

“İDARE” TERİMİ NİÇİN KORUNMALI ve YAŞATILMALIDIR?



Uğur ÖMÜRGÖNÜŞEN
Hacettepe Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölümü

Gerek bilim dalları ve gerekse meslek dalları açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisini söz konusu dallara ait terimlerin geliştirilmesi veya yabancı dillere özgü terimlere anadilde karşılık bulunması oluşturmaktadır. Mensubu olduğumuz bilim/meslek dalı olan idare/yönetim alanında da bu tür bir sorunla karşı karşıya bulunmaktayız. Hatta, bu terminoloji sorunu kendini bizzat bu bilim ve meslek dalının adında bile hissettirmektedir: “İdare mi yoksa yönetim mi?”

Aslında bu tür terminoloji sorunları, yaşayan Türkçe'mizin zenginliğinin göz ardı edilmesinden ve mensubu olduğumuz bilim dalının ortaya çıkıp, geliştiği Batı ülkelerinin dillerindeki terim farklılıkları üzerinde yeterince durulmamasından kaynaklanmaktadır.

Diğer bir çok Batı dilinde olduğu gibi İngilizce'deki Latince kökenli “administration” ve “management” terimleri anlam bakımından birbirleriyle yakından ilişkili olmakla birlikte özde farklılaşmaktadır. Özellikle bu konudaki semantik bir inceleme bunların farklı bağlamlarda ve farklı amaçlar için kullanıldığını gösterebilir. Bu iki terimin Latince kökenlerine bakıldığı takdirde söz konusu farklılıklar daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. “Administration” terimi *minor* ve *ministrare* sözcüklerinden türetilmiş olup kabaca “hizmet etmek” anlamına gelmektedir. “Management” terimi ise *manus* sözcüğünden türetilmiş olup “kontrol etme, amaçlara ulaşma ve çekip çevirme” anlamında kullanılmaktadır (Hughes, 1994: 4-5). “Administration” terimi daha ziyade önceden belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde uygulanması ile ilgili iken “management” terimi görev ve faaliyetlerin ortak amacın etkin ve etkili olarak gerçekleştirilmesi yönünde yürütülmesini ifade etmektedir (örn. bkz. French and Seward, 1983). Bu bağlamda, “administration” daha spesifik ve özellikle de kamu sektöründe yaygın olan faaliyetler için geçerli bir terim iken, “management” daha genel nitelikte (“generic”) ve yoğun olarak özel sektör faaliyetleri için kullanılan bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkçe literatürde her iki terim de giderek tek bir terim (“yönetim”) ile karşılanmaya çalışılmakta; ancak bu durum doğal olarak zaman zaman anlam karışıklığına ve bazı ifade güçlüklerine yol açmaktadır. Başlangıçta İngilizce'deki “public administration” teriminin karşılığı olarak kullanılan “âmmе idaresi” terimi dilde arılaşma akımının etkisiyle önce “kamu idaresi”ne ve daha sonra da “kamu yönetimi”ne dönüşmüştür. “Business administration” teriminin karşılığı olan “iş idaresi” terimi ise MBA programlarının adı dışında hemen tümüyle kullanımdan kalkmıştır. Günümüzde hem kamu yönetimi terimi içindeki yönetim (administration) işlevi hem de kullanımı giderek yaygınlaşan insan kaynakları yönetimi (human resource management) veya toplam kalite yönetimi (total quality management) gibi terimlerdeki yönetim (management) işlevi için aynı terim kullanılmaktadır. Alandaki terminolojik çeşitlenme sonucu sıkışıldığında ise, aynı üniversitelerimizin bölüm adlarında olduğu gibi, “işletmecilik” terimi pek de doğru olmayacak bir biçimde “management” karşılığında kullanılmaktadır. Böylece, “public administration” (kamu yönetimi) ile “public management” (kamu işletmeciliği) arasındaki ayrım “işletmecilik” teriminin kullanılması suretiyle aşılmaya çalışılmaktadır. Bu durum, 1970'lerin “new public administration” (yeni kamu yönetimi) yaklaşımı (bkz. Frederickson, 1971) ile 1990'ların “new public management” (yeni kamu işletmeciliği) yaklaşımı (bkz. Hood, 1991 ve Ömürgönülşen, 1997) arasında ayrım yapma gerektiğinde de ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, “management” teriminin karşılığı olarak kimi durumlarda “yönetim”, kimilerinde ise “işletmecilik” terimi kullanılmaktadır. Oysa ki, “işletmecilik” bir işletmenin daha ziyade sınaî-ticarî nitelikteki işlevlerini ifade etmek için kullanılabilecek ve yönetim kavramının bütün boyutlarını kapsamaktan uzak bir terimdir. Üstelik, kamu sektöründe KİT'ler ve mahallî idarelere bağlı işletmelerin sınaî-ticarî nitelikteki işlevleri dışındaki aslî ve sürekli kamu hizmeti üretimi ve sunulması ile ilgili temel faaliyetlerini bu terim ile ifade etmek son derece yanlıştır. Zaten İngiliz-

ce'deki “public management” teriminin kapsamı sözkonusu işletmecilik faaliyetinden çok daha geniş olup özel sektöre egemen olan kültür ve uygulamaların kamu sektörüne aktarılmasını ihtiva etmektedir.

Aslında “administration” ve “management” gibi farklı iki işlevin Türkçe literatürde tek bir terimle karşılanmasının yaklaşık yarım yüzyıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Yabancı dillerdeki terimlere Türkçe karşılıklar bulunması amacıyla TODAİE bünyesinde oluşturulmuş olan ve Cemal Mihçioğlu'nun da üyesi olduğu Terim Komitesi 1953 yılında İngilizce'deki “administration” ve “management” terimlerinin karşılığı olarak “idare” sözcüğünün kullanılmasının uygun olacağına karar vermişti (Mihçioğlu, 1988: 16). Bu karar uygulamadaki eğilimle örtüşmekle birlikte İngilizce ve diğer pek çok Batı dilindeki iki farklı terimi tek bir terimle karşılama hatasına düşmekteydi. Ne yazık ki, daha sonra “idare” terimi yerine tümüyle “yönetim” teriminin benimsenmesi durumunda da aynı hata tekrarlandı.

1960'ların ortalarına gelinceye değin İngilizce'deki “public administration” terimi karşılığı olarak “âmmе idaresi” terimi kullanılmaktaydı. Bu bilim dalının Türkiye'deki öncüsü olarak kabul edilen Cemal Mihçioğlu, 1966 yılında Simon, Smithburg, Thompson adlı yazarların “Public Administration” (1950) başlıklı kitabının çevirisinde ilk kez “kamu yönetimi” terimini kullanmıştır. Yine bu kitabın 1966 tarihli ve daha sonraki çevirilerinde “administration” karşılığı olarak “yönetim”, “business administration” karşılığı olarak “işletme yönetimi”, “private administration” karşılığı olarak ise “özel yönetim” terimleri tercih edilmiştir (bkz. Simon, Smithburg, Thompson, 1966 ve 1985). Mihçioğlu'nun daha sonraki bazı eserlerinde ise “management” karşılığı olarak “yönetim”, “işletme yönetimi” ve “işletmecilik”; “administrative science” ve “management science” karşılıkları olarak ise “yönetim bilimi” terimleri kullanılmıştır (örn. bkz. Mihçioğlu, 1987: 157, 171). Görüldüğü gibi birbirleriyle içerik ve kullanım farklılığı olan “administration” ve “management” terimleri tek bir terimle (“yönetim”) karşılanmaya çalışılmış; “idare” terimi Arapça kökenli olması ve Türkçe'de “yönetim” şeklinde bir karşılığı bulunması gerekçesiyle tümüyle kullanımdan çıkarılmak istenmiştir.

Kısacası, Mihçioğlu dilde özleştirme akımının bir savunucusu olarak “âmmе idaresi” yerine “kamu yönetimi” ve özel sektör için ise “işletme yönetimi”, “işletmecilik” veya “özel yönetim” terimlerini önerip kullanmıştır. Bu eğilim zaman içinde akademik çevrede de genel kabul görmüştür. “Kamu” sözcüğü derhal “âmmе” sözcüğünün yerini alırken bazı yazarlar “kamu yönetimi” terimine ancak “kamu idaresi” terimini bir süre kullandıktan sonra alışa-

bilmişlerdir (Mihçioğlu, 1983: 43). “İdare” terimi genellikle idare hukukçuları tarafından muhafaza edilmiş; hukuk kökenli veya kamu sektöründeki faaliyetleri hukukî bir yaklaşımla ele alan bilim adamlarında da bu eğilim devam etmiştir (örn. bkz. Versan, 1974; Giritli, 1975). Hukuk kökenli olmasına rağmen kamu sektörüne Anglo-Amerikan tarzı bir yaklaşımı benimseyen bazı istisnai yazarlarda da bu eğilime rastlanmaktadır (örn. bkz. Aktan, 1989). Ancak bu yazarlardan bazıları “âmmе idaresi” terimini kullanmayı yeğlerken (bkz. Versan, 1974; Giritli, 1975); Türkçe'mizin güzel bir sözcüğü olan “kamu”yu “âmmе” sözcüğüne tercih ederek “kamu idaresi” terimini tercih edenler de bulunmaktadır (bkz. Aktan, 1989). Akademik çevredeki eğilim değişikliğine paralel olarak kamu bürokrasisinde de “yönetim” terimi kimi bazı gelenekselleşmiş terimler dışında (örn. mülkî idare ve mülkî idareciler) giderek daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Kalkınma planları ve devlet bütçeleri başta olmak üzere pek çok resmî belgede zaman içinde “yönetim” terimi ağırlıklı bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, “idare” ve “yönetim” terimlerinin, bilinçli olsun veya olmasın, bazen birbirlerinin yerine bazen de yan yana kullanılmakta olduğu da görülmektedir (örn. kamu yönetimi/mahallî idareler ve katma bütçeli idareler; idarî usul ve işlemler/yönetmelik ve yöntemler).

Bazı yazarlar haklı olarak “administration” ve “management” kavramlarının Türkçe'de aynı terim ile, yani “yönetim” terimi ile, karşılanmasının yol açtığı karışıklığa değinmiş; ancak, bu sorunu çözmeye yönelik herhangi bir girişimde bulunmak yerine bu bilim dalındaki diğer akademisyenleri uygun Türkçe karşılıklar geliştiremediklerinden dolayı eleştirmeyi yeğlemiş ve yabancı sözcükleri kullanmaya devam etmişlerdir (örn. bkz. Yaşamış, 1997).

Genel olarak “idare” vatandaşa hizmet etmek demektir ve bu süreçte yer alan faaliyetlerin ortak adıdır. Kamu hizmeti amacıyla kurulların kurulması ve bunların uygulanmasının denetlenmesine yönelik olan idarî süreçle ilgilendiğinde ise bir bilimsel disiplin kimliğini kazanır. İdare, aynı zamanda, bir kuruluşlar bütünüdür. Devlet teşkilâtı içindeki kamu kurum ve kuruluşlarını (örn. merkezî kuruluşları ve mahallî idareleri) ifade eder. Ayrıca, idare terimi bazen bir kurumun adlandırılması için de kullanılır (örn. Toplu Konut İdaresi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi). Bu sebeple, “idare” denildiğinde genellikle kamu hizmetlerinden sorumlu devlet teşkilâtının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili düzenleme ve süreçler ifade edilirken; “yönetim” denildiğinde ise genel olarak devlete ait olsun veya olmasın sorumlu yöneticilerin işleyiş, çalışma ve davranışları kastedilmektedir. Aslında halk gündelik konuşması sırasında bile zihninde bu

ayırımı kabaca yapmaktadır: Devlet idaresi; askerî idare; şirket yönetimi; apartman yönetimi vs.

Kamu sektöründe hem "idarî" (administrative) nitelikte spesifik faaliyetlere (örn. kural, süreç ve prosedürler ile bunları uygulayacak ve denetleyecek makam ve mercilerin belirlenmesi; uygulama ve denetim koşullarının belirlenmesi) hem de "yönetimsel" (managerial) nitelikte (örn. planlama, örgütlenme, emretme, iletişim, koordinasyon, iç-denetim, personel yönetimi, bütçeleme, halkla ilişkiler) genel faaliyetlere rastlamak mümkündür. Aslında bu genel nitelikteki yönetimsel faaliyetler hem kamu sektöründe (devlet idaresinde) hem de özel sektörde (özel işletmelerin yönetiminde) ortak olan yönlerdir. Üstelik 1980'lerden itibaren özelleştirme ve kamu sektöründe etkinliğin artırılması amaçları doğrultusunda kamu sektöründeki hem idarî hem de yönetimsel faaliyetler özel sektördeki yönetimsel faaliyetin fazlasıyla etki alanına girmiştir (bkz. Ömürganülşen, 1997 ve Yaşamış, 1997). Ancak, bu iki sektör arasındaki amaç (kamu çıkarı/kâr maksimizasyonu), mülkiyet (kamu mülkiyeti/özel mülkiyet), hukukî rejim (kamu hukuku/özel hukuk) ve sosyo-siyasal çevreyle olan ilişkiler (siyasal etkiler/müşteri ilişkileri) açısından varolan farklılıklar (bkz. Rainey, Backoff ve Levine, 1976) ister istemez kamu sektöründeki faaliyetlerin özel sektördekinden farklı olmasını gerektirmektedir. İşte, 20. Yüzyılın son çeyreğinde gelişme kaydeden ve "kamu yönetimi/kamu işletmeciliği" (public management) olarak adlandırılan yaklaşım çerçevesinde özel sektöre egemen olan kültür ve uygulamalar kamu sektörüne aktarılırken bu hassas nokta mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır (bkz. Ömürganülşen, 1999: 155-157).

Sonuç itibarıyla, "idare"nin Arapça kökenli bir sözcük olmasından dolayı bürokrasi dilinden olmasa bile bilim dilinden hemen tamamen dışlanması ve başta İngilizce olmak üzere Batı dillerinde anlam ve kullanış açısından farklılığa sahip "administration" ve "management" terimlerinin sadece Türkçe olması gerekçesiyle tek bir terimle, yani "yönetim" ile karşılanması bu bilim/meslek dalındaki terminoloji sorununu çözmekten ziyade daha da karmaşıktır. Bu konuda dil konusundaki her türlü taassup (ister Osmanlıca yanlısı olma isterse aşırı özleştirme yanlısı olma) bir tarafa bırakılarak Batı dillerindeki bu ayırmadan kaynaklanan farklılığı Türkçe'de de yansıtabilmek amacıyla "idare" ve "yönetim" terimleri pekâlâ bir arada kullanılabilir. Bu bağlamda, "administration" karşılığı olarak "idare" (devlet idaresi, kamu idaresi, yatırımcı kamu idareleri, kamu idaresi bölümü gibi) ve "management" karşılığı olarak da "yönetim" (şirket yönetimi, site yönetimi, personel yönetimi, işletme yönetimi bölümü gibi) terimleri kullanılabilir. Yine aynı mantıkla, "public ad-

ministration" yerine "kamu idaresi"; "private sector management" yerine "özel sektör yönetimi"; ve "public management" yerine "kamu yönetimi" terimleri kullanılabilir. "İşletmecilik" terimi ise "management" teriminin karşılığı olan "yönetim" yerine değil münhasıran özel sektör işletmelerinin veya kamu iktisadî teşebbüslerinin iktisadî ve ticarî ("business") faaliyetleri için kullanılmalıdır. Bu şekilde, hem anlam karışıklığı ve ifade güçlükleri aşılabilmiş ve hem de günlük kullanımda, bilinçli olsun ya da olmasın, devlet veya kamu sektörü ile ilişkilendirilen "idare" kavramına literatürde yeniden hayatîyet kazandırılmış olacaktır.

Referanslar

- Aktan, T. (1989). **Kamu İdaresi**, (genişletilmiş 2nci bası), (Bursa: Uludağ Üniversitesi İİBF İşletme İktisadî ve Muhasebe Araştırma ve Uygulama Merkezi).
- Frederickson, G. (1971), "Toward a New Public Administration", F. Marini (der.), **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**, (Scranton: Chandler).
- French, D. ve H. Saward (1983). **Dictionary of Management**, (2nci bası), (Aldershot: Gower).
- Giritli, İ. (1975). **Amme İdaresi Teşkilâtı, Amme İdaresi Personeli**, (İstanbul).
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, Vol. 69, Spring Issue.
- Hughes, O. E. (1994). **Public Management & Administration: An Introduction**, (London: The MacMillan).
- Mihçioğlu, C. (1983). **Özkaynakça**, (Ankara: A.Ü. S.B.F.).
- Mihçioğlu, C. (1987). **Yönetim Sorunları**, (Ankara: A.Ü. S.B.F.).
- Mihçioğlu, C. (1988). **Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**, (Ankara: A.Ü. S.B.F.).
- Ömürganülşen, U. (1997), "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", **Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan**, (A.Ü. SBF Dergisi), Vol. 52, No. 1-4.
- Ömürganülşen, U. (1999), "Different Positions Concerning the Management Function in the Public and Private Sectors and the Distinctive Place of Public Management in the Spectrum of These Positions", **H.Ü. İktisadî ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Vol. 17, No. 1.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff ve C. H. Levine (1976), "Comparing Public and Private Organizations", **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 2.
- Simon, H., D. W. Smithburg ve V. A. Thompson (1950). **Public Administration**, (New York: Alfred A. Knopf, Inc.).
- Simon, H., D. W. Smithburg ve V. A. Thompson (1966). **Kamu Yönetimi**, (Birinci Kitap), (Çev. C. Mihçioğlu), (Ankara: TODAİE).
- Simon, H., D. W. Smithburg ve V. A. Thompson (1985). **Kamu Yönetimi**, (5nci bası), (Çev. C. Mihçioğlu), (Ankara: A.Ü. S.B.F.).
- Versan, V. (1974). **Amme İdaresi**, (İstanbul: İTİA).
- Yaşamış, F. D. (1997), "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: 'Administration'dan 'Management'a...", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 417.

Soyadı gibi AYDIN, Bir "AHMET SEZAI AYDIN" vardı



Hayrettin KALKANDELEN
Eğitimci, Yönetici Bilimcisi
ve E. Mülki İdare Amiri

Anlatıya'da evimde otururken, değerli meslektaşım ve dostum Fikri GÖKÇEER'in gönderdiği "İDARECİNİN SESİ" adlı meslek dergimizin "YITIRDIKLERİMİZ" sayfasına, her zaman olduğu gib i içim titreyerek ve korku ile baktığımda Ahmet Sezai AYDIN'ın adını gördüğümde dona kaldım. Önce sessiz sonra sesli ağlamaktan kendimi alamadım.

Bizden beş yıl sonra, 1951'de SBF'ni bitiren ve bitirdiği günle ölümüne kadarki sürede karakterinde en ufak bir değişiklik olmayan AHMET, çok ender aydınlardan biri idi. Deyim yerinde ise KENDİNE ÖZGÜ kişiliği yapısında Ahmet, hiç bir zaman değişmedi. Başka bir deyişle fikirleri, görüşleri daima gelişti, fakat insan ilişkileri hep aynı kaldı.

1953-55'li yıllarda Silvan Kaymakamı iken, Diyarbakır Maiyet Memuru olan Ahmet, HAZRO Bucağıımıza stajyer müdür olarak atanmıştı. Bu sırada kendisini yakinen tanıdım, sevdim, takdir ettim, kendisine saygı duydum. Araya giren yarım yüzyıla yakın bir sürede yakınlığımız, samimi arkadaşlığa, hatta dostluğa dönüştü.

Ahmet SBF'ni bitirdiği yıllarda, yaşından beklenmeyen ölçüde olgundu, filozoftu, araştırmacı ve ya-

zar idi. Bu niteliklerini ell iyil içinde korudu, yaşattı, geliştirdi. Her zaman yanından ayırmadığı küçük çantası, okumakta olduğu dokümanlar, oluşturduğu filozofik ve şiirsel yazılarla dolu idi.

Aydınlardır, iyi birer okuyucudurlar; aydınlardır, iyi birer konuşmacıdır ve aydınlardır, sadece yazarlar. Ahmet, bunların hepsini yapısında toplayan bir kişi idi. Mütevazı davranışları içinde yüreği bir volkan gibi yanardı. Zaman zaman bu volkanın kraterinden lavların dışa yansması gibi lirik, filozofik, edebî, sosyal ve hukuki fikirleri, metinler halinde dışa vururdu. Ne yazık ki bu ürünlerin hepsi yayın yaşamımıza intikal edememiştir. Bu gizli kalmış fikirler, düşünceler ve araştırmalar içinde bazıları birer kitap kapsamında idi. Örneğin AHMED-İ YESEVİ'yi tüm yönleri ile ve bilimsel bir yöntemle inceleyen bir kitabını ke-

yifle, çoğu kez de notlar alarak okuduğumu bu gün gibi anımsıyorum. Ne yazık ki bu kitabı da yayın hayatına intikal edememiştir.

Mülki idare hizmetlerinde Ahmet, bana göre, mesleğimizin bir gurur abidesi idi. Ne yazık ki karakteri oynak, değişken ve elestiki olmadığı için çevresinin onu kabullenmesi olası değildi. Nitekim, vali de



Merhum
Ahmet Sezai AYDIN