sahip kimsenin müntesiplerine hizmet ettikleri dâvayı canlı bir halde tuttuğu müddetçe, kabili müdafaadır. İktidar sahibi her vakit şahsî menfaatlerini grubun menfaatleri ile mezceden kimselerin uzun vâdeli refahlarını göz önünde bulundurmalıdır. İktidarı muhafaza etmenin ilk yolu budur. Buna isterseniz idarede ahlâk deyiniz; bu esas aynı zamanda iyi bir psikoloji ve iyi beşerî münasebetler ifade etmektedir.

Devlet hizmetlerindeki liderliğin umumî noksanları :

Otoriter bir liderlik enerjileri tıkama gibi tehlikelere sebep olmaktadır. İdarî lider daha başka nevi tehlikelerle de karşılaşmaktadır. Bunların neler olduğunu bilmesi lâzımdır. Kolaylık olsun diye bunları kısaca sıralıyalım.

Kısa görüşlülük : İdarî lider bütün enerjisini kısa menzilli, müstacel, elde tutulur neticeler istihsal etmeğe kalkıştığı ve **iştirakle** hareketi karıştırdığı zaman, kısa görüşlülük yahut miyopi husule gelir. Bu nevi bir lider, durumu baştan aşağı tahlil edeceği yerde, miktar, sürat ve gözle görünen başarıyı esas tutar, şekli kıstaslara baş vurur. Bu kısa görüşlü anlayış mâneviyat faktörünü külliye ihmal etmektedir.

Mükemmeliyet : Bu illete tutulan idareci her şeyi tıpatıp, **doğru** bir hale getirinceye kadar en ufak teferruat üzerinde oyalanmaktadır. Şüphesiz bazı muayyen vazifeler titiz bir dikkat ve itina gerektirmekte, başkaları ise daha az bir alâkayı hak etmektedir. Mükemmeliyet hatasına düşen idareci elâstikiyet ve uygunluğa yer vermemektedir.

İhtisaslaşma : Bu görüş herkesin ifa etmesi gereken rollerin dakik tarifine aşırı önem vermektedir. Bu anlayışa uyularak herkes ancak mü-

lak bir ihtisas sahibi olduğu alanda çalışmalıdır. «Her şeyi yerinde» muhafaza etmek endişesi besleyen muayyen tipte bir idarî lider, her problemi bir mütehasısın kucağına atmak itiyadına kapılır. Böylece siyasî nazariyeden tutun kâğıt biriktirme konusuna kadar her nevi mütehasıs türemektedir. Her problem muayyen bir mütehasısın hususî sahasına sıkıştırıldığı zaman, bu işin çözülmesine yardım etmek isteyen başka kimse- lere müessir bir işbirliği fırsatı kapatılmış olur.

İnhisarçılık: Bu noktai nazara göre her şahsın işi değiştirilmemek üzere tasnif edilmiştir ve hiç kimse vazifesinin gerektirdiği işten gayri bir çalışma yapmamalıdır. Bu anlayışa hâkim olan fikir şudur: Verdiğin nisbette karşılık bekle! Bu görüşü benimseyen memurlar teşkilâta dahil diğer kimselerle olan münasebetlerinde inhisarcı ve müdafaa edici bir tavır takınırlar. Netice itibariyle bir grup içinde müşterek çalışmanın verdiği tatminkârlığı bilmedikleri gibi umumî talep ve ricalara bencil olma- yan bir karşılıklı bulunmasını da beceremezler. Duygu sahasında aç kaldıkları için itibar, rütbe veya gayretlerinin karşılığı olarak medih gibi mü- kâfatlar beklerler. İnhisarçılık kısmen gaye ve amelîyenin anlaşılılmama- sından ileri gelmektedir. Bu noksan ancak müessir bir liderlikle giderile- bilir.

İdarî liderin şahsiyeti:

Şu halde liderliğe olan ihtiyaç, muayyen karşılık isteyen bazı **durum- lardan** neşet etmektedir. Bu karşılıklar ise muayyen bir programın geliş- mesi için şarttır. MARY P. FOLLET bu fikri şöyle ifade etmiştir: «Salâ- hiyet bir işe bağlıdır ve o işle bakîdir!». Aynı müellif insanlar üzerindeki otoritenin kökü, bu otoriteyi başkaları ile paylaşmaktır dediği zaman da aynı mânâyı kastediyordu. Öyle olmakla beraber liderliği sadece bir ih- tiyaç ve görev olarak kabul edemeyiz. Liderlik aynı zamanda şahsî bir va- sıf da taşımaktadır.

Şahsiyet politikada olduğu kadar idarede de hayatî bir önem arzet- mektedir. Selâhiyetli mevkiler işgal edenler birer semboldür ve halk bu sembollere karşı daima tepki gösterir. Eğer iş görenler liderleriyle iftihar ederlerse, teşkilâtlarına karşı da aynı gururu besleyeceklerdir. Eğer lider- lerine karşı bir muhabbet beslerlerse, enerjilerini esirgemiyeceklerdir. Buna mukabil iş görenler liderlerinden hoşlanmazlarsa, gevşek ve istek- siz bir hal takınırlar. Bu sebeple bütün istihdam etme programlarımızda yalnız ihtisasa değil, şahsiyete de yer vermeliyiz.

İdarede muvaffak olan standard bir şahsiyet tipi yoktur. Bu konuda yapılan tetkikler, başarılı idarecilerin gerek metod gerekse şahsî temas- larda açığa vurdukları samimiyet derecesi, hitap tarzı ve vüs'at bakımın-

dan birbirlerinden çok farklı olduklarını göstermiştir. Öyle olmakla beraber muvaffak idarecilerin müşterek bir tarafları mevcuttur : Hepsi birer lider olma mecburiyetindedir. Bu idarecilerin hepsi kendi özelliklerine has bir şekilde, başında buldukları teşkilâtta «Bu adamlarla çalışmak hoş bir şey» tarzında bir duygu yaratmakla mükelleftirler. İdareciler faaliyetleri yöneltirken itimad uyandıran neticeler istihsaline, iş görenler arasında tatbik edilen strateji hususunda bir muvafakatin elde edilmesine itina etmelidirler. Onlar muayyen bir gayeye doğru suhuletle akın eden ameliyelerin icrasına kıymet verirken iş başında bulunan bütün fertlere örnek olabilecek bir başarıyı da göstermelidirler. Bir teşkilâtı canlı tutan ruh, önderlik eden şahsın uzayan gölgesidir sözü, basma kalıp bir lâf olmakla beraber, bir nebze hakikat ifade etmektedir. Diğer bütün sistemlerden daha fazla olarak demokrasiler bu gerçeği idrak edip, tazammun ettiği mânaya göre tedbir almalıdırlar. İdarî liderlerin daha fazla otoriteye kavuşmak isteyenleri yanlış bir şey değildir; fakat elzem olan taraf, onların bu otoriteyi ahlâkî maksatların tahakkuku için sarfetmeleridir. İyi lider, uğruna gayret sarfettiği dâva ve desteklediği şahsiyetler vasıtasıyla tanımaktadır.

Bazı yaygın kanaate uyularak, idarî liderler bilhassa şu noktalar bakımından daima uyanık bulunmalıdırlar :

1. Teşkilâtın hedefleri iş görenlerin sadakatini sağlayacak mahiyette olmalıdır.
2. İş görenler yaptıkları işten zevk duymalıdırlar ve bu işten neşet eden gözle görülen netice ve kazançlarından kısmen istifade etmelidirler.
3. Teşkilâtta şahsî menfaatten ileri bazı cazip mevzular bulunmalıdır.
4. Fertler, toplu çalıştıkları mevzu gibi inkişafa mazhar olmalıdırlar.
5. İş görenlere bir mensup olma duygusu aşılmalı, müesseseye karşı kolektif bir gurur beslemelidirler.
6. İş görenlerin sevkedilmeleri hususunda gösterdikleri isteklilik, istismar edilmelerine yol açmamalıdır.

NETİCE: İdarede mevzu bahis olan meseleler bereket versin «ya hep ya hiç» tarzından ziyade «her ikisini birleştirme» mahiyetindedir. Bu müşahede bilhassa teşkilâtlandırma ve liderlik bahsinde variddir. Dersin başında teşkilâtlandırma ile metodların kendi kendilerini yürüten cinsten. olmadıklarını belirten ihtarımı hatırlayacaksınız. Varılmak istenilen neticeler, liderlik, şahsiyet, ahlâkî hüviyet ile gözden geçirdiğimiz diğer hususların hepsine bağlıdır.

Teşkilât bir vasıta, liderlik ise dinamik bir kuvvettir. Ancak bunların iç içe girecek tarzda girift oldukları da unutulmamalıdır.

İyi yapı ve iyi liderlik elzem olduğuna göre bunları **birleştirmek** lâzımdır. Birlikte, aradığımız koordinasyonu teşkil ederler. İdare cihazı ise bu koordinasyon olmaksızın bazen çökebilir de. Teşkilât ile liderlik dâvasındaki bu bağıllık ve girift münasebet tarzı, başka bir yoldan öğrenmemişse, idareciye tecrübe yolu ile aşılacaktır. İdareciler er geç hüsnü niyet ve iyi fikirlerin yerinde bir usul tatbik edilmeksizin, tesirsiz veya yavan bir hassasiyete inkılâp ettiklerini idrak ederler. Tıpkı onun gibi kifayetli liderlik ve iyi bir niyetle mülhem olmıyan uygun usuller de ateş ve kuvvetten mahrum bir'er cansız âlete benzerler. Her iki halde de varılması istenen hedefe ulaşmak için gerekli olan enerji ancak liderlikle elde edilmektedir.

VIII.

MALÎ İDARE

Bundan önceki dersimizde liderliğin, idarî vetirenin merkezindeki mevkiini belirtmeğe çalışmıştık. Ancak idarî lider, tıpkı ev yapan kalfa yahut teknisyen gibi, ihtiyacı olan materyeli temin etmedikçe görevlerini ifa edemez. Daha önceki derslerimizde bilhassa teşkilâtlandırma ve plânlama gibi unsurlarla meşgul olmuştuk; bugün diğer mühim bir unsuru, maliyeyi ele alacağız; daha sonraki dersimizde ise personel idaresine temas edeceğiz.

Mûtaad usulümüze uyularak mevzuu, mesul idarecinin noktai nazarından inceleyeceğiz. Zira maliyeyi, bir kül halinde, devletin zaviyesinden tetkik etmeğe kalkarsak, mevzu bu kursa sığmayacak kadar geniş ölçülere saplanır. Maliye konusu **siyasî ekonomi** nazariyesiyle yakından ilgilidir; bu mevzu bu kursta tahlil edilemeyecek kadar vasî iktisadî ve siyasî meselelere yol açmaktadır. Elimizdeki mahdut zaman ancak idarecinin maliye hakkında neler bilmesi lâzımdır sualini cevaplandırmağa yetiştirmektedir.

Malî idarenin tarifi :

Âmme idaresiyle ilgili idarecilerle, taşıdıkları malî mesuliyetleri hakkında konuştuğunuz vakit, hayret uyandıracak geniş bir nisbetin bu mevzu karşısında âciz kaldıklarını farkedersiniz. Onlara göre malî idare esrarlı bir sahadır, yahut hiç değilse o kadar karışıktır ki, bunun hakkında fazla bilgi sahibi olmağa kimsenin gücü yetmez; bu görüş sahipleri malî mevzuu tamamen mütehassıslara bırakmaktadırlar. Bu mütalâa tarzına karşı hemen cephe alıp kendi çalışma sahanızda böyle bir zihniyetten kaçınmanızı tavsiye etmek isterim. Malî idare, idarecinin her günkü işi ile o derece yakın bir şekilde ilgilidir ki, idarecinin bu mevzu hakkında tıpkı kanun, teşkilât, plânlama vs. gibi kesin bilgi sahibi olması gerekmektedir.

Malî idareyi hiç bir sır çevrelememektedir. Malî idare sadece plânlama, kontrol ve verimlilik gibi üç mühim konu ile uğraşmaktadır. Bu üçünün birleştirici unsuru paradır.

Malî idare, lüzumlu paraları tahsil ve ita etmek üzere yapılması gereken bütün ameliyeler şeklinde tarif edilebilir; bu ameliyeler, gerek tahsil gerek sarfiyat esnasında, mevzuu bahis programın maliyesini kaydeder, plânlaştırır, ölçer ve değerlendirir. Bu ameliyelerin güç veya garip bir tarafı yoktur. En mükemmel bir düzene sahip ailelerde dahi bu meselenin bazı endişelere yol açtığını kabul etmekle beraber, malî ameliyeyi bir şahsın özel bütçesine benzetmekte hata olmaz.

Bu arada işaret etmek istediğim nokta şudur; malî idareyi muhasebe, bütçe, istatistik ve mürakabe gibi teknik konulardan müteşekkil bir seri olarak tasavvur edeceğimiz yerde, bunları bir idarecinin gözünde tek bir programa bağlı, girift, bir bütün olarak kabul etmeliyiz. İstatistik veya muhasebenin yüksek seviyeli bölümleri gibi malî ameliyenin bazı kısımları mütehassıslara muhtaç olmakla beraber, idarecinin kendisi bütün bu karışık malî nazariyeleri bilmek mecburiyetinde değildir. Onun gözünü, malî kıstastan ayırmaması yeter. Malî kıstas ile neyi kastediyoruz? İdareci plânlarını gerçekleştirecek kadar para istemesini bilmelidir; bunu yaparken fazla para talep etmekten de kaçınmalıdır; bundan başka idareci gerek umumî gerekse teferruatlı iş plânlarını hazırladığı vakit, maliyenin istihbaratından istifade etmelidir; nihayet idareci malî kayıtların düzgün bir halde bulundurmasını ihmal etmemelidir: Yaptığı işin verimliliğini ölçmek ve tâbi olduğu hukukî yetki makamına hesap verebilmek. Başka bir deyimle, malî idare tahsil ve sarfiyat, bütçe hazırlama, muhasebe, maliyet muhasebesi ve mürakabe ile iştilal etmektedir. Muhasebe ile maliyet muhasebesi birbiriyle çok girift bir haldedir, fakat bunları ayrı ayrı zikretmekten maksat, devlet idaresinde maliyet muhasebesinin gerektirdiği ölçüde kullanılmamasıdır.

Malî idarenin kademeleri :

Malî idarenin sahalarını bir bir ele alıp, bunlar arasındaki münasebetin tahlilinden önce, teşkilâtın hiyerarşisinde mevcut müteselsil kademelerde cereyan eden malî muamelelerin nevini gözden geçirelim.

Üst kademedeki malî idare :

Hükûmete riyaset eden Başbakan, teşriî kuvvetle işbirliği ederken, hükûmetin bütününe şâmil bir malî proje hazırlamak mecburiyetindedir. Bu projeye umumiyetle bütçe denilmektedir. Bütçe; hükûmetin teklif etmekte olduğu masrafları teferruatlı bir şekilde sıralamakta ve mümkün merteye dakik bir tarzda devletin vergi, iktisadî hizmetlerden elde ettiği kazanç ve diğer kaynaklardan gelmesi muhtemel gelirini tahmin etmeğe çalışmaktadır. Bu bütçeye istinaden yasama uzvu ödenekler tahsis etmekte ve gelir sağlayan kanunlar geçirmektedir; bunlardan birincisi her

vekâlete tahsis edilecek meblâğı teferruatı ile tesbit etmekte, ikincisi ise hükûmetin bir kül olarak gelirini temin etmektedir. Eğer bu ikisi muvazenede bir halde bulundurulmazsa, hükûmete, girişmiş olduğu tasarruflardan doğan açığı kapatmak üzere istikraza baş vurmaktan başka çaresi kalmamaktadır. Modern hükûmet sistemlerinin çoğunda Başbakan ve yasa organına bütçe görevinin ifasında yardım üzere bir Bütçe Dairesi veya Maliye Vekâletine bağlı bir teşekkül katılmış bulunmaktadır. Böyle bir ünite sadece bütçenin plânlanması ile değil, aynı zamanda masrafların kontrolü ile de ilgilenir.

Tahsis ve masrafların kayıtları gerek iş başındaki daireler ve gerekse devletin bütününe şâmil bir kaynak olarak muhasebeye geçirilmektedir. Usulen, hükûmetin üst kademesine bağlı muayyen bir teşekkül bu kayıtların ne şekilde tutulması lâzım geldiğini tesbit eder ve standard bir ölçüye uymalarını sağlar.

Mürakabe görevi muhasebe görevinden ayırır. Bunun izahı kolaydır; muhasebenin maksadı kayıtların tutulmasına nezaret etmektir, mürakabenin görevi ise paraların kanuna uygun ve tesirli bir şekilde sarfolunmasını sağlamaktır. Bu sebeple mürakabenin mesuliyeti umumiyetle doğrudan doğruya teşriî uzva hesap vermekle mükellef bir teşekküle tevdi edilmektedir. Buna karşılık muhasebeden mesul üniteler daha ziyade icra kuvvetine karşı sorumludurlar. İdare cihazının bütününe şâmil müstakil bir denetleme yapılmak istenilirse, bu iki görevi mutlak surette ayırmalıdır.

Malî idareye taallûk eden anahtarlar bunlardır. Bu mevzu ile ilgili olan siyasî mülâhazalar nelerdir? Herşeyden önce unutulmamalıdır ki modern şartlar altında vücutte getirilmiş millî bir bütçe, o memleketin ekonomisini tanzim eden belli başlı faktördür. Bütçe millî iktisadın gelişme nisbetini o memleketin sahip olabileceği millî güvenlik derecesini ölçmeğe yardım ettiği gibi özel teşebbüse para yatırımı ile ticaret âleminin teşebbüs kabiliyetini de teşvik eder. Nihayet bütçe nüfusun muhtelif sınıfları arasındaki gelir eşitliği veya eşitsizliğini tesbite yarar. Bu itibarla millî bütçe herhangi bir ekonomi sistemi üzerinde istikrar, hareket veya baskı icra eden, bir numaralı bir âmil olduğunu iddia ettiğimiz vakit, hiç de mübalâğaya sapmamış oluruz. Bunun gibi paranın değeri ve ticarî muamelelerde uygulanan maharet de geniş ölçüde o memleketin malî siyasetine bağlıdır. Böylece denilebilir ki millî bütçenin mesuliyetini taşıyan idareciler o memleketin verebileceği en mükemmel tahsil imkânlarından faydalanmak ve zaman zaman — dış memleketleri ziyaret maksadiyle — görüş ufuklarını zenginleştirecek tetkik seyahatlerine gönderilmelidirler.

Vekâletlerde malî idare :

Teşkilât hakkındaki dersimizde işaret ettiğimiz veçhile, icra organına

bağlı bakanlıklar bir çok bakımdan idarenin merkezi sikleti sayılırlar. Bu itibarla en üst kademede uygulanan malî idare geniş ölçüde vekâletlerde tatbik edilen malî idare maharetine tâbidir. Bakanlıkların her biri geniş çapta masraflara girişen teşekküllerdir. Onlar, aynı zamanda devlet namına hesap da tutarlar. Zira geniş devlet teşkilâtlarında bütün hesapların hükûmet hiyerarşisinin zirvesine yakın, tek bir merkezde toplamanın imkânsızlığı kendiliğinden anlaşılır. Bakanlıkların her biri ayrıca kendi bütçelerini hazırlarlar. Bu kısım, kısım bütçeler, hükûmetin her branşına şâmil, müstakar bir bütün olabilecek vasıflar taşınmalıdır. Nihayet bakanlıklar, yukarıda bahsettiğimiz dıştan yapılan denetlemeden gayri geniş miktarda içten gelen bir mürakabe usulü de tatbik etmelidirler. Bu ikinci tip denetleme bakanlığın muhtelif kademelerini işgal eden idarecileri, bilmeleri gereken noktalar hakkında devamlı surette aydınlatmağa yarar. Odeneklerin dürüst, tesirli ve meşru bir şekilde sarfedilmesi hususunda bir numaralı mesuliyet dahili idareye aittir; dıştan gelen mürakabe ancak bir yoklama vasıtasıdır.

Bu sebeple tebarüz ettirmek istediğim nokta şudur : malî idarenin muhtelif cepheleri hakikat halde idarecilerin mesuliyetinden ibarettir. Bu sebeple idareciler bütçe, muhasebe, dahilî mürakabe, satınalma vs. mevzuların hem tatbikî hem de nazari cephelerini ilgilendiren taraflarını bilmek mecburiyetindedirler. Onların bu sahadaki bilgisi ahenkli bir surette diğer giriştikleri teşebbüslerle bağdaşabilmelidir. Malî idareyi, muğlak bir tâbirle malî mütehasıs olarak adlandırılan bazı zevat tarafından yürütüldüğü fikri bugün modası geçmiş bir zihniyettir. Bu eski düşünceler bugünün ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Mesuliyetleri başkalarına yüklemekten vazgeçmeliyiz. Bu yanlış davranış malî idare sahasından külliyen yok edilmelidir.

Bakanlıklarda vazife gören idarecilere bütçe ve malî işlerle meşgul bir ünite (birim) yardım etmelidir. Fakat bu ünitenin mahiyeti sadece Kurmay (STAFF) cinsinden olmalıdır. Uyumlu meseleler ve bütün mühim kararlar hususunda mesul ve hesap vermeğe âmâde olması gereken şahıs yine baş idareci kalmalıdır.

Maliye, kenara veya köşeye itilip ihmal edilecek bir unsur değildir. Bilâkis maliye, idarenin tamamlayıcı bir kısmıdır. Yukarıda bahsi geçen kurmay ünitesi, muhasebe, bütçe ve dahilî kontrol görevleriyle, bakanlığın satınalma hacmi çok geniş olduğu yerlerde, mübayaa fonksiyonunu da içine almalıdır.

Kendi memleketimde mürakabe görevi ile ilgili olarak yeni bir temayül belirmektedir. Bu cereyana göre geniş bir teşebbüsün bütün malî muameleleri murakip denilen tek bir şahsa tevdi edilmektedir. Kanaatimce

bu cereyan doğru istikamette atılan bir adımdır. Devlet bugüne kadar umumiyetle malî idareye özel olarak da malîyet muhasebesine, özel teşebbüs sahasında bulunan büyük şirketler kadar önem sarfetmemiştir. Bu muvazenesizlik giderilmelidir. Bunu tahakkuk ettirecek ameliye sırasın-da murakiplerin idarî zihniyetle mücehhez olarak üst kademe ile işbirliği yapmağa mütemayil olmalarına ve bazen yapıldığı gibi kendilerine birer polis süsü takınmamalarına dikkat etmelidir. Vekâletlerde daha geniş ölçüde birleştirilmiş malî ameliyelere doğru yol alınırken, Vekâletin içinde icraat yapan dairelere bağlı malî memurların, hem kendi daire âmirleriyle ve hem de Vekâletin malî âmirine rapor vermelerine itina etmeliyiz. Bu tarzda bir tavsiyede bulunmanın sebebi maliyenin, idarenin her safhasını ilgilendiren bir mahiyet taşımasından ileri gelmektedir. Daire âmirleri tıpkı bakanlar gibi kendilerine yardım ve işbirliği yapacak malî birer kurmay (STAFF) yardımcısına muhtaçtırlar.

Malî mürakabe konusundaki merkezîyetçilik arttıkça alt kademe memurlarının eli kolu bağlanır, idare cihazının işleyiş sürati bir salyangozun sürati ile denk olur ve her türlü haklı şikâyete yol açan kırtasiyecilik alıp yürür. **Bir kurmay görevi olarak malî idarecilik, koordinasyonun yapıldığı her mühim kademede mevcut olmalıdır. Bu kurmay görevi sadece devlet teşkilâtının üst kademesinde teksif edilmemelidir.** Bu kaideye tatbikatta ekseriya riayet edilmediği halde, onu, âmme idaresinin en mühim prensiplerinden biri olarak telâkki ederim. Her hükûmetin bu prensipi tatbik etmek suretiyle muamelelerinin verimliliğini artırmak ve memurları arasındaki tesanüd duygularını perçinleştirmek mevkiindedir. İdarî islahatı tahakkuk ettirmenin belli başlı usullerinden biri budur.

Daire kademesinde malî idare :

Daire âmirinin emrine tahsis edilen bir maliye memuru, şefine daha fazla elâstikiyet temin eder, ona kendi işinin efendisi olduğu intibamı kuvvetlendirir. Mesul malî memur daire âmirini devamlı bir şekilde olup bitenler hakkında haberdar eder, hangi hesapta ne miktarda sarfedilmemiş paraların bulunduğunu bildirir. Bu istihbarat pek tabii ki bir çok idarî kararların veçhesine tesir etmektedir. Mesul malî memur aynı zamanda ne şekilde tasarrufu yapabileceğini ve yapılan işin nasıl daha verimli bir hale getirilebileceğini isbat etmek üzere maliyet tahlillerine girişir, hattâ maliyet muhasebesinin dayandığı istatistik ameliyelerini de yapar. Meselâ, muayyen bir teşekkül toprağın korunması mevzuu ile meşgul oluyorsa mesul malî memur ortalama olarak bir dönüm toprağın yeniden istihsale elverişli bir hale getirmenin kaç mal olduğunu bilir; yahut mevzuu bahis müessese dar gelirlilere malî bir yardımda bulunuyorsa, bir günlük yiyecek ve mesken masrafının tutarı hakkında fikir sahibidir. İstatistik ve maliyet muhasebesinin el ele yürütüldüğü aşikâr bir keyfiyettir.

Malî idarenin, zirvede toplanacağı yerde, aşağıdan yukarı doğru gelişmesini âmir olan sebeplerden birisine de şurada işaret edelim. İyi işleyen bir malî idarenin en önemli ameliyesi bütçe hazırlamaktır. Bütçe muhasebeye dayanır. Hesapları, pek tabii geniş miktarda teferruatlı ve güvenilir bir izahat verecek durumda olmalıdırlar. Eğer hükûmetin üst kademesinde bulunan bütçe dairesi bütün bu malûmatı tek başına toplamağa teşebbüs ederse, altından kalkınmaz bir yükü karşılar. Bu itibarla aranan bu malûmat ancak daire kademesindeki malî memurlarla taşra teşkilâtı tarafından temin edilebilir. Bu malûmat daha sonraları bakanlıklar kademesinde elenir ve en sonunda millî bütçeye başarılı bir hüviyet kazandıracak şekilde bütün hükûmete şâmil bir bütün haline inkılâp ettirilir.

Bu hedefe ulaşmak için takip edilecek en emin yol, bakanlığın malî meselelerde en selâhiyetli memurunun her dairenin tahminlerini öğrenmek üzere toplantılar tertip etmesidir. Bu toplantılarda daire âmirleri, kendilerine müşavirlik eden malî memurları ile birlikte senelik malî taleplerini haklı ve yerinde olarak göstermeğe çalışırlar. Malî talepleri ilgilendiren bütün malûmat toplandıktan sonra yetkili üst kademe memuru, bakana hangi taleplerin tasvip ve hangilerinin reddedilmesi gerektiği hususunda tavsiyede bulunabilir. Nihâî kararların alındığı sırada daire veya umum müdürlüklerin başında bulunan kimseler, dâvalarını ve taleplerini bakanın önünde savunma imkânına kavuşmalıdırlar. Bu meseleleri tamamen onların elinden alıp, bakanlığın malî işleri mütehassısına devretmek büyük bir hatadır.

Bundan başka bakan daha daire âmirleri tahminlerini bir talep şeklinde ifade etmezden önce, iktidarda bulunan hükûmetin güttüğü siyasetten mülhem olarak, takip edilecek umumî anahatlar hakkında daire âmirlerini aydınlatmakla mükelleftir. Eğer aşağıdan yukarı ve üstten aşağıya olmak üzere iki istikamette gelişen böyle bir usul tatbik edilirse, millî bütçe güvenilir bir vasıta haline gelir. Bakanlıklar kademesinde bütçe hazırlığı ile ilgili temas ve toplantılar ikmal edildikten sonra, atılacak ikinci adım bakanlıkları, talep ettikleri tahsisatın lüzumunu millî bütçe bürosu veya bu fonksiyonu ifa eden diğer bir teşekkülün nezdinde savunmakla mükellef tutmaktadır. **Bütçe ameliyesi, tasarrufları için ifasiyle ne kadar sıkı bir münasebet haline getirirse, nihâî netice o nisbette güvenilir bir mahiyet kazanır.**

Muhasebe siyaseti :

Malî idarenin unsurları ve mesuliyetlerin şakulî bir hatta göre taksimi ile meşgul olduktan sonra, dersimizi malî idarede alınacak başlıca tedbirlerin teker teker izahı ile tamamlayalım.

Muhasebe her nevi malî idarenin temelidir. İdarî liderliği gerektiren mevkilere geçmek isteyen herkes muhasebeyi tetkik etmelidir. Muhasebe, teşkilâtın her ünitesi ile idarî ameliyeye dahil bütün masrafları aksettirecek tarzda bölünmüştür. Bu sebeple muhasebe, teşkilâtın plânlanması, programların tasarlanması ve verimliliğin ölçülmesiyle alâkadardır. Doğru bir muhasebe sisteminin gayesi hesapları günü gününe, tam ve dakik bir şekilde tutmaktır. Böyle bir muhasebe sistemi sadece aynı müessesenin içinde değil, benzer müesseselerle de mukayeseler yapmağı kolaylaştırmaktadır. Bundan başka doğru tutulan hesaplar sayesinde muhtelif tarihlerde yapılmış olan masraflar da kıyaslanabilmelidir. Kullanılan ölçü ünitesi pek tabii paradır. Fakat bu üniteler, aynı nisbette plânlama ve kontrol maksatlarına da elverecek şekilde objektif bir halde bulundurulmalıdır.

Muhasebe bir kayıt işidir. Fakat muhasebe aynı zamanda muhtelif plânların mevcudiyetine de işaret eder. Bu ikili özelliği dolayısıyla muhasebe bütçe hazırlamanın zemin vazifesini görmektedir. Hakikat halde denilebilir ki doğru bir muhasebe sistemi olmaksızın uygun bir bütçe sistemi de ihdas edilemez.

Muhasebe aynı zamanda mürakabenin elzem başlangıç noktasıdır. Sebebi aşikârdır : Paranın kanuna uygun ve rasyonel bir şekilde sarfolunup olunmadığı ancak muhasebe kayıtları tam ve güvenilir bir durum aksettirdikleri takdirde iddia olunabilir.

Muhasebe aynı zamanda doğru bir mübayaa sisteminin de temelidir. Meselâ merkezî bir mübayaa sistemi vasıtasıyla toptan alış veriş etmenin, münferit dairelerin satın almalarına nisbetle daha ucuz olduğunu tesbit edebilmek için yine mevzuubahis meseleye ait malî bilgilere ihtiyaç vardır. Muhasebe işte bu sahaya taallûk eden bilgileri de temin etmelidir.

Nihayet muhasebe, idarenin program ve rasyonel iş görme sahasında tatbik ettiği kontrol vazifesinin de temelidir. Muhasebe güvenilir bir mahiyete sahip olmayınca, idareci muayyen bir tarihte ve muayyen bir mesele ile ilgili olarak ne miktarda para mevcut olduğunu ve hangi nisbette sarfiyat yapıldığından emin olamaz. Onun gibi muhasebe sistemi aksayınca, idareci sarfiyatının verimliliğini ölçmeğe yarayan ünitelerden de mahrum edilmiş olur. Meselâ, bu gibi ahvalde bir idareci kendi müessesesinde bulunan otomobilin işletme ve bakım masrafının mümasil müesseselere nazaran yüksek veya düşük olduğunu tesbit edemez.

Daha sonraki derslerimizde, kontrol görevine sıra gelince işaret edeceğimiz veçhile, maliyet muhasebesi âme idaresinin pek çok ıslahat yapılabileceği sahalardan biridir. Uğruna para sarfettiği her üniteden tam bir değer kazanmak isteyen idareci, maliyet muhasebesine tam mânasiyle güvenebilir. Fakat kendiliğinden anlaşıldığı üzere maliyet muhasebesi

ancak muhasebe sisteminin kökleştiği yerde gelişme fırsatına kavuşmaktadır.

İdarenin bütçe hazırlaması :

Doğru bir muhasebe sistemine dayanan bütçe kendisinden beklenen görevleri yerine getirmeye muktedirdir. Bütçe her şeyden evvel geçmiş hizmetlerin tam ve sadık bir kaydını ihtiva etmelidir. Bütçe, geçmiş ve ileriki masrafların doğrudan doğruya mukayese edilmesine imkân veren istikbale ait bir plânın anahatlarını taşımalıdır. Bütçe aynı zamanda muayyen teşekküllerin kendilerine tahsis edilen miktarı aşan bir nisbette para harcamalarını önleyecek şekilde ödeneklerin tahsisini mümkün kılmalıdır. Bütçe bütüne şâmil malî bir teori vazifesini görmelidir. Bu teori gelir ile sarfiyat arasındaki muvazenenin mevcudiyet derecesine işaret etmelidir. Bütçe aynı zamanda halka iktidarda bulunan idarenin hangi belli başlı sosyal projeleri tahakkuk ettirmek üzere olduğunu aydınlatmalıdır. Nihayet bütçe, her türlü tahsisat ve mürakabenin elzem temelidir.

Bütçe, tıpkı istinad ettiği muhasebe gibi, her kademedede iş gören idarecilere gerek plânlama ameliyesi gerekse kontrol görevi için lüzumlu olan vasıtaları temin etmektedir.

Mürakabenin uygulanması :

Murakabecilerle murakiplerin ikisi de aynı esas maharete baş vururlar. Bu maharet muhasebe sisteminde gizlidir. Bununla beraber, daha evvel de izah edildiği veçhile, murakibin görevi muhasebeciden farklıdır. Bu fark, en ziyade murakibin paranın kanuna uygun olarak sarfedilip edilmediğini tâyin mesuliyetinden ileri gelmektedir. Böylece murakip mühim bir meselede müstakil ve objektif bir takdir hakkı istimal etmektedir.

Son yıllarda murakipler artan miktarda idarî ameliyeyi anlamağa ve meşrûluk meselesi olduğundan verimlilik sualleri ile de iştigal etmeye başlamışlardır. Bu temayül teşvike değer, çünkü dıştan gelen bir noktaî nazar sahibi olan murakipler mesul idarecilere kıymetli hizmetlerde bulunabilirler. Şu halde ideal mânada gerek muhasebeciler gerekse murakipler idarenin ilmi ve felsefesi hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar. Eğer idarî ameliye hakkında kâfi malûmat toplamışlarsa, idarecilere teşkilât ve usul ile verimliliği arttırma meselelerinde yardım edebilirler. Bununla murakipler bu meseleler hakkında karar versinler demek istemiyoruz. Görevleri dahi istişarî bir mahiyeti aşmamalıdır.

Mübayaa tatbik tarzları :

Derse son vermezden önce, bazen, tedarik etme görevi denilen mübayaa hakkında bir kaç kelime söylemekte isabet vardır. Satın almak, âm-

me idaresinin mühmel sahalarından biridir. Bu hal gerçekten hayrete değer, zira umumiyetle hükûmetin bu mevzuda sarfettiği paralar idarî masrafların ikinci en kabarık tutarını temsil etmekte ve ancak maaş ve ücretlerden geri kalmaktadır. Bundan başka hükûmetler bugün ekonomi ve himaye gibi yeni sahalarda faaliyete geçmiş bulunuyorlar. Bunlara millî savunma konusunda sarfettikleri gayretler de ilâve edilmektedir. Harbin çıktığı her yerde geniş çapta mihanikî mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Öyle ki bir harp vukuunda her hükûmet gittikçe artan bir nisbette açık piyasanın tedarik edebileceği makine ve malzemeyi satın almak üzere muazzam masraflara girişmektedir. Meselâ Birleşik Amerika Devletlerinde hükûmet bugün de tek başına en geniş miktarda otomobil istimal etmektedir. Kullandığı çeşitli malzemenin listesi kocaman bir telefon şebekesinin tasnif edilmiş sayfalarını andırmaktadır.

Hükûmet mübayaasının temsil ettiği ehemmiyete rağmen uğradığı ihmal dolayısıyla bazı müşahedeler ifade etmenin yerinde olacağını sanırım. Herşeyden önce, biz idareciler bu meselenin önemini ve itibarını arttıracak şekilde daha yakın bir şahsî alâka izhar etmeliyiz. Saniyen satın alma görevini malî idare sahasiyle daha girift bir hale getirecek metodlar icad etmeliyiz. Her birimiz bağlı olduğumuz devlet sistemini tetkik ederek, hangi maddelerin menfaat temin etmek şartıyla merkezî bir mübayaaya heyeti tarafından satın alınması gerektiğini ve hangi mübayaaların ademi merkezîyetçi teşekküllere bırakılabileceğini tesbit etmeliyiz. Bundan başka mübayaaya ünitelerinin teşkilât ve verimliliğini kuvvetlendirmek için dikkat sarfetmeliyiz, zira onların yavaş temposu idarî gevşeklîğe yol açmaktadır. Nihayet, daha evvel de tavsiye edildiği veçhile, maliyet muhasebesi ve mübayaaya problemlerine müteallik istatistikî metodlara daha fazla önem atfedilmelidir. Böyle bir hareket masrafların kısılmasına müessir olur. İdare, mübayaaya muamelelerini kâfi bir itina ile takip ettiği takdirde, hükûmetlerin çoğu beklenmedik ölçüde tasarruflar sağlayabilirler. Mevsim alışverişleri, toptan mübayaaya, rekabete dayanan arttırma, hükûmet teşekküllerinin miktara olduğu nisbette kaliteyi gözetme hususunda serbest olmaları, büttün bu usuller yılda binler hattâ milyonlar kazandırmaya yarar. Bu sahayı ıslah etmek için alınacak ilk tedbir, mübayaanın önemini idrak etmek ve mübayaaya memuruna hakettiği itibarı tanımaktır.

IX.

PERSONEL GÖREVİ

Bu dersimizde âmme idaresinin en önemli sahalarından birisiyle meşgul olacağız. Bu sahanın adı Personel İdaresi veya bazen kullanıldığı veçhile eleman tedarik etme görevidir. Daha önceki derslerimizde geniş çapta ekip halindeki çalışmalardan bahsetmiştik. Şimdi de bu ekibin ne şekilde teşkil edildiği meselesini ele alalım. Personelin istihdamı, tasnifi, imtihan edilmesi, emekliye sevk edilmesi azil ve ücretlerinin tesbiti hangi esaslara göre yapılmaktadır? Bu esasların bütünü personel idaresinin konusunu teşkil etmektedir. İdarî ameliyenin içinde yer alan beşer faktörünün ehemmiyeti arttıkça personel idaresine hasredilen dikkat da o nisbette çoğalmaktadır. Bunun böyle olması lâzımgeldiği hususunda da herhalde hepimizin mutabakatı tamdır.

Eğer, şimdiye kadar bahsettiğimiz unsurların hepsi, yani plânlama, teşkilâtlandırma, liderlik ve malî idare ile güdülen siyaset, müessir bir idarî program teşkil edecek tarzda ahenkli bir şekilde birleştirilirse, hiç şüphesiz, bu işlerde kullanılan insan gücünün kalitesi de bu müsbet neticeyi sağlayacak derecede yüksek olmalıdır. Öyle olmakla beraber personel idaresini tek mühim mevzu addetmek suretiyle esaslı bir hataya düşmeyelim. Sizlere telkin etmeğe çalıştığım en mühim noktalardan biri şudur: İdareye dahil unsurların her biri mühimdir, fakat bunlardan daha mühim olan âmil, bu unsurların hepsinin idareye müttekâmil bir ameliye haline getirecek şekilde kaynaşmış olmasıdır.

Personel idaresi nedir?

Personel idaresi umumiyetle iki görüş zaviyesinden mütalâa edilmektedir. Bunlardan ilk görüş; daire, Bakanlık veya devlet teşkilâtının en üst kademesinde vazife gören ve **iş başındaki idarecilere** (LINE ADMINISTRATOR) istişarî hizmette bulunan personel uzmanı tarafından temsil edilmektedir. Bu mütehasssın imtihan usulleri, mevki tasnifinin prensipleri, terfi ve ücret vermenin psikolojik esasları gibi teknik mevzularda esaslı bilgi sahibi olması gerekir. Diğer görüş, müttehit bir idarî programı

gerçekleştirmek maksadiyle personel ihtiyacını, teşkilât ve maliyeyi ilgilendiren ihtiyaçlarla denkleştirmekten mesul olan **İşbaşındaki memuru**, hat (LINE OFFICIAL) tarafından temsil edilmektedir. Tecrübe yolu ile ihtisas kesbetmek bakımından bir tefrik gözetmek hem tabii hem de arzu edilir bir keyfiyettir. Buna karşılık personel idaresine ayrı ve müstakil bir hüviyet tanımak suretiyle, onu rakib bir grup haline getirmek zararlıdır. Bu bakımdan her iki maharet sahasının sıkı bir işbirliği gütmesi elzemdir.

Her devletin yüksek eğitim görmüş personele olan ihtiyacı nisbeten azdır, buna karşılık, her hükümet personel idaresinin esaslarından anlayan geniş sayıda umumî idarecilere muhtaçtır. Sözlerim her iki gruba birden taallük etmektedir.

Tek bir derste bütün personel sahasına dahil girift problemlere temas etmek imkânsızdır. Esasen buna lüzum da yoktur, çünkü bu maksada elverişli üzere müstakil bir kurs ihdas edilmiş bulunmaktadır. Durum böyle olunca sizlere sadece mühim noktaları tebarüz ettirmek, buna dahil prensipleri izah etmekle yetineceğim. Bu şekilde gerek personel uzmanlarına, gerekse işbaşı idarecilerine yarayacak müşterek bir noktai nazar ortaya çıkartmış olacağız.

Bugün her zamandan daha fazla personel meselelerine ehemmiyet verilmektedir. Bu hal demokratik olmıyan rejimlerde olduğu kadar bizim sistemimizde de doğrudur. Sebebi aşikârdır : Herhangi bir devlet şeklinin üstünlüğü, diğer bütün âmillerden ziyade, insanları çalışmaya teşvik hususunda gösterdiği başarıya bağlıdır. Bu itibarla, demokratik sistemlerde olduğu kadar demokrasiyi benimsemeyen sistemler de, insan tabiatı ile başarıyı ortalama seviyenin üstüne çıkartan faktörleri tetkik etmek suretiyle istihsal ve başarıyı arttırmanın çarelerini araştırmaktadırlar. Personel sahası bu bakımdan henüz halledilmemiş bir sürü meselelerle doludur. Psikoloji sahasında tatbiki bir değer taşıyan buluşlar da bu sebepten dolayı önemle takip edilmektedir.

Dünyanın belli başlı memleketlerindeki personel sistemlerini gözden geçirirsek, ikinci mühim bir nokta ile karşılaşırız : Mihaniki görüşü destekleyen eski sistem gün geçtikçe mâneviyat faktörüne değer veren yeni anlayışa yerini terketmektedir. Eski sistem rasyonel iş görmeyi ölçen eksper ile mühendisin tesiri altında kalmıştı; bu anlayışa göre mühim olan nokta, işlerin mihaniki ve usulü dairesinde ifa edilmesidir. Bu çereyan, devlet hizmetindeki istihdam ve imtihan etme meseleleri ile bordronun tanzimi gibi personel problemlerinin halli için tesis edilen otomatik makinelerin kurulması ile zirvesine ulaşmıştı. Bu otomatik makineler yardımı ile tasnif ve dereceleme işleri mihaniki bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Ticarete olduğu kadar devlet faaliyeti sahasında da bu anlayışı be-

nimseyenlere göre, personel işi, herşeyden evvel, mûtaad usullere göre ta-hakkuk ettirilen bir sicil sistemidir.

Sicil tutma usulü muayyen bir nisbet dahilinde lüzumlu olmakla beraber, personel işinin sadece evsafa uygun kimselerin muayyen vazifelerde istihdam etmekten ibaret olmadığı bugün artık iyice anlaşılmış bir keyfiyettir. Ondan daha mühim olan taraf istihdam edilen kimselerde saklı duran istidat ve potansiyellerden âzamî faydayı sağlayacak tarzda bir hitap tarzı bulmaktır. Eski sistemin semeresiz kaldığı yerde, yeni anlayış müsbet sonuçlar vermektedir. Eski sistemin mihanikî karakterine mukabil, yeni görüş, mânaviyat ve tesanüd unsurlarına önem vermektedir.

Eğer personel problemlerine şâmil olmak üzere bu yeni anlayışın geçerliğini kabul ederseniz, gerek hat (LINE) gerekse kurmay (STAFF) personel idaresi sahasında bir takım tedbirler almak gerekmektedir.

1 — Herşeyden evvel; kendilerine tevdi edilen işi ifa edecek ve deruhte ettikleri mesuliyetlerle mütenasip bir şekilde inkişaf edecek olan ehliyetli fertler, müsbet bir şekilde istihdam edilmelidir. 2 — Aranılan kabiliyetlerin nevini dakik bir şekilde ölçen sözlü ve yazılı, muhtelif imtihan şekilleri olmalıdır. 3 — Muhtelif mevkilerin sınıfları tahlil edilmeli ve bunlara mütenasip olarak «eşit iş miktarına, eşit ücret» kaidesine uygun ücret hadleri tesbit edilmelidir. 4 — İş görenler yaptıkları işi severek ifa etmelidirler. Bunun mânası şudur ki, çalışma şartları, çalışma saatleri, tatil, emekli maaşları, iş görenlere mahsus teşkilâtlarda üyelik, şahsî müşavirlik gibi meselelere önem verilmelidir. 5 — İş görenlerin ilerlemek hususundaki arzularını takviye etmek maksadiyle iş verimini ölçen projelere, teklif verme sistemlerine, teşvik edici terfi usullerine, bir meslek zihniyetinin gelişmesi ve üstün kabiliyetlerin takdir edilmesine yer verilmelidir. Nihayet istidat sahiplerine daha müterakkî tahsil imkânları sağlamak üzere hizmet içi eğitim programları ihdas edilmelidir.

Bu tavsiyeleri ihtiva eden listeyi dikkatle tetkik ettiğiniz takdirde, personel uzmanı veya iş başındaki idarecinin bunları yardım görmeksizini, tek başına halledemeyeceğini keşfetmekte gecikmiyeceksiniz. Fakat ikisi el ele verirse, bu işi pek âlâ başarabilirler. Bu itibarla personel uzmanlarının yardım sever ve işbirliği yapmağa âmâde olmaları gayet önemlidir. Bu eksperler, bazı kurmay eksperlerinin yaptıkları gibi, personel idaresi sahasını bir esrar perdesi ile çevirmekten sakınmalıdırlar.

Personel idaresi gerek hat idarecisine, gerekse kurmay uzmanına düşen müşterek bir mesuliyettir; ıslah edilmiş bir personel sistemi ve doğru atılacak ilk adım, baş idareciyi bu yeni fikri kabullenmeğe ikna etmek ve onu personel uzmanları ile sıkı bir işbirliğine doğru sevkettir.

Personel işinin teşkilâtlandırılması :

Personel sahasına son yıllarda giren değişik zihniyeti açıkladıktan sonra, sıra bu mevzua müteallik bir seri probleme gelmiş bulunmaktadır. Bu meselelerden birincisi; personel işinin nerede, nasıl teşkilâtlandırılması ve merkezî bir sistem mi yoksa, ademi merkezî bir sistem mi takip etmesi gerektiği hususlarına taallük etmektedir.

Personel işlerinin mekanize edilmesinin belli başlı sebebi hükümet faaliyetinin son derece genişlemesidir. Bu yaygın faaliyet sahaları karşısında devlet memurlarını ilgilendiren teşkilât başka türlü iş göremez bir hale gelmiştir. İkinci Dünya Harbinde olduğu gibi süratli gelişmeler kaydeden devirlerde binlerce insanın istihdamı, imtihanı, bordroya geçirilmesi ve tasnif etme işlerini âdeta bir tek gece zarfında görmek zaruretî hasıl olmuştur. Bu ihtiyaç karşısında ancak iki şık kalmıştı. Sistemi değiştirmek yahut onu teknik vasıtalarla mihanikî bir hale getirmek. Birleşik Amerika Devletlerinde her iki şık birden uygulanmıştır. Bununla beraber hükümet bugün dahi en büyük iş veren mevkiini işgal etmektedir. Ve merkezî personel dairesinin rolü o derece ağır basmaktadır ki personel problemlerine karşı beslenen mihanikî görüşü değiştirmek gayetle güçtür.

Devrimizin en büyük idarî çıkmazı işte burada saklıdır. Problem şudur; cesamet ve vüs'at, sür'at ve standardizasyonu sağlamak maksadiyle merkezîyetçilik ile mihanikîleşmeyi icabettirmektedir. Fakat bu müessesenin başarısı için orada çalışanlara insan muamelesi yapılması da, o nisbette mühimdir. Bilhassa insan unsuru ehemmiyetinin kayb olduğu büyük müesseselerde bu derdin devası ancak yüz yüze karşı olan münasebetlerle kabildir.

Bu çıkmazdan kurtulmak için; her iki şıkkın uygun taraflarının yardımını ile, tâvizli bir neticeye varmalıdır. Buna göre personel işinin ancak en mübrem kısımlarını merkezî bir sisteme bağlamalı, öte yandan da mümkün merteye mihanikîleşmeden sakınmalıdır. Bu hal çaresi tâvizin birinci yarısını teşkil etmektedir. Bundan başka personel işinin önemini her kademedede ayrı ayrı olarak tebarüz ettirmeli ve her kademedede bulunan personel uzmanı ile hat (LINE) idarecisi arasında sıkı bir işbirliğinin vücade gelmesine çalışmalıdır.

Eğer bütün hükümete şâmil bir Merkezî Personel Dairesi mevcutsa, daire, dikkat ve gayretini bir yandan çalıştırma ve genel standartların ihdasına teksif etmeli, öte yandan da, icraat yapan dairelerin personel memurlarının çalışma tarzlarını umumî şekilde gözden geçirmelidir.

Eğer merkezî bir daire yerine hükümet başkanına personel işlerinde müşavirlik eden bir tek şahsın temsil ettiği bir teşekkül mevcutsa, bu takdirde, mesuliyet, bu sisteme uygun olarak ikisi arasında paylaşılmalıdır.

Bu bahiste serdedeceğimiz mütalâalar teşkilâtlandırma bahsinde ileri sürdüğümüz fikirlerle eşittir; esas iş daire ve bakanlıklar kademesinde görülmelidir; en yüksek kademede bulunanların personel görevi sadece icraat yapan memurların işini kolaylaştırmaktan ibaret kalmalıdır.

Birleşik Amerika Devletleri 1883 1938 yılları arasında son derece merkezî bir devlet memurları komisyonu sistemi tatbik etmiştir.

Birleşik Amerika Devletlerinde o tarihten itibaren bakanlıklar kademesinde personel şefleri kullanılmağa başlandı ve personel görevi tedricî şekilde ademi merkezîyetçi bir istikamete saptı. Muvazeneyi kuruncaya kadar daha epey mesafe alacağımıza benziyor, fakat şimdi doğru yolda olduğumuza kaniim.

Fazla merkezîyetçi bir personel sisteminin mahzurları büyüktür. 1 — Bu sistem; her şeyden evvel, iş görenlerin, yapmaları beklenen işe önem vermelerini sağlayacağı yerde, bizatihî merkezî personel dairesini, merkezî siklet haline getirmektedir; 2 — İcraat yapan dairelerde iş bağındaki hat (Line) memurlarının liderlik **potansiyellerine** müdahale etmektedir. 3 — Muayyen bir maksadın tahakkuku için değil de kaide yapmak için kaideler ihdas etmektedir. 4 — Nihayet mütehasıs ve idarecinin dikkatini tesanüd duygusu yerine teknik usuller üzerine teksif etmektedir. Eğer personel meselelerinde beşerî münasebetlere fazla yer verilmesini istiyorsak, mümkün mertebe ademi merkezîyetçiliğe taraftar olmalıyız.

Personel sahasında uygulanan mihanikî merkezîyetçiliğin yaratmış olduğu mahzurlarına ait yüzlerce örnek verilebilir, fakat biz bir tane vermekle yetineceğiz. 1930 yıllarında devlet dairelerinin biri işe devamsızlık imtiyazlarını bir sisteme bağlamak üzere 15 dakikadan başlayarak yarım güne kadar uzanan çeşitli kuponlar ihtiva eden «hastalık ve yıllık izin» defterleri bastırmıştı. İdarî dairelerde işbirliği ve ekip halinde çalışmayı sağlamak için bundan daha kötü tasarlanmış bir usul zor tasavvur edilir.

Hususî sınıflar problemi :

Personel idaresince baş gösteren diğer bir güç problem iş görenleri teşkilât ve maharet gruplarına göre tasnif etmektir. Bu meselenin üç cephesi bahse değer.

Herşeyden önce muvakkaten tâyin edilen ve karar vermekle mükellef olan yüksek memurlarla devlet hizmetlerinde teminata kavuşmuş ve muayyen sınıflara ayrılmış geniş devlet memuru kitlesi arasında bir işbirliği sağlama gücünü zikredebiliriz. Burada nazarı itibare alınacak en baştaki mülâhaza iki grubun nisbî cesametidir. 1940 yılında bu mevzuu ele

almış olan âmme idaresi müelliflerinden biri, muayyen sayıdaki yabancı memleketlerde carî olan devlet hizmeti teşkilâtında hangi makamlara ehliyet esasına riayet edilmeksizin tâyinler yapıldığını incelemiştir. Bu yazarın bulduğu neticeye göre Büyük Britanya'dan 100 den az (1932), Almanya'nın da 70 den az, Fransa'da 300 den aşağı, Birleşik Amerika'da ise yüzbinlerce vazifeye ehliyet kıstası tatbik edilmeden tâyinler yapıyordu. Hangisi daha üstün bir sistemdir? Ehliyet kıstasından muaf tutulan bir kaç mevki sahibi olanı mı yoksa bu istisnayı bir çok kadroya teşmil eden mi? Birleşik Amerika'da 1940 yılından sonra muaf sayılan mevkilerin sayısı süratle indirildi, fakat bugün Eisenhower'ın idaresinde bu miktar yine çoğalmak üzeredir.

Bu sistemin leh ve aleyhindeki mütalâalar nelerdir? Devlet hizmetinin ihtiva ettiği teminatı seçim yolu ile doldurulan makamlar hariç bütün mevkileri içine alacak şekilde aşağı, yukarı ve yanlara doğru teşmil etmenin lehindeki mütalâa dikkate değer : Sınıflandırılmış devlet hizmeti mefhumu genişledikçe, yeni bir siyasî parti iktidara geldiği zaman vuku bulan değişiklikler o nisbette azalmaktadır. Böyle bir sistem üst kademelerde bulunan meslekî devlet memurlarına daha geniş imkânlar sağladığı gibi devlet bünyesinde istikrar ve ihtisas derecesini arttırmaktadır.

Buna karşı serdedilen mütalâalar da aynı nisbette ikna edici görünmektedir : Hükûmet sistemlerinin çoğu kifayetsiz bir sevkü idareden muztarıptirler. Bu sebeple güdülen siyaset mevzuunda karar veren mevkilerin sayısı çoğaltılmalıdır. Devlet memurlarının tarafsız oluşu onları cansız ve hayatiyetten mahrum bir hale sokmaktadır. İlham görmüş parti liderleri, bu cansız kitleye muhtaç oldukları istikameti gösterebilirler. Eğer sınıflandırılmış bir devlet memurluk sistemi fazla kuvvetlenirse, bu sistem vasat bir başarı ve bir sendikacı tavrı gibi bürokrasinin en kötü cephelerini aksettirmekte gecikmeyecektir.

Bu görüşün üstünlüklerini idrak etmek hem güç hem de tehlikelidir. Bu üstünlükler geniş ölçüde bahsetmediğimiz faktörlere bağlıdır; meselâ; devlet memurluğu sisteminde geliştirilebilen liderlik miktarı ve seçimle doldurulan makamlarda rastlanılan siyasî liderlerin kaliteleri gibi. Memnuniyetle denilebilir ki, devlet memurluğu mevkilerini, en üst kademede siyasî liderlik sahasına ithal etmek bir nebze tehlikelidir. Fakat sınıflandırılmış bir devlet memurluğu sisteminde hiç şüphesiz en üst kademede mevkilere, gerek mesuliyet, gerekse maddî tatmin seviyesi bakımından, en geniş imkânlar sağlanmalıdır; aksi takdirde kebilietli elemanlar çok geçmeden bu sahaya karşı canlı bir alâka beslemeyeceklerdir.

Geçici ve tâyinle doldurulan makamlar tesbit edildikten sonra, sıra bu mevkilerin sahipleriyle devamlı devlet memurlarının temsil ettikleri

geniş grup arasında müessir bir işbirliği sağlamak meselesine gelmektedir. Pek az memleket mülkî hizmet sistemiyle övünebilecek durumdadır.

Geri kalan memleketlerin ilerlemesini ve hayatiyetle dolu olarak yaşamağa devam etmelerini istiyorsak, idarî mesuliyetler yüklenmiş bulunan bizler devlet memurluğu sahasında liderlik kabiliyetlerinin inkişafı ve birlik duygusunun çoğalması için yeni yollar aramak zorundayız.

İkinci problem üzerinde daha az duracağım. Mesele şundan ibarettir: Devlet memurluğu sisteminde belli başlı bir sınıflandırma yaptıktan sonra, bu tasnifi — şekli tahsil şartlarını taşıyanlar hariç — her türlü maksat ve niyet sahiplerine karşı kapalı mı bulundurmalı? Acaba kapalı sınıflar esasına sadık kalmak uygun bir siyaset midir? Yoksa, demokratik anane ile hemahenk olarak, bir sınıftan diğerine geçmek caiz olsun mu?

Bu hususta verilecek en uygun cevap hiç bir tarafın müfrit kutbuna iltihak etmemektir. Birleşik Amerika Devletleri bir çok memleketlerin aksine olarak şekli tahsil şartlarına çok az ehemmiyet vermektedir. Fakat, bu şartları talep etmekte daha süratli davranmanın yerinde olacağı hususunda hâlâ daha kanaat getirmiş değilim. Sosyal hareket kabiliyeti her memleket için arzu edilecek bir haldir. Diğer taraftan, tahsil imkânları bütün sınıflar için erişilebilir bir durum arzettikçe, en iyi tahsil derecesini görmüş olanları istihdam etmekte elbettek fayda vardır.

Acaba devlet memuriyetine intisab eden üniversite mezunları, yalnız pratik tecrübe sahibi olanlara nazaran, daha çabuk kırtasiyecilik zihniyetini benimsiyorlar mı? Öyle tahmin ediyorum ki bu sorunun cevabı müsbettir. Tatbikat sırasında kazanılan bir nebze pratik tecrübe, idare cihazı için mutlak surette faydalıdır. Devlet memurluğuna dahil yüksek kademeli makamları, yine de üniversite mezunlarına tevdi etmeğe devam etsek dahi, bunları fazla dar bir ihtisas şubesinden seçmemeliyiz. Nitekim, meselâ, mühendisler yerine edebiyat mezunlarını işe almağa devam eder seniz, memleketin sanayileşme programının bundan zarar göreceği aşîkârdır. İdareci sıfatıyla muvazene taraftarıyım. Bu muvazene üniversite mezunu ile yüksek tahsil yapmamış olanlar arasında teessüs etmeli ve aynı zamanda ihtisas bilgilerinin sadece üniversite muhitinden gelmemesini de sağlamalıdır. İdare sahasında en çok endişe ettiğim nokta aşırı bir homojenlik ve kendi aralarında yetiştirme hususunda ifrattır. En iyi ekip bir muvazeneyi vücade getirecek kadar değişiklik arzede bilendir.

Üçüncü noktaya daha önceki dersimizde temas etmiştik. Makam tasnifine atfedilen aşırı önem idarî ameliyenin bölünmesine, bazen de iptaline müessir olmaktadır. İdare cihazında hakikî bir ekip çalışmasını vücade getirmek istersek, lonca fikrinden sakınmalıyız. Eğer bir memur

«ben ancak ihtisasım dahilinde ve aldığım ücretin karşılığı nisbetinde iş görürüm» derse, idare bütün hayatıyetinden mahrum kalmış sayılır.

Teşkilâtların rasyonel iş görme kabiliyeti, tasnif mütehasıslarının çok kerre ihmal ettikleri işbirliği esasından ileri gelmektedir. Makamların tasnifi her zaman bir lonca zihniyetne yol açmamaktadır. Öyle olmakla beraber bu temayül gerek personel uzmanların gerekse hat (Line) idarecilerin daima sakınmaları gereken bir tehlike olmağa devam etmektedir.

Muktedir personelin istihdamı :

Şimdiye kadar personel mevzuunun çeşitli cephelerine kısaca temas ettik. Çalışma şartları, ücret meseleleri, teşvik vasıtaları, hizmet içi eğitimi vs. gibi personel sahasına dahil sayılan bir kaç sahaya temas etmemiş olmamız mahzurlu sayılmaz, çünkü bunlara ilerde tekrar avdet fırsatını bulacağız. Personel uzmanı bu konuları tetkik ettiği ve bunlar hakkında tavsiyelerde bulunduğu halde, sözü geçen meseleler netice itibariyle daha çok iş başındaki memuru ilgilendirmektedir. Bu sebeple onları ilerde tafsilâtlı şekilde tahlil edeceğiz.

Dersimize son vermezden önce bir kaç mühim noktayı daha belirtmek istiyorum. Bunların aydınlanması ile güdülen siyasetin ihtilâflara yol açması önlenmiş olur.

En iyi istihdam etme metodu nedir? Acaba merkezî personel dairesinin muayyen mevkiler için imtihanlar açması ve imtihanı başarı ile vermiş olanların listesini hazırlamasını kâfi bulacak mıyız? Bu usulü tatbik ettikten sonra tâyin işiyle mükellef bir memur listenin başında yer alan ilk üç namzetten birini, şahsiyet ve hususiyetlerini gözetmeden, seçsin mi? Bu sorunun arkasındaki mesele şudur : Karar verme hususunda personel dairesine mi yoksa tâyin yetkisine sahip memura mı daha fazla selâhiyet tanıyacağız? Ticaret alanında böyle bir problem hiç ortaya çıkmaz,, çünkü icraat ile mükellef memur ekseriya istediğini seçmekte serbesttir; isterse personel dairesi ile istişare eder, istemezse verilen tavsiyeyi hesaba katmaz. Buna mukabil devlet sahasında tatbikat tam aksi istikamete doğru inkişaf etmektedir. Burada merkezî personel dairesi umumiyetle «üçler arasında tercih» (6) kaidesi üzerinde ısrar etmektedir.

Kanaatimce bu meselelerde iş başındaki memura, ehliyet sistemini külliyyen inkâr etmediği müddetçe, muayyen bir takdir hakkı tanınmalıdır.

(6) Üçler arasında tercih : Bununla tâyin edici memurun listesinin en başındaki üç isim arasından birini seçmesi istenir.

Netice itibariyle yeni işe alınan kimse ile beraber çalışacak olan kendisidir. Bu sebeple istihdam edilecek kimseye karşı gösterdiği tepkiyi hesaba katmak zorundayız.

Aynı fikirden mülhem olarak denilebilir ki devlet daireleri kendi istihdam etme programlarında diledikleri nisbette serbest olmalıdırlar. TENNESSEE Vadisi Teşkilâtına, örnek denecek iyi bir teşekkül olduğu tarzında, milltlerarası bir şöret kazandıran sebeplerden biri, tâ kuruluş sırasında endüstri ve diğer sahalardan tam aranılan vasıflara sahip kimseleri bulup istihdam etmesidir. Bu münasebetle şu noktaya işaret etmek isterim ki TVA Teşkilâtı «Tennessee Vadisi Teşkilâtı» demektir. Federal hükümet sisteminde carî değişmez ücret baremine tâbi kalsaydı bu neticeyi aslâ istihsal edemezdi. Halbuki iktisadî bir devlet teşekkülü olan TVA sahip olduğu elâsitiyete binaen muhtaç olduğu kimseleri istihdam etmek üzere dilediği şekilde pazarlık yapabilmıştır. Şu halde şöyle bir prensipi vazetmekte isabet vardır **Bir programın önemi arttığı ve bu programda yeralan mevkiiler ihtisasa dayandığı nisbette, intihap ve tâyin hususundaki serbestî arttırılmalıdır.**

Bundan başka müstakbel iş görenlere tatbik edilebilecek şekli imtihanların tahdidini de tanımak mecburiyetindeyiz. Şurası aşıkârdır ki, icraat işleri yükleyen bir mevkiin kademesi yükseldikçe, bu mevkie getirilecek kimseye tatbik edilecek objektif imtihan şeklini tâyin etmek o nisbette güçleşmektedir. İcraat yapan bir kimsede standard ölçülere uymayan maharetler, bütün hassalar arasında ince bir muvazene ve bir nebze temkinlilik aranmaktadır.

İcraat yapan her idarecide değişik şahsiyet hatları mevcuttur. Bu şartlar altında standard ölçülere uygun olarak tanzim edilmiş bir imtihan şekli sadece aranılan vasıfları ortaya çıkartmamakla kalmaz, üstelik zarar da getirebilir.

Personel idaresine taallûk eden diğer bir kaide de şudur Sadece tecrübe yolu ile denenmesi sabit olan hususları yoklayınız, her mevzuda bir imtihana tâbi tutmak tarzındaki fazla doktriner görüşten sakınınız. Başka bir deyimle imtihan usulü putlaştırılmamalıdır. Bununla güvenilir imtihan usulleri geliştirmek için gayret sarfedenlerin cesaretini kırmak istemiyorum. Hiç şüphesiz ki daha kesin ve tahmin derecesi daha yüksek olan imtihan usullerine şiddetle ihtiyaç vardır. Fakat kifayetsiz bir yoklamaya tatbik edip iş başındaki memurun takdir hakkını tahdit etmektense, imtihandan sarfınazar ederek hat (Line) memurun tâyini yapmak üzere takdir hakkının genişletilmesine taraftarım. Netice itibariyle yapmış olduğu intihap isabetsiz ise bundan zarar görecektir olan hem tatbik ettiği program hem de kendi itibarıdır. Personel siyasetinin inkişafında şu esas fak-

törü daima göz önünde bulundurmaliyiz. Personel işi katî bir ilim haline :frağ edilemeyeceği gibi mesul iş başındaki memurların almaları gereken kararlar personel uzmanlarına havale edilemez. İdare cihazına gelebilecek en büyük mahzurlardan biri, bu noktanın ihmalinden doğmaktadır.

İstihdam sahasında olduğu gibi azil meselesinde de kâfi bir serbestî tanınmalıdır. Bu geniş ve kavranması güç bir mevzudur, fakat sizlerin şimdiden bunun üzerine kafa yormanızı isterim. Hiç şüphe yok ki mülkî hizmet sistemi memurlarını siyasî hırsa dayanan işten çıkarma hareketlerinden korumağa çalışırken, verimsiz memurlar alıkoyma tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Bundan başka hepimizce malûmdur ki tembel ehliyetsiz memurlar, işlerine son verilmediği takdirde, o dairede bulunan herkesin mânaviyatına tesir etmektedir. Âmme hizmetinin selâmeti bakımından idareciler istihdamda olduğu kadar azletme sahasında da serbest olmalıdırlar. Böyle olduğu halde açıkça itiraf etmek gerekir ki dünyanın belli başlı memleketlerinde bu hürriyet, âmme idaresinden ziyade hususî teşebbüs sahasında tamdır. Bunun neticesinde hükümet veriminin mutazarrır olduğu kendiliğinden anlaşılan bir gerçektir.

Netice :

Personel idaresine hâkim olan zihniyeti şöyle hülâsa edebiliriz : Personel işi müşterek bir mesuliyetten ibarettir; idareciler bu mevzudan uzmanlar kadar anlamak zorundadırlar. Personel işi idarî gelişmenin anahtarıdır; ne yazık ki garip bir tenakuz neticesinde insan elemanı hakkındaki bilgimiz idare sahasında arka plânda bir yer işgal etmektedir. Personel idaresi geçmişte mihanikî şekilde mütalâa ediliyordu. Onu bugün muhayyele ile dolu, müsbet bir duruma yükseltmeliyiz. Kimi istihdam ettiğimiz elbette mühimdir; fakat ondan daha mühim olan, bir kerre yerleştirdiğiniz kimsenin işine nasıl son verilir hususudur. Personel uzmanının en mühim vazifesi iş başındaki memurla birlikte bütün teşkilâtın moral ve enerjisini yükseltmektir. Mülkî hizmet sistemi lüzumundan fazla can sıkıcı işlerden ibarettir. Biraz azim ve zekâ ile bu durumu pekâlâ değiştirebiliriz.

X

İCRAİ MESULİYETLER

Bu dersimizde oldukça güç bir mevzua temas edeceğiz. Öyle olduğu halde buna da alâka göstereceğinizden eminim. Konumuz iyi bir icraatçıda ne gibi vasıflar bulunur suali etrafında dönmektedir. Bir icraatçıda bulunmasını elzem saydığımız hassalar nelerdir? İcraatçı neler yapar? Bilfiil işlerin yürütülmesine münhasır özellikler mevcut mudur? Başka bir deyimle, idarî ameliyeyi teşkil eden belli başlı unsurları bir bir ele aldıktan sonra, şimdi de icraatçıların müsbet neticeler sağlamak için ne gibi bir ameliye tatbik ettikleri konusuna sıra gelmiş bulunmaktadır. Bundan sonraki derslerimizde yetki verme, teftiş, işbirlik ve halkla münasebet gibi değişik görevleri tahlil edeceğiz. Fakat liderliğin dinamik ameliyesini incelemeye başlamazdan önce, icraatçının ne gibi işler yaptığı ve bunları nasıl tahakkuk ettirdiği hususu hakkında toplu bir görüş sahibi olalım. Bu görüşü idarî ameliyede olduğu gibi, umumî kaidelerden başlayarak hususî hükümlere doğru geliştireceğiz.

İcraatçı kimdir?

İcraatçı tâbiri ile yalnız en üst kademeli idareci değil, bilfiil yürütülen işlerle ilgili olan herkes kastedilmektedir. Teşkilâtın gayelerini tahakkuk ettirmek üzere bu uğurda maksatlı ve devamlı gayretler sarfeden herkes icraat işiyle meşgul sayılır. Böylece bir teşkilâtın yalnız zirvesinde değil, her kademesinde icraat yapılmaktadır ve bu çeşit işler sadece bir kaç kişi tarafından değil, geniş bir grup tarafından ifa edilmektedir. İdarî ameliyenin büyük bir otoritesi sayılan CHESTER BARNARD 1938 yılında yapmış olduğu bir tahminde Birleşik Amerika'da takriben beş milyon ferдин icraat işleriyle meşgul olduğunu ve bunlardan muhtemel olarak yüz bin kadarının mühim icraî mevkiler işgal etmekte olduklarını kaydetmişti. Birleşik Amerika diğer bütün memleketlere kıyasla daha fazla sayıda büyük şirketler barındırdığı cihetle, icraatçıların nisbeti bu memlekette başka yerlere nazaran daha yüksektir. Eğer yüzdelerin hesabı ile ilgileniyorsanız şunu da ilâve edebilirim ki, 1938 yılında Birleşik Amerika'nın umumî nüfusu 130 milyon ve kazanç sağlayan işlerde istih-

dam edilenlerin sayısı 50 milyon civarında bulunuyordu. Bununla beraber istatistikler mühim değildir; asıl mühim olan nokta mutelif müesseselerde vazife alan bu kadar geniş bir işgörenler grubunun icraî işlerle meşgul olmasıdır.

Böylece anlaşılıyor ki icraî işlere açık olan sahalar bir çok kimselerin sandığından çok daha fazladır. Bununla beraber konuyu incelemiş olanlar vaziyetin icaplarına cevap verebilecek olan müktedir icraatçılardan yana asiâ kâfi talip olmadığına müttetikirler. Bu müşahede hususî teşebbüs sahasında olduğu kadar devlet hizmetinde de doğrudur. Bu fıkdan nereden ileri gelmektedir? İşte öğrenmemiz gereken nokta budur. Eğer aranan cevabı bulursak, o zaman birer fert olarak icraî işlere ne şekilde hazırlanmamız gerektiği hakkında da fikir sahibi olmuş oluruz. İcraatçıların aranan vasıflarla dünyaya gelmeyip, bu iş için yetiştirildiklerine dair umumî bir kanaat mevcuttur. Bu kanaatin ifade etmiş olduğu mânaya göre yerinde bir bilgi yardımı ile hepimiz bir gelişme şansına sahibiz. Fakat acaba elimizdeki bilgiler kifayetli midir? Buna müsbet bir cevap veremeyeceğim. Ancak bugün elimizde bulunan bilgiler, hiç şüphesiz bu mevzuun henüz hiç işlenmemiş olduğu bir kaç yıl öncelerine nisbetle çok daha zengindir.

Meselâ, biliyoruz ki aranan vasıf ve potansiyele sahip bir çok kimseler sırf mesuliyet yüklenmek istemedikleri için aslâ iyi bir icraatçı olmayacaklardır. Bu ufak bilgi parçası dahi bize aradığımız cevaba ulaşmak için mühim bir delil vazifesini görmektedir.

İcraî işin mahiyeti :

Acaba cemiyet, niçin, girift bir müessesesevî bünyenin ihtiyacı nisbetinde üstün kabiliyetli icraatçı yetiştirememektedir? Neden Birleşik Amerika gibi yüksek teşkilâtlı bir cemiyette mevcut icraatçıların miktarı aslâ talebi karşılayamamaktadır? Bunun birinci cevabını daha evvel söylemiş bulunuyoruz : Fertlerin büyük çoğunluğu ağır mesuliyetler deruhte etmeğe karşı bir istek duymamaktadır. Verebileceğimiz ikinci cevap da aynı derecede aydınlatıcıdır : İcraî iş her şeyden evvel bir sentez işi. şahsiyet ve işin nevine ait bir çok faktörlerin bağdaştırılmasıdır. Bu işe elverişli özelliklere ise sık sık rastlanılmamaktadır. Brook Adams, idarecilik yalnız sosyal istikrarın dayandığı temel olmakla kalmayıp aynı zamanda beşer aklının en yüksek kabiliyetidir demekle bu meseleye aşırı bir ehemmiyet atfetmiş sayılmaz.

Her ne kadar Adams'ın bu görüşü psikoloji ilminin güvenilir tecrübi metotlara sahip olmadığı bir zamanda ortaya atıldıysa da, bugünkü modern psikoloji araştırmaları onun bu kanaatini teyid eder mahiyettedir.

Şu halde fikirlerimizi hülâsa edecek olursak, diyebiliriz ki eğer icraî işler yapmak üzere açık sahalar arıyorsak bunun karşılığında mesuliyetler deruhte etmeğe âmâde olmalıyız. Saniyen icraat işlerinde muvaffak olmak için bu iş nevinin gerektirdiği vasıflar arasında bir muvazene, bir sentez yaratmasını bilmeliyiz.

Bugün umumiyetle kabul edilen bir esasa göre, icraatçılarda aranılan bu sentez yaratma kabiliyeti yalnız bir zekâ meselesi değildir. Bu aynı zamanda, hattâ belki daha fazlasiyle bir mizaç meselesidir. İdarecilik, estetiğe de yer verdiği için bir sanattır. Estetik ise her şeyden evvel, eşyanın uygunluğuna işaret eden bir hassadır. İcraatçı, tâbir caizse, tek hatlı bir kavrama kabiliyeti yerine bir kaç hat ihtiva eden bir düşünce sistemine sahip olmalıdır. İcraatçı, size her zaman muayyen bir hareket hattının neden en iyi hal çaresi olduğunu izah edemez; onu kısmen geçirmiş olduğu tecrübelerinden ilham alan insiyakiyle anlatabilir. İcraatçıda bir orkestra şefinde aranılan hassasiyet bulunmalıdır.

Bahsetmek istediğim üçüncü faktörü kelimelerle ifade etmek biraz güçtür. İcraatçıda sezîş kabiliyeti olmalıdır; kendisi müstehlik veya vatandaşların isteklerini tahmin etmesini ve emrindeki memurlara bu işi aynı şevk ve heyecanla telkin etmesini bilecektir. İcraatçı insanlara hitap etmesini ve onları arzulanan istikamete doğru yöneltmesini anlayacaktır. BARNARD'a göre, icraî mesuliyetin ana vasfı sadece girift bir hareket tarzına ve işlere heyecanla sarılmağa karşı mutlak bir intibaktan ibaret değildir. Bundan daha ileri olarak icraî mesuliyet bu çeşit arzuları başkalarında da uyandırmasını istilzam etmektedir. Maharetli bir icraatçı moral yaratmasını bilecektir. Moral nedir? Bu tâbirle kasdolunan mâna, teşkilâta karşı beslenen sadakat duygularıyla davranışların ve muhtelif noktai nazarların öylesine kaynaştırılmasıdır ki neticede ferdî menfaatler ve şahsî hareketlere hâkim olan ikinci plândaki kaideler müşterek bütüne feda edilebilsin.

Dördüncü faktör, mesuliyetler arttıkça, elâstikî hareket etme kabiliyetine taallük etmektedir. Bu faktör aynı zamanda yüksek icraatçılar bulmak hususundaki güçlüğü de izah etmektedir. CHESTER BARNARD bu prensibi şu kelimelerle gayet veciz şekilde ifade etmiştir.

«Otorite bakımından mevkiler yükseldiği nisbette aranılan vasıfların mahiyeti de umumîleşmelidir. Bu kabiliyetlerin nedreti, selâhiyet sahasının kısa olmasını gerektiren zaruretlerle birlikte icra işiyle iştilgal eden teşkilâta hâkim olan esaslardır.»

Bu fikri başka kelimelerle de ifade edelim. En üst kademedeki kullanılacak icraatçıların sayısını tahdid etmek mecburiyetindeyiz, çünkü lüzumundan fazla icraatçı karar alınmasını ve koordinasyonun sağlanması-

nı güçleştirmektedir. Şu halde makam yükseldiği nisbette, durumun gerektiği ferdi kabiliyetler de üstün olmalıdır.

Nihayet ekip halindeki çalışmayı sağlayacak kabiliyeti de zikretmeyiz. Bu kabiliyet icraî işi başarmak için elzem bir unsurdur. Egoist veya diktatörce hevesler besleyen bir şahıs ekip halinde bir çalışmayı vücade getiremez. Teşkilâta yardım eden bir önder, dümeni tek başına idare etmeğe kalkan liderden çok daha geniş bir rüyet sahasına sahiptir ve daha başarılı işler görmeğe namzettir. Son zamanlarda HARVARD Üniversitesinin İşletmecilik Fakültesi tarafından liderlik hakkında yapılan bir etüd şu gerçekleri ortaya koymuştur : 1 — Pek az büyük çaptaki şirket, bütün maiyetine emretme selâhiyetini haiz tek bir şahsın tahakkümü altında bulunmaktadır. 2 — Zaman ilerledikçe bu şekilde idare edilen teşebbüslerin sayısı bugünkünden de az olacaktır. 3 — Temayül bugün aşikâr bir şekilde üst kademelerde ihdas edilen bir nevi ekip sistemine doğru gelişmektedir.

Beş esasta toplanabilen bu tahlilde icraat işlerinde bulunması gereken bütün şahsî hususiyetlere işaret etmiş sayılmam; bu mevzua ilerde yine avdet edeceğiz.

Bunu yapacağımıza icra işinin mahiyetini açıklayan beş prensipi sıraladık ve üstün kaliteli icraatçıların hangi sebepten ötürü daha mebzulen yetişmediklerine işaretle yetindik. **İcraatçı mesuliyet yüklenmeğe âmâde olmalıdır; icraatçı bir sentez vücade getirmesini, durumun neler gerektirdiğini idrak edecek kadar hassas olmasını, mesuliyetler arttıkça daha elâstikî hareket etmesini bilmelidir. Nihayet icraatçı herşeyi tek başına başarmağa kalkmamalıdır, aksine olarak bütün teşkilâta bir ekip halindeki çalışma usulünün teşmilini teşvik etmelidir.**

İcraî işin tahlili :

İcraî işin en mühim ve âlêşümül problemi tevdi edilen vazife ile başa çıkmaktır. Bu deyimle kasdolunan mâna şudur : İcraatçı vazifesinin günü gününe ifa edilmesi için bütün tedbirleri alacak, aynı zamanda ilerisini düşünmek, tasarlamak ve ıslah etmek için de kâfi vakit sahibi olacaktır. İdarî hiyerarşide yukarı doğru çıkıldıkça, tazyik ve gerginlikler artmaktadır. Üst kademede idarecileri ağır bir zaman tazyiki altında çalışırar.

En üst kademede bulunan icraatçılar her saatten, günün ihtiyaçlarını en iyi karşılayacak şekilde faydalanabilmek için özel usuller geliştirebilirler. Herhangi bir teşebbüs aslâ yerinde durmaz; ya daha iyiye doğru gider yahutta geriye kayar. Şu halde dünyanın her tarafında ister özel teşebbüs sahasında, ister devlet faaliyeti sahasında olsun, icraatçıları bek-

leyen işler şunlardır: Günlük işlerin devamlı akımından koparılacak zamanı uzun vâdeli plânlaştırma faaliyetlerine hasretmektir.

Teşebbüslerin çoğunda işleri günü gününe yetiştirmekle, onları biriktirmemekle yetinilir. Bu tip müesseseler aslâ istikbali düşünerek metodlarını tadil imkânına sahip değildirler. İcraatçının kabiliyetlerini deneyen hakikî mihenk taşı burada saklıdır; ideal icraatçı her iki işi birden başarabilmelidir. Bu nasıl tahakkuk ettirilir? Bir çok faktörlerden bahsolunabilir, fakat bizce en önemlisi teşkilâtın en üst kademesinde bir ekip çalışmasının ihdasıdır. Bir teşkilâtın zirvesinde hiç şüphesiz ki «kuvvetli şahsiyetlere» ihtiyaç vardır. Fakat herhangi bir teşekkül de gittikçe daha çapraşık bir hal arzeden durumlar ortasında muazzam sayıda insanlarla çalışma zarureti belirirse, **başta gelen ihtiyaç en üst kademedeki icraatçıları arasında bir ekip çalışması sistemini kurmaktır. Daha verimli bir teknik temsil eden bu ekip halindeki çalışma usulüne aynı zamanda maiyetteki personelin daha faal iştirakini sağlayacak metodlar da ilâve edilmedir.**

Baş icraatçı, idare ekibi ve diğer kaynaklardan toplanan malzemenin yardımı ile teşekkülünün mazî, hâl ve istikbaldeki bütün görevlerini göz önüne getirebilmeli ve itina isteyen yeni sahaları keşfedebilmelidir. Bu kabiliyet askerî strateji mütehasssında da aranmaktadır. Bu maksatlı ve dinamik kabiliyete hiç kimse tek başına sahip olamaz.

CHESTER BARNARD icraî görevleri çok faydalı bulduğum üçlü bir tasnife tâbi tutmuştur.

-- Teşkilâta irtibat ve haberleşmeyi ayakta tutma ihtiyacı başta gelmektedir. Bu zarurî ve bir çok bakımdan en esaslı bir ihtiyaçtır. Bu saha çalışacak elemanların intihabı ve teşvik vasıtalarının bulundurulmasıyla ilgilidir; bu saha aynı zamanda memurların müessir bir terfi, tenzil ve azil sistemine kavuşmaları için ne gibi bir kontrol tekniği tatbik edileceği meselesini de ihtiva etmektedir. Nihayet sözü geçen irtibat ve haberleşme sahası personelin iyi geçimini sağlayan gayri resmî teşkilâtlara imkân verme meselesini de içine almaktadır. Zira gayri resmî teşkilâtın bir görevi de haberleşme vasıtalarını arttırmak ve yazılı talimatlara başvurma lüzumunu kaldırmaktır.

BARNARD'a göre icraatçının ikinci mühim görevi **fertlerden esaslı hizmetlerde bulunmalarını sağlamaktır.** Bu mevzu iki kısma bölünebilir : 1) İşgörenlerle teşkilât arasında işbirliğine dayanan bir münasebet kurmak; 2) Bu münasebeti tesis ettikten sonra iş görenlerden en iyi hizmette bulunmalarını talep etmek.

İcraatçının üçüncü ve son görevi, **maksat ve gayelerin tarif edilmesidir.** Bu nokta biraz önce bahsettiğimiz ileriye görebilmek mesuliyetine da-

hildir. Mezkûr problem ayrıca «Gayelerin tâynini» adlı dersimizde de ele alınmıştı. O derste de izah ettiğimiz veçhile, gayelerin tâynini geniş ölçüde tevzi edilen bir görevdir. Yalnız icraatçıya taallûk eden tarafı, bu görevin umumî, bütünü kucaklayan cephesidir.

BARNARD, üç ana görev hakkındaki tahlilini defalarca tekrar ettiğimiz şu müşahede ile bitirmektedir : Bu üç görev yalnız uzvî bir bütünün unsurlarıdır. Bir teşkilâtı geliştiren âmil onların bir araya gelip, çalışan bir sistem haline gelmeleridir. Barnard'ın bu tahlili başka bir hususa işaret etmese dahi, açıkça ne kadar çok sayıda dinamik mevzularla meşgul olmanızı gerektiğini belirtmektedir.

Âmme idaresinin diğer bir meşhur siması ORDWAY TEAD, icraatçıya terettüp eden görevleri on bölüm ihtiva eden bir listede sıralamış bulunmaktadır. Bu liste bilhassa icraî ameliyenin her safhası nasıl iç içe geçtiğini göstermek bakımından dikkate değer :

İcraî işlerde alınacak on tedbir :

1. Teşkilâtın hedef, gaye ve maksadını tarif ve tâyin etmek.
2. Teşkilâtın bünyesine taallûk eden geniş bir plânın ana hatlarını çizmek,
3. Bu plânda tarif edildiği veçhile icraatçı kadroyu istihdam ve organize etmek,
4. Selâhiyet ve mesuliyetleri açıkça anlaşılır şekilde tevzi ve devretmek,
5. Tahsis edilmiş faaliyetlerin umumiyetle ifasını temin için talimat vermek,
6. Bütün mevkilerin muayyen standartlara göre tarifini sağlamak. Böylece iş başarımının miktar ve kalitesi tesbit edilir ve emin bir şekilde devam eder.
7. Mühim ve daha az mühim görevsel memurlar arasında iyi bir işbirliği sağlamak üzere, lüzumlu komite ve konferansların tertip ve tanzimini sağlamak,
8. Bütün personele lüzumlu çalışma enerjisi ve şevki açılmak,
9. Nihâî netice ile müesses maksat arasında dakik bir değerlendirmeyi tahakkuk ettirmek,
10. Teşkilâtın gaye, usul ve vasıtalarını gözeterek istikbali düşünmek ve gayelerle vasıtaları içeriden veya dışarıdan gelen tesir ve taleplere karşı intibak halinde bulundurmaktır.

Bu on görevi dikkatle inceleyecek olursanız, 4 - 9 arasında bahsedilen mevzuların bizim bu derste en fazla üzerinde durmamız gereken noktalar

olduğunu keşfedeceğinize eminim. Bunlar icraatçı liderliğin dinamik cephesini teşkil eden yöneltici ve koordinasyonu sağlayıcı görevlerdir.

İki icraatçı tipi :

Umumiyetle iki tip icraatçıya rastlanılır. Birincisi teşkilâtının günlük dinamik ameliyelerini yukarıdan takip eder, uzun vâdeli plânlara ve personelin stratejik kaidelere uygun olarak istihdam ve çalıştırılmasına kıymet verir. İkinci tip icraatçı muharrik kuvvetleri bizzat faaliyete geçirir, müesseseyi daimî bir hareket halinde bulundurur ve şahsiyetini bütün teşkilâta duyurur. Biri filozofu, diğeri dinamik tipi temsil etmektedir. Bir tipin diğere üstün olduğunu kesin olarak iddia edebilir miyiz?

Mukayesemize devam edelim. Bazı icraatçılar maiyetlerinde bulunan memurlarına tam bir yetki bahşederler, başkaları ise sürükleyici ve itici kuvvetin yine de kendi ellerinde kalmasını müdafaa ederler. Bazı icraatçılar fikre değer biçerken, başkaları daha çok satıcılık ve müzakerelerin idaresinde muvaffak olurlar. Yine bazı icraatçılar teşriî uzuv ve halkla münasebet tesisinde maharet gösterirken, başkaları dahilî idarede kabiliyetlerini isbat ederler.

Kanaatimce ideal icraatçı şahsında çeşitli vasıfları birleştirmiş olanıdır. Öyle olmakla beraber şahsiyetin inkişafı çoğu yerde yukarıda tasvirine çalıştığımız her iki idarî lider tipini birden karşımıza çıkartmaktadır. Hangisinin daha yerinde kullanılması gerektiği hususî bir durumun icabına göre taayyün etmektedir.

«İş başındaki icraatçı» adlı kitabımda değişik tepkiler gerektiren üç tip durum tasvir etmiş bulunuyorum. 1 — Bazı programlar yüksek bir teksif kabiliyetini ve baştan başa ayarlanmış bir teşkilâtın kurulmasını gerektirirler. Buna polis teşkilâtını, vergi tahsil dairesini veya bayındırlık işleriyle meşgul teşekkülleri misal gösterebiliriz. Bu çeşit işlerde yukarıda bahsedilen ikinci tip lidere ihtiyaç vardır; her zaman işinin başında bulunan, etrafı harekete geçiren faal bir icraatçı.

2 — Diğer bir nevi programlarda kontrol unsuru mühim olmakla beraber temponun daha yavaş ve mutedil olmasında isabet vardır. Meselâ, demiryol idaresi, tanzim edici teşekküller veya âmme hizmetleri ifa eden imtiyazlı şirketlerde olduğu gibi.

Burada karar alma meselesi hayatî ve acele bir mahiyet taşımadığı hihetle teşkilât ve liderliğin asgarî hadde ayarlı olması o derece mühim değildir.

3 — Nihayet sırf araştırma ve teemmüle kıymet veren programlar mevcuttur. Bunlarda hareket unsuru arka plânda yer almaktadır. Her türü araştırma bu sahaya dahildir. Hükûmetlerin büyük çoğunluğu ise

geniş çapta araştırmalar yaptırmaktadır. Meselâ nüfus sayımı bürosu veya Dışişleri Vekâletine bağlı kültürel münasebetler dairesi yahutta büyük bir merkezin şehir plânlaması bürosu buna örnek gösterilebilir. Böyle bir durumda icraatçı diğer meslektaşlarında aradığımız nisbette bir sürükleyici kuvvete sahip olma mecburiyetinde değildir. Programa fazla murtabit olmadığı cihetle vaktini biraz daha cömert bir şekilde kullanabilir.

Her hangi bir devlet yapısına baş gösteren tehlikeli fikirlerden biri, en üst kademede tahakkuk ettirilen dâhiyane bir sevkü idarenin kâfi gelmesidir. Başka bir deyimle bu düşüncenin ifade ettiği mâna şudur İtinâlı bir şekilde plânlama, teşkilâtlandırma yapılır ve itinalı bir istihdam etme usulü uygulanırsa, işler kendi kendine yürüyecektir. Sizlere defalarca anlatmağa çalıştım, tecrübeler de ayrıca bunu size elbette isbat etmiştir ki, fiiliyatta durum böyle değildir. Devlet teşkilâtındaki sevk ve idareyi sağlayan, işlere lüzumlu dinamizmi aşıl原因 ve vazifelerinin başında buldukları cihetle işin bilfiil yürütülmesi ve tahakkukunu gerçekleştirebilen tipteki icraatçılara, gün geçtikçe daha çok ihtiyacımız vardır. Kendi ken-dimize «ben bir dâhiyim» demek kolaydır. Bu sadece bir kuru telkindir. Hakikatı halde, bu lâfları tekrarlayan kimse sadece tembeldir.

Şahsiyetin ayırıcı vasıfları :

İcraatçıda aranan üstün, ayırıcı vasıflar zıd mülâhazaların muvazenesinden doğan bir mahsuldür. En iyi icraatçı muvazeneli ferttir. Bu tip icraatçı enerji sahibidir, fakat icraatında dolu dizgin gitmez. Şahsiyet sahibidir, fakat bununla aşırı derece övünmez.

İşlerin sevkü idaresinden anlamakla beraber hakkaniyet esasına sadık kalır. Kendinden emindir, fakat doğmatığe sapmaz. Nefsine itimadı vardır, fakat bu yüzden her zaman haklı olduğu kanaatine kapılmaz. Başkalarından da öğrenilecek noktalar olduğunu kabul eder.

Süratli iktisadî kalkınmaya sahne olan memleketlerde yaptığım müşahedelere göre; en şiddetle duyulan ihtiyaç, idarecilerin nefse itimad duygusuna kavuşmaları noktasında toplanır. Kaç defa durmadan eksperin, uzmanın tavsiyesini araştıran idarecilere rastlamışımıdır. Oysa ki, bu idarecilerin her birinin bilgi hazinesi uzmanlardan hiç bir suretle geri kalmıyordu. İdareciler bu noksanlarını idrak ettikten sonra, yavaş yavaş nefislerine karşı itimad beslemeğe koyulmuşlardır. Çok geçmeden başında buldukları teşkilâtın verim ve moralinin sıcak bir günde fırlayan termometreye benzer şekilde yükseldiği görülüyordu.

Daha önceden belirttiğimiz gibi idare alanındaki şahsiyet tipleri başka yerde olduğu gibi değişiktir ve hangi tipin üstün olduğu iddia edile-

mez. Bununla beraber âlemşümul ve bahse değer bazı müşterek faktörler mevcuttur. 1 — Bunlardan birisi enerjidir. İdareci muhakkak surette enerji sahibi olmalıdır, aksi takdirde hâdiselerle başa çıkabilecek soğukkanlılık ve azme kavuşamaz. 2 — İdareci bütün fertlere karşı eşit muamelelerde bulunmalıdır. Aslâ birini tercih etme yahut kâfi tedbirler alma yoluna sapmamalıdır. Bariz bir şekilde farkedilen tek bir adaletsizlik, diğer memurlar aynı haksız muameleye mâruz kalıp kalmıyacaklarını kestiremedikleri cihetle, bütün bir teşkilâtın moraline tesir edebilir. 3 — İcraatçıda tahlil yapma kabiliyeti olmalıdır. Güç bir durumun önüne kadar nüfuz edip, bu mesele hakkında nasıl bir karar alınacağını bilmelidir.

Âlimler çoğu defa zayıf idareciler olurlar, çünkü tahlil etme kabiliyetlerine karşılık neyi, ne zaman yapmak lâzım geldiğini kestiremezler. İcraatçı her ikisini birden başarabilmelidir. 4 — İcraatçı, insanlara ve beşerî ihtiyaçlara karşı duygulu olmakla beraber, aşırı bir hassasiyetten kaçınmalıdır. Liderliğin icabı olarak, her dileğe cevap verecek kadar duygulu olmalıdır, fakat müfrit bir hassasiyetten sakınmalıdır. Aksi takdirde kuvveti, çok geçmeden tükenir ve idarecilere musallat olan tipik hastalığa, yani mide ülserine tutulur. İcraatçı dertli ve kasavetli olmayacaktır. Engelleri, kaçınmak veya aşırı üzüntüye katılmakla değil, kararlı ve azimli bir hareketle yenmesini öğrenecektir. 5 — Nihayet icraatçı muhakemeye dayanan kararlar vermelidir. Başarısını sağlayacak olan, akli selime uygun kararlardır. Esasına bakacak olursak, icraî mesuliyeti inceden inceye tetkik etmiş olan müelliflerin çoğu, bu karar verebilme hassasına diğer bütün faktörlerden daha çok kıymet vermişlerdir.

MALVİN T. COPELAND yakın bir geçmişe kadar HARVARD Üniversitesinin İşletmecilik Fakültesinde Araştırma Şubesinin Direktörlüğünü ifa ediyordu. Meslek hayatının sonuna doğru «İş gören icraatçı» adlı bir eseri kaleme almıştır. Bu kitabın esas tezi icraî mesuliyetlerdir. Aşağıda zikrettiğimiz fikirleri, karar verebilme kabiliyetinin önemini tebarüz ettirmektedir

1. Baş icraatçının asıl vazifesi; esasa taallük eden kararlar vermek ve lüzumu halinde alınacak tâli kararların, esas kararlarla bir ahenk teşkil etmelerine nezaret etmektir. Hakiki otoritesi; esas kararlara ilâveten, teşkilâtın geri kalan kısmının, hareketleri ve tâli kararlarıyla, kendisini ne ölçüde desteklediği keyfiyetiyle sabit olur.

2. Doğru kararların doğru zamanda alınması elzemdir. Kararlar yetkili ve tam zamanında alınmalıdır.

3 — İcraatçıda bulunması lâzımgelen bütün kabiliyetleri keşfettiğimiz gün, süratle zihnî intibaklar yapabilme istidadı hiç şüphesiz, listenin başında yer alacaktır. Böyle bir kabiliyet çok nadirdir. Bir çok kimseler

güç problemlerle karşılaştıkları zaman yeni şartlara süratle zihnen intibak edemiyorlar. Bu noksan kısmen alâkasızlık, kısmen de istidatsızlıktan ileri gelmektedir. (Yukarıda kastettiğim elâstikiyet işte bu mânaya gelmektedir.)

4 — Liderliğin üstün kalitelerinden biri de şekil ile esas arasında bir tefrik yapabilmektir.

5 — Müessir bir hareket tarzının alınmasına elverişli olan zaman süresi, muayyen bir duruma hâkim olan kuvvetlerin sürat ve mukavemetine bağlıdır. İşinin ehli olan bir icraatçı emniyete ve rahatlığa dayanan hülyalar kuramaz. Onun vazifesi durmadan değişen bir âlemin tehlike ve rizikolarına karşı göğüs germektir.

6 — Nihayet üstün kaliteli icraatçıların sayısının son derece düşük olmasına sebep, bir kaç yön üzerinde fikirlerini geliştirebilen kimselerin çok nadir olmasıdır.

Bizim bir problemde diğerine kolaylıkla geçebilen ve yine de geniş çapta yerinde kararlar almasını beceren şahıslara ihtiyacımız vardır. COPELAND'ın müşahedesine göre alt kademelerde iki yönde düşünmesini bilen şahıslara dahi güçlük rastlanır.

Bu son müşahede COPELAND'ın söylediği bütün fikirlere birden şâmilirdir : Gerek süratli ve güvenilir kararlar alma kabiliyeti, gerekse aklı selime uygun muhakeme tarzı, herşeyden önce, tecrübe yolu ile iktisab edilir. Bunlar doğuşla birlikte kazanılan zaaf ve kuvvetlerin mahsulleri değildir.

Mamafih bir kimsenin makul bir muhakeme kudretine sahip olup olmayacağını tâyin eden faktörlerin başında şahsiyet ve karakter gelmektedir. İdarecilik sahasının bir çok cephesinde olduğu gibi muhakeme kabiliyeti, her şeyden evvel bir muvazene meselesidir. Zira muhakeme kabiliyeti insan ve muhite karşı lüzumlu ölçüde zekâ, hassasiyet, heyecan ve davranışların birleştirilmesinden ibarettir. Bir şahsın ister umumî, ister hususî hayatındaki her görünüşü, kaçınılmaz surette aldığı kararlara tesir etmektedir. Şu halde pratik ve realist bir mânada sağlam bir muhakeme kabiliyetine sahip kimse, muvazeneli olan şahıstır. Onun gibi başarılı bir program da muvazeneli bir şahsiyetin devamı sayılabilir.

Netice :

Hiç kimse müterafık mesuliyetlerden hoşlanmadıkça icraat işine karşı bir istek beslememelidir. İcraatçı olmak isteyen şahıs sentez yapmasını, sühuletle intibak etmesini, yeni ihtiyaçlara karşı hassas olmasını ve ekip halinde bir çalışma usulünü sağlamasını bilmelidir. Bu kimse, aynı za-

manda günlük talepleri karşılamak; bunlarla beraber ilersini tasarlıyacak, teşkilâtını ıslah edecek kadar enerji ve zamana sahip olabilmelidir. TEAD'in işaret ettiği gibi, icraat işine taallûk eden tedbirlerin çoğu, koordinasyon ve kontrol gibi dinamik ameliyelere taallûk etmelidir. Bazı icraatçılar çekingenlik ve üstünlük taslamakla netice almağa teşebbüs ederler, başkaları ise aynı neticeyi daha çok iş başında bulunmakla istihsale kalkarlar.

Bu tarzlardan hangisinin daha uygun ve elverişli olduğu programı mütekâsif bir hareketlilik, mutedil bir tempo veya keyfî bir hareket tarzının icabettirdiğine göre taayyün etmektedir. Nihayet her icraatçıda bulunması gereken muayyen özellikler vardır. Bunlar arasında dinçlik, insafılık, sezîş ve muhakeme kabiliyetiyle yerine göre sert olabilme hassası zikre değer.

XI

DAHİLİ VAZİFELERİN TEVKİLİ

İcraatçının bir çok mesuliyetleri vardır. Bunlardan en önemlisi teşkilâtın içinde başkalarına selâhiyet vermektir. İcraatçı maiyetine ne kadar çok yetki fânırsa, o nisbette sayıca mahdud, fakat mahiyet itibariyle esaslı işlere vaktini hasretme fırsatını bulur. Selâhiyet verildiği nisbette memurların ilgi çekici işler görmek imkânları çoğalır; bu halin teşkilât mensuplarının moralini ne kadar kuvvetlendireceği aşikârdır. Daha önceki dersimizde icraatçıya düşen mesuliyetleri toptan mütalâa etmiştik.

Bugünkü dersimizde bu mesuliyetler grubu içinde en önemlisini ele alalım : Müessir şekilde yetki tanımak suretiyle başkalarının işlerini yönetmek. Âmme idaresiyle meşgul olanlara göre **selâhiyet vermek** ve onun mukabili sayılan **koordinasyon** dinamik liderlik ameliyesinin can noktasıdır.

Selâhiyet vermenin mahiyeti :

İcraatçıların muavin kullanmaları, idarede yapılan iş taksiminin mantıkî bir neticesidir. Herhangi bir teşebbüs tek bir şahsın idarî karar ve tedbirleriyle yürütülemediği kadar büyüyünce normal olarak yardımcıları kullanması tabiidir. Bu muavinler baş idarecinin, ehliyetli ve zamanında kararlar alması ve onları tatbik ettirmesi hususunda yardımda bulunurlar. Fakat çok defa muayyen bir program o derece genişlemektedir ki en üst kademedeki idareci, bütün idarî kararları alacak vakti bulamamaktadır. İşte böyle bir vaziyette, idareci, müşkül bir durumla karşı karşıya bulunmaktadır. Maiyetinde çalışan muavin ve daire başkanlarından müteşekkil bir grubu seçip, yöneltebilecek kabiliyete sahip midir?

Her muavinin karar alma yetkisini, tâyin edilmiş bir hukukî sahaya münhasır kılmak şartıyla; baş idareci bu grubun mensuplarına, muayyen faaliyetleri yürütme mesuliyetini yükletebilir mi? Bu ekibe dahil diğer üyelere istişarî görevler verip, bu çalışmaların semeresini bilfiil işleri yürüten dairenin faaliyetleri sahasında kullanabilir mi? Başarılı bir idarecinin karşılaştığı en müşkül vaziyet; muavinler seçip, onlara talimat ver-

mek ve böylece teşkilâtı sevk ve idare edebileceğini isbat etmek zarureti hasıl olduğu zaman ortaya çıkmaktadır. İcraatçılardan büyük bir kısmı işte bu noktaya vardıkları zaman, açıkça bir başarısızlık göstermektedirler.

Bu mühim tecrübenin sırası geldiği zaman, idareci ne yapmalıdır? Otoritenin kime tevdi edilmiş olduğunu, kimlere yetki tanındığını açıkça belirtmek gerekiyor. İcraatçı lüzumlu olan her vazifenin bir şahsa tevdi edilmiş olmasından ve herkesin kendisine terettüp eden özel sorumluluğunun neden ibaret olduğunu kesin olarak bilmesinden emin olmalıdır. Bunu nasıl yapar? İcraatçıya terettüp eden vazifenin şümulü bir şekilde tahlili ve bu tahlillerin yazılı olarak formüle edilmesi yolu ile. Tecrübele- rin gösterdiği üzere her madûn memur bu iş tahlillerinin ifade edilmesin- de faal bir rol oynamak fırsatına kavuşmalıdır. Bu tahlillerin nihaî kabu- lünden önce üst kademede vazife gören baş idarecinin diğer yardımcıları ve onunla eşit seviyede bulunan meslektaşları bu iş tahlillerini bir kere daha gözden geçirmek, icabında yazılı metinde tadiller yapabilmek im- kânına sahip olmalıdırlar. Her işin aidiyetini bildiren tasrih keyfiyeti, za- man zaman bir yoklamaya tâbi olmalıdır. Böylece şartların değişmesiyle tahaddüs eden yeni durum tebellür eder ve tevzi edilen mesuliyetlerin hepsi yerinde dağıtılmış sayılır. Bununla iş bitmez. Sıraladığımız tedbir- ler, yapılacak işlerin ,ancak başlangıcına işaret etmektedir.

Salâhiyet vermenin temel prensipi mühim bir psikolojik gerçeğe da- yanmaktadır. Modern idareciliğin bir gayesi, madûn memurlarda müm- kün mertebe muhtar bir **hareket tarzını** geliştirmektir. En üst kade- medeki idare âmirleri arka plânda kalmalıdır. Onlar daima sahneye çık- mağa heveslenmemeli, ancak lüzumunda mevcudiyetlerini belirtmelidir- ler. Böyle bir siyaset güdüldüğü takdirde, **madûn memurların mesuliyet payı çoğaltılmış bulunmaktadır. Bu inkişaf ise en üst kademede idare- cilerin nüfuzunu bariz bir şekilde arttırmaktadır.**

Böylece açıkça anlaşılıyor ki, yetki vermenin hikmeti, yalnız en üst idarecilere bir kolaylık temin etmek değil, aynı zamanda hiyerarşinin da- ha aşağı kademelerinde icraat işiyle meşgul olanlara bir ehemmiyet ve mesuliyet duygusunu da aşılacaktır. Bundan mühim bir netice çık- maktadır. Yetki verecek olan idareci, yalnız kendi noktai nazarını değil, aynı zamanda salâhiyetli kılacağı şahsın görüşünü de hesaba katmak zo- rundadır. Şu noktayı her zaman hatırd tutmakta isabet vardır: Mâdûn memur kendi kendine her vakit şu suali sormaktadır «Bu salâhiyetin işimle olan ilgisi nedir? Bu salâhiyet dolayısıyla bana terettüp eden vazi- feler nelerdir?» İşte her başarılı tevkilin psikolojik hareket noktası bura- da saklıdır. Kilit mevkileri işgal eden fert ve grupların iş başında cereyan

eden mühim problemleri idrak etmeleri ve bu problemleri işbirliği yolu ile halletmeğe kalkışmaları hayatî bir önem ifade etmektedir. Bir teşkilâtta iş bölümü yaparken, tedahüle sapsmaksızın hukukî salâhiyet sahaları arasında kesin hatlar çizmek âdeta imkânsızdır. Bu itibarla baş idareci salâhiyet verirken öyle bir stratejik hareket tarzı gütmelidir ki, herhangi bir faaliyetle ilgili makam, kendi iş çerçevesine giren bir mevzu hakkında «bu iş bana taallûk etmez» kanaatinde bulunmasın. Aksine, daima «Bu yetkinin benim için mânası nedir?» diye düşünsün.

İcraatçı neyi tevkil eder? Umumiyetle teşriî kuvvet veya hükûmet başkanı gibi daha yüksek bir otoritenin kendisine vermiş olduğu salâhiyet ve mesuliyetlerin bir kısmını başkalarına devreder. İcraatçı; tahakkuk ettirilecek vazifelerin her birinin gerektirdiği yetkiyi verme zorundadır.

Mâdûn memurun salâhiyeti mesuliyeti ile denk olmalıdır, zira ikisi muvazeneli bir halde olmazsa, yetkili kılınan şahsın muvaffakiyetle iş görmesine imkân kalmaz.

Gayri resmî teşekküllerin rolü :

Yetki vermenin mahiyet ve önemini kısaca belirttikten sonra, şimdi de iş tahlili hakkındaki fikirlerimi tavzih etmek isterim. Salâhiyet vermenin ilk safhası olarak saydığım iş tahlili zihninizde belki yanlış bir intiba uyandırmıştır. İş tahlilini, muhtemel olarak, her görevi su geçmez kompartımanlara hapseden şekli, hukukî bir usul olarak anlamışsınızdır. Gerçi iş tahlilinde bölmelere göre bir taksim yapılır. Fakat bu bölmeler sandığı gibi su geçirmiyen cinsten değildir. Bölmeler arasında sıkı bir münasebet mevcuttur. Esasen salâhiyet verme işi münhasıran iş tahliline bağlı değildir. Resmî şekilde icra edilen yetki verme ameliyesine mütemim mahiyette, gayri resmî bir vetire eklenmektedir.

Resmî salâhiyet verme usulü meseleleri tavzih etmek için elzemdir. Gayri resmî tevkil usulü ise meseleleri müstacelen halletmek için lüzumludur. Böylece resmî ve gayri resmî yoldan yapılan yetki verme muamelesi arzulanen muvazeneli bir ameliyeyi vücuda getirmektedir.

İdare cihazında yer alan resmî teşekküller ve gayri resmî münasebetlerle ne kastedilmektedir? Birinci mefhum plânlaştırılmış bir münasebeti, ikincisi ise, ihtiyarî, kendiliğinden ortaya çıkan bir münasebeti ifade etmektedir. Resmî bir münasebet, şuurlu müttehit bir maksat ihtiva etmektedir. Buna mukabil, gayri resmî münasebetler, herhangi bir plâna tâbi olmayan, ihtiyarî grup muaşeretî mânasına gelmektedir.

Bu mefhumu açıklamak üzere bir misal verelim. Eğer bir daire baş-

kanı memurlarını toplayıp resmî bir teşekkülün anahtarlarını izah ederse, bu pek tabii müttehit, şuurlu bir maksadın ifadesidir; fakat bu izahattan sonra üç dört steno daktilo toplanıp, arkadaş oldukları için hep beraber yemek yerlerse ve bu yemek sırasında teşkilât plânı hakkında fikir yürütürlerse, işte bu takdirde kençiliğinden ortaya çıkan bir grup faaliyeti ile karşı karşıya bulunuyoruz.

Gayri resmî münasebetler sonsuzdur, çoğunun bünyesi de yoktur; gayri resmî teşkilâtlarda vazih kısımlar yoktur. Bu teşkilâtlar daha ziyade örf, âdet ve davranışlara istinad etmektedir. Klikler, dostluklar, şahsî temaslar halinde tezahür ederler. Bu nevi teşekküllere, siyasî bir teşkilât sayılan devlet de dahil, her resmî teşkilâtta rastlanabilir. Bu nevi teşekküller; aynı zamanda resmî bir teşkilâtın vücuda gelmesini kolaylaştıran bir şart olarak da mütalâa edilebilir. Bunlara resmî teşkilâtle paralel yürüyen bir teşekkül gözü ile bakılabilir; bu takdirde her ikisi görülmesi gereken fonksiyonun yarısını ifa etmektedirler. Gayri resmî teşekküller topu yaşama insiyakından, resmî teşkilâtlar ise rasyonel düşünce sisteminin ilham almaktadırlar.

Yetki verme ameliyesi ancak resmî ve gayri resmî usullere dayandığı takdirde tam sayılır ve muvaffak olma şansına sahiptir. Tahlil edici maksatlar için açıklanmış olmasına rağmen salâhiyet vermenin şekli telâkkisi hiç bir zaman bir teşebbüsü idare etmek için kifayetli bir temel sayılmaz. Kıdemli bir memur madûnu sayılan muavininden, salâhiyet vermenin resmî kaidelerine riayet etmesini talep edebilir. Muavin bu kaidelere istinaden tahaddüs edecek problemleri muayyen «kanallar» yolu ile halleder veya onları sadece «evet» yahut «hayır» şeklinde bir cevabı gerektirecek kadar teferruatlı bir şekilde hazırlar. Böyle olmakla beraber, madûn memur, âmirinin tecrübelerinden faydalanabilecek gayri resmî bir irtibat hattı bulabilmelidir. Madûn memur, bu gayri resmî irtibat yolları sayısında, kendisinden ne gibi vazifelerin beklendiğini, kendi çalışma sahasının idarenin, bütün içindeki mevkiinin ne olduğunu ve muhakeme kabiliyetini tesbit fırsatına kavuşmalıdır. Son derece meşgul bir icraatçı, mühim bir evrakı hazırlamak için bütün sabahını yazı masasının başında geçirebilir; sonra da, su içmek üzere hole çıkıp, çeşmenin başında alt kademe memurlarından biri ile üç dakikalık bir konuşma yapar. Bazen böyle bir üç dakikalık mükâleme, üç saatlık bir çalışmadan daha semereli netice verebilir. İşte bu misal gayri resmî temasların resmî teşekküllerin ne yolda desteklediklerini ve onlara paralel bir faaliyet ifa ettiklerini açıkça belirtmektedir.

İşte bu sebeptir ki, her dairenin mesul icra âmiri gayri resmî münasebetleri soğuk ve ilgisiz bir şekilde karşılayacağına, onları teşvik et-

melidir. Böylece kıdemli eski memurlarla yeni intisab eden gençler arasında sık temaslar temadî eder, yeni bir problemi halletmek üzere âniden konferanslar toplanır, kurmay görevlerde vazife gören asistanlar icraatçıları arasındaki irtibatı sağlarlar ve dairenin dışında sosyal toplantıların tertibine yol açılır.

Sosyologlar sık sık «Asli» ve «tâli» gruplardan bahsederler. «Asli» gruplar tâbiriyle yüzyüze karşı temasın muhafaza edildiği, gayri resmî münasebetlerin hâkim olduğu topluluklar kastedilmektedir. «Tâli» gruplar ise şekli, resmî, yazılı ve müesseselere dayanan münasebetleriyle temâyüz ederler. Bugün anlamış bulunuyoruz ki, idare cihazında her iki cins gruba rastlanılır ve bunlar değişik bir kisveye bürünmüş aynı insanlardan mürekkeptir. İdareci; hukukî vekâletini resmî bir otoriteden aldığı cihetle, gayri resmî grupların önemini küçümseme ve yalnız resmî münasebetlere kıymet verme yolunu tutabilir. Ancak böyle bir telâkkî, ciddi bir kayıba sebep olur.

İdeal idareci ancak herkesle karışıp, tanıştığı takdirde iyi bir münasebetin teessüsüne elverecek derecede maiyetini tanıma fırsatına kavuşur. Resmî ve soğuk davranan bir şahıs karşıdakinin problemini onun gözleriyle görmek hususunda büyük güçlükler çeker. Bu hal bir idarecinin icraat işi görme hususundaki ehliyetini şüpheye düşürür. Zira talimat alan herhangi bir madûn memurun kendi kendine sormuş olduğu ilk sual şudur «Bu emir bana ne gibi külfetler yüklemektedir?». **Muayyen bir faaliyeti ele aldığımız vakit, bu faaliyeti yapanların; herşeyden evvel geçirmiş oldukları tecrübelerle ve etraflarında olup bitenler hakkında edindikleri intibalarla ölçüldüğünü görüyoruz.** Yeni fikir ve yeni emirlerin müsabet şekilde karşılanması için bunların anlaşılmiş ve benimsenmiş fikirlerle kabili telif olmasına itina edilmelidir.

Yazılı talimatın kullanım tarzı :

Yetki ve mesuliyet dağıtırken, talimat vermek de lâzımdır. Bu ancak sözlü veya yazılı şekilde yapılabilir. Her ne kadar irtibat ve haberleşme meselesine sonradan avdet edecek isek de, şurada bir kaç noktaya işaret etmeği uygun görüyorum.

Yazılı talimat elzemdir, fakat bunlara mümkün mertebe az ve ancak yerinde baş vurulmalıdır. Lüzumundan çok yazılı haberleşme vasıtaları kullanan bir teşkilâtta, aşağıya sıraladığımız şu mahzurlar baş göstermektedir .

- 1 — Şahsî münasebetler olması lâzım geldiği nisbette tatminkâr ve hoş değildir.

- 2 — Yüz yüze konuşacak kimseler, bu temaslarını azaltırlar.
- 3 — Aşırı derece muhabereye baş vurulması insanın aklına teşkilâtın fizik tanziminde bir bozukluk olduğu fikrini getirir.
- 4 — Yazılı talimat hükümet sahasında her zaman tenkitlere hedef olan kırtasiyeciliği arttırmaktadır.

Yazılı talimatın üstünlüğü yanlış bir anlayışı önlemesidir. Zira herhangi bir anlaşmanın yazı ile tesbiti hâfızâ zaafının yaratabileceği kusurları giderir. Yazılı beyanlar idarede başka maksatlarla da geniş ölçüde kullanılmaktadır. Onların değerini araştırarak değilim. Bu yazılı beyanlar hedef ve gayelerin ifadesine, güdülen siyasetin tavihine, teşkilâtın izahına veya iş tahlilinin tefsirine hizmet edebilirler. Ancak bu haberleşme, mayette bulunan personele verilecek bir direktif veya talimat şekline de inkılâp edebilir; bu takdirde mühim iki mülâhazanın hesaba katılması gerekir.

1 — Yazılı talimat ancak daha önceden anlaşılmiş fikirlerin bir hülâsasını olarak faydalıdır. Bu sebeple verilecek talimat hiç bir zaman memurlar arasında hoşnutsuzluk veya bir sarsıntıya sebep olabilecek kadar mutlak bir sürpriz mahiyetini ihtiva etmemelidir. Kısa, fazla izahattan kaçınan direktifler sadece lüzumsuz olmakla kalmazlar, aynı zamanda yeni bir hareket tarzının ithal vasıtası olarak yanlış bir zehabın uyanmasına da sebep olabilirler. Bir memur daha önceden mevzu hakkında aydınlatıcı bilgiler edinmemişse, kendisine yazı ile verilen talimatı, şahsî problemlerinin vüs'at ve derecesine göre tefsir etme hatasına düşebilir. Keza, yazılı talimat, sadece verilen emrin bütün muhteviyatını kısmakla kalmıyor, aynı zamanda iş görenler için, koordine bir başarıyı sağlamak üzere muhtelif ameliyelerin nasıl el ele verip, birleştikleri keyfiyetini anlamayı da zorlaştırıyor. Bu sahada gözetilecek en isabetli kaide şudur : Mevzuu bakis problemin teferruatını iyice bilmedikçe, bir kimseye, katiyyen yazılı direktif veya memorandumlar verilmemelidir.

İkinci noktaya gelince, insanların çoğu; muayyen bir hareket tarzının teferruatından çok, nihaî bir kararın verilmesinden önce görüşlerini bildirebilme imkânına kıymet verirler. Onlar, keyfi olmamak ve kendilerine daha önceden baş vurulmuş olmak şartıyla nâhoş bir kararı dahi suhuletle kabul ederler. Bu itibarla salâhiyet verme ameliyesi sırasında iş tahlilleri itinâ ile kaleme alınmalıdır; buna mukabil hususî bir takım talimat konusunda daha önce istişari temaslar sağlanmalıdır. O zaman verilen direktif keyfi bir emir değil, bir nevi hâfıza tazelemesine yarayan destek olur.

Salâhiyet verme itimada dayanır :

Bazı kimseler aslâ, memnuiyet verici şekilde yetki vermesini başaramazlar, çünkü ya bizzat nefislerine yahut ta başkalarına karşı kâfi derece emniyet besliyememektedirler. Salâhiyet verilmesiyle ilgili her problemin kökü nihaî neticeye müessir bir şahsiyet meselesine dayanır. Salâhiyet verme en çok ilgililer arasında karşılıklı bir anlayış ve hürmetin hüküm sürdüğü zamanlarda iyi netice vermektedir. Bu iyi münasebet, baş idareci, maiyetinde bulunan madûn memurunun kendisine tanımış olduğu salâhiyeti kötüye kullanmayacağını bildiği vakit mevcut demektir. Madûn memur da bilir ki müstakbel mesuliyet ve nüfuz derecesinin artırılması, kendisine hâlen tevdi edilen yetkinin istimal tarzına bağlıdır.

Bir kaç sene önce HARRY OVERSTREET her idarecinin okuması gereken «Olgun Zihniyet» adlı bir eseri kaleme almıştır. OVER STREET'in tez'ine göre, salâhiyet verme, ancak hissen olgun kimseler arasında müsbet sonuçlar vermektedir. Bu vasıfların eksik olduğu şahıslar arasında salâhiyet verme işi, tehlikeli yollara sapabilir. Bu noktaya LEARNED, UL-RICH ve BOOZ «İcraatçının hareketleri» adlı eserde de işaret etmiş bulunuyorlar. Müellifler bu konu hakkında şu dikkate değer fikirleri serdediyorlar :

«Beşerî münasebetler sahasında gösterilecek olan maharet, bu işe girişenin şahsiyetinden, bir makineyi işletmek veya golf oynamaktan daha ağır külfetler talep etmektedir. «Bu iş nasıl yapılır» sualini idare sahasına tatbik edince, bütün cevaplar şu tekerrür eden konuyu aksettirirler : En yüksek ehliyet derecesine ulaşmış olan icraatçı, hayatı boyunca girişmiş olduğu çeşitli temaslarda en muvazeneli, müstakar ve işbirliğe dayanan münasebetleri kurabilen kimselerdir».

Yukarıda zikrettiğimiz müelliflere göre, bu nevi enfüsî olgunluk bir şahsın inkişaf ve terakkisinin zirvesini temsil etmektedir. Bu noktaya ise kestirme yoldan varmak imkânsızdır.

Bu itibarla enfüsî olgunluğun mihenk taşı, bir icraatçının ikili kuvvetlerle karşı karşıya bulunduğuna işaret eden idrakidir. Bir icraatçı bir karara varırken ve onu tatbik etmeğe çalışırken, her zaman icra etmesi gereken otoriteyi ve ifa etmesi lüzumlu olan hizmeti düşünmelidir. İcraatçı kendini beğenmiş ve dar görüşlü bir şahıs ise hissen olgun sayılmaz ve umumiyetle başkalarını yetkili kılma işinde başarısızlığa müncer olur.

Yetki vermeğe müteallik bir olayörnek (7) :

Bu mevzu hakkında daha fazla umumî bilgiler verecek yerde, dersi bir hikâye ile tamamlamayı daha uygun buluyorum. Hikâyemin kahramanı SMITH isminde bir daire başkanıdır. Bu daire başkanının şöhreti iyi bir icraatçı olduğu merkezindedir. Beraber çalıştığı memurların hepsi, ona karşı sadakat besliyorlar. Çalışma süresi boyunca mütadın fevkinde çok sayıda, kabiliyetli alt kademe memur yetiştirmiş bulunmaktadır. Dairesindeki moral ise, devlet teşkilâtında örnek sayılabilir. Bu işlerin hepsini nasıl başardı?

İşe baştan başlayacağım. Üst kademelerden bir ihtar gelince, SMITH maiyetindeki memurları çağırıp onları azarlamak hususundaki isteğine gem vurur; öyle yapacağına, öfkesinin yatışmasını bekler ve ancak ondan sonra, müsait ve yerinde bir zamanda memurlarına filân durumun bir daha tekerrür etmemesi için neler yapmak gerektiğini izah eder. SMITH bir karşılıklı bulunmaksızın başkalarının kızdırmalarını hazmetme kabiliyetini iktisab etmiştir. Neticede Smith'e tâbi bulunan teşkilât sahasındaki iş görenlerin hepsi, mânevî üzüntülere duçar olmaksızın tam randımanla bir çalışma imkânına kavuşmuş bulunuyorlar.

SMITH ayrıca «açık bir atmosfer» olarak tasvir edebileceğimiz bir hava yaratmıştır. Her zaman hüküm süren samimiyet ve açık bir alışveriş sayesinde karşılıklı anlayış, son haddine ulaşmıştır. Bu nevi karşılıklı anlayış havası ancak noktai nazarların sık ve riyasız bir teatisi sayesinde gerçekleşebilir.

SMITH, yardımcılarının ferdi kabiliyetlerini yakından bilir. Her birinin ulaşmış olduğu inkişaf seviyesiyle yüklenebileceği mesuliyet derecesini müdriktir. SMITH yardımcılarının aydan aya, seneden seneye, işlerine karşı, gittikçe artan ölçüde gösterdikleri alâka ve kendi sahalarında açığa vurdukları gelişmeyi büyük bir ilgi ile takip etmektedir.

SMITH'in salâhiyet verme hususundaki fikirleri idarenin bütününe şâmil bir felsefe mahiyetini taşımaktadır. Karar alma yetkisini teşkilâtın mümkün mertebe alt kademelerine kadar teşmil edip dağıtmaya taraftardır. Başkalarına mektup yazma vazifesini verdiği zaman onlara bu mektupların nasıl cevaplandırılacağını izah etmiyor; bu işi madûn memurun takdirine havale ediyor. En üst kademedeki makamdan aksettirilen bir

(7) Olayörnek metodu (CASE METHOD): belli bir zaman çevresinde, belli şahısların rol almış oldukları müşahhas bir durumun tevliid etmiş olduğu çeşitli karar ihtimallerini tetkik etmek; hususîden umumîye doğru hareket eden bir araştırma metodu; öğretim maksadile dikkate değer müessir durumları tesbit ve nakletme metodu.

mesele üzerinde maiyetinde bulunan diğer icraatçıların da kafa yormalarını teşvik ediyor. Bu gibi münakaşalarda sual sormak veya bazı tekliflerde bulunmak suretiyle müdahale etse dahi, nihai kararı almayı başkalarına bırakacak kadar itinalıdır. SMITH'i bu çeşit bir hareket tarzına sevk eden âmil şu bilgiden ilham almaktadır : Başkalarına ne kadar çok mesuliyet yüklenirse o nisbette hızla gelişirler. İnsanların çoğundan farksız olarak, SMITH'de, sık sık memurlarına işleri bizzat yapmak mecburiyetinde olsa, bunları nasıl ele alacağını söylemek hevesine kapılır. Fakat öyle yapacağına, başka bir yol tutmayı tercih eder. Kendi ifadesine göre 45 - 50 yaşına bastıktan sonra başkaların iş görmesi insana kendisi o işi görüyormuşçasına mânevî bir haz vermektedir. **SMITH'in âmirleri, bazen sebebini bilmeksizin, dairesinde bulunan her memurun, onu desteklemekte olduğunu çoktan farketmişlerdir.**

SMITH bundan başka teşkilâtta vazife alan hiç kimseyi ihmal etmeye gayret etmektedir. Yardımcıları ile konuşurken daima : «Filân veya falanla görüştünüz mü?» şeklinde sual sorar. Herkes dairenin içinde herhangi bir anlaşmazlığa meydan verilmemesi gerektiğini ve bürolarda çeviilecek entrikaların kimseye yaramayacağını bilir. Netice; rahat ve asûde bir atmosferdir. Birisinin dediği gibi «biz herhangi bir mevzu hakkında konuşmaktan çekinmiyoruz. Birbirlerimizle rekabet halinde değiliz. Hepimiz değerli birer şahsiyete sahip olduğumuza eminiz, yoksa SMITH için çalışamazdık!»

SMITH'in muvaffakiyeti herşeyden evvel maiyetindeki memurların tam mânasiyle bir ekip halinde çalışmalarını keyfiyetine dayanmaktadır. Memurları başka teşkilâtlara nisbetle ona çok daha az ölçüde danışır; buna sebep her birinin nefesine karşı beslemekte olduğu itimattır. Bununla beraber, dairenin alt kademelerinde geniş çapta istişarî faaliyetler cereyan etmektedir. SMITH'in başarısını belirten diğer bir özellik de şudur : Smith mümkün mertebe «ekip halinde çalışmak» ve «grup kararları» gibi tâbirleri kullanmaktan sakınır. Onun yerine, fiiliyatı konuşturmayı ve teşkilâtın dışında kalanlara sitayişlerde bulunmak imkânını tercih eder.

Bahsettiğim SMITH, mevcut, reel bir durum ortasında yaşayan ve çalışan bir kimsedir. Onu olduğundan daha müsait bir şekilde tasvir etmekten çekindim. Sizlere onu tanıtmakla ve işlerini ne şekilde başardığını tasvir etmekle, analiz ve prensipleri izah etmekten daha ikna edici bir şekilde, dahilî yetki verme ameliyesini tasvir etmiş oldum.

Netice :

İcraatçıyı, başka kimseleri çalıştırmasını bilen ve bu sanatı kavrayan bir kimse olarak tarif etmiştik. Bu tarif, icraatçı tembel veya istismarcı

bir tip olmadıkça, doğrudur; esasen salâhiyetlerini kötüye kullanırsa, ona iyi bir icraatçı gözü ile bakılamıyacağı bedihîdir. Liderler umumiyetle kıyafetleri ve konuşma tarzlarına varıncaya kadar bir taklit konusunu teşkil ederler. Liderlerin şahsiyet ve davranışı bu sebeple teşkilâtta yer alan diğer iş görenlerin hattı hareketine de tesir etmektedir. Kesin surette ayrılığını hukukî salâhiyet sahaları çizmeğe muvaffak olan icraatçılar, o nisbette kararlar almayı ve harekete geçmeyi istilzam eden salâhiyetleri başkalarına emanet edebilirler. Bunun teşkilât üzerinde müsbet bir tesir yapacağı aşikârdır. Salâhiyet vermek isteyen icraatçılar mümkün mertebe gayri resmî konferans ve münasebetlerin teessüsüne kıymet vermeli, yazılı talimatı asgarî hadde indirmeli ve madûnlarına emir vermeden önce onlarla danışmayı tercih etmelidirler. Bu tip icraatçılar kendilerine tâbi olan memurların zayıf ve kuvvetli taraflarını mümkün mertebe etraflı bir şekilde öğrenmeli, alt kademe icraatçılara itimad etmeli ve ekip halindeki çalışma ile ferdin gelişmesine kıymet vermelidirler. Kısaca, salâhiyet tevdi, münasip bir miktar otorite ile birlikte geniş bir mesuliyetin bölünmesi demektir. Bu salâhiyet, hiyerarşi boyunca yer alan memurların kendilerine itimad edilen vazifeyi hakkiyle ve verimli olarak başarmalarına imkân verir. Salâhiyet verme hiç bir suretle kolayca başarılan bir ameliye değildir. Ancak yetki verenler bu ameliyenin temsil ettiği gaye ve zihniyetini kavradıkları takdirde, muvaffakiyetli bir neticenin istihsali muhakkaktır.

XII.

AMELİYELERİN ADEMİ MERKEZİYETÇİ BİR SİSTEME GÖRE İCRASI

Bundan önceki dersimizde dahilî mesuliyetlerin tevziine temas etmiş ve tam mânasiyle bir ekip çalışmasının tahakkuku için icra görevlerinin ademi merkezîyetçi bir sisteme bağlanması gerektiğine işaret etmiştik. Bundan başka baş idareciye ancak kimseye devri mümkün olmıyan, asgarî miktarda vazife bırakılmasının lüzumlu olduğunu belirtmiştik. Şimdi yetki vermenin diğer bir safhasını inceliyeceğiz. Bununla coğrafi bir sahaya şâmil salâhiyetlerin dağıtılmasını kastediyoruz. Bu bahiste de daha önceki dersimizde tesbit ettiğimiz problem ve prensiplerin eşine rastlayacağız.

Herhangi bir idarî teşekkül fazla genişlemeksizin bir taşra teşkilâtının ihdasına ihtiyaç duyabilir; bu takdirde ortaya hemen merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik problemi çıkmaktadır. Bugünkü dersimizde bu mesele ile meşgul olacağız. Sözü geçen bu problem modern dünyamızda son derece güç ve şaşırtıcı bir mahiyet taşımaktadır. Bu problem Birleşmiş Milletlerin çalışma tarzını yakından ilgilendirmektedir; aynı problem gün geçtikçe Birleşik Amerika hudutları içinde kendini daha fazla duyurmaktadır. Bilhassa ihracat ticareti ile iştigal eden her büyük şirket bu mesele ile karşılaştığı gibi sözü geçen problem Türkiye'de de her halde zihinlerde hayli tereddüt uyandırmıştır.

Bellibaşlı iki şık :

Geniş bir sahaya şâmil ameliyelerin icrası yapılacağı ve bu gayretlerin tek bir merkezden idare edileceği zaman, merkezîyetçilik denilen bir durum tahaddüs etmektedir. Buna karşılık aksi vârid olur ve bol miktarda mahallî muhtariyet temin edilirse, bu takdirde ademi merkezîyetçi bir sistemle karşı karşıyayız.

Dahilî görevlerin tevzii umumiyetle güç başarılan bir idarî ameliyedir. Fakat merkez - taşra münasebetinde tatmin edici bir idarî ademi merkezîyetçilik sistemini korumak ondan daha zordur.

Ademi merkeziyetçiliğe iki yoldan varılabilir. Millî hükûmeti bazı görevlerden mesul tutmak ve mahallî makamlara ayrı ve müstakil görevler tevdi etmek suretiyle **hukukî salâhiyet sahalarının tefriki** bu yollardan birincisidir. Bu; esasında isabetli bir düşünce tarzıdır, ancak tatbik kabiliyeti mahduttur, zira hükûmetin bir çok görevleri her iki hukukî salâhiyet sahasına dahildir. İlk önce şurası unutulmamalıdır ki kürenin her tarafında müşahede edilen teknik ve ulaştırmanın inkişafı, merkezî ve mahallî hükûmetin ayrı mesuliyetleri yerine hükûmet görevlerinin bir bütün teşkil ettikleri görüşünü ikame etmiştir. Şu halde yüksek önem taşıyan bir mesele; hükûmete dahil bulunan bu iki kademenin ne şekilde verimli bir işbirliği yapabileceklerinden ibarettir. Nitekim, Birleşik Amerika'da Cumhurbaşkanı Eisenhower bu problemi tetkik üzere geçenlerde özel bir komisyon kurmuş bulunmaktadır. Eminim ki bu komisyon çok az sayıda, münhasıran mahallî veya federal teşkilâta ait hukukî salâhiyet sahası bulacaktır, aksine komisyon geniş ölçüde hükûmetin hukukî salâhiyet sahalarının bitişik olduğunu farkedecektir. Bu halin başka memleketlere nisbetle daha fazla olacağını zannetmiyorum, zira bildiğiniz veçhile Birleşik Devletler tâ başlangıçtan itibaren merkeziyetçiliğe karşı cephe almış ve bu istikamete doğru ancak son 75 sene zarfında yönelmiş bulunmaktadır.

Coğrafi saha problemini halletmek üzere baş vurulan ikinci metod hükûmetin kademelerine benzer şekilde idarî yetki sahalarını taksim etmektir. Bu usul, meselâ, işleri muayyen bir teşekkülün kademeleri arasında dağıtmağa benzer. Başka bir deyimle maksat hükûmetler üniteleri arasında hukukî salâhiyet sahaları çizmektense, tabii kaynakların korunması, vergi sistemi, zabıta kuvveti vs. gibi bizatihî görevlerle işe başlayarak, plânlaştırma ve tahakkuk bakımından bunların ihtiva ettiği mesuliyetleri merkezî ve mahallî hükûmetler arasında paylaşmaktır.

Bu ikinci formülde saklı duran bir özelliğe işaret etmek istiyorum: Birinci metod daha ziyade hukukî ve teşriî mahiyete, ikincisi ise tamamen idarî probleme önem vermektedir. Birinci şık hükûmetler arasında yapılacak iş taksimini gerçekleştirmek üzere en iyi metodu bulmağa kıymet atfetmektedir, ikinci şık meseleyi **idarî bir tahlile dayanan maksatlar** zaviyesinden mütalâa etmektedir. Bu şık, her iki kademeye tek bir bütün gözü ile bakmakta ve müşterek bir mekanizma içinde mesuliyetleri tevzi yollarını araştırmaktadır. Mademki, daha evvel belirttiğimiz gibi, bu sonuncu şık birincisine nazaran daha geniş bir tatbikat sahası bulmuştur, şu halde, görevlerin coğrafi bir saha üzerinde tevzii ile ilgili prensip ve problemlerin anlaşılması mübrem bir mesele mahiyetini iktisab etmiştir.

Meseleye idarî bir problem gözü ile bakmanızı rica ederken, sizlere aynı zamanda hemen bir ihtarda bulunmak isterim : Nüfuz ve kudretin tevzii, gerek kültürel davranışlar, gerekse beşerî zihniyet bakımından cemiyetin her veçhesinde mühim tepkiler uyandırmaktadır. Şu halde, idareci ve vatandaş olarak idarî problemleri tahlilci bir metodla halletmeğe çalışırken, bu kültürel unsurları tanımak ve onlara yakışan değeri biçmek zorundayız. Bu mülâhazaların ehemmiyeti tetkikimize devam ettiğimiz nisbette artmaktadır.

İki sistemin üstünlükleri ve mahzurları :

Bu iki sistemin değerlendirilmesinde merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik hakkındaki bilgilerimizden faydalanacak olursak, mükemmeliyeti ölçen beş kıstasa baş vurabiliriz. Plânlaştırma, müstakar bir siyaset, hukukî salâhiyetlerin tekerrürü ve tedahülü, idarî teşebbüs kabiliyeti ile verimlilik. Bu kıstaslar hakkındaki düşüncelerimi aşağıya sıralamış bulunuyorum.

Plânlaştırma : Merkeziyetçiliğin lehine olarak ileri sürülen fikirlerden biri, şümüllü plânlaştırmayı kolaylaştırmasıdır. Bir idareci olarak, meselâ, bir sel kontrol problemi ile karşılaşsanız, nehrin yalnız muayyen bir kısmını tetkik edeceğinize, bütün yatağın seyrini mütalâa eder ve buna ilâveten etraftaki toprak ve orman durumu ile toprağın tereküp tarzını gözden geçirirseniz, hiç şüphesiz daha iyi netice alırsınız. Onun gibi, idarenin bazı sahaları yalnız mahallî değil, millî bir ölçüye uyularak plânlaştırılmalıdır. Pek tabiidir ki ademi merkeziyetçiliği savunanlar, bu mülâhazaların aksini iddia etmektedirler. Hatırlayacağınız üzere, plânlaştırma hakkındaki dersimizde plânlaştırma faaliyetinin her kademedede yapılması gerektiğini ve bunun işbirliğine dayanan bir teşebbüs olduğunu belirtmiştik. Her hukukî salâhiyet sahasına tekabül eden kademe kendine düşen plânlaştırmayı yapmalıdır. Şu halde açıkça görülüyor ki, plânlaştırma konusu ile ilgili olarak bütün üstünlükleri merkeziyetçi sistemine atfetmek yanlış olur.

Güdülen siyasetin istikrarı :

Merkeziyetçilik lehine ileri sürülen diğer bir kuvvetli delil, muayyen bir politikanın muhtelif bölgeler yerine, milletin bütününe şâmil olmasıdır. Bu fikirde olanlara göre istikrarın bir faydası idarede alınacak tedbirleri kolaylaştırmasıdır. Buna karşı dermeyan edilen düşünceler şunlardır : Geniş bir arazi sahasında sık sık mühim kültürel hattâ fizikî farklılıklara rastlanılır. Bu değişik görünüşler ise, müşterek bir formüle elvermiyecek dere-

cede farklıdır. Bu gibi müşterek formüller mahallî itirazlara sebep olmakta, mühim olan kültürel farkları sâkit geçmekte ve dolayısıyla halk münasebetleri bakımından memnuniyetsizliklere yol açmaktadır. Bundan başka bir program, coğrafi bakımdan merkezden uzaklaştığı nisbette, mahallî muhtariyete karşı duyulan isteklerle, mahallî gurur duygularını arttırmakta olduğu, bilinen bir gerçektir. Bu sebeple idarenin istikrar unsuru olarak telâkkî ettiği esaslar hakikat halde mahallî halk tarafından hükûmetin zorlu bir müdahalesi olarak karşılanmaktadır. Burada da görülüyor ki bütün meziyetleri iki şıktan birisine yüklemek imkânsızdır. Muvazenenin sağlanması için istikrarın fayda ve üstünlüklerine mukabil, elâstikiyete karşı duyulan ihtiyacı da hesaba katmak zorundayız.

Tedahül ve tekerrür :

Merkeziyetçiliğe taraftar olanlar tek bir teşekkülün görevlerini iki taneye nazaran daha iktisadî bir şekilde ifa edebileceği kanaatindedirler. Bu fikrin taraftarlarına göre mahallî muhtariyet merkeziyetçi sistem lehine ilga edilmelidir. Bu mülâhazalar bazen yerinde olmakla beraber çok defa aldatici da olabilirler. Bu formülü, meselâ şoseler hakkında tatbik ettiğimizi farzedelim. Faraza 30 - 45 kilometrelik bir yol kısmı için şu kadar teşhizat ve şu miktarda insan emeği saatine ihtiyacımız vardır. Programı uzak merkezî bir noktadan idare etmeğe kalkarsanız, idarî teftişin yokluğu personel israfına, karışıklık, gecikme hattâ başarısızlığa sebep olabilir. Buna karşılık idarî teftiş cihazı, sadece 30 - 45 kilometrelik bir sahayı içine alacak şekilde kurulursa, bu takdirde bir çok problemler mahallinde halledilir, gecikmeler önlenir ve çifte memur kullanma usulünü haklı kılacak sebepler bulunur. İdarî nazariyecilerin karşılaştıkları en büyük meslekî rizikolardan biri, tedahül meselesinde sun'î bir düşünce sistemine kapılmaktır.

İdarî teşebbüs kabiliyeti :

İdarede ademi merkeziyetçilik prensipini uygulamak hususunda ileri sürülen en kuvvetli delil, bu sistemin teşebbüs kabiliyetini teşvik etmesidir. Bunun çeşitli sebepleri üzerinde daha önceki derslerimizde uzun boyu durmuştuk. Bu münasebetin illet ve tesirlerini şu şekilde hülâsa edebiliriz : Mahallî mesuliyet sanatkâr ve işçilerin gururunu okşamaktadır; artan teşebbüs kabiliyeti daha yüksek bir moral ve daha kuvvetli bir grup mesuliyet duygusuna yol açar. Uzaktan tetkik edilen murakabe sistemi, mahallî idarecilerde geçici olarak istihdam edilmiş birer yardımcılar oldukları intibasını uyandırmaktadır. Oysa ki gerçek otorite bunların nefis-

lerine ve mesuliyetlerine karşı besledikleri güveni artırmaktadır. Yeni tecrübeler ve ıslahata girerken merkezîyetçi bir rejim yerine, bu çeşit şartların ihdası doğru olur. Ademi merkezîyetçi bir sistem altında mahallî dilek ve duygulara yer verilmektedir, bu da millî tesanüd hislerini peçinlemektedir.

Kıstas olarak kullanılan verimlilik :

Bu iki şıktan hangisi daha verimlidir? Buna cevap vermek çok zordur. Çünkü daha evvel de izah ettiğimiz gibi verimlilik kısmen ölçülemez bir sürü faktörlerin mahsulüdür. Memnuniyetle denilebilir ki merkezîyetçilik sistemi ameliyelerin icrası bakımından daha az, plânlaştırma sahasında ise daha yüksek derecede bir verim sağlamaktadır. Ademi merkezîyetçilik sistemi ise tam aksine netice vermektedir. Bu konuda en önemli rolü oynayan faktör cesamettir. Geniş ve merkezîyetçi bir sistemle idare edilen teşebbüsler hakkında yapılan tetkikler, bunların dahilî verimliliğinin aynı sahada yer alan ve idaresi daha kolay diğer teşebbüslere nazaran düşük olduğunu açığa vurmuştur. Fakat aynı tetkikler bu teşebbüslerde saklı duran mütekâsif kuvvetin sözü geçen kayıpları telâfi edecek mahiyette olduğunu da göstermiştir. Orta büyüklükte bir teşebbüs hiç şüphe yok ki çok ufak veya aşırı derece geniş müesseselerden kat kat verimlidir.

Tâvizli bir hal çaresi :

Bu mülâhazalar karşısında acaba her iki sistemin iyi taraflarını alıp bunları idarî bakımdan mezcetmek mümkün değil mi? suali ortaya çıkmaktadır. Şahsen gayretlerimizi bu istikamete doğru yöneltmeniz gerektiği kanaatindeyim. Bu fikir hâlen bir çok nüfuzlu muhitler tarafından benimsenmiş bulunmaktadır. Memleketimden yeniden misal getirmek müsaadesiyle şu noktaya işaret etmek isterdim. Bugün Birleşik Amerika Devletlerinde gelişen o kadar çok sayılı dev çaplı şirketler mevcuttur ki, İmalâtçılar Millî Birliği gibi teşekküller son yıllarda ademi merkezîyetçiliğin idarî imkânlarını tetkik etmeğe başlamışlardır. Bürokrasinin problemleri cesamet ve merkezîyetçilikle paralel olarak arttığı hususundaki görüş bu gün gerek özel teşebbüs gerekse devlet çevreleri tarafından kabul edilmiştir. Geniş merkezîyetçi bir sistemle yöneltilen teşebbüsler standardize olmuş, elâstikiyetini kaybetmiş, hayal kudretinden mahrum bir hale gelmiştir. Bu gibi müesseselerde fert şahsî teşebbüs kudretine kavuşmak için bir ölüm kalım mücadelesine girişmek zorundadır.

Acaba külfetine katlanmaksızın nimete erişmek için bir yol mevcut mudur? Acaba pratik bir noktai nazardan hareket etmek iki sistemin en

iyi taraflarını alıp, bunları daha iyi bir halita haline getirmek kabil midir? Özel teşebbüs ve devlet sahasında elde ettiğim deliller böyle bir tâvize ulaşmak için açık fırsatların mevcut olduğunu göstermektedir.

Bu hususta bize rehberlik edebilecek üç kaideyi teklif ediyorum. Bunlar, göreceğiniz veçhile, âmme siyasetini ilgilendiren teklifler olup, hakikat halde, idare cihazının hudutlarını aşmaktadırlar. Ancak daha önceden izah ettiğimiz veçhile bunu önlemek âdetâ imkânsızdır. Herşeyden evvel şayet verimlilik arıyorsak, merkezin ve mahallin mesuliyeti altında idare edilecek hususlar arasında tam bir muvazene kurmağa cehdetmeliyiz. Zirveye yükseltilen fazla siklet tıpkı köprülerde olduğu gibi bir çöküntüye sebep olur. Saniyen merkezî ve mahallî hükûmetin müşterek bir idare tesis etmeleri gereken noktalarda, merkezî hükûmetin mesuliyetini, mümkün mertebe plânlaştırma ve teşvik etme sahasına hasredip, ameliyelerin icrasını mahallî kademenin en alt seviyesine kadar teşmil etmeğe çalışmalıdır. Nihayet düşünce sistemimizi kesin ve mütenakız şıklar yerine bir halita imkânına göre ayarlamalıyız. Bununla hiyerarşik bir hâkimiyet yerine, muhtar idareler arasında vücuda gelecek bir işbirliğini kastediyorum. Merkeziyetçiliğin sadece idareyi faydalandıracağı teşhîsi şüphelidir. Fakat diğer taraftan muhakkak ki şahsî teşebbüs başka şartlara nisbetle en çok ademi merkeziyetçi bir sistem altında gelişme imkânına kavuşur. Bunun izahı psikolojik ve kültürel sebeplere dayanır: İnsanların çoğu hürriyet ve mesuliyet bakımından daha geniş imkânlara kavuştukça, daha iyi çalışırlar; iki, kuru basma kalıp ölçüler yerine kültürel farklılıklara hürmet edilen bir muhitte daha mesut olur.

Umumî bir kaideyi şu şekilde ifade edebiliriz: Her kademe plânlaştırma faaliyetine girişip, nihaî karar vermeyi üst kademeye bırakmalıdır. Bazı hususlar merkezden, diğerleri ise mahallî hükûmetler yardımı ile yönetilmelidir. Müşterek programlar meseleyi en uygun bir şekilde hallettiği zamanlarda ise karar vermeyi ve teferruatlı ameliyelerin icrasını mümkün merteye alt kademelere terketmelidir.

Ameliyelerin icrasına taallük eden problemler :

Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik problemlerini etraflı bir şekilde mütalâa ettikten sonra, şimdi de pratik ameliyelerin çerçevesine giren bazı usullere cevap vermeyi uygun buluyorum. Bu meyanda merkez ve taşra teşkilâtının münasebetleri gibi önemli olanlar da vardır. Bunlardan bir kısmına temas ettik; daha başkalarına da ilerde sıra gelecektir. Burada ancak en mühim noktalara işaretle yetineceğiz. Bu meseleler güdülen siyasetin formüle edilmesine, talimat verilmesine, taşra teftişi yap-

mak üzere kurulan merkez teşkilâtına, bölge koordinasyonuna ve taşra merkez yoklamalarına taallük etmektedir.

Güdülen siyaset :

Merkezdeki icraatçılar taşra teşkilâtının başındaki idarecilerden bil-hassa plânlaştırma ve güdülecek siyasetin tâyininde geniş ölçüde faydalanmalıdırlar. Bu maksatla merkez teşkilâtına davet edilecek kimseleri ya bir grup konferansı şeklinde toplamalı yahut da kendileriyle münferit istişareler yapılmalıdır. Taşra teşkilâtında vazifeli bulunan memurlar merkezdeki icraatçılara nisbetle tatbikatta baş gösteren güçlükleri daha iyi anlarlar. Onlar mahallî farkların nelerden ibaret olduğunu, muayyen bir siyasete karşı halkın göstereceği tepkinin ne olabileceğini daha isabetle kestirirler. Merkez ve taşra memurlarını üç veya hiç değilse altı ayda bir konferans yapmak üzere toplamak çok yerinde olur. Bu toplantının gündemi itinalı bir şekilde hazırlanmalı; taşra memurlarına programın çerçevesi içinde önemli roller verilmeli; grup tartışmalarına değer atfetmelidir. Merkez ve taşra personeli arasındaki kıskançlığa her teşkilâta rastlanılır; bu gerginliği gidermek hususunda en büyük sorumluluk üst idarecilere düşmektedir.

Talimat :

Merkezden verilecek herhangi bir talimat kaleme alınmazdan önce muhakkak surette taşra teşkilâtı idarecileriyle danışmaları faydalı olur. Merkezdeki personele göre açık ve makul görülen bir çok hususlar, değişik bir noktai nazar müdafaa eden taşra teşkilâtının memurlarına muğlâk ve vuzuhsuz gözükebilir. Bundan başka her yeni problem baş gösterdikçe yeni talimatta bulunmak da doğru değildir; talimat verilmek keyfiyeti asgarî bir hadde tutulmalıdır. Talimatın hazırlanışında, verilecek emirden çok, bunun maksat ve sebepleri üzerinde durulmalıdır. Nihayet talimat, gözetilecek mahallî farkları hesaba katacak derecede elâstikî olmalıdır. Esasen talimat bu gibi farkları nazarı itibara almak üzere bir takım özel hükümler ihtiva etmemelidir. Ferdî istisnalarını, mahallî teşkilât ve merkez arasında varılacak karşılıklı bir anlaşmaya dayanması daha münasip olur.

Taşra teftişi :

Program son derece şümüllü olmadıkça, merkezden taşraya gönderilen bütün haberleri tek bir ferdin kanaliyle ulaştırmak hatalıdır. Böyle olacağına, idareci güttüğü siyaseti açıklamalı, olup bitenleri öğrenmek gayesiyle sık sık maiyetine danışmalı; görevli memurların bizzat sorumlu ol-

dukuları meseleler hakkında taşra teşkilâtı ile doğrudan doğruya temasa geçmelerine izin verilmelidir. Bütün haberlerin üst idarecinin makamı ve ya özel bir taşra ünitesi vasıtasıyla ulaştırmaya kalkmak tıkanıklığa ve gecikmelere sebep olur, taşra ameliyelerinin icrasından mesul olan şahsa fazla yük tahmil eder ve merkezde bulunan diğer memurlar arasında aşırı bir hüsran uyandırır.

Şümüllü programların uygulandığı geniş memleketlerde merkez ve taşra teşkilâtının arasındaki mesafenin orta yerinde bir bölge teşkilâtı kurup kurmamak meselesi ortaya çıkmaktadır. Bu mühim prensip hakkında en üst kademe idarecinin karar vermesi lâzımdır. Bölgeciliğin lehine ileri sürülen deliller, bu sistemin mutavassıt bir koordinasyon kademesini ihdas etmek suretiyle merkezin yapacağı teftiş miktarını indirmesi ve bâriz coğrafi problemlerle uğraşmasıdır. Böyle bir sistemin aleyhine serdedilen fikirler her yeni koordinasyon kademesinin sadece idarî karışıklığı arttırmasına hizmet etmesidir. Bu fikirde olanlara göre bölgecilikten sakınmak lâzımdır. Bundan başka bölge memurları kendi ehemmiyet derecelerini durdurmaya kalkarlar, bu hal ise çoğu defa mahallî memurların işine yapılan lüzumsuz müdahaleler şeklinde tezahür etmektedir. En müsait şartlar altında dahi mahallî memurlar doğrudan doğruya merkezle temasa geçmesini tercih ederler. Bu gibi imkânlar onların işine daha önemli bir karakter bahşetmektedir. Müşahedelerimden edindiğim intibaa göre, müstesna programlar hariç, koordinasyon sağlamak üzere bölge merkezlerin kurulmasından sarfınazar etmelidir.

Merkez - taşra yoklaması :

Merkez ve taşra memurlarının arasındaki uçurumun genişlememesi son derece mühimdir. Bu itibarla bu mesele dikkatle incelenmelidir. Müstakbel taşra memurları vazifelerinin başına gönderilmezden önce kısa bir eğitim süresi için merkeze davet edilmelidir. Böyle bir davet, onlara programı ve bu programa bağlı siyaseti başka herhangi bir metoddan daha süratli ve kolaylıkla kavramaya yardım eder. Bundan başka bu gibi davetler memurların alâka ve sadakat duyguları üzerinde müsbet tesir yapmaktadır.

Bundan daha mühim olan bir nokta da taşra ve merkez memurlarının yapacakları yoklama seyahatleridir. İki taraf arasında hüküm süren peşin hükümleri yıkmak için bundan daha iyi bir usul bulunmaz. Bir taşra memuru meşgul olduğu mevzuu ilk elden öğrenmek ve gönderilen talimatta sık sık gördüğü imzanın sahibini şahsen tanımak fırsatına kavuşursa, daha iyi bir icraatçı olacağı muhakkaktır. Bu gibi yoklamalar hiç değilse dört senede bir yapılmalıdır. Bu müddet, bir ferdin işine karşı en yüksek

ilgi ve heyecanı göstermeğe ve kabiliyetlerini alabildiğine inkişaf ettirmeye kâfidir. Bu müddetten sonra yeni bir ilham vesilesi bulunmazsa işine karşı gösterdiği ilginin yavaş yavaş söneceği muhtemeldir. Aslâ merkez taşra yoklamasına baş vurmeyen bir müessese tenkid edilecek bir bürokrasi haline gelmiş demektir.

Netice :

Dünyanın hâkim olan temayüllerinin belirttiği gibi idareye tâbi sahalar küçüleceği yerde, gittikçe yayılıp genişleyecektir. Bu sebeple merkez - taşra münasebetleri meselesi gittikçe önem kazanmakta ve çifte tefiş zarurî kılmaktadır. Aşırı idarî merkezîyetçilik programların tatbikatında dikkati çeken aksamalara sebep olmaktadır. Şu halde, yapılacak iş, çalışmaya elverişli bir muvazene yaratmaktır. Bu muvazene en uygun şekilde plânlaştırma ve murakabe görevleri teşkilâtın zirvesinde teksif edildiği ve amelîyelerin icrası mümkün mertebeye taşra teşkilâtına bırakıldığı takdirde gerçekleşmektedir. En üst idarecilere düşen belli başlı vazife, irtibat ve haberleşme kanallarını en ücra yerlere kadar uzatmak ve imkân görülen her yerde yüz yüze karşı olan temasları kolaylaştırmaktır. Taşra memuruna verilen fırsatlar, merkezdeki idarecilerin kendisine memnuniyetle daha fazla yetki bahşedecek derecede teşebbüs kabiliyetini geliştirmek istikametinde kullanılmalıdır.

Geçmişte ademi merkezîyetçilik hemen hemen kâmilen hukukî ve siyasi bir problem hüviyetine bürünmüştü. Bu görüşün istikbaldeki önemini küçümsememekle beraber, bu problemi tatmin edici bir şekilde halletmek üzere haberleşme, irtibat ve beşerî münasebetler gibi faktörlere daha çok yer verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

XIII.

DİNAMİK BİR AMELİYE OLARAK KOORDİNASYON

Bir teşkilâtın, işleri taksim ve ona bağlı yetkileri tevdi edildiği nisbette, ayrı ayrı kısımlar arasındaki koordinasyon ihtiyacı artmaktadır. Esasen bu enerjinin israf edilmemesi için koordinasyon ihtiyacı bir zaruret haline gelmektedir. Beş kişinin bir ağaç kütüğüne bir ip bağladığını ve onu sürüklediklerini farzedelim. Beş kişi ipe aynı zamanda asıldıkları vakit hasıl olan çekme kuvveti pek tabii her birinin ayrı ayrı çektiği hale nazaran daha üstündür. Âmme müesseselerinin çevresinde kurulan sayısız daire ve yüzlerce şube arasındaki koordinasyon ihtiyacının çok şiddetli olacağı kendiliğinden anlaşılır. Münferit ünitelerin verimli bir şekilde çalışmalarını meseleyi halletmekten uzaktır. Bu ünitelerin gayretleri koordine edilmez ve müşterek programın tahakkukuna doğru yöneltilmezse, sosyal verimlilik derecesi, fevkalâde düşük olur. İdareciye terettüp eden vazifeler arasında, hiç şüphe yok ki, koordinasyonu sağlamak ön plânda yer almaktadır. Onun gibi devlet mekanizmasının verimliliğini arttırmak ve işleyişini ıslah etmek için baş vurulacak en müessir usul, kuvvetli bir koordinasyon sisteminin tatbikidir. Öyle olduğu halde dünyanın bir çok memleketlerinde âmme idaresi sahasında rastlanılan müessesesevî aksaklıkların sebebi, kifayetli bir koordinasyonun yokluğudur. Bu durumu yaratan âmillerden biri koordinasyon mevzuunun kâfi derecede önem ve ehliyetle, sistemli bir şekilde tatbik edilmemesidir.

Koordinasyonun tarifi :

Koordinasyon bütün görevsel faaliyetlerin girift bir münasebet halinde kaynaştırılmış olmasını sağlar. Koordinasyon bu kaynaştırmayı, gerek bünye, gerekse davranışlarla ilgili olarak gerçekleştirmeğe çalışırken, arzu edilen nihaî neticenin en sühuletli yoldan tahakkukuna çalışır. Bazı kimseler koordinasyon görevini idare ile bir tutmaktadırlar, gerçekten de iki mefhum arasında büyük bir yakınlık vardır. Fakat idarî ameliye konusunda yaptığımız tahlillerin gösterdiği gibi, idareyi vazife ve mesuliyetleri havi müstakil bir bütün olarak mütalâa etmek daha doğrudur. Bu takdirde koordinasyon idarenin en mühim veçhesi sayılır.

Koordinasyon idarî ameliyenin her safhasında yer almaktadır. Âmmeye idaresinin tanınmış otoritelerinden birinin dediği gibi, koordinasyon teşkilâta hâkim gaye ve siyaseti tefsir etmek, teşkilâtı daha tesirli hale getirmek, ulaştırmak, benimsemek, formüle etmek üzere sarfedilen idari gayretlerle meşguldür. Buna göre koordinasyon plânlaştırma, teşkilâtlandırma, haberleşme, sevki idare ve murakabe daha doğrusu idarî ameliyenin bütün unsurları ile yakından ilgilidir. Koordinasyonun **en bâriz özelliği**; dikkatini teklif edilen yeni kararların başarılı şekilde anlaşılması ve isteyerek muvafakati üzerine teksif etmesidir. Koordinasyon bu yönde gayret sarfederken, aynı zamanda müessesenin benimsemiş olduğu gaye ve güttüğü siyasetin devam ettirilmesine de itina etmektedir. Mesele teşkilâtın **bir bütün** olarak zahmetsiz ve akıcı bir şekilde işlemesi ve müttehit bir neticenin istihsalini kolaylaştırmak maksadiyle şahsî görüşleri takviye etmektir.

Liderlik olmaksızın, koordinasyonun tahakkuku imkânsızdır. Liderlik en üst kademedeki kök salmadığı takdirde koordinasyona dayanan devamlı değerlerin kökleşmesine uygun bir zemin bulunamaz. Koordinasyonun müsbet neticelerini sağlamak için, üst kademe idarecileri, baş vurulacak vasıta ve yolları tâyin etmek mecburiyetindedir. Üst idareciler sadece teşebbüs kabiliyetini ele almakla yetinmeyip aynı zamanda çeşitli haberleşme kanallarından sızan ikna edici veya itiraz edici seslerin arkasındaki fikirlere kulak vermesini bilmelidirler.

Koordinasyon bundan başka siyasî ekonomi mefhumu ile de yakın bir münasebet halindedir. Bunun sebebi, koordinasyonun temsil ettiği kalitenin, bir müessesenin yaşayıp yaşamaması meselesinin taayyününde önemli bir faktör olmasıdır. Koordinasyon, bir müesseseyi vücade getiren belli faktörlere ilâveten, bu müessesenin muhtelif kısımlarının toplamından daha üstün bir netice vücade getirmektedir. Bunun sebebine daha önceden işaret etmiş bulunuyoruz : Bir müessesenin muhtelif kısımlarının verimliliğinin toplamı, koordinasyon mefhumuna dahil işbirliği gayretleri katılmaksızın, daha üstün bir netice vermemektedir. Siyasî ekonomi veya ona dahil bir müesseseyi takviye etmek için fazladan eşya ve hizmetlerin temini lüzumludur. Bu gayenin tahakkukunu sağlayan belli başlı vasıta, işbirliği sistemi sayesinde elde edilen koordinasyondur. Koordinasyonun vücade getirdiği fazla istihsal, önlenilmeyen israfın telâfisi için elzemdir. Bu fazla istihsal en muvaffak teşkilâtlarda dahi kendini ancak ufak bir çapta göstermektedir. Fazla istihsal elde edilmediği hallerde, israf hâkim olmakta ve müessese, zararına işlemek suretiyle, mutlak bir yıkılışa doğru hareket etmektedir. Bu itibarla şöyle bir neticeye ulaşmak doğru olur : Bir teşkilâta eşya ve hizmet sahasında sağlanacak **fazla is-**

tih̄sal, siyasi ekonomi ve ona baēlı m̄esseselerin idamesi iēin l̄uzumlu olan zeminin t̄a kendisidir. Koordinasyon bazen teēkil̄atı pratik bir ḡor̄uēle kucaklayan hassa veya b̄ut̄un̄u kucaklayan idarecilik olarak da tavsif edilmektedir. Koordinasyon iēin kullanılacak t̄abirler ne olursa olsun, bir m̄essesenin «**menfaatini**» temin eden unsur, koordinasyondur. Koordinasyonun mevcudiyeti, mesel̄a, mill̄i bir kalkınma pl̄anını gerēekleētirir; yokluēu ise aynı potansiyelleri ihtiva eden buna m̄umasil bir pl̄anı başarısızlıēa ḡot̄ur̄ur.

Kısaca, bir m̄essese, onu teēkil eden unsurların âdi toplamından ileri bir deēer taēımak isterse, buna il̄ave edilmesi gereken elzem fakt̄or, hiē ūp̄hesiz ki koordinasyondur.

Koordinasyonun cereyan ettiēi saha :

Daha ūnceki derslerimizde iēaret ettiēimiz veēhile; koordinasyona m̄teallik mesuliyetler idarecilerin hiyerarēi boyunca iēgal ettikleri mevkilere ḡore deēiēmektedir. Umumiyetle denilebilir ki, bu teēkil̄atın esas ūnitele-
rinin sayısı arttıkēa, mesuliyetlerin paylaēılması da çoēalmaktadır. Uzun v̄adeli kararlarla ilgili mesuliyet, ūst idarecilerin uhdesinde kalmakla beraber alt kademelere yayılmaktadır.

Bununla beraber koordinasyonu saēlayan kuvvetler teēkil̄atın her tarafından, yukarıdan, aēaēıdan ve yanlardan gelecek ūekilde daim̄i bir hareket iēinde bulunmaktadırlar. Bundan baēka koordinasyona ait en b̄ȳk mesuliyet payı orta idarecilerle en alt kademe m̄ufettiēlerine d̄uēmektedir. En ūst idareciler çoēu defa ḡn̄l̄k faaliyetler sahasından o kadar uzaklaēmıē bulunuyorlar ki, iyi iēleyen bir koordinasyonu, tabī olarak karēılıyolar. Orta kademedede iē ḡoren idareciler ise, aksine mutavassıt mevkileri dolayısıyla koordinasyonu saēlayan gayretlerle yakından ilgileniyorlar. Onlar vazifeleri icabı kararlar vermek hususundaki ḡuēl̄kleri âmirleri ile paylaēıyor, aynı zamanda mad̄un memurların bu kararları tatbik hususunda sarfettikleri emeēe katılıyorlar. Orta idareciler verilen, emir, karar ve tavsiyeleri ait kademelere tebliē ederler, aynı zamanda ortaya ēıkan problem, ḡuēl̄k ve tehlikeleri ūst kademelere ulaētırırlar. B̄ylece herhangi bir m̄essesenin **irtibat hatları** (9) tam orta kademedede birbirini kesmektedir. Nasıl ki k̄idemli memurlar, mevcut problemleri, dahil̄i idarenin çerēevesi dıēında ḡor̄uyor, iēitiyor ve tahlil ediyorlarsa, onun gibi, genē idareciler de, aynı hayat̄i problemleri dahil̄i ameliyelerin çerēevesinde seziyor, dinliyor ve onlarla baēa ēıkmaēa ēalıēıyorlar.

Koordinasyon, teēkil̄atın her kademesinde m̄uēterek bazı hususiyetlere sahiptir. MARY PARKER FOLLET'e ḡore koordinasyonla ilgili d̄ort prensunlardır :

1. Mesul ilgililerin doğrudan doğruya temasları vasıtası ile sağlanan koordinasyon,
2. Bir programın ilk tahakkuk safhalarında uygulanan koordinasyon,
3. Bir durumla ilgili bütün faktörlere taallük eden koordinasyon,
4. Devamlı bir ameliye olarak koordinasyon.

Bu prensiplerin mânasını uzun uzadıya açıklamaya lüzum görmüyoruz, çünkü bir kısmına temas etmiş bulunuyoruz, diğer bir kısmına ise, irtibat ve haberleşmeye taallük eden dersimizde temas edeceğiz. Ancak kısa bir hülâsa vermek maksadiyle fikirlerimizi şöyle ifade edebiliriz: Koordinasyon en çok yüz yüze karşı temaslara baş vurulduğu, bir müessesenin ilk kuruluş zamanından itibaren uygulandığı, ilgili bütün faktörleri hesaba kattığı ve ameliyenin devamlı olduğu zaman başarılı olmak şansına sahiptir.

ORDWAY TEAD de koordinasyon mefhumunun daha iyi anlaşılması için kayda değer gayretler sarfetmiştir. Âmme idaresinin bu ünlü otoritesine göre koordinasyonla ilgili gayretlerin örneği aşağıdaki tâyin edici faktörlere dayanmaktadır :

1. **Olaylar.** Aydınlanmış bir kanaat ve yeter sayıda önemli olaylardan mürekkep bir bünyenin mevcut olması şarttır.
2. **Takdim.** Vâkıa ve kanaatler, buna sahip olanlar tarafından karşılıklı bir şekilde teatî edilmelidir.
3. **Tevdi edilen mesuliyet.** Bütün özel vazifelerin mesuliyeti sarahaten tâyin edilmelidir.
4. **İşleri yapmak hususunda kabiliyet ve muvafakatin mevcut olması.** Özel vazifelerden mesul olan kimseler bu işin mahiyetini kesin surette bilmeli, onu başaracak kabiliyette olmalı ve yapılacak işe bütün gönülleriyle muvafakat etmelidirler.
5. **İrtibat ve ikna yolları.** Haberleşme ve irtibat yolları bazı ikna edici usuller ile takviye edilmelidir.
6. **Devamlı takdir.** Neticeler, yanlış tenkitler dahil, devamlı surette değerlendirilmelidir.
7. **Müşterek işbirlik** muvafakat edilen, müttehi tbir gayeye doğru yöneltilmiş olmalıdır, Ekip halindeki çalışma ve müşterek sorumluluğa hususî bir itina gösterilmelidir.

Koordinasyonu gerçekleştirmek isteyenlere üç tavsiye :

Koordinasyon problemi ile meşgul olanlara üç esaslı mülâhazayı tavsiye etmek isterim :

1. Mevkiinizin sağladığı prestij dolayısıyla koordinasyonla ilgili gayretlerinizi azaltmayınız. Bazı idareciler, kendilerine tanınan imtiyazlardan dolayı aşırı bir hassasiyete saplanıyorlar; bu gibi idareciler, olağanüstü bir gurura kapılıyor, değişik noktai nazarları telif edecekleri yerde teknik «doğruluk» peşinde koşuyorlar. Neticenin koordinasyona sekte vereceği aşikâr bir keyfiyettir. ALEXANDER LEIGHTON'un dediği gibi, bir çok icraatçının güdülen siyaset mevzuunda bir inhisar kurmak yolundaki zihniyeti, kısmen «yekpareliği» esas tutan ananelerden ilham almaktadır. Bu tip şahsiyetlere göre bir kısım imtiyazlarından feragat etmek ve onları başkaları ile paylaşmak, kendi prestijlerine indirilen ağır bir darbedir.
2. İştirak yollarını arayınız. Koordinasyon sağlamanın en emin yolu müessesenin bütün mensuplarının katıldıkları grup faaliyetleridir. Bu çeşit grup faaliyetlerinde meydana gelen müşterek düşünce sistemi koordinasyonu fazlasiyle teşvik eder. İcraatçılar, kendi problemlerini, üzerinde sık sık ve teklifsiz bir şekilde tartışma konusu haline getirirlerse, bütün teşkilâtı yüksek bir çalışma şevki ve heyecan sarar. Bundan çıkan neticeye; işbirliği tesis etmek isteyenlerin herşeyden evvel, başkaları ile müştereken çalışma sını öğrenmek mecburiyetinde olmalarıdır. Müşterek bir anlayış müşterek bir çalışma şevk ve heyecanı, müşterek nezaket kaide-leri koordinasyonun tahakkukunda belli başlı bir rol oynamaktadır.
3. Koordinasyon maksadiyle yeni teşkilât kademeleri kurmak cazibesine karşı mukavemet ediniz. Koordinasyonu güçleştiren en esaslı sebeplerden biri teşkilâtın girift mekanizmasıdır; öyle olduğu halde yanlış koordinasyon teşebbüsleri hep tecrübesiz idarecilerin yeni teşkilât kademeleri kurmak temayülünden ileri gelmektedir. Oysa ki, bilgili bir idareci yeni teşkilât kademeleri ihdas edeceği yerde tatbik etmekte olduğu metodun kusurlu taraflarını araştırır. Tecrübesiz bir idareci kendi hatasını itiraf etmekten çekinir; bu yüzden olayları açık, samimî ve objektif bir şekilde gözden geçireceği yerde, teşkilâta yeni uzmanlar ithal etmeğe kalkar. Bu çeşit bürokratik zaaf lar özel teşebbüs sahasından çok hükümet faaliyetleri alanında rastlanılmaktadır. Mamafih büyük şirketler genişleyip, bürokratik bir karaktere sahip oldukları nisbette aynı problem burada da kendini duyurmağa başlamıştır. Harvard İşletmecilik Fakültesine mensup bir grup profesör, Amerika'daki ticarî müesseselere hâkim temayülleri araş-

tırmışlardır. Bu bilgilerin varmış oldukları netice oldukça mü-
himdir. Mütalâalarını bir prensip olarak benimsemek hiç de mü-
balâgalı sayılmaz :

Belli başlı iki şık :

Herhangi bir program tek bir ferdin murakabe ehliyetini aşacak de-
recede genişlerse, ilk beliren ihtiyaç ehramın zirvesinde daha iyi işleyen
bir koordinasyonun tesisidir. Bunun neticesinde en üst kademeye dahil
görevler ileri gelen idareciler arasında dağıtılmaktadır. Onlar da gayretle-
rini daha semereli kılmak üzere aralarında sıkı bir koordinasyon kurmak
mecburiyetindedirler. Böyle bir durum hasıl olduğu zaman, umumiyetle
şu iki şıktan birisi tercih olunur :

- 1 — Baş idareciye yardım etmek üzere üst kademeli hat (Line) ve
Kurmay (Staff) memurlardan müteşekkil bir ekip teşkil edilir.
Bunların icraatı hat memurlarının otoritesine hanel getirmekte-
dir.
- 2 — Bir kaç idareciden müteşekkil bir koordinasyon komitesi kuru-
lur.

Her ne kadar son yıllarda ikinci şık daha fazla rağbet görüyorsa da,
ben şahsan birinci metodun üstünlüğüne kaniim. Birinci şık baş idareciye
ameliyelerin icrasıyla ilgili mesuliyetlerinin, maiyetindeki yardımcılara
devretme imkânını hazırlamakla beraber, koordinasyona taallük eden so-
rumluluğu, ait olması gereken yerde alakoymaktadır. Koordinasyonun
kılması gereken en münasip saha, otorite ve hukukî salâhiyetleri kesin
surette tesbit edilmiş, az sayıda icraat ile meşgul idarecilerin vazife ala-
ıdır. İkinci metod mesuliyet mefhumunu bulandırmaktadır. Zira bu me-
toda göre kıdemli idareci istişari hizmetlerde bulunan bir sürü yardım-
cılarla çevrilmektedir; böylece koordinasyon yapmakla mükellef, yetkili
ikinci bir kademe kurulmuş olmaktadır. Fakat kurmay hizmetlerin saha
ve cephesi genişledikçe, üst kademeli idarecilerin koordinasyon yükü
azalmaktadır. Mesuliyet hatları birbirine karışır, hat memurlarının (Li-
ne officials) alâka ve ehemmiyeti küçülür; bunlar ise asıl idarenin kaçın-
ması lâzımgelen menfi neticelerdir.

Geniş şirketlerde edinilen tecrübeler bir çok bakımdan devletin faa-
liyet sahasında edinilen tecrübelerle denktir. Yukarıda zikretmiş olduğu-
muz Harvard İşletmecilik Fakültesinin hazırlamış olduğu rapor, koordi-
nasyonla görevli heyetlerin isimsiz kalmak hususundaki cehitlerini şöyle
tarif eder :

«Koordinasyonla mükellef komisyonların çoğu, personellerinin takındıkları davranışları sebebiyle, güçlülere uğruyorlar. Bu komisyonlarda vazifeli bulunan genç idarecilerin çoğu, işgal ettikleri mevkilerini, sevkü idarenin görevlerini öğrenmek hususunda, gayet elverişli sayıyorlar. **Çok kerre bu genç idareciler, şahsen bir isim yapmak hevesiyle kendilerinden üstün bulunan, kıdemli idarecilerine danışmadan harekete geçmişlerdir.»**

Rapor şöyle bir neticeye varmaktadır :

«Bu gibi koordinasyon işleriyle vazifeli kılınan memurların tavırları, bazen âmirlerinin nezdinde küçüklerin, büyükleri diledikleri şekilde oynatabildikleri intibamı uyandırmıştır.» Aynı raporun işaret ettiği veçhile Birleşik Devletlerde bulunan bir kaç büyük şirket, bu problemi, bazı kıdemli memurları ameliyelerin icrasıyla ilgili sorumluluklarından uzaklaştırmak ve onları münhasıran karar ve idare ile meşgul komitelere tâyin etmek suretiyle halletmişlerdir. En son zikredilen bu usulün âmme idaresi sahasında daha geniş ölçüde tatbik edildiğini görmek isterdim.

Koordinasyonu temin eden metodlar :

Dikkatimizi koordinasyonun ancak belli başlı bir kaç problemi üzerine teksif ettiğimiz için koordinasyonun basit bir mesele olduğu zehabına kapılabiliriz. Oysa ki koordinasyon son derece girift bir ameliyedir. Çoğu tatmin edici olmaktan uzak bulunan neticeleri de bunun kolay bir iş olmadığını isbat etmektedir. Bu ameliyeye dahil olan unsurların birbirleriyle olan münasebetini açıklamak maksadiyle, daha önceki derslerimizde belirttiğimiz fikirleri tekrar bir hulâsa halinde takdim etmekte fayda görüyorum. Ancak bu prensiplerin çoğunu inceden inceye tahlil ettiğimiz cihetle bunları münakaşa etmeksizin sıralamakla iktifa edeceğiz.

Başarılı bir koordinasyonun on şartı :

- 1 — Plânlaştırmayı içine alan gayelerin kesin surette tâyini.
- 2 — Güdülen siyasetin açıkça tarifi.
- 3 — Teşkilâtı gösteren basit ana hatların çizilmesi.
- 4 — Tatmin edici bir iş tahlilinin mevcudiyeti.
- 5 — Yetki devrinin açıkça tarifi.
- 6 — Alt, orta ve üst kademelerde güdülen siyasetin, bu kademelerde mevcut mesuliyet ve görevlerle koordine edilmesi.
- 7 — Muayyen fasılalarla herkesin iştirakini sağlayan toplantıların

tertip edilmesi. Bu toplantılara kadroda bulunan bütün memurlar katılmalı ve herkesi ilgilendiren kararlarla, tedahül eden hukukî salâhiyet konuları konuşulmalıdır.

- 8 — Teşkilâtın belli başlı ünitelerinin inkişafı her devre bir rapor halinde bildirilmeli.
- 9 — Yazılı talimat asgarî hadde bulundurulmalı, yüzyüze karşı yapılan temaslar çoğaltılmalıdır.
- 10 — Üst kademede bulunan idarecilerin güdülen siyaset ve uygulanan koordinasyon konusunda daha geniş bir plânlaştırma faaliyetine girişmeleri sağlanmalıdır.

Bu listede zikredilen hususlar arasında ancak 7 nci bendde bahsi geçen konuya henüz temas edilmemiştir. Fakat bu eksik 16 ncı dersimizde bol bol giderilecektir.

Netice :

Âmme idaresini ilgilendiren programlar sahasında henüz çözülmemiş olan en önemli problemin koordinasyon olduğunu iddia etmekte isabet vardır. Buna sebep koordinasyonun, idarî ameliyenin her safhasıyla ilgili bulunması ve bu yüzden problemi açıkça vazetmenin çok güç olmasıdır. Meselenin âmilleri çeşitli olunca, hepsini birbirleriyle münasebetli kılmak oldukça müşküldür.

İrtibat ve haberleşme, salâhiyet, ihtisas, maksat ve gayeler bunların hepsi koordinasyonun birer veçhesidir. Koordinasyon yalnız teşkilâtlandırmayı içine almakla yetinmiyor. Koordinasyon aynı zamanda bu teşkilâtta çalışan şahısları ve onların davranışlarıyla da ilgilidir. Koordinasyon her idarecinin işine başlarken önem vermesi gereken bir husustur. İdareci bu ehemmiyeti teşkilâtın faaliyet süresi boyunca eksik etmemeye gayret etmelidir. Zira koordinasyon bir müessesenin yaşamasını sağlayan elzem bir unsurdur. İstişarî hizmetler gören yardımcılar koordinasyonu kolaylaştırabilirler, fakat esaslı bir tahlilin gösterdiği gibi, koordinasyon, neticede, mesul hat memurunun (Line Official) devri kabil olunan bir vazifesidir. Nihayet şurasını da unutmamalıyız ki, bir teşkilâtın kademelerinde önderlik ne kadar kuvvetle duyulursa, koordinasyon o nisbette gerçekleşme şansına kavuşur; çünkü koordinasyon bildiğiniz gibi beşerî elemana dayanan dinamik bir ameliyedir.

XIV

İRTİBAT VASITASI OLARAK TEFTİŞ

Şimdiye kadar liderlik, yetki devri ve koordinasyonun idarî cihaz ortasında işgal ettikleri yeri belirttik. Bundan sonra sıra teftiş ameliyesine gelmiş bulunmaktadır. Ancak teftiş konusunu geniş anlamda tartışmaktansa, önemli bir kaç görünüşüne temas etmekle yetineceğim. Üzerinde durmak istediğim başlıca problem şudur : Bir teşkilâtta vazife gören kim-selerin müşterek bir anlayış, çalışma hevesi ve kabiliyete erişebilmeleri için ne gibi bir irtibat ve haberleşme metodunun uygulanması lâzımdır? Son yıllarda bu konu bilhassa psikologlar, irtibat ve endüstri münasebetleri uzmanları tarafından ele alınmıştır; bununla beraber bu görüşün âmme idaresine kazandırabileceği yeni bilgiler henüz tamamen ortaya konmuş sayılamaz.

Teftiş ve irtibat arasındaki münasebet tarzı nasıldır? Teftiş mâdun memurlara neler yapmaları gerektiğini söylemek, onlara işin nevini göstermek ve tatmin edici bir başarıyı sağladıklarını yoklamak şeklinde tarif edilebilir.

İrtibat teftiştten daha geniş bir mefhumdur, çünkü bu mevzu; gayeleri, plânlaştırma, teşkilâtlandırma, personel, yetkilerin devri, koordinasyon, halkla münasebet, kısacası idarenin bütünü ile ilgilidir. Şu kadar ki irtibatın tekniği teftiş bakımından son derece önemlidir. Zira insan irtibatla ilgili prensipleri iyice kavramaksızın başkalarına ne gibi işler yapmaları gerektiğini anlatamıyacağı gibi, onlara bu işleri daha hevesle yapmaları için telkinde de bulunamaz. İşte bu sebeple, bu noktada teftişle ilgili olarak irtibat konusunu ele almış bulunuyoruz. Böylece zamanımızı da daha faydalı bir şekilde sarfetmiş olacağız, çünkü bir bütün halindeki teftiş konusuna «Âmme idaresi» ve «Hareket halindeki icraatçı» adlı eserlerimde fazla yer vermiş bulunuyorum. Bundan başka PFIFNER ve REINING gibi müellifler de bu konu ile uzun uzadıya meşgul olmuşlardır.

İrtibatın mahiyeti :

İrtibat en basit şekli ile haberlerin temin veya tebliğidir. Fakat idarî ameliyenin bir unsuru olarak irtibatın mânası, daha geniş ve derindir. İrtibat bu alanda zihniyetlerin müşterek meseleler bahsinde karşılaşmaları mânasına gelmektedir. İdarî ameliyenin bir kısmı olarak telâkki edilen irtibat, aynı zamanda müşterek veya benzer tecrübeler sayesinde edinilen müşterek neticeler mânasına da gelir. Böylece irtibat, müşterek bir maksadı gerçekleştirmek ve bu maksat uğrunda sayısız ferde çalışma heves ve heyecanını aşılama için başvurulan belli başlı bir vasıta haline gelmektedir.

Müşterek bir maksadın anlaşılması için bu maksadı bir kaç irtibat vasıtası yardımı ile bildirmek şarttır. Bundan başka şahısların tesirli bir şekilde işbirliği yapabilmeleri için kendilerine bazı müessir metodlar yardımı ile, bu işbirliğinin yolları anlatılmalıdır. Nihayet memurlardan, yapmaları gereken hususların ifasını beklemeden önce, kendilerine bu talimatın mahiyet ve mânasını kesin surette tarif eden güvenilir vasıtaların bulunması şarttır. Böylece; anlaşılıyor ki irtibat ve haberleşme sanatı sadece bir lisan ve ifade meselesi değildir; irtibat ve haberleşme, aynı zamanda, maksat ve teşvik vasıtaları ile de ilgilidir.

İdarecinin en çok değer verdiği noktalardan biri müşterek bir anlayış havasının yerleşmesidir. Teşkilâta hâkim olan atmosfer ve birlik duygusu bu müşterek anlayış havasına bağlı olarak inkişaf eder. Bu meydana sözlü lisanın ne kadar önemli olduğu aşikârdır. Daha önceki derslerimizde defalarca belirttiğim gibi, mümkün mertebe yazılı talimattan kaçınılmalı ve bütün memurların katıldıkları toplantılardan âzamî randıman kazanmağa gayret etmelidir. Bu konuları yeniden gözden geçirmeğe lüzum yoktur. Ancak lisan meselesini kapatmadan önce, bir kaç noktaya daha işaret etmekte fayda vardır.

İrtibat ve haberleşme, konuşulan dilden ileri bir meseledir. Bu mesele sadece sözlü veya görünen lisanla bitmiyor. Başka bir deyimle; her lisanın sözlü veya yazılı olmak üzere iki karakteristik şekli vardır. Ancak BARNARD ve başka müelliflerin «Müşahede edici duygu» dedikleri bir takım gizli mânalar da mevcuttur. Çeşitli metodlar yardımı ile işaretler teatî etmek idarî faaliyetin mühim bir görünüşünü teşkil eder. Bu gibi işaretlerin teatisi kısmen lisanın bünyesinde saklı tahditler, kısmen de bu lisanı kullananların farklı kabiliyetinden ileri gelmektedir. Şu halde idarî durumlarda önemli rol oynayan faktörlerden biri konuşmadan sadece bazı durum veya şartları değil, **niyetleri** dahi anlama kabiliyetidir.

Buna ait basit bir misal maksadımı aydınlatmağa kâfi gelecektir. Hepi-

miz öyle konferans veya toplantılar hatırlayabiliriz ki, tek bir kelimede söylenmediği halde, hazır bulunanlar, birdenbire, müttefikan münakaşanın kesilmesine karar verirler. Bazen işaret vermeğe dahi lüzum yoktur; mesele konuşulmuş ve herkes tatmin edilmiştir. Hazır bulunanlar, hassaları ile meseleyi kavramış bulunuyorlar. İşte «müşahede edici duygu» tâbirinden kastedilen mâna budur.

Herkeşçe bilinen bu gerçeğe temas etmemin sebebi, onun, idarî ameliye ile ilgili olmasıdır. Biliyoruz ki zihniyetler arasında hakikî bir anlaşma en çok yüz yüze karşı temasın arttığı münasebetlerde gerçekleşmektedir. Anlaşma ve muvafakata zemin teşkil eden muhtelif işbirliği tezahürleri, gerçi bu maksada hizmet ediyorlar, fakat mükemmel bir neticenin istihsalı için başka âmillere daha ihtiyaç vardır. Bu husustaki prensibi şöyle vazedebiliriz : Fertler irtibat ve haberleşme alanında en ziyade müsavi birer şahsiyet sayıldıkları zaman, birbirlerine yaklaşıyorlar; bu yaklaşmayı sağlayan keyfiyet, her iki tarafın müsavi nüfuz ve otoriteye sahip olması ve bu nüfuzu yapıcı maksatlara kullanabileceklerine dair olan idraktır. ORDWAY TEAD'in dediği gibi «gerçek irtibat ve haberleşmenin temeli eş muhataplarla iş görmektir, bu eşitliğin olmadığı yerde açık ve dürüst bir işbirliği kolaylıkla merhamet, gurur, snobluk, şüpheler veya tenezzül duyguları ile zehirlenebilir.»

İrtibat ve haberleşmenin prensipleri :

BARNARD'a göre herhangi bir memur, ancak aşağıdaki dört şartın tahakkuku halinde kendisine verilen bir tebliği salâhiyetli olarak kabul eder : 1 — Eğer bu memur, kendisine yapılan tebliği anlıyorsa ve onu yerine getirmeğe muktedirse, 2 — Kendisine yapılan **tebliği kabul etmeye karar verdiği zaman**, teşkilâtın maksat ve gayesi ile mutabakat halinde bulunuyorsa; 3 — **Tebliği kabul etmeğe karar verdiği zaman**, bu tebliğin şahsî menfaatleriyle uyuşabilir olduğuna kanaat getirmişse; nihayet, 4 — Verilen talimata zihnen ve fizikî olarak muvafakat ediyorsa.

Anlaşılmayan bir tebliğ, hiç bir otorite ifade etmez. Anlaşılmaz bir dilde yazılı bulunan bir tebliğ peşinen her türlü değerini kaybetmektedir. Böyle bir tebliğ alan kimse bu talimattan ya sarfinazar edecek veya onu tefsir edecek yahut da hareketi ile kısmî bir muvafakat ifade eder ümidi ile, anladığı nisbette bir şeyler yapmağa çalışacaktır.

Kendisine verilen emrin teşkilâtın gaye ve maksadı ile uyuşmadığına kanaat getiren kimse, bu tebliği tam mânasiyle kabullenmiş sayılmaz. Bu gibi emirler çoğu defa tatmin edici olmaktan uzak bir şekilde ifa edi-

lır; bazen de hiç yerine getirilmez. «Teşkilâtın inadı ile başa çıkamazsınız» sözü bürokratik hayata hâkim olan bir gerçeğin ifadesidir.

Herhangi bir tebliğ; teşkilâtta bir yakınlaşma temin edeceği yerde, onu tahrip edecek kadar ağır bir yük teşkil ediyorsa, muhatap olan kimsenin böyle bir tebliği ifa etmek istemeyeceği tabiidir. Bu gibi talimatın önüne çıkarılan engeller, umumiyetle kasdî ihmal veya hiledir.

Eğer herhangi bir kimse verilen tebliğe karşı muvafakatını izhar etmiyorsa, bu emirden vazgeçmek hepsinden iyidir. Yüzme bilmiyen bir adama, nehre atılmasını emretmek buna örnek sayılabilir. Bu gibi müfrit hâdiselere ancak nadiren rastlanır; bununla beraber böyle hâdiselerin olduğu görülmüştür. Umumiyetle bir şahsa verilen emir, kabiliyetini azıcık aşmaktadır. Ancak şurasını unutmamalıyız ki küçük bir imkânsızlık yine bir imkânsızlıktır.

SPINOZA vaktiyle âmme idaresine taallûk eden mühim bir prensip ortaya atmıştı : Riayet edilmeyen veya edilmek istenmeyen emirler ısdar etmeyiniz. Böyle bir harekette bulunmak sadece liderin otoritesini zedeler. etrafındaki iş arkadaşlarının nazarında itibarını düşürür ve ileriki işbirliğini tehlikeli veya müşkül bir duruma sokar. Memurların çoğu bu problemi ortaya koymaktan veya ifade etmekten çekinirler; buna rağmen bu gerçek her zaman vârid olan bir hâdise olarak karşımıza çıkmaktadır. Herhangi bir müessesenin verimliliği, orada çalışan kimselerin, kendilerine verilen emirlere itaat etme derecesine bağlıdır. Bir memurun otoritesini inkâr etmek, aynı zamanda bu müessese ile ilgili bulunan diğer işgörenderin menfaatini de tahdid eder; meğer ki pek istisnâî bir durum halinde verilen emirler bütün memurlar tarafından reddedilsin. Şu halde işgörenderin büyük çoğunluğu, verilen emirlerin sorgu suale tâbi olmaksızın, ifa edilir cinsten olması hususunda şahsî birer menfaat beslemektedirler. Bu menfaatlerin muhafazası büyük ölçüde gayri resmî teşkilâta düşen bir vazifedir.

Bu tebliğin kuvvet kazanması için salâhiyeti resmen tanınmış bir iribat merkezinden verilmiş olması lâzımdır. Emir veya tebliğ verme otoritesi üst kademelerden intişar eder. Bu otorite muayyen bir nisbette onu istimal eden kimsenin şahsî kabiliyetinden tecerrüd etmektedir. Buna **makam veya mevki otoritesi** adı verilir. Fakat bazı kimseler üstün bir takım kabiliyet ve istidada sahiptirler; onların bilgi ve anlayış kudreti, işgal ettikleri mevkie bakmaksızın, herkesin saygısını davet etmektedir. İşte buna **liderliğin otoritesi** denilir. Eğer bir makamın tahmil ettiği otorite, aynı zamanda liderliğin otoritesiyle birleşirse, meydana gelen itimad havası, verilen emirlerin itirazsız bir şekilde ifa edilmesini âmir olur.

İyi bir irtibat ve haberleşme sîstemi aşağıya sıraladığımız yedi demeyi geçirebilecek evsafa olmalıdır.

1. İrtibat ve haberleşme kanalları kesin surette bilinmeli, otorite hatları da açıkça kurulmuş olmalıdır.
2. Otoritenin objektif kalabilmesi için teşkilâtta çalışan herkes ile resmî bir irtibat kanalı bulunmalıdır; herkesin teşkilâtla olan münasebeti resmî ve şeklî olarak tesbit edilmiş olmalıdır. Herkes bir diğerine hesap vermelidir.
3. İrtibat ve haberleşme hatları mümkün mertebe direkt olmalıdır; irtibat hattı kısaldığı nisbette sürat artar ve hata yapmak tehlikesi azalır.
4. Umumiyetle irtibat ve haberleşme hattının bütününden istifade edilmelidir. Bir tebliğ otorite hattının her safhasından geçmelidir; böylece hata ve ihtilâflar önlenilmiş ve mesuliyet sağlanmış olur.
5. İrtibat ve haberleşme merkezinde vazife gören memurların ehliyeti, tam olmalıdır; ince fark ve münasebetleri kavrayacak durumda olmalıdırlar.
6. Teşkilât faaliyet halinde olduğu müddetçe irtibat ve haberleşme hatları sekteye uğramamalıdır; «Otorite hattı» sadece gayri resmî teşkilâtlar yardımı ile takviye edilmelidir.
7. Her tebliğ tevsik edilmelidir; tebliği imza eden kimse yetkili olmalıdır; bundan başka sözü geçen tebliğin gerçekten salâhiyetli şahıs tarafından verildiğine dair ortada bir delil bulunmalıdır.

Bu konudaki mülâhazalarımı irtibat ve haberleşme bahsine ait bulunan şu mühim prensiple tamamlamak istiyorum : Verilen tebliğ veya haberin müessir olabilmesi için, çalışma grubunun görüş çerçevesi dahilinde yer alabilmesi lâzımdır. Bundan maksadımız şudur : Eğer iş başındaki memur maiyetindeki grubunun kendisini takip etmesini istiyorsa, ferdî kıymet hükümlerinin bütünü, fertlerin bazı hâdiselere atfetmiş oldukları mânâyı ve grubun davranışlarını hesaba katmak mecburiyetindedir. Birisinin ifade ettiği gibi idareci, olay ve rakamları, mensup oldukları üç buutlu âlemin çerçevesinde tefsir etmek gibi meselelerle dahi meşgul olma zorundadır. Hakikat halde bu üç buutlu âlemden maksat nedir? Bu tâbirle idarecinin temas halinde bulunduğu grup ve fertlerin davranış ve istidatları kastedilmektedir. Üç buutlu âlem bu fert ve grupların çeşitli meselelere karşı izhar ettikleri hususî görüşlerdir. İdareci gayri resmî münasebetler yolu ile gruba intisab edince, bu özel görüşleri anlamakta gecikmemektedir. Kısaca irtibat ve haberleşmenin en müessir bir şekilde geliştiği muhit, bu sıkı, şahsî ve gayri resmî rabitalardır.

İrtibat ve haberleşmenin mâna ve önemini teftiş ameliyesiyle ilgili olarak gözden geçirdikten ve maharetle idare edilen bir irtibat sisteminin belli başlı prensiplerini belirttikten sonra, hususî bir ehemmiyet arzeden iki probleme daha temas etmek istiyorum.

Üst idarecinin iş başından uzak oluşu :

Müessir bir irtibat ve haberleşme sistemine engel olan âmillerin başında girift ve resmî münasebetler ihtiva eden büyük cesametteki müesseseler gelmektedir. Bir müessese genişlediği nisbette üst idareci gittikçe orta idarecilerden, müfettişlerden ve müessesenin hizmet ettiği halk kitlesinden uzaklaşmaktadır. İrtibat ve haberleşme ihtiyacı azalmamakla beraber, irtibatın sağlanması, gittikçe daha güçleşmektedir. Bununla beraber üst idarecinin erişilmez derece ücra bir mevkii işgal etmesi, ufak çapta bir müessesede vukua gelebilir; zira uzak ve soğuk duran, eksik haber alan, münzevî üst idarecilere her çaptaki müessesede rastlanılabilir. Fakat memnuniyetle bu problem kendini daha çok, son derece geniş ve yaygın teşkilâtlarda duyurmaktadır.

Bu problem bilhassa taşra teşkilâtının geniş bir bölgeye serpilmiş olduğu hallerde daha vahim bir mahiyet arz etmektedir. Bu takdirde «devamsız idareci» ciddî bir mesele haline gelmektedir. Üst idareci ücra yerlerde bulunan bir taşra teşkilâtının memur ve personelinin davranış ve tepkilerinden nasıl haberdar olabilir? İş başı ünitelerle, bu ünitelerin bağlı buldukları mahallerde yaşayan halkın münasebetleri hakkında yeter derecede bilgiyi nasıl kazanabilir? Bütün bu problemler kolaylıkla çözülememektedir; oysa ki, yeter derece teftiş ile, halk ve memurla münasebet kurma meseleleri, bunların hal tarzına bağlıdır.

İdarî müesseseyi teşkil ve faaliyetini idame ettiren sosyal gruplara mensup çeşitli unsurlar arasındaki uzaklığı gidermek, üst idareciye teretüp eden belli başlı bir vazifedir. Muavinlerin seçilmesinde gösterilecek itina, teşkilât hatlarının kurulması ve açıkça anlaşılan talimatın verilmesi şüphesiz ki irtibat ve haberleşme sistemini kolaylaştırmaktadır. Bununla beraber bu problem üzerinde henüz pek çok araştırma yapılmalıdır.

Yüz yüze karşı münasebetler :

Maksadı açıkça anlatmak ve herhangi bir meselenin mahiyet ve ince farklarını izah etmek gerekince, şahsî temasın yerini alabilecek ikinci bir vasıtanın olmadığı aşikârdır. Endüstri münasebetleri konusunda dünya.

çapında bir ilim otoritesi olarak tanınan **FRITZ ROETHLISBERGER** bu yüz yüze karşı olan temasın önemini en iyi şekilde belirtmiş sayılır. Müellife göre :

«En mühim muhabere, iş başında yüz yüze karşı yapılan temas esnasında vücade gelmektedir. Bu temas mafevkle mâdun memur, eğitim yapanla eğitim gören, hat ve kurmay memurları arasında yahut da müşavir ile istişare yapan arasında cereyan edebilir. Teklif sistemi, ilân tahtaları, teşkilât şeması ile el kitapları, aydınlatıcı kurslar, dergi, müsabaka, nutuk veya mektup gibi haberleşme sisteminin şekli vasıtalarından hiç biri bu günlük temasların yerini tutamaz.»

İş başındaki memurlar kendilerinden beklenen işi ve işgal ettikleri durumu ancak bu yüz yüze karşı olan münasebetler sayesinde öğrenebiliyorlar. Eğer iş görenler bu günlük yüz yüze karşı olan münasebetler sırasında kendilerini emniyetsizlik, ihtiyaç veya hüsrân içinde hissedersen, hiç bir teşkilâtın elkitabı onlara, nereye mensup olduklarını anlatamaz. **ROETHLISBERGER**'e göre en müessir irtibat ve haberleşme bu günlük temasların doğurduğu mikroskobik ameliyeler esnasında cereyan etmektedir.

Bir çok üst idareci, başında buldukları müessesenin alt kademeleleriyle taşra teşkilâtını yoklamak ve kendileri için çalışan memurlarla tanışmak, işleri bizzat görmek üzere seyahat edecek vakit bulamadıklarından ötürü acı acı şikâyet etmektedirler. Masalarına sıkı sıkı yapıştıklarından dolayı uğradıkları kaybı göz önüne getirdiğimiz zaman, yüz yüze karşı temasın sağlanması için gereken vakti ayıramıyan idarecinin ehliyetinden şüphe etmek yerinde olur. Bu gibi idareciler geniş temaslara ayrılan vaktin, asıl gerginlik ve baskıları doğuran hâdiseleri giderecek bir stratejik değer taşıdığını unutuyorlar. İcraatçı başında bulunduğu müesseseyi işleten beşerî kuvvetlerin özüne nüfuz edebilmek için mutlak surette muayyen bir zaman payı ayırmak zorundadır. Bunu yapmakla idareci maiyetinde bulunan diğer memurlara da iyi bir örnek vermiş olur.

Harvard İşletmecilik Fakültesinin büyük şirketlerin idare sahasında ne gibi temayüller gösterdikleri konusunda hazırladığı etüd şöyle bir mülahaza ihtiva etmektedir :

bu incelemenin topladığı bütün deliller şunu göstermektedir ki, bir müessesede elverişli bir irtibat ve haberleşme sisteminin kurulmasında yüz yüze karşı yapılan temasların yerini tutacak faktör yoktur. Bir çok büyük şirketlerde irtibat ve haberleşme sisteminin işlememesi, yazılı kelimelere lüzumundan fazla ehemmiyet verilmesinden ileri gelmektedir.

Verilen talimatın ulaştırma ve alış tarzına kâfi bir önem atfedilmemektedir. Emir, talimat, tebliğ, aydınlatıcı izah ve kanaatlerle davranışların ifadesinin iyice anlaşılabilmesi için, idarecilerle kurmay uzmanları ve müfettişler arasında yakın ve şahsî münasebetlerin idamesi şarttır.»

Sözü geçen rapora göre, her idarî ünite, icraatçı veya teftişten sorumlu olan idareciye, personelle sık sık, yüz yüze karşı temasların yapılmasına imkân verecek derecede ufak tutulmalıdır. Bu tavsiye bilhassa geniş devlet daireleri tarafından lâıyk olduğu ciddiyle karşılanmalıdır.

Netice :

Danışmanın yolu danışmaktır. İrtibat ve haberleşme iki yönlü bir ameliyedir. Kifayetli bir irtibat ve haberleşme sistemi olmaksızın hiç bir icraatçı personel arasında yüksek bir moral duygusunun yerleşmesini bekleyemez. İcraatçının aranılan vasıflara sahip olup olmadığını tesbit edecek olan mihenk taşı, bu şahsın başkalarını dinlemesini bilip bilmemesidir. Eğer bu vasıftan mahrumsa zihniyetler arasında bir anlayış kurulamıyacağı gibi mâdun memurlar tarafından sempatik bir tepkinin doğmasına da imkân kalmaz. Dertleriyle başbaşa kalan bir icraatçı iyi bir idareci sayılamaz. İdeal bir icraatçı, açık bir karaktere sahiptir, başka kimselerin şahsî problemleri ve inkişaflarına karşı ilgi gösterir. TEAD'in dediği gibi «irtibat ve haberleşmenin özü» ne ihtiyaç vardır. Bu özden kastedilen mâna şudur : Müsavî bir statüye sahip ve müşterek problemleri öğrenmek hususunda eşit bir arzu izhar eden sorumlu fert ve gruplar arasında esaslı bir fikir teatisi mevcut olmalıdır.

XV

VERİMLİLİĞİN BAŞARILMASI

Son derslerimizde liderlik, yetki verme, merkez - taşra münasebetleri, koordinasyon, irtibat ve haberleşme gibi idareciye düşen vazifelerle meşgul olduk. Bundan sonra sıra murakabe görevine gelmiş bulunmaktadır. Bu görev idareciye çalışma plânını ve uyguladığı programın müessirlik ve verimlilik derecesini kontrol etme imkânını sağlıyor. Nasıl ki plânlaştırma faaliyeti idareciye daha kesin bir görüş kazandırıyor, onun gibi murakabe görevi de, hedefe isabet edilip edilmediğini belirten bir teleskop hizmetini görmektedir. Plânlaştırma ve murakabe görevleri arasında büyük bir yakınlık vardır. Murakabe görevinin kendisi de idarî cihazın ortasında son derece önemli bir rol oynamaktadır.

Verimlilikten ne anlaşılır?

Verimlilik, işgörenlerin en yüksek morali aynı zamanda asgarî miktarda insan ve materyelin yardımı ile peşinen tesbit ve kabul edilmiş olan sosyal bir programın gayesini gerçekleştirmekten ibarettir. Bu anlamda verimlilik alâlele tahakkuk ettirilen bir ameliye değil, aynı zamanda keyfiyeti de tesbit eden bir ölçüdür. Bu şekilde tefsir edilen verimlilik sadece bir hesap âleti değil, aynı zamanda yüksek bir morali sağlayan vasıta. Verimlilik demek, sarfedilen paradan âzamî randımanı almak ve aynı zamanda muhitte iyi bir intiba uyandırmaktır.

Bu sebeple ilerde görüleceği veçhile, verimlilik ve müessirlik tâbirlerini münavebe ile kullanacağım, çünkü kanaatimce her iki mefhum, başarılı bir eserin ortaya çıkmasına âmildir.

Başka müellifler, bu arada mes. BARNARD bu iki tâbir arasında bir tefrik gözetmektedir. BARNARD'a göre, müessirlik bir programın tahakkukuna, verimlilik ise dahilî memnuniyete tekabül etmektedir. Yapılan bu tefriğe itiraz etmemekle beraber bu iki tâbirin pek çok şekilde kullanılabileceğini ve onları ayıran özelliklerden çok, birleştiren müşterek hususlara önem vermemiz gerektiği fikrindeyim.

Bununla beraber BARNARD'ın bu sahadaki tefriki verimliliğin beşerî olduğu kadar mihanikî, kemmî olduğu nisbette keyfî bir mahiyet taşıdığı noktasına işaret etmekle dikkatimizi faydalı bir maksat üzerine çekmektedir. BARNARD'a göre, işbirliğinin devamlılığı, iki şarta bağlıdır : Bu işbirliğine dahil verimlilik ve müessirlik derecesi. Bu müellife göre, müessirlik sosyal ve gayri şahsî bir karakter taşıyan müşterek maksadın gerçekleştirilmesi ile ilgilidir. Verimlilik ise öte yandan ferdî saiklerin tatminine yaramaktadır; bu itibarla şahsî bir hüviyete sahiptir. Müessirliğin kıstası müşterek bir maksadın tahakkukudur; müessirlik böylece ölçülebilir. Buna karşılık verimliliğin kıstası, ferdî iradeleri yeter derecede işbirliği yapma hususunda teşvik etmektir.

Daha önceden tekrar ettiğimiz gibi, bu tefrikin lüzumlu olduğu veya ananevî bir değer temsil ettiği fikrinde değilim. Bununla beraber dikkatimizi idarede yer alan programların başarılmasına dahil olan iki unsur üzerinde teksif edilmesinin çok faydalı olduğuna mutlak surette kaniim.

Kaldı ki verimlilik karışık bir mefhumdur, çünkü fizikî, biyolojik ve sosyal üç esas unsurla birlikte başka âmillerin bir araya gelmesinden vücut bulmaktadır. Eğer bu üç esas unsurun terkibi özel bir duruma tatbik edilirse ve bu arada fertleri tatmin ve muhite intibak suretiyle cemiyetin gayesi gerçekleştirilirse, verimliliğin ölçüsü, istihsal olunan nisbî başarıdır.

Şu halde nihaî bir tarife ithal etmemiz gereken unsur şudur Verimlilik mutlak bir standardan çok, nisbî bir meseledir. Verimlilik, müşahhas bir programın başarımlarının normunun asgarî veya âzamî derecesini tesbit eder. Burada iki yönlü bir kıyas tatbik edilmektedir : İlk önce, aynı programın başarımlarını değişik zamanlarda mukayese edilmektedir; saniyen zaman unsuru da dahil, faktörler esas itibarıyla sabit kalmak şartıyla, aynı program ona benzer diğer programlarla kıyaslanmaktadır. Şu halde müessir kontrol vasıtaları arayan bir idarecinin başlıca endişesi, verimliliği ölçecek güvenilir âletler bulmağa müteveccihdir.

Verimliliği ölçmenin sebepleri :

Ölçü tekniği konusuna girmeden önce, verimliliğin hikmeti vücudu hakkında birkaç kelime ilâve etmek lüzumunu duyuyorum. Buna sebep verimlilik mefhumunun her muhitte iyi karşılanmamasıdır. Verimlilik mefhumu bazen mihanikî ve gayri beşerî olmakla itham edilmektedir. Buna insanları istismar etmek üzere icadedilen bir vasıta gözü ile bakılmaktadır. Verimliliğin bir işin bahşetmiş olduğu emniyet duygusunu baltadığımı, insafsız ve hayal kudretinden mahrum bir şekilde tatbik edildiği,

hattâ bunun diktatörlüğe doğru atılan ilk adım olduğu söylenmektedir. Birleşik Amerika'da çeşitli vesilelerle, çeşitli kimseler tarafından verimliliğin aleyhine yapılan konuşmalara şahit oldum. Amerikalıların verimliliğe taptıkları tarzında itham edildiklerini de biliyorum. Bu sebeple bu gibi menfi hislerin verimlilik mefhumunun henüz fazla yayılmamış olan memleketlerde daha kuvvetli olması muhtemeldir.

Bu ithama verilecek cevap nedir? Herşeyden önce şunu unutmıyalım ki, verimliliğin istismar edici hüviyetinden bahseden kimseler hiç şüphesiz bizim yukarıda tarife çalıştığımız mefhumdan bambaşka bir görüş kasdetmektedirler. Bizim tarifimiz standardlaştırılmış mutad çalışma usulleri yanıbaşında, beşer unsurunun hassasiyetini de içine almaktadır. Şu halde verimliliğin. şahısları insaniyetçi hüviyetlerinden sıyrın tesirlerinden korkanlara karşı yapabileceğimiz tâviz, şu noktada hülâsa edilebilir : Hiç şüphesiz ki. yanlış bir verimlilik anlayışı zararlı olabilir; buna karşılık beşerî unsura değer veren bir verimlilik anlayışı bu gibi mahzurları önlemeğe çalışmaktadır. Saniyen, verimliliğin kötü neticelerinden en çok endişe edenler de fazla gıda, daha iyi mesken, ücret, tahsil şartları gibi hayatın iyi taraflarını arzulamakta olduklarına göre, sosyal bir başarı olarak tarif ettiğimiz verimliliği, onların gerek ferdî gerek müşterek bir gayret olarak desteklemeleri icabetmez mi? Bu anlayış tarzının mantikî tarafı çok üstündür. Bu sebeple, kısa bir zaman zarfında kütlelerin verimlilik anlayışına karşı daha müsait bir tavır takınacaklarını sanıyorum.

Bununla beraber bahsettiğimiz diğer iki mülâhazadan daha fazlasıyla korku yaratan üçüncü bir sebep daha mevcuttur. Bu sebep bilhassa âmme veya özel teşebbüs sahasında bulunan idarî cihazlarda vazife gören kimseier arasında yaygındır. Onlar verimliliği şüpheli bakışlarla karşılıyorlar, çünkü verimli bir çalışma sistemi, mevcut kadroların sayısını azaltmaktadır; bu çeşit bir tasarruf ise herkese şâmil bir tehdid teşkil etmektedir. Herkesin aklını işgal eden sorular şunlardır : Lüzumsuzluğuna kanaat getirilen kadro, ya benim işgal ettiğim mevki ise? Yahut geniş çapta mevcut ve henüz kullanılmamış olan maharetler hayat standardı ile ücretlere tesir ederse, durum ne olacaktır? Bu iki ihtimalden birisi, bütün işgörenler için esaslı bir tehdittir. Bu itibarla geniş ölçüde yayılmış bulunan bu endişeleri ele almalı ve onları açıkça, samimiyetle incelemeliyiz. Zira bu gizli endişeler hüküm sürdükçe, verimlilik istikametine doğru başarılı yol almak imkânsızdır. Bu iddia belki müfrit görünebilir, fakat eldeki deliller görüşümüzün isabetini tevsik etmektedir. Verimliliğin arkasında saklı olan bir psikolojik hakikat şudur : Hakikî verimlilik; ancak, mekanizmayı işleten şahıslar, bu verimliliği arzu ettikleri takdirde gerçekleştirilebilir. Şu halde verimsiz bir programı verimli hale getirmek için herşeyden ev-

vel işgörenlere, bu değişikliğin yapılmasına dair olan isteği aşlamak lâzımdır.

İşgörenlere verimliliğin iyi bir şey olduğunu telkin etmeğe devam edersek, onlara ilgili, milletin ekonomik siyasetinden mülhem olan makul sebepler takdim etmek imkânına sahip olmalıyız. Onları aşağıdaki fikirlerin doğruluğuna ikna edebilmeliyiz :

1 — İç veya dünya piyasasında satılan malların nisbî kârı, bunların istihsalinde rol oynayan verimlilik nisbetine bağlıdır.

2 — Çalışma gücünün nisbî verimliliği, bütüne şâmil verimliliğin hesaplaşmasında yer alan bellibaşlı faktördür.

3 — İşçilerin, idare sisteminin ve makinelerin verimliliği arttırılmadıkça, hayat standardı yükselmez.

4 — Sağlam, dinamik bir iktisadî sistemde işgörenlerin yer değiştirmesi korkulacak bir hâdise değildir, çünkü onların temsil etmekte oldukları çalışma güçleri, kâr getiren başka sahalarca massedilecektir. Bu sebeple herhangi bir teşebbüsün lüzumundan fazla insan gücünü istihdam etmesi, neticede her zaman kayıp doğuran bir durum yaratmağa mahkûmdur. Her ne kadar, kâr getiren açık iş sahalarında, çok işçinin mevcut olduğu hallerde, bir iş için bir kişi yerine iki kişi almak geçici bir hal çaresi görünüyorsa da, neticede böyle bir tedbir ameliyelerin verimlilik derecesini aşırı derecede düşürmektedir. Şu halde idarî liderler verimlilik arttıkça, mühim bir problemle meşgul olma zorunda kalacaklardır. Bu problemin halli aşağıdaki iki noktanın temin edilmesine bağlıdır : Bir yandan verimli bir çalışma yapan ferdi tedricî şekilde maddeten taltif etmek, diğer yandan işsiz kalanlara gelişen bir ekonomi sisteminin ortasında kazanç getiren diğer bir çalışma imkânını sağlamak. Her iki sahada, âmme idarecileriyle hükûmete ağır bir mesuliyet terettüp etmektedir. Âmme idarecileri, devlet hizmetinde çalıştırılan insan gücünün büyük önemi olmasına itina etmelidirler; bu arada hükûmetin güttüğü siyaseti kararlaştıran idareciler, aynı zamanda iktisadî sistemin durmadan gelişmesi için gayret sarfetmelidirler. Bundan başka tatmin edici bir hal çaresi göremiyorum. Hepimiz şu noktayı müşahade etmiş bulunuyoruz ki, işgörenler verimliliğin lüzum ve doğruluğuna kani olmadıkça, rasyonel bir çalışmayı tahakkuk ettirmek üzere bütün gayretlerini sarfetmezler.

Bu itibarla şu prensip üzerinde mutabık kalabiliriz. İdareci sıfatıyla nezaret ettiğimiz ameliyelerin ifasına daha rasyonel bir çalışma sistemi ithal etmek istersek ilk adım olarak alt kademe memurları camiasını telif edilen tedbirin lüzum ve doğruluğuna ikna etmeliyiz. Böylece ilerde bir husumet uyandıracığımız yerde, faal bir destek kazanmış oluruz.

Verimliliği ölçme tekniği :

Âmme idaresi sahasında verimliliği ölçme tekniği, bütün mekanizmayı daha iyi işletmek için başvurulacak esaslı bir ıslahat tedbiridir. Bu sahada âmme idaresinin bugüne kadar yapmış olduğu tatbikat özel teşebbüs alanından bir hayli geri kalmış durumdadır. Bu eşitsizliği nasıl gideceğiz? Bu meseleye daha önce de temas edildiği cihetle, sadece alınacak tedbirlerin anahtarlarını çizmekle yetineceğiz.

1. Devlet mekanizmasının her kademesinde rasyonel bir çalışma sistemi kurmak gayesiyle hükûmetin nezdinde bir «verimlilik ünitesi» nin kurulmasını derpiş eden siyasetin takibi hatalı bir yoldur. Bu usul fazlasiyle denenmiş, alınan neticeler umumiyetle menfi olmuştur. «Verimlilik Bürosu» tâbiri insanları ürkütmektedir. Böyle bir usul mesuliyeti faaliyet merkezleri arasında dağıtacağı yerde, hükûmetin üst kademesinde teksif etmektedir. Bu usul «Verimlilik Uzmanı» nın kışkanılmasına veya alay mevzuu haline gelmesine sebep olmaktadır; neticede işgörenler arasında müsbet ve kabule mütemayil bir davranış yerine antipatik bir tesir yaratılmış oluyor.
2. İyi bir bütçe sistemi ıslah edilmiş verimlilik metodlarını ihdas etmek için en uygun bir vasıtaadır. Bütçe herşeyden evvel esaslı bir ölçme vasıtasıdır. Bütçe sistemi dakik bir muhasebeye dayanır, programlara dahil ve programlar arasındaki verimlilik ve zaman unsurunun mukayesesini esas tutar. Bütçe ayrıca projelerin plânlaştırılmasına da büyük önem atfetmektedir ve böylece idareciye her safhada ulaşılmış olduğu başarı derecesini tesbit fırsatını bahşetmektedir. Şu halde Bütçe dairesi icra edilen ameliyelerin programına taallûk eden verimliliğin arttırılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Ancak Bütçe dairesi bu rolünü tehdid edici tavırlardan çok maharetli bir işbirliği ve objektif bir öğretim yolu ile gerçekleştirmelidir.

3. Her faal programın çerçevesinde verimliliği ölçen üniteler olmalıdır; bunlar bütçenin formüle edilmesinde olduğu kadar mura-kabe maksatları için de kullanılmalıdır. Bilhassa bu sahada devletin başarısı iyi sevkedilen özel endüstrilere kıyasla çok dün kalmaktadır. Özel teşebbüs sahasında zaman ve hareket etüdları ile maliyet hesabı usullerine daha fazla yer vermektedir. Âmme idaresi bu konuda azim ve istekle aynı gayretleri sarfetmelidir.

İdarenin bir çok usul ve görevlerinin ayrı ayrı tefriki mümkündür, hattâ bunların masrafları dahi özel bir şekilde hesap edilebilmektedir. Bu

hal gerek zaman ve hareket etüdleri, gerekse maliyet hesapları için lüzumlu bir temeldir. Meselâ sosyal yardım sahasında çalıştığımızı farzedelim. Vazifemiz fizikî bir malûliyete uğramış kimselere yatacak ve yiyecek yerler bulmaktır. Bu durum karşısında, yapılacak işin maliyet fiatına dahil her faktörü bulmak kabildir. Böylece muayyen bir süreden sonra başarımızın iyiye mi yoksa kötüye mi doğru gittiğini tesbit edersiniz? Meselâ bu programdan faydalanan bir kimsenin günlük masrafını veya yevmiye yiyecek tutarını yahut da bir gecelik yatak ücretini hesap edebilirsiniz. Onun gibi bir kişinin dareye kaç mal olduğunu veya sosyal yardım programının dahil olduğu umumî program içindeki masraf tutarının ne olduğu anlaşılabilir. Görüldüğü üzere problem hususî bir oteli işletmek veya özel teşebbüs tarafından istihdam edilen işçileri barındıran bir pansiyonun idarî masraflarını hesap etmekten farksızdır.

Zaman ve hareket etüdülerine temel teşkil eden fikirlerin kavranması da aynı nisbette kolaydır. Eğer aynı işi yapan 25 müstahdem vasıtasıyla bir telefon santralını işletiyorsanız, bir telefon mükâlemesinin ne kadar vakit aldığını, irtibat tesisinde yapılacak hata payının, yani yanlış numaralara bağlanma ihtimalinin ne olduğunu kolaylıkla hesap edebilirsiniz. Onun gibi müstahdemlere kollarını ve bacaklarını serbestçe hareket ettirme imkânı verildiği takdirde, bunun mükâlemenin tamamlama süresine tesir edip etmediğini tahkik edebilirsiniz. Nihayet müstahdemlere sık veya aralıklı dinlenme imkânlarının verilmesi ne gibi etkiler doğurduğunun da tesbiti mümkündür. Bütün bu meseleler incelenip tetkik edilebilir. Nitekim, müterakkî zihniyetli idareler bu hususları aslâ ihmal etmezler. Böylece üst kademe idarecileri, istatistikî vasıtalarla günün temayüllerini grafiklerden takip edebilmektedirler.

Bu usullerin bir çok kimseler tarafından müsbet şekilde karşılanmamasının sebebi, idarenin umumiyetle aşağıdaki iki hususu ihmal etmesinden ileri gelmektedir.

- 1 — Müfettişler, kayıt ve zabıt tutma işinin lüzum ve maksada elverişliliğini belirtmek hususunda, izahat verme külfetine nadiren katlanırlar.
- 2 — İdareciler; umumiyetle, ıslah edilmiş bir rasyonel çalışma sisteminin neticede işgörenlere arttırılmış ücretler, daha uzun tatil, vesair gibi nimetler sağlayacağını belirtmeyi unuturlar.

Şu halde ikinci bir prensip olarak şu kaideyi benimseyelim : Verimliği ölçen metodlar mihanikleştirilince, memurları bu metodların gayesi hakkında teminata kavuşturmak ihtiyacı artmaktadır. Bu meyanda, bu me-

todların insan faktörüne değer veren mümasil metodlarla takviye edilecekleri de tebarüz ettirilmelidir.

4 — Ameliyelerin icrasını objektif bir şekilde ölçen tekniklere ilâveten verimliliği artıracak başka imkânlar daha vardır. Bu imkânların başında şahsî denetleme usulünün daha geniş ölçüde kullanılması gelir. Şahsî denetleme, mukayeseli maksatlarda kullanılacak bir normun ihdası gayesiyle muayyen bir vazifenin ifası için kaç memurun kullanılması gerektiğini tâyin eder. Bu bilgi, ferdî durumları incelemek, devlet veya endüstri sahasından mümasil durumlar hakkında güvenilir haberler toplamak ve kadro tahlilinin verdiği neticeleri gözden geçirmek suretiyle elde edilir. Ancak şurası unutulmamalıdır ki, şahsî denetleme usulü hat idarecilerle personel dairelerinin müşterek mesuliyet konusudur ve aslâ sadece maliye veya maliyet hesapları sahasında yetişmiş olanların elinde bırakılmamalıdır. Devlet mekanizmasında mevcut kurmay makamlarına getirilecek olan personel uzmanlarının eğitiminde, insan gücünün yerinde sarfedilmesi gibi ihtisas konularına da yer verilmelidir.

Netice :

Daha güvenilir ölçü âletlerinin gelişmesine muhtaç olan şu dört sahayı çizmekle diğerlerinin mühim olmadığı ve ihmal edilebileceği intibamını uyandırmak istemedim. Aksine, bütün derslerimiz boyunca, idarî cihaz ortasında beşerî unsurun her zaman hâkim kalması gerektiğini belirtmiştim.

Verimlilik her şeyden evvel kuvvetli teşvik vasıtaları meselesidir. Verimlilik en iyisini yapmak demektir. Verimlilik daima gelişmek, işbirliği yapmak, bir programa canla başla sarılmak demektir.

Bu dersimizde dikkatimizi murakabe görevi üzerine teksif etmiştik; programı plân icabı tatbik edebilmek için vaka ve rakamları bilmenin zaruretini ortaya koyduk. Bu araştırma tarzımız; bize bir programın geçen seneye nazaran daha pahalıya mal olup olmadığını, buna benzer programları idare eden başka idarecilere nazaran daha masraflı veya iktisatlı olup olmadığını, müstehlike parasının karşılığında geçen yıl veya 10 yıl öncesine kıyasla daha fazla veya daha eksik bir karşılık verip vermediğimizi tâyine yaramaktadır. Bu murakabe metodlarını kullanmak isteyenler için lüzumlu alet ve vasıtalar mevcuttur. Ayrıca çeşitli modern büro makineleri bu işi büsbütün kolaylaştırmaktadır.

Hulâsa olarak verimlilik, maliyet hesabı ve şahsî denetleme gibi objektif tahkik usulleriyle idarenin bütününü kucaklayan sıcak bir insanî

atmosferin muayyen bir programı müessiriyete kavuşturmasıdır. Ne yazık ki milyonlarca insanın ümidlerinin bağlı olduğu programların bahsinde bazı idareciler el'an verimlilik ile insanîyetin telif edilemeyeceği, birini diğere tercih etmek lâzımgeldiği fikrini besliyorlar. Ben şahsan bu şekilde sivrilmiş görüşleri sempati ile karşılarım. Fakat aynı zamanda böyle bir görüşün realist olmadığını ve yeni fikirlere yol vermesi gerektiğine de kaniim. Eğer âmme idaresi ilerliyecekse, objektif ile sübjektif, mihanikî ile psikolojik unsurları bağdaştırmalıyız. Böyle bir gayeye erişmek için verimliliğin tâyininde ölçme tekniği olduğu kadar fertlerin bütün gayretlerini sarfettiren şevkli ve heyecanlı çalışma tarzına ehemmiyet atfetmeliyiz.



XVI

HALKLA MÜNESEBETİN TANZİMİ

İdareciler sık sık özel teşebbüs sahasındaki meslektaşları gibi mal ve hizmetlerini satmak, propagandasını yapmak, ilân etmek imkânına sahip olmadıklarından dolayı dert yanarlar. Bu şikâyetler bilhassa Birleşik Amerika gibi ticaret ve endüstri âleminin ilân ve reklâm için her yıl milyonlarca doların sarfedildiği bir memlekette büsbütün kuvvet kazanmaktadır. İdareciler kendilerinden esirgenen bu hareket serbestisi sebebiyle halkın, ferdî hizmetlerin ne kadar iyi olduğunu bilmediğini iddia ediyorlar. Bu itibarla memurlar morallerini takviye edecek haklı bir takdir fırsatına kavuşacakları yerde, ebediyyen susmağa ve haksız ithamlar altında kalmağa mahkûmdurlar.

Nitekim 1952 yılında İngiltere’de imtiyazlı âmme işletmeleri üzerinde tetkikler yaptığım sırada, Posta İdaresinin ileri gelen idarecileri bu mealde şikâyetlerde bulunuyorlardı. Çok geçmeden İngiliz posta idaresinin telefon ve telegraf işletmesi reklâm yapmak ve halkla münasebet tesis etmek hususunda yüklemiş olduğu ananevî yasağı kaldırdı ve sözü geçen müessese çok geçmeden İngiltere sınırları içinde faaliyet gösteren en büyük ilân vericilerden biri haline geldi. Umumî müşahede ve ifadelere göre, telefon ve telgraf işletmesine karşı halkın rağbeti bu hamleden sonra süratle gelişmiştir. Bu değişikliğe sebep ilâncılığın yapılması mı, yoksa işgörenlerin zihnini işgal eden bir takım endişelerin giderilmesi mi olduğunu katiyetle bilemiyorum. Muhtemel olarak her iki hâdise bu değişikliğe sebep olmuştur.

Özel teşebbüs ile hükûmetin mukayesesi :

Bu dersimde reklâmcılığın önemini tebarüz ettirmekten çok özel teşebbüs ile âmme sahasında göze çarpan bellibaşlı idarî farklar üzerinde duracağım. Malî imkânlarının hudutları dahilinde özel firmalar reklâmcılık ve halkla münasebett sahasında gelirlerinden bir kısmını diledikleri

şekilde sarfetmekte serbesttirler. Böylece hususî firmalar kendilerini tanıtmak ve mallarını satmak üzere her türlü teşebbüse girişmektedirler. Bu hal bazı memleketlerde o kadar yaygın olmuştur ki, asıl rekabet mevzuu, kıymet ve istihsal edilen malın kalitesi değil, ilân yapma tekniğinin tâ kendisidir.

Devlet sahasında durum tam aksinedir. Dünyanın bir çok memleketlerinde hâkim olan kanaat en iyi ifadesini şu cümlede bulmaktadır : «Eğer sağlanan hizmetin nevi iyi ise, halk onu nasıl olsa keşfetmekte gecikmeyecektir; Eğer hizmetin kalitesi düşük ise, en kestirme yol bu hizmeti bütçeden çıkarmaktır. Reklâm ve halkla münasebete taallûk eden bu resmî davranışı izah eden bir çok sebepler vardır. Eğer âmme müesseseleri halkla iyi münasebetler tesis etmek gayesiyle özel teşebbüsten farksız şekilde para sarfetmek ve memur kullanmak imkânına sahip olurlarsa aşağıdaki şikâyetlerin baş göstermesi gecikmeyecektir : 1) Para lüzumsuz yere sarfedilmektedir; 2) Kırtasiyecilik yeni siperler edinmektedir. 3) İdare cihazı haklı tenkitlerden kaçınmanın yollarını aramaktadır; 4) Hâkimiyette bulunan siyasî parti bu gibi programlardan iktidarda kalabilmek için faydalanmaktadır. 5) İdare, dahilî ameliyelerin icrasından doğan mesuliyetler üzerine dikkatini teksif edeceği yerde, reklâm sahasında kıymetli vaktini ziyan etmektedir.

Devletin faaliyet sahasında halkla münasebet konusunda açığa vurulan bu ananevî antipatiye rağmen, dünyanın bir çok memleketlerinde göze çarpan bir değişiklik vukua gelmektedir. Devlet telefon ve elektrik gibi aslında özel teşebbüse ait işletmeleri kurup, idare etmeğe başladıktan sonra, reklâm ve halkla münasebet mevzuunda yaptığı masraflar meşru olarak kabul edilmeğe başlamıştır. Bununla beraber devletin bu gibi masraflara girişmek hususundaki hürriyeti özel teşebbüste olduğu gibi mutlak sayılmaz. Bununla beraber devletin bazı faaliyet sahalarında halkla münasebet, âmme idaresinin meşru ve kanunî bir faaliyeti haline gelmiş ve üst kademe idareciler, bu alanda mütehassısların yardımından faydalanmıştır. Buna misal dışişleri politikası, zabıta ve bayındırlık işleri gösterilebilir. Ancak bu alanda dahi hükûmetin bu tip faaliyeti hâlâ şüphe ve itimatsızlıkla karşılanmaktadır. Şahsen bu şüphenin oldukça haklı olduğu kanaatindeyim.

Halkla münasebet zihniyetine ait teklifler :

Âmme idarecileri, özel teşebbüs sahasındaki meslektaşları gibi reklâm ve halkla münasebetin teessüsü için eşit miktarda paar sarfetmek ve personel kullanmak hususunda serbest olmadıklarına göre, bu engeller

onları ne gibi icraattan alıkoymaktadır? Bu konuda pek çok ihtilâflı görüşün hâkim olduğunu biliyorum; burada sadece şahsî kanaatimi açıklamakla yetineceğim. Her şeyden önce şurasını belirtelim ki, eğer ulaştırma, haberleşme vs. gibi mamullerin veya hizmetlerin reklâmı yapılacaksa ve müstehlikle, halk bu hizmetlerin ifasından dolayı memnun ise, bu takdirde âmme idarecilerine özel teşebbüs sahasından farksız bir hareket serbestisi tanınmalıdır. Âmme idarecisi tıpkı hususî iş adamı gibi ilân vermede ve halkla münasebet tesisinde hür olmalıdır.

Bununla beraber devletin diğer faaliyet sahalılarında hesaba katılan mülâhazalar değişiktir. Hiç kimse polis, sosyal yardım sahasında çalışan memurlar veya sokak süpürgecilerinin basın ve radyo vasıtasıyla mütekâsif bir reklâm faaliyetine girişmelerini tasvip etmez. Bununla beraber şahsî tecrübelerim göstermiştir ki, muayyen bir ilân yapma payı her yerde, her zaman lüzumludur. İkinci Dünya Harbi sırasında başında bulunduğum federal hükûmet müessesesi, eğitim görmüş bahrî personelin tedariği ile halkla münasebetin kurulması için yılda 100.000 dolardan fazla para harcıyordu. Müessesemiz bu maksadı açıkça ve olanca samimiyetiyle Bütçe dairesi ile kongreye izah ederek bunun için gerekli ödeneğin tahsisini rica ediyordu. Bu paranın bize verilmesinin bellibaşlı sebebi, her iki partiyi bu tahsisatın harp gayretlerini sıkılaştıracağına dair ikna edici deliller serdetmemiz olmuştur.

Bu misali zikretmekteki sebep şudur : En başarılı halkla münasebet programları açıkça görülüp, takdir edilebilecek şekilde ortaya çıkarılanlardır. Bu çeşit programlar muhakkak ki kukla kadrolarla, bir takım toptan ödeneklerin arkasında saklı duran neşriyat ve propaganda gayretlerinden daha semereli olmaktadır. Herkesin bu fikrime iştirak etmesini beklemiyorum. Biliyorum ki bilhassa özel teşebbüs sahasında usta bir propaganda üstadının mahareti işleri gizlice ve perde arkasında sevk ve idare etme kabiliyetine bağlıdır. Ancak âmme idarecilerinin takip etmeleri gereken iyi bir halkla münasebet programının anahatlarını çizmeden önce, bu idarecilerin **neler yapmamaları** gerektiğini belirtmekte fayda görüyorum.

Eğer propagandadan maksat herşeyden önce halkın zihnini ve heyecanını muayyen bir davranış veya noktâi nazar lehine meylettirmek mânâsına geliyorsa, aslâ namuslu olmıyan vasıtalara baş vurmamalıyız. Zira unutmayalım ki halk devletten her zaman ticaret âleminden daha üstün ahlâkî standard ve ölçüler beklemektedir. Saniyen, hükûmetin tatbik edeceği halkla münasebet programı, zararlı olacağı yerde müsbet ve tesirli başarılar sağlayacaksa, buna gayri meşru bir aşk gözü ile bakıp işleri aslâ kapalı kapılar arkasında yürütmemelidir. Nihayet basın, radyo, televiz-

yon vs. gibi kitle istihbaratı vasıtalarının istimalinde, hiç bir âmme müessesesi, kendi kendine bir yayın merkezi kurma veya herkese temin edilen hizmet kanallarını taklit etmek suretiyle tekrür yoluna sapsamalıdır.

Şimdi de işlerin müsbet cephesini inceliyelim. Halkla münasebet programının maksadı herhangi bir müessese ve bu müessesenin gayesinin idamesidir. Herhangi bir program, ondan faydalanacak olan iş sahibi ile müşterilere izah edilmelidir. Onun gibi müessesenin gelişmesi de, iş sahibi ile müşterilerin davranış ve dileklerini hesaba katmasına bağlıdır. Şu halde görülüyor ki ortaya çıkan problem irtibat ve haberleşme ile sıkı sıkıya ilgilidir. Eğer bir hizmetten faydalanan müstehlikler fikir ve şikâyetlerini idareye aksettirmeye muvaffak olamazlarsa idare körü körüne hareket edecektir. Eğer idare müstehliklerle müessir bir şekilde haberleşmezse, müstehlikler idareye lâkayd, ilgisiz, verimsiz ve anlayışsız göz ile bakacaklardır. Halk böyle bir düşünce yoluna saptıktan sonra, ilgili programın idamesi gerçekten şüpheye düşmüş demektir. Kanaatimce yaşamağa devam etmek bir yanda refah ve istikrara, öte yandan ölüme karşı koymağa bağlıdır. İrtibat ve haberleşme vasıtasıyla gerçekleştirilen halkla münasebet, bir programı ölüme karşı koruduğu gibi onun hayatiyetini de arttırmaktadır.

Lüzumluluğuna kani olduğum ikinci safhaya gelince, eğer haberleşme ve irtibata geniş çapta yer verilecekse, iki şartın tahakkuku elzemdir. Bir müessesede çalışan ve en mütevazı ücreti alan memur ve müstahdem dahil herkes, sağlanan âmme hizmeti ile müşteriler grubu arasında teessüs eden iki yönlü seyriseferde bir mutavassıt rolü benimsemelidir. Bu tavassut ameliyesinde üst kademe idarecileri liderliği ele alıp, maiyetlerindeki memurların bu yolda hareket etmeleri için teşvik etmelidir. Halkla münasebetin kurulması, personel ve teşkilâtla birlikte üst idarecilere düşen en önemli mesuliyet konusudur. Bu mevzu, bir yardımcıya güvenle havale edilip üzerinde fazla duraklamak icabetmiyen bir şey değildir. Halkla münasebet hiç şüphesiz, geniş programların tatbiki sırasında kurmay müte-hassıslarına ihtiyaç göstermektedir. Ancak bir veya iki kişi bu işin başa-rılmasına kâfi geleceği gibi, bu uzmanlardan karar vermeğe yetkili birer idareci sıfatıyla değil, müşavir olarak faydalanmalıdır. Bu mülâhazalardan çıkaracağımız netice bize halkla temas bakımından son derece önemli bir prensip kazandırmaktadır : Halkla münasebet; ilân vermek, reklâm veya mülâkat yapmak, dikkati çeken ayrı ayrı programların tahakkuku demek değildir; aksine, halkla münasebet, üst idarecilerin, yerinde güdülen siyaset ve usullerle, müessesenin idamesi ve nüfuzunun arttırılması gayesiyle, tahakkukuna çalıştığı şümüllü bir plândır. Bu şümüllü plânı tesirli bir hale koymak için bazı şartların tahakkuku lüzumludur :

1 — İdarenin felsefesi şeklinde tavsif edebileceğimiz tek ve müstakar bir programın mevcudiyeti zaruridir.

2 — Teşkilâta vazifeli bulunan herkes, bu programın plânlaştırılmasına iştirak etmiş ve bu programın isabetine kani olmuş bulunmalıdır.

3 — Bu program üst kademe idareciler tarafından hazırlanarak muhtelif kademelere doğru yayılmalıdır. Programın hazırlanmasında kurmay uzmanlarından sadece istişare ve tavsiye yolu ile faydalanılmalıdır.

4 — Halkla münasebetin ideal programı herşeyden evvel müessesenin memurları tarafından tatbikata konulacaktır, öyle ki «halkla münasebet» ve «İdarenin güttüğü siyaset» müterafik mefhumlar haline gelecektir.

Yerinde bir irtibat ve haberleşme sistemini mümkün kılan ikinci şart, uygun vasıtalaradır. Halkla münasebeti tesis edecek olan vasıtaların başında basın yolu ile yapılacak reklâm ve ilân, kısa hikâyeler ve kitaplar, radyo ve televizyon, nihayet daha kuru yıllık ve aylık raporlar gelmektedir. Bütün bu vasıtalar hiç şüphesiz yerinde kullanılmak şartıyla mühimdir; onlardan bahsetmemin sebebi halkla münasebet programının ana gayesi ile ancak tâlî derecede ilgili olmalarıdır. Halkla münasebet programında bize rehberlik eden en önemli prensip, müessesenin idamesi ile her memuru programa dahil etmektir. Görülüyor ki bu ana prensibe kıyasla teknik meseleler gerçekten ikinci plânda kalmağa mahkûmdur. Bir çok hallerde devlet memurlarının halkla münasebet fikrini sathî anlayışla kucakladıklarını müşahede ettim. Bu tip idarecilere göre; kendi isimleriyle, başında buldukları programın adı, gazetelerde ne kadar çok geçerse, başarıları o nisbette artmaktadır. Bu düşünce tarzı tipik bir «gazete kargası»nın halkla münasebet hakkındaki görüşüdür. Bu çeşit idarecilerin halkla temas bakımından en kötü bir müşavir olduklarını belirtmeğe hacet yoktur. Bir idareci; reklâmı başarıdan tefrik edemediği zaman, fazla neşriyat yapmanın, sadece hücumu uğramak için müsait bir hedef teşkil ettiğini acı tecrübeler yolu ile öğrenmeğe mahkûmdur. Böyle bir idareci ergeç fazla propagandanın müfrit olduğu kadar zararlı olabileceğini ve halkla münasebetin, bazen, fazla gürültü yapacağı yerde, susmasını bilmekten ibaret olduğunu bellemelidir. İşte bu sebepler dolayısıyla, halkla münasebet ve reklâm arasında kesin bir sınır çiziyorum. İdarenin, güttüğü siyaset ve program olarak halkla münasebeti haberleşme vasıtalarının istismarı şeklinde kurulmak istenen halkla münasebet tarzından apayrı bir hüviyet taşımaktadır.

Halkla münasebet programının geliştirilmesinde uygulanacak pratik tedbirler :

İfade ettiğim şu fikirlerle, devletin tatbik ettiği her idarî faaliyetin,

halkla münasebet programı ile desteklenmeğe muhtaç olduğunu açıkça tasrih etmeğe çalıştım. Bu konuda yapılacak münakaşa, halkla münasebet programının ihdas edilip edilmemesi noktası değildir. Daha önceden belirttiğimiz gibi bir müessesenin yaşamağa devam etmesi, sıkı surette halkla münasebetin kurulmasına bağlıdır. Asıl üzerinde durulmağa değer mesele istenilen programın nevi ve onu sağlamanın çareleri. Bu suallerin birincisini kısmen aydınlatmağa çalıştım, şimdi de ikincisini inceliyelim.

Bu tahlil gösterecektir ki, bundan önceki derslerden münakaşa ettiğimiz hemen her mevzu şümüllü bir halkla münasebet programına dahildir. Böylece halkla münasebetin her şeyden önce bir noktai nazar, bir çeşit felsefe, bir görüş, bütün idarî vetireyi içine alan geniş bir mevzu olduğutarzındaki iddiamız teyid edilmiş olacaktır.

Vaktin darlığı ve bu sahada pratik hareket etmenin zarureti dolayısıyla, sadece. devletin, daha önceden bir halkla münasebet programına sahip olmadığı sahada takip etmesi gereken anahatları çizmekle yetineceğim.

1. Baş idarecinin makamına bağlı bir kurmay yardımcısı halkla münasebet konusunda müşavir olarak vazife görmelidir. Eğer ilgili müessese, millî çapta, meselâ telefon sistemi gibi, geniş ameliyelerin ifasını gerektiriyorsa, halkla münasebetin kurulması için müstakil bir daire ihdas edilmelidir. Bu dairenin başkanı, özel teşebbüs sahasında bulunan büyük bir şirketin halkla teması sağlamakta mükellef ikinci başkanının mevküne tekabül edecektir. Halkla münasebeti tesis etmekle görevli baş idarecinin bundan gayri kaç memura ihtiyacı olduğunu kestirmek hayli güçtür. Bu mesele daha ziyade müessesenin tipi, iş hacminin eb'adı ve programın başarılması için halkın göstereceği anlayışla, idarecilerin göstereceği tezgâhtarlık kabiliyetine bağlıdır. Bundan başka halkla münasebet programının kesafet derecesi, yine programın çeşidine göre değişmektedir. Telefon işleri, işçi istatistiklerine nisbetle daha kesif ve şümüllü bir halkla münasebet programını gerektirmektedir. Umumiyetle şu kaideye riayet etmekte isabet vardır : Halkla münasebet işleriyle meşgul kadro dar tutulmalıdır; kemiyet yerine keyfiyete değer verilmelidir; işler mümkün mertebe dışarıda mevcut vasıtaların yardımı ile başarılmalıdır; kurmay uzmanlarının faaliyeti; düşünmeğe, istişare etmeğe, tasarlamağa, danışmağa. toplantılar tertiplemeğe ve başkalarını yetkili kılmağa hasredilmelidir.

Üst kademe kurmay yardımcısı; müesseseleri idare etmek hususunda pratik tecrübe sahibi olmalıdır; Bu, daha çok, müesseseyi, ekip hâlindeki çalışma usulü ile idare etme zaruretinden ileri gelmektedir. Bu uzman, aynı zamanda müessesenin zayıf ve kuvvetli taraflarını öğrenmek zorunda-

dır. Böyle bir anlayışın, onun idareci kabiliyetini arttıracığına şüphe yoktur. Eğer baş idareci; ekonomik ve sosyal meseleler ile, menfaat gruplarının münasebetlerini ve idari felsefeye taallük eden bahislerde kendi noktai nazarını yürütemeyecekse, istihdam edilmeğe değmez. Aynı zamanda, bu uzman, basın ve radyo gibi çeşitli istihbarat vasıtaları hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Bu sahada bilhassa şu iki meseleyi başarabilecek ihtisas sahiplerini tanıması gerekir : Özel bir maksadın gerçekleştirilmesi için en uygun vasıtayı sağlayacak olan kimse; yardıma lüzum görüldüğü hallerde, istihbarat sahasının dışında muayyen bir maksadı destekleyebilecek nüfuz sahibi kimseleri.

Eğer bu sahada karar alma kabiliyetiyle temayüz etmiş bir şahıs ile meselâ geçmişte gazetecilikte tecrübe edinmiş şahıslar arasında bir tercih yapılacaksa, birinci talibi seçmekte daha büyük isabet vardır. Zira bu tip bir kimse eksiklerini, ikinci talibe nazaran daha kolaylıkla telâfi etme imkân ve kabiliyetine sahiptir. İdeal olan uzman, pek tabii, hem meslekî ihtisas, hem de karar verme kabiliyetine sahip olmalıdır.

2 — Halkla münasebet işlerini gerçekleştirecek olan idarecinin vazifesi, bir katalizör gibi hareket etmektir. Çünkü bu şahıs doğruluğuna inandığı görüşünü, müessesenin her daire ve şubesine kabul ettirmek zorundadır. Bunu teşkilâtın üst kademesinde yer alan görevliler sık sık toplantılara çağırarak suretiyle yapar. En yakın münasebeti, müessesenin personel dairesi başkanı ile temadî ettirmelidir, çünkü daha önceden belirttiğimiz gibi, bu makam başarılı bir halkla münasebet programının gerçekleştirilmesi için en fazla nüfuz sahibi olan kanaldır.

Halkla münasebet işlerini tedvir eden uzman, her daire başkanını ve her memuru, güdülen siyaset ve alınan kararları müessesenin idamesi ve nüfuzu ile ilgili olarak tartmaya ikna etmelidir. Diğer taraftan müessesenin maksat ve stratejisine zarar getirebilecek hâdise ve olup bitenleri de dikkatle takip etmelidir. Farzedelim ki bir müstehlikler grubu muayyen bir hizmet karşılığında ödedikleri ücret bahsinde bir indirme talep ediyor. Üst kademe idarecilerin yapacağı bir toplantıda, muhtelif daire başkanlarına aşağıdaki suallerin tevcih edileceği muhakkaktır. Malî işlerden sorumlu olan idareciye : Bu talebin kâr üzerindeki tesiri ne olabilir? Personel dairesi başkanına : Bu talep işgörenlerin ücret ve morali üzerinde ne gibi tepkiler yaratabilir? Faal hizmetlerden sorumlu idareciye : Bu talebin hizmet ve servisler üzerindeki tesirini nasıl tahmin edersiniz? Nihayet bir mesele daha kalır : Bu talep, müstehliklerin davranışı ile yasama organında yaratacağı akislerle ilgili olarak ne gibi bir mahiyet taşır? Bu sonuncu soru bahsinde ihtisas sahibi olan, halkla münasebet uzmanıdır. Ancak şu noktayı aslâ hatırımızdan çıkartmayalım : **Halkla münasebet**

uzmanı yukarıda sıraladığımız diğer suallerle meşgul olmadıkça, vazifesinde muvaffak olamaz.

3 — Halkla münasebet konusu en tesirli bir şekilde ilgili müessesenin memurları tarafından yayılır. Bunun sebepleri çeşitlidir. 1) Eğer işgörenlerin morali yüksek ise, daha iyi hizmette bulunacaklardır. İyi hizmet ise, müstehliklerin sağlanan hizmeti ölçmek hususunda kullandıkları en mükemmel mihenk taşıdır. 2) Bir müessesenin en iyi reklâmı, memnun ve tatmin edilmiş memurlarıdır. Eğer bir müessesenin morali yüksek ise halk bunu ergeç öğrenip neticelerini takdir edecektir. Buna karşılık ilgili müessesenin halkla münasebet tarzı zayıf ise, bu hal ilân, reklâm ve diğer vasıtalarla gizli tutulamaz. İşte bu sebeptir ki halkla münasebet uzmanı ile personel dairesinin başkanı sıkı bir işbirliği yaparak müessesenin baş idarecisini desteklemelidir. Böyle bir işbirliği uzun vâdeli, başarılı bir halkla münasebet programının temeli sayılır.

Netice :

Muayyen bir vaziyette alınacak karar ve takip edilecek hareketler belli olunca, ihtiyar edilecek tedbir ve vasıtalar meselesi kısmen kendiliğinden hallolunmaktadır. Halkla münasebet, idareye, başa oturtulan bir şapka gibi ilâve edilecek bir nesne değildir; aksine, halkla münasebet bir müessesenin sevki idaresinin bütününe taallûk eden cevherin tâ kendisidir. Bu sebeple halkla münasebet, sadece bir reklâm vasıtası, bir gösteriş veya alâyişten ibaret değildir. Bu saha, bir müessesenin idamesine ait strateji ve felsefedir. Sağlam bir halkla münasebet programı, kötü durumları örtbas etmek veya sonradan hile olduğu anlaşılan bir takım geçici başarılarla baş vurmak yollarına sapmamalıdır. Halkla münasebet programı, her zaman uzun bir istikbale doğru bakarak menfaat sahiplerinin itimadına lâayık olmalıdır. Bu menfaat sahipleri, idare, yasama organı, işgörenler ve müstehliklerdir.

Devletin faaliyet sahasında çalışacak olan halkla münasebet uzmanlarının eğitimine büyük ihtiyaç vardır. Bu işleri başaracak kimselerin adedi son derece mahduttur. Fakat onları kifayetli bir şekilde yetiştirmek herhalde zahmete değer.

XVII

BÜROKRASİ İFRATLARININ GİDERİLMESİ

Bu dersimde Fransızların «exces de pouvoir» tâbiriyle vasıflan-
dırdıkları «Salâhiyet tecavüzü» denen unsura temas etmek niyetinde de-
ğilim. Bu hal belki de bürokrasinin yaratmış olduğu problemin bir kısmını
teşkil eder, ancak biz bununla meşgul olacak değiliz. Kasedtiğim fikir,
aşırı kırtasiyecilik dolayısıyla tatmin edici bir başarı sağlayamamak mese-
lesidir.

Temas etmek istediğim dâva, devlet idaresinde ve bilhassa geniş çaplı
teşkilâtlarda, işlerin, hangi sebep dolayısıyla, gittikçe yavaşladığı, karış-
tığı, girift bir hale geldiği ve bazen mutlak bir çöküntüye doğru gittiği
noktası etrafında toplanmaktadır. Bu sıkıntılı olduğu nisbette mühim bir
meseledir. Bilindiği gibi, müessir âmme idaresi, başarılan sosyal refah de-
recesine geniş ölçüde tesir etmektedir. Bu itibarla bazı programların, hat-
tâ devlet mekanizmalarının neden bir çıkmaza saptıklarını, uzun müddet
niçin ıslah edilmeden işlediklerini ve bunların müterakkî ve uyanık bir
hale gelmesini önleyen engellerin nelerden ibaret olduğunu tetkik etmek
vazifemizdir.

Bir bakımdan bu meseleyi, halkla münasebet konusunun bir devamı
olarak ele almak mantikî bir harekettir. Bununla beraber konuyu haklı
gösterecek özel gayretlere ihtiyaç yoktur. Bürokratik zaafılar âlemşümü-
dür ve muayyen şartların bulunduğu her yerde karşımıza çıkmaktadır.

Bürokrasinin mânası :

Bürokrasi tâbiri bir kaç mânada kullanılmaktadır. Bu konu hakkında
yazılı ve yapıcı bir şekilde düşünecek olursak, kullanılan mânalardan
hangisini kasedtiğimizi açıklamalıyız. Bazılarına göre bürokrasi; âmme
idaresini tavsif için istimal edilen diğer bir tâbirdir. Bu terimi bu kadar
geniş ölçüde kullanmak istemediğimi hemen belirteyim. Daha başkaları
bu tâbire devletin bilhassa ekonomi alanında yapmış olduğu müdahalesini

tenkid etmek üzere başvururlar. Bu mânâyı da kassetmediğimi ilâve etmeliyim.

Biz burada bürokrasi terimini teknik veya ilmî bir mânada kullanıyoruz. Bu anlayışa göre; bürokrasi, halkla temas ve dahilî idare bakımından donmuş nizam ve kaidelere riayet eden, hiyerarşiye tâbi olan, meslekî elemanlar ihtiva eden, ihtisaslaşmış bir teşkilâttir. Bu mânadaki terimi her türlü programa tatbik etmek mümkündür. Bu program, âmme veya özel teşebbüs sahasında olabildiği gibi, kâr esasına da istinad edebilir, ufak veya geniş, lâik veya dinî bir karaktere de sahip olabilir. Bürokratik bir teşkilâtın farik vasıfları, elâstikiyetsizlik, katılık ve insanî bir duygu ve karşılık noksanlığıdır.

Birleşik Amerika'da devletin bürokratik ifratları mevzuunda pek çok söz söylenmektedir. Bu sahadaki şikâyetler endüstrinin, işçilerin, üniversitelerin, kiliselerin veya hayır cemiyetlerinin saplanmış olduğu ifratlardan kat kat üstündür. Oysa ki, devletin işlemiş olduğu bu suçlar eskisine nisbetle çok daha hafiftir. Buna dair bir misal verelim : Bir kaç yıl önce Birleşik Devletlerin en geniş ticaret şirketinde bağıgösteren bürokratik ifratlar konusunda bir tetkik yapıyordum. Bu arada her nereye gittiysem, hep yüksek kademeli memurlardan şu cevabı alıyordum «Evet, bürokrasi cesametın tabîi bir neticesidir; bu şirkette de mevcuttur; bize idareci olarak düşen en mühim vazife, bu halin artmamasına itina etmektir». Bütün muhataplarım bürokrasiyi kontrol altında bulundurabileceklerine güveniyorlardı, fakat işin esasına bakılırsa, bu problemin kendilerini diğer bütün meselelerden daha fazla üzdüğü gün gibi aşikârdı. Kendilerine bürokrasinin neden fitrî bir problem olduğunu sorduğum vakit, bana sık sık cesamet, ihtisas, kıdem, sendikalar, hükümet nizamnameleri, liderlik noksanlığı, iş tasnifi, devrî terfiler, ücret cetvelleri ve memurların ancak verildiği ölçüde iş yapmaları gibi güçlüklerden bahsediyorlardı. Mevcut meseleyi en iyi bir şekilde ifade edecek olan tek bir kelime sorduğum zaman, daimî olarak tekerrür eden tâbir «kaideler» olmuştur. Şikâyetlerin hepsi teşkilât kaidelerinden, kıdem ve memuriyet teminatı kaidelerinden, idareye sendikalar tarafından zorla kabul ettirilen kaidelerden, hükümet nizamnamelerinin yüklemiş olduğu kaidelerden, çok kademeli ve taşra teşkilâtı olan geniş bir müessesenin idaresi için lüzumlu olan kaidelerden neşet ediyordu.

Bürokrasi nasıl tesis edilir?

Eğer bürokrasi bizim ve dostlarımızın başına gelmemesini arzu ettiğimiz kötü bir inkişaf ise, bu hâdisenin mahiyetine, sebeplerine ve ilgili

olduğu münasebetlere dair daha kesin bilgilere kavuşmamız gerekir. Bu sebeple ilk önce mahzur doğurabilen bürokratik bir durumu nasıl teşhis edeceğimiz meselesini ele alalım.

Bu konuda baş vurduğumuz kıstas indî olup, dünyanın muhtelif memleketlerine göre değişmektedir. Dünyanın her tarafında vazife gören idareciler, bir takım ideal şartlara inanıp, onları aramaktadırlar. Kullandığımız kıstas, bu şartları açıklamaktadır. Bu kıstaslar nelerdir?

- 1 — Halk umumiyetle süratli hizmet ister. Haklı veya haksız şekilde herhangi bir gecikmeyi mazur görmedikleri hallerde, bekletilmekten hoşlanmazlar. Lüzumsuz gecikmelerin vukuu bürokrasinin zuhuruna işaret etmektedir.
- 2 — Halk alınan kararların sebeplerini ve icra edilen ameliyelerin kaidelerini anlamak ister. Eğer tatbik edilen kaideleri çok sayıda olup karışık bir mahiyet taşıyorsa ve memurlar bunların sebebini muğlâk bir şekilde izah ediyor veya bunu hiç bir şekilde izah etmiyorlarsa, halk bürokrasiden şikâyet etmeğe başlar.
- 3 — Halk değişmez kaideler veya bir takım şahsî kaprişlere dayanan keyfî hareketler yerine makul kararlar ister. Elâstikiyet üzerinde ısrar etmesinin sebebi, çok kere makul kararların başka türlü istihsal edilmemesidir. Eğer bir memur elinin kolunun bağlı olmasından şikâyet eder ve inandığı bir hizmet veya kararı ifa edememekten dolayı teessürünü bildirirse, bürokrasinin bir ifratı ile karşılaşmış bulunuyoruz demektir.
- 4 — Halk bir memurdan diğerine havale olunmak ve «Diğer arkadaşlarımı görün» sözüne muhatap olmaktan hoşlanmaz. Halk mesuliyeti başkası üzerine atmayan, otorite sahibi memurlarla iş görmek arzusundadır. Mesuliyeti başkasına devretmek bürokrasinin en âlemşümül kusurlarından biridir.
- 5 — Halk, işlerin iktisadî bir şekilde görülmesini ister. Bir kişinin kolaylıkla başa çıkabileceği bir işin iki, üç veya dört kişi tarafından yapıldığına şahit olmaktan nefret eder. Halk fazla memur kullanmanın tevliid ettiği masrafların daha yüksek vergi nisbetleri şeklinde kendi sırtına yükleneceğini bilir.
- 6 — Halk işlerin karışık ve lüzumsuz bir tarz yerine basit ve tesirli bir şekilde görülmesini ister. Halk karışık şekillerle kırtasiyecilikten nefret eder ve usullerin sade ve kolaylıkla kavranılabilecek bir mahiyet taşımasından hoşlanır. Fuzulî usuller mânasına gelen aşırı kırtasiyecilik hiç şüphesiz bürokratik bir idarenin en fazla tenkid toplayan veçhesidir.

- 7 — Halk insan gibi muamele görmekten hoşlanır. İnsanlar nezaketle hitap edilmekten ve memurların kendilerine karşı sempatik davranıp, meselelerine karşı alâkadar olmalarından zevk alırlar. Memurların karşılık vermeyecek kadar cansız yahut da nezaketsiz ve kaba olduğu hallerde, halk acı acı bürokrasiden şikâyet etmektedir.
- 8 — Halk anlaşılması güç mütehassıslar yerine, sözü kolaylıkla kavranılabilen sade ifadeli kimselerle konuşmak ister. Bu itibarla haberleşmenin kolaylığı arzu edilen bir şarttır, aksi de bürokrasinin bir ifratı sayılır. Devlet mekanizması dahilinde yapılan muhaberenin kurulduğu, insanî duygulardan uzaklığı, dünyanın her tarafında serzenişlere yol açmaktadır. Halkla temasa geçen bazı memurlar da aynı hal dolayısıyla tenkide mâruz kalırlar. Şu halde varacağımız kaide şu olmalıdır : Eğer uzmanların halkla teması zarurî ise, kendilerinin kolaylıkla anlaşılmaları için, onları özel bir eğitime tâbi tutmalıyız.

Bu listede sıraladığımız meseleler bütün şikâyet konularını içine alıp almadıklarını bilmiyorum. Bununla beraber bize bu meselenin tartışılmasında, halkın bürokratik ifrat olarak vasıflandırdığı meselelerin mahiyeti ve programlarımızın tatbikatı sırasında kaçınılması gereken noktaları hakkında, açık bir fikir vermektedir. Halk umumiyetle serî hizmet, anlaşılan kaide ve nizamlar, elâstikî bir idare, doğrudan doğruya hareketler, tasarruf, basit usuller, insanî muamele ve haberleşmede beşerî bir taraf araştırmaktadır. Bu özelliklerin bulunmadığı üstelik zıd şartların hüküm sürdüğü yerde, halk bürokrasiden şikâyet etmeğe başlar.

Bürokrasiyi meydana getiren âmiller :

İdarede fuzulî bir ihtiyat ve lüzumsuz kırtasiyeciliğe yol açan sebepler nelerdir? Bu şartların ıslah edilmesi için, belirttiğimiz mahzurlu şartlar hakkında kesin bir fikir sahibi olmamız gerekir. Bu meseleyi mümkün mertebe geniş bir anlamda cevaplandırmağa çalışacağım; ancak bu alanda henüz pek çok araştırma faaliyetinin yapılması gerektiğini unutmayalım.

Yaş. Bir müessesenin yaşı bürokrasiyi yaratan bir âmil midir? Acaaba eski müesseselerin hepsi bürokratik, yeniler ise elâstikî ve terakkiper-ver midir? Cemiyetin organik bir nazariyeye göre geliştiği fikrinde olanlar meselenin bu veçhesine değer verirler. Müessese eskidikçe, artan nisbette bazı ananeler de inkişaf ettirmiş olması muhtemeldir; değişmez fi-

kirler ve usullere dayanan kuvvetli gelenekler ise bürokrasiyi yaratan bellibaşlı faktörlerden biridir.

Bugüne kadar bu mevzu hakkındaki bilgi; daha ziyade biyologlardan ve inkişafı inkiraz hakkındaki biyolojik bilgileri sosyal uzviyetlere tatbik etmiş olan sosyal ilimlere mensup bilginlerden gelmektedir. Eldeki deliller beni şu mülâhazalara sevketmektedir :

1 — Diğer uzviyetler gibi müesseseler bir inkişaf ve inkiraz devresini geçiriyorlar. Olgunlaşma safhası başladıktan sonra temayül elâstiki olunan bir değışmezliğe doğru kayar ve bürokratik ifratlar daha erken safhalara nisbetle fazladır.

2 — Bununla beraber eski müesseselerin her zaman bürokratik zaaf- larla mücehhez ve yenilerin bu gibi hususlardan muaf oldukları iddiası her zaman vârid değıldir. Mevcut durum eski müesseselerde elâstikiyet- sizliğe doğru bir **temayülün** bulunduğuna işaret etmektedir. Bu temayül serbest irade izharı ile kısmen giderilebilir. Bazı yeni müesseseler yukarıda belirttiğimiz şekilde bürokratik mahzurlar ihtiva ederler, bazı eski müesseseler ise bu nevi malûliyetten kısmen muaf kalabilmişlerdir. Bi- rinci ve ikinci mülâhaza arasında görünen tenakuzu üçüncü mülâhazamızda aydınlatmağa çalışacağız.

3 — Herhangi bir müessese, yaşına bakmaksızın, bir takım bürokratik ifratlara sapabilir, bu kusurların giderilmesi bilâhare makul bir idare me- todü ile mümkündür. Bu alandaki araştırmaların bir öncüsü sayılan RAY- MOND PEARL, **eski gelişme devrelerine yenilerin eklenebileceğini** isbat etmiştir; böylece, anlaşılıyor ki, bürokratik ifratları izah eden bellibaşlı faktörler arasında yaş mühim bir rol oynamamaktadır. Bununla beraber PEARL bir olgunluk ve katılık yerleştikten sonra yeni bir enerji akımını sağlayan ancak iki âmilin bulunduğu hususunda bizi ikaz etmektedir. Uz- viyetin bünyesinde veya muhitte bir değışiklik cereyan etmelidir. Umu- miyetle muhitteki değışikliğin vukuu, bir bünye değışikliğinin cereyan et- mesi için şarttır.

Cesamet. Cesametın, bürokrasinin gelişmesi üzerindeki tesiri, uzvi- yetin yaşından çok daha mühim bir faktördür. Geçen derslerimizde bu me- seleye enine boyuna temas ettiğim için ilâve edecek fazla sözüm yoktur. Bir idarî teşebbüs ne kadar genişler ve yayılırsa, değışmez kaide ve ku- rulmuş nizamlara karşı olan ihtiyacı o nisbette artar; bu hal ise memur ve işgörenlerin resmileşmesini intac eder. Bir teşkilâtın bükülmez, eğilmez bir karaktere kavuşmadan genişleyip, yayılabileceğini iddia eden kimse, konuştuğu mevzua hâkim değıl demektir. İdare ilminde bundan daha mü- him bir düsturun mevcut olup olmadığında tereddüdüm var : **İdarî ünite-**

ler yüz yüze karşı teması sağlayabilecek kadar küçük olmalıdır; bu üniteler lidere, müfettiş ve iş başındaki memurları ile şahsen çalışabilme imkânını sağlamalıdır.

Kanunî şekilperestlik. Bürokratik gecikme ve bükülmezliğin belli-başlı sebeplerinden biri de, müfrit bir kanunî şekilperestliktir. Bu tâbir-den maksat; idarî vetireye tatbik edilecek teferruatlı nizam ve usullere mütemayil olan hukukçuların hâkimiyetidir. Bu mevzua IV üncü derstimizde temas ettiğim için tekerrürde bulunmıyacağız. Sözlerimi hulâsa etmek için şunları diyebilirim : Bürokrasiden kaçınmak isterseniz, idarî vetireye hukukî değil idarî zihniyeti hâkim kılınız.

Sendikalizm. Bürokratik müşküllerin diğer bir sebebi müessesevî bir programın çerçevesi dahilinde tatbik edilen müfrit bir ayrılık ve muhtariyet rejimidir. Sendikalizm tâbiri ile sendikalistlerin siyasî fikir ve programlarını kastetmiyorum. Gayem sadece onların kanaatinin ibr mahsulü sayılan idarî neticelere işaret etmektir. Fikrimizi şu yolda ifade edelim : İyi bir idare bütün unsurların çalışmadan, mükemmel bir halita vücuda getirecek tarzda işlemeyle tahakkuk eder; sendikalizm nefse yeterlik ve ehemmiyet vermesi dolayısıyla, tam aksi istikamete doğru gelişmektedir. Bu bakımdan sendikalizm felsefî anarşizm ile sıkı bir yakınlık beslemektedir. Meselâ, devlet memurları arasında kendi haklarını koruma temayülü mevcuttur; bu davranışlarında fazla ileri gittikleri zaman, aynı müessese içinde başkaları ile işbirliği yapma imkânlarını bizzat baltalamış olurlar. Böyle bir temayül müesseseyi yine bürokratik ifrata doğru götürmektedir. İşte devlet hizmetinde müşahede edilen sendikalist temayülünü bu mânada anlıyorum.

Bürokratik ifratlara yol açan bütün âmillere temas etmiş değilim. Sadece bahse değer bulduğum için yaş, cesamet, kanunî şekilperestlik ve sendikalizmi tebarüz ettirmekle yetindim. Bunların dışında kalan bir faktöre daha temas edelim Bürokratik katılık, teşkilât ve metod uzmanları işbaşındaki memurlar üzerinde lüzumundan geniş bir otorite kullandıkları zamanda ortaya çıkar. Bu gibi şartlar altında gelişen sunî çocuk mihanikî bir oyuncak gibi yürüyebilir, fakat aslâ gülmeyi ve oynamayı beceremez. Hepimiz kâfi derece insanî bir liderlik olmaksızın, lüzumundan fazla resmî teşkilât ve usullerin, bir nevi bürokrasiye şekil verdiğiine şahid olmuşuzdur.

Listeyi uzatmakta sebep yoktur; sözlerimize şunları ilâve edebiliriz : İdareye has olan her iyi şey ifrata götürüldüğü takdirde, bürokratik bir uyumsuzluğa yol açmaktadır. Bu sadece teşkilât ve idare bakımından değil, personel ve malî idare, zaman ve hareket etüdları ve diğer bütün ih-

tisas şubeleri bakımından variddir. Bu iddiamız neden doğrudur? Çünkü iyi veya kötü her çeşit idare ifrata götürüldüğü takdirde, halk ve memurlar arasında şikâyetlere sebep olmaktadır. Nihai bir tahlil bize gösteriyor ki, bürokratik ifratlar doğrudan doğruya bir muvazene yokluğunu aksettirmektedir.

Bürokratik zaafaların düzeltilmesi :

Hyde ve benim tarafımdan kaleme alınan «Büyük Şirketlerde Bürokrasi ve Vesayet Sistemi» adlı monografide kusurların giderilmesine ait geniş bir yer ayrılmış bulunmaktadır. Burada konuların ancak kısa bir özeti vereceğim. Bazı şartlar tahaddüs ettiği takdirde, bürokrasinin zuhuru tabii sayılır. Şu halde ya muhitte bir değişiklik yapılmalı, veyahut da muayyen bir program dahilinde göze batan idarî mahzurların giderilmesine çalışılmalıdır. Sonuncu tedbiri tahakkuk ettirebilmek için ilkönce bürokrasinin hangi sebepten dolayı vukua geldiğini bilmeğe, saniyen müsbet bir liderliğe ihtiyaç vardır. Bürokrasi bazen bir programı ezen cansız bir siklet şeklini alabilir; bu takdirde bu istenmeyen temayülü arzu edilir bir istikamete doğru yöneltmek müsbet bir kuvvete, liderliğin otoritesine düşmektedir. Bu problem iki şekilde ele alınabilir : Birinci yol personel metodlarından, ikincisi teşkilât ve liderlikten faydalanır. Bundan başka şümüllü bir halkla münasebet programının geliştirilmesi de elzemdir; zira içe doğru kapanıklığı önlemenin bir çaresi de başkaları ile olan dış münasebetlere değer vermektir.

Netice :

Bürokratik ifratlar dünyanın her tarafında baş gösteren ciddi bir problemdir; bu mesele hakkındaki bilgimiz dâvayı başarılı bir şekilde halledecek derecede tertipli ve güvenilir cinsten değildir. Bürokrasi kuvvetli ananeler, kuvvetli doğmalar, büyük cesamet, fazla otorite tekâsüfünden gıda alır. Bu üç faktörü münferiden tetkik ettiğimiz takdirde, ne göreceksiniz?

An'ane, Hindistan gibi bir memlekette kuvvetlidir; cesamet, Birleşik Devletlerdeki hayata hâkim bir özelliktir; otoritenin tekâsüfü ise Sovyetler Birliği gibi Komünist rejimlerde göze çarpmaktadır.

Bürokratik zaafaların sebep ve teşhisine dair olan bilgi kolaylıkla ictisab edilmez, fakat bir kerre sebeplerine nüfuz ettiniz mi, bu meseleyi müsbet bir şekilde halletmek üzere bir adım atılmış olduğunu hissedersiniz. Meselâ yaş meselesini ele alalım. Eğer eski müesseselerin donmuş ka-

lıplarına karşı hiçbir çare olmazsa, ufkumuz hayli karanlık sayılırdı. Fakat bereket versin bu faktörlerle başa çıkabilmek üzere bazı yapıcı tedbirlere müracaat etmek kabildir. Cesamet hariç, diğer faktörlerde de buna benzer imkânlar mevcuttur. Cesamet bahsinde âzamî bir haddin bulunduğu kanaatindeyim; bu âzamî had geçildikten sonra liderlik kırtasiyeciliğın tesirlerini önlemek için hangi teşebbüslere girişirse girişsin , bürokratik zaafıarla karşılaşılmamasına intizar etmeliyiz. Fakat size şunu da itiraf zorundayım ki aynı şekilde tecrübeli diğer şahıslar benim bu kanaatime istirak etmiyorlar. Onlara göre doğru idarî metodlarla liderlik tatbik edildiğı takdirde, bir teşebbüsün cesametini tahdid etmeğre lüzum yoktur.

Ancak bu mevzuu felsefî bir tartışma haline sokmak niyetinde değilim. Bugün kâfi derece felsefî mülâhazalar serdettik. Sözlerimi bitirirken olanca kuvvetimle tekrar ediyorum ki, bürokrasi, pratik bir problemdir ve pratik problemin mahzurlu tezahürlerini gidermek üzere elimizde çeşitli imkânlar mevcuttur.

XVIII

İDARİ PROGRAMLARI GERÇEKLEŞTİRME HUSUSUNDA YAPILACAK İŞLER

Dersin son bahsine gelmişken, müşterek mesleğimiz olan âmme idareciliği üzerinde bir nebze duralım. Âmme idaresi mevzuunda ciddî bir düşünceye dalarsak, bu geniş cereyan içersinde durumumuzu daha iyi görür; bunun, alması gereken istikameti, daha kesin şekilde kestirir ve bu arada rastlanacak engelleri daha iyi tesbit ederiz.

Âmme İdareciliğinin son zamanlarda hayati bir ehemmiyet kazanmasına sebep şudur : Eğer idare öğrenilecek bir sanat ise, bu bilgiye ancak şuurlu gayret yardımı ile ulaşılabilir. Böyle bir gayret ise, pek çok kimseler tarafından sarfolunmaktadır. Geçmişte bu mevzuda kafa yoran kimselerin adedi çok mahduttur. Buna sebep insanların dikkatlerini daha çok kendi ihtisas şubeleri olan hukuk, muhasebe, mühendislik, tıp gibi konular üzerinde teksif etmeleri olmuştur. Bu arada şu noktayı hatırmızdan çıkartmalıyım. Eskilerin zayıf idareciler olarak tanınmaları, irsî karakter zaaflarından veya değişmeyen vasıflardan ileri gelmiyordu. Bunların zayıf birer idareci sayılmalarının tek saiki, idarî maharetin önemini kavramamış bulunmaları ve bu maharetin kesif bir öğretim neticesinde kazanılabileceğini müdrik olmamalarıdır.

Âmme idaresinin önem kazanmağa başladığı günlerde mesleğimiz sahasında şu fikrin hâkimiyet kazandığına şahit olduk «Eğer kâfi idareci bulunmuyorsa, aranılan evsafa idarecilerin yetişmesi için gayret sarfı zorundayız. İdareci olan kadın ve erkeklerin yetişmesi esas maksadımızdır.» Bir hukukçu veya doktorun maharetinden farksız şekilde iktisab edilen bu yeni bilgiler sayesinde yeni idareciler, mahiyeti ne olursa olsun, her çeşit programı eşit maharetle tahakkuk ettirebilecektir.» İşte bu zihniyete uygun olarak, «İdarî mahareti nakletme kabiliyeti» adı verdiğimiz yolun tutulmasına başlandı.

Bu sözlerimi belki de lâtife sayanlar bulunabilir, fakat emin olunuz son derece ciddî söylüyorum. Gerçekten, idarî maharetlerin nakledilebi-

leceği ihtimaline inanıyorum. Fakat başka bir meseleye daha işaret etmek istiyorum. Bu fikrimizi şu şekilde ifade edelim : Âmme idaresi adlı yeni bir mesleğe karşı olan ihtiyacın mevcudiyetini kabul ettik. Bundan sonra, idarecilikten başka hiç bir şey bilmeyen idareciler yetiştirmeye karar verdik. İşte bu düşünce tarzımızda fazla ifrata kaçtık; beliren tehlike bu noktada saklıdır. Eğer bugün âmme idarecilerine fazla dar görüşlü bir eğitim sağlarsak, istikbalde ciddi neticeler doğuran rizikolarla karşılaşmamız mukadderdir.

Çifte ehliyeteye olan ihtiyaç :

İdareden başka bir şey bilmeyen kimse, dikkatini programının nihai gayeleri üzerine teksif edeceği yerde, kullandığı vasıtalara lüzumundan fazla önem atfetmek tehlikesine düşer. Böyle bir netice bir kaç bakımdan mahzurludur. Herşeyden önce bu evsafa bir idareci güdülen umumî siyaset hakkında gerekli nisbette istişari bir hizmette bulunamaz. Bundan başka böyle bir idareci özel bir idarî eğitim görmemiş olan kimselere karşı tahammülsüz olur. Bu mülâhazalardan daha mühim olan nokta idarî maharetten gayri bir şey bilmeyen idarecilerin, bürokratik ifratları büsbütün arttırmalarıdır. Bütün bu sebepler dolayısıyla idare ilminden gayri bir şey bilmeyen kimseden, diğer bütün ifratlardan korktuğum nisbette çekinirim. Bu noktayı idrak etmeliyiz, aksi takdirde bir yeni ibadet tarzı ihdas ettiğimiz zehabı uyanacaktır. Biz idare ilmi sahasında birer şâman olmak iddiasında değiliz; biz sadece beşerî münasebetler ve müesseselerin idare edilmesi konusunda bilgi sahibi olan muvazeneli insanların yetişmesini arzu ediyoruz.

Benimle bu hususta mutabık kaldığınız takdirde, bundan sonraki tek-lifime muvafakat edersiniz. Kanaatimce âmme idaresi eğitim programlarımızı çifte ehliyet sahibi erkek ve kadınları yetiştirecek şekilde âyarlamalıyız. Bu zihniyete uygun olarak yetiştirilen âmme idarecileri ihtisas konularında olduğu kadar idare sahasında da ehliyet sahibi olmalıdırlar. Eğer bir kimse, birden fazlâ ihtisas konusunda yetişebiliyorsa, ne âlâ. Eğer ikinci ihtisas sahasında bir amatör dahi kalsa, genişlemiş bilgisi dolayısıyla daha iyi bir idareci olacaktır. Fakat hepsinden mühim olan, kendinizi idarî mütehassıslardan korumaktır. Aksi takdirde muayyen bir program çevresinde sırf idarî uzmanlardan mürekkep bir ünite kurulur ve bunlar asıl sorumlu olan hat (line) idarecisine ait olması gereken salâhiyeti haksız yere ele geçirirler, çiçek hastalığından sakınırcasına, böyle bir ihtimale karşı, karar koymalıyız. «PUNCH» adlı İngiliz dergisinin ifade ettiği gibi; eğer devlet yapısını baştan aşağı uzmanlar marifetiyle idare

etmeğe kalkarsak, vatandaşlar çok geçmeden bu uzmanları sokak fenerlerinin dibine asmakta haklı olacaklardır.

Bu sebeple, âmme idaresi eğitimi ile meşgul olan bir program; sırf idarî maharete sahip erkek ve kadın yetiştireceği yerde, bu idarî mahareti ihtisas konusu ile bağdaştırması işini başarmalıdır. Kanaatimce, dirayet ve feraset, dar görüşlü bir ihtisas bilgisinden ziyade muvaffak olmuş bir kaynaşmanın mahsulü olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu neticeye varmakla, idarecinin önem veya prestijine halel getirmiş olmayız. İdareciler her zaman prestij sahibi olacaklardır, zira temayüz doğuran şahsî kabiliyet ile bilgiyi muvazeneli bir bütüne ulaştıran kimse-lerin sayısı son derece mahduttur. Cemiyetin istifadesi bakımından bir insan hakkında «mütemayız bir doktor ve dirayetli bir idareci veya parlak bir bankacı ve aynı nisbette kabiliyetli bir idareci yahut da müstesna bir mühendis ve üstün bir idareci» denilmesi onun hakkında «bu adam sadece iyi bir idareci» denilmesinden çok daha mühimdir. Biz idarenin prestijini arttırmak gayretiyle kendimize has bir sınıf yaratmak sevdasına kapılmayalım.

Bir Âmme İdaresi Fakültesinin rolü :

Eğer bu düşünce tarzını bir âmme idaresi fakültesinin rolüne tatbik edersek, ne gibi neticeler istihraç edebilirsiniz? En mühim noktaya daha önceden temas etmiş bulunuyoruz: Bir âmme idaresi fakültesi, kendi nefsi ile yetinen bir ünite olacağı yerde, bütün meslekî sahalara hizmet eden bir teşekkül olmalıdır. Bu itibarla böyle bir fakültenin programı ve öğretim kadrosu, akademik hayatın diğer branşlarıyla dostane bir şekilde bağdaştırılmalıdır. Bunu söylerken yalnız sosyal ilimleri değil, fizik ve biyolojik ilimler dahil, bütün branşları kasetmekteyim. Meselâ, ziraat uzmanları, mühendis, doktor, işadamı vs. gibi ihtisas sahiplerinin eğitim programlarıyla en yakın bir işbirliği güdülmelidir.

İkinci mülâhazamız, hareket noktamızın mantıkî bir neticesidir. Bir âmme idaresi fakültesi mezunlarına yalnız dar görüşlü bir idare tekniği değil, siyaseti, beşer tabiatını ve siyasî ekonomiyi ilgilendiren bütün meseleleri öğretmelidir. Böyle bir fakülte başkalarının emrine körü körüne itaat eden robotlar yerine, her şeyden önce karar vermesini bilen liderler yetiştirmelidir. Bu arada, elbette personel, bütçe, teşkilât, halkla münasebet ve buna benzer ihtisas işini başaracak teknisyenler de yetişmelidir, fakat bu uzmanlar da, tıpkı umumî idareciler gibi, geniş niyetli bir eğitimden faydalanmalıdırlar. Hiç şüphesiz bu sonuncular mütehassis olarak

yetiŖeceklerdir; fakat eğer geniŖ.görüŖlü değillerse beŖeri münasebetlerin özü sayılan Ŗu hususu, baŖkaları ile geğinme usulünü bilmeyeceklerdir.

Nihayet bir âmme idaresi fakültesi, bakanlıklarla devlet dairelerinin normal olarak giriŖtikleri hizmet - içi eğitim iŖlerine karıŖmamalıdır; aksine uygun bir iŖ bölümüne göre her devlet dairesi uhdesine düşen payı bizzat gerçekleŖtirmelidir. Bir âmme idaresi fakültesinin rolü, idarî maharetleri öğretmek, idarî cihazda vazife gören erkek ve kadınların bilgilerini tazelemek ve muayyen ihtisas bilgileri isteyen mevkilere göre adam yetiŖtirmektir. Bunun aksine olarak hizmet - içi eğitim kurslarından maksat, her nevi memura iŖ baŖında vazifelerinin nelerden ibaret olduğunu göstermek, günlük alıŖma tarzlarını ıslah etmeğe yardım etmek ve onlara ihtisas alanında beliren sorumlulukları daha kolaylıkla taŖımaęa yardım etmektir. Bu gibi iŖler, bizzat bakanlıklarla ilgili daireler ve normal yoldan müfettiŖler eliyle görülmelidir. Her iki eğitime ihtiyaç vardır, fakat bunların ikisini aynı yerde tatbik etmeğe kalkmak, umumiyetle her birinin ancak yarım yamalak ifasına müncer olur.

Bir âmme idaresi fakültesinin görevi o kadar önemlidir ki böyle bir fakülte lüzumundan fazla iŖe giriŖtięi takdirde, ehemmiyeti azalır. Böyle bir fakülte «İmparatorluklar kurma» temayülüne karŖı köymasını ve ancak en önemli iŖleri baŖarmaęı öğrenmelidir. Yetkili idarecilere hizmet-içi eğitiminin nasıl yapılması gerektiği tavsiye olunabilir, fakat bu programları ilgili daireler namına idare etme yoluna sapsmamalıdır.

İdare, politika gibi bir nüfuz yayma dâvasını gütmektedir. İŖte bu sebeple bir âmme idaresi fakültesi aslı rolü ile iktifa edip baŖkalarını programına müdahale etme cazibesine karŖı koyarsa, daha nâfiz olur. Bütün eğitim sahasını inhisar altına almağa kalkmak doğru değildir.

İdarî maharetleri baŖkalarına devretmek :

Eğer, meselâ, Millî Savunma Bakanlığının en üst kademe idarecilerinden biri, mütemayiz bir hizmet görmüŖse, acaba onun Maliye veya Bayındırlık Bakanlığına nakli halinde aynı derece müessir olacak mıdır? Bu gayet yerinde pratik bir sualdir. Ümit verici ve kabiliyetli genç memurları hizmet süreleri esnasında muhtelif mevkilere getirmenin yaratmıŖ olduğu üstünlükler, devlet adamlarımıza telkin edilmelidir. Bu deęiŖtirmeler bilhassa memurun ilk hizmet yılları sırasında yapıldığı takdirde, daha verimli olmaktadır. Âmme idaresine kazanç sağlayan bu usul, İngiltere'de çok iyi tatbik edilmektedir. Amerika'da bu ölçüde geniŖ bir tatbikata rastlanamaz.

1 — Bu usul daha büyük sorumluluklar yüklenecek olan idarî liderlerin görüşünü genişletip, yoklayacak en emin yollardan biridir.

2 — Bu usul devlet hizmetinde terfi imkânlarını ve yükselme şansını — terfi imkânlarının bir tek bakanlığa hasrı haline nisbetle — arttırmaktadır

3 — Bu gibi nakiller, devlet cihazında cereyan eden işleri bir bütün haline getirmeyi kolaylaştırır. Bu yolda yetişen birinci sınıf erkek ve kadınlar ancak bir müessesenin bünyesi ile güdülen siyasetin bağdaştırılması halinde en iyi neticenin hâsıl olacağını ilkelden öğreniyorlar.

Bu çeşit bir nakil programı tesadüfe bırakılamaz. Devlet mekanizmasının bir yerinde, bu nakil işlerini, devamlı bir başarı haline inkılâb ettirecek bir sinir sistemi olmalıdır. Bu vazife umumiyetle hükûmet başkanı ile kabineye istişarî hizmetlerde bulunan en üst kademe personel şefine düşmektedir.

Bakanlıklar veya daireler arası bir nakil programı ihdas eden herhangi bir hükûmet veya özel teşebbüsü dikkatle inceleyecek olursak, bu programın idareciler arasında olağanüstü müsbet başarılar sağladığını görürüz. Böyle bir fırsata kavuşmuş idarecilerle Büyük Britanya'da, Washington'da tanıştığım gibi, onlara büyük ticarî şirketlerde de rasgeldim. Dünyanın en büyük ticaret şirketinde bugün el'an Mr. B'den bahsederler. Bu zat sözü geçen müessesenin hemen bütün şubelerinde çalışmış ve her yerde o zamandanberi bu şubeleri idare eden müstaid memurları himaye etmiştir. Mr. B ile birkaç dakika konuşmak, onun ister âmme, ister hususî teşebbüs sahasında olsun, herahngi bir idarî makamı mükemmel surette yürütebileceği intibamı kazandırmak kâfidir. Bu tipteki adamları yetiştirmek, ön plânda gelen dâvamız olmalıdır.

Bu sözlerimin biraz önce çifte ehliyet sahibi kimseler yetiştirmemiz gerektiği noktası ile tetabuk edip etmediğini merak edebilirsiniz. Bana bir insanın bu kadar çeşitli bilgi sahalariyle meşgul olduğu halde nasıl olur da verimli bir iş yaptığını sorabilirsiniz. Bu itirazınızı samimî bir şekilde cevaplandırmağa çalışacağım.

1 — Bir insanın esaslı bilgi sahibi olduğu bir sahada, özel bir anlayışı olmadığı sahaya nazaran daha muvaffak olacağını kabul ediyorum. Bu bakımdan ihtisaslaşma daha uygun bir sistem görünebilir. Fakat bu arada mühim bir gerçeği unutmamalıdır : Tecrübeli bir kimse, son vakte kadar meşgul olmadığı bir problemi ele aldığı zaman, çoğu defa, taze bir görüş getirir ve meseleleri ananevî bir şekilde mütalâa eden asıl memurlardan farklı olarak görür. Çoğu defa bu taze görüşler desteklendiği takdirde,

bunlar müessesenin ötedenberi devam eden zaaflarını gidermeğe elverişlidir. Şu halde bir kimse, süratli bir şekilde öğrenme kabiliyetine sahip ise ve bilmediklerini itiraf edecek kadar samimî davranıyorsa, eksiklerini istişare etmek suretiyle giderebilir, üstelik de ayrıca taze bir görüş getirmek suretiyle, müsbet bir kazanç sağlamış olur. Bu mülâhazamı tereddütle karşılıyorsanız, icatların tarihçesini gözden geçirmenizi tavsiye ederim. Çoğu defa bir problemi taptaze bir şekilde ele alan kimşe, aranılan cevabı bulandır.

Bu umumî neticeye varmakla beraber itiraf etmek zorundayım ki, ister âmme, ister hususî iş sahasında olsun, idarî maharetlerin nakil kabiliyetini muvaffakiyetle denemiş olan icraatçıların sayısı, gerçekten mahduttur. Bu tezin denemesine daha geniş bir saha ayrıldığı takdirde, neticenin nasıl olacağını, tabii, bilmiyoruz. Bundan başka uyusukluk ve aşırı bir titizlik, daha geniş fırsatların tanınmasına engel olmaktadır. Umumî davranış şu merkezdedir : «Eğer bulunduğu yerde iyi bir hizmet görüyorsa, onu nakletme zahmetine ne diye katlanılsın?»

Bu mühim mesele hakkında kısaca şunu söyleyebiliriz : Nakledilen ve terfi ettirilen bazı kimselerin son derece muvaffak olduğunu kesin olarak biliyoruz. Eğer, daha yüksek sayıda kimselere aynı fırsatlar verilirse, belki, daha yüksek bir verim sağlanabilir.

Bu konuyu kapatmadan önce, bir mühim müşahedeyi daha ilâve edelim. Bazı insanlar, bazı şeylere karşı tabii bir istidada sahiptirler. Birisi hesapta kuvvetlidir, bir başkası ise şahsî münasebetler kurmada başarılıdır. Eğer her iki şahıs muvazeneli değilse, herbiri diğerinin üstün olduğu sahada zayıf kalabilir. Onun gibi bazı şahıslar emir vermek ve savaşa girişmekten hoşlanırlar, bazıları ise sahneye çıkmaktan nefret edip, ipleri perdenin arkasından çekmeyi tercih ederler. Seçkin bazı idarecilerin en yakın dostlarına şöyle bir itirafta bulduklarına şahit oldum : «Ben kurmay tipi olarak yaratıldım. Arka plânda daima muvaffak olduğum halde ön plânda hiç bir zaman iş başaramam.» Onlara bu sözü söyleten sadece tevazu olmamıştır. Bu itiraf, alâka ve kabiliyetlerinin realist bir takdiridir. Onlar, ön plânda yer işgal edeceklerine, bir nevi beyin tröstü olarak kalmayı tercih ediyorlar.

Bu esas farklar son derece önemlidir. Hepimiz değişik şekilde yaratıldık ve bunda isabet vardır. Buna göre, büyük çoğunluğumuz, maharetlerini değişik sahalarda denemek istemeyecektir. Çoğumuz, işimize bağlı kalacağız. Bu da iyi bir şeydir, çünkü insanların kendi içdilekleriyle şahsî takdirlerini takip etmeleri dünyayı ancak müstefit kılar.

Netice :

Devlet yapısında her çeşit maharete ihtiyaç gösteren değişik programlar tatbik edilmektedir. Bazı idareciler muhasebede muvaffak oldukları halde, milletlerarası diplomasiyi başaramazlar; buna sebep; her vazife maharetin, alâka ve mizaçtan mütevellit özel bir kombinezonun mevcudiyetini icabettirmesidir. Bu farkları hesaba katıp eğitim ve personel programlarımızın tatbikinde bunlara hürmet etmeliyiz. Fakat bunu kabul etmekle beraber her idareciden, muvaffak bir idarecinin vasıfları üzerinde hassasiyetle durmasını talep edebiliriz. Bu şartların tahakkuku, tahsil ve yetiştirmeyi gerektirir. Dâvanın bir kısmı, âmme idaresi fakültesi tarafından, diğer bir kısmı, devlet daireleri tarafından gerçekleştirilmelidir. Her iki programın tatbikinde çifte ehliyet sahibi erkek ve kadınların yetiştirilmesine önem vermeliyiz. Bu şekilde yetiştirilen idareciler, hem ihtisas branşlarında yetişmeli, hem de idarî teknik ve felsefe hakkında, bilgi sahibi olmalıdırlar. Fakat hepsinden ziyade, idare ve idareci için önemli olan şu noktayı belirtmeliyiz; şahsiyet ve programa tesir eden faktörler arasında tabiatın yarattığı ahenge benzer bir muvazene yaratmağa gayret etmeliyiz.
