

Yusuf Has Hacıp, Nizam'ül Mülk ve Koçi Bey Örneğinden Hareketle Türk Kamu Yönetiminde Türk Yönetim Mirasının İzlerini Sürmek

Vildan ARMAĞAN¹

Aksaray Üniversitesi

Öz

Günümüz Türk kamu yönetiminde yer alan pek çok esasın, Türk yönetim gelenek ve mirasında izlerinin olduğu düşüncesinden yola çıkılarak hazırlanan bu makalede amaç; örnek olarak incelenen devlet adamları ve onların eserleri doğrultusunda, Türk kamu yönetimi mirası ile günümüz kamu yönetimi arasında bağlantı kurmaktır. Betimsel ve tarihsel yöntemin bir arada kullanıldığı çalışmada; "Eski Türk devletlerinin devlet ve yönetim anlayışları nasıldır?", "Hem kendi dönemlerinde hem de günümüzde önemli yere sahip oldukları söylenebilecek devlet adamlarının eserleri ve yönetim anlayışları nelerdir?", "Bahsi geçen devlet adamlarının söylem ve uygulamalarının günümüzde karşılığı var mıdır?" makalede cevabı aranan sorulardır. Sonuçta, günümüz devlet ve yönetim anlayışının temelinde, büyük ölçüde kadim Türk devletlerinden ve onların yönetim geleneklerinden beslenildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, yönetim alanında bugünü anlamak için, kendi tarih ve yönetim geleneğimize bakmak faydalı olacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Yönetim, Kamu Yönetimi, Türk Yönetim Geleneği

Driving the Traces of Turkish Administrative Heritage in Turkish Public Administration by way of the Examples of Yusuf Has Hacıp, Nizam-ul Mulk and Koci Bey

Abstract

The purpose of this article, which is prepared by thinking that many of the principles in today's Turkish public administration are the traces of Turkish management tradition and inheritance, the Turkish public administration heritage and today's public administration in the direction of the statesmen and their works examined as examples. The questions that are asked to answer in the study where the descriptive and historical method are used together are "how is the understanding of the state and administration of the ancient Turkish states?", "what are the works of the statesmen and their understanding of the administration that might have been said to have had important positions both in their own time and in the present day?", "do these statesmen's rhetoric and practices exist today?". Moreover, it has been determined that the present state of government and management is fed by a large part of the Turkish states and their administrative traditions. Therefore, in order to understand 'today' in the field of management, it will be useful to look at our own history and management tradition.

Keywords:

Administration, Public Administration, Turkish Administration Tradition

¹ Araştırma Görevlisi, Aksaray Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Yönetim kavramı, bir davranış biçimi olarak tarihten günümüze hayatın pek çok alanında yer almaktadır. İnsan ilişkilerinin yoğunlaşması ve örgütlenmenin artması yönetim eylemini gündelik hayatın hemen her alanına taşımaktadır. Bir diğer ifade ile insanın olduğu her alanda yönetim edimi ve anlayışından bahsedilebilmesi mümkündür. Zira insan tek başına üstesinden gelemediği zorlukları kolektif olarak çözmeye çalışan sosyal bir varlıktır. Bu noktadan hareketle, en basit manada yönetim, ortak bir amaç için işbirliği içinde çalışmaktır (Şahin, 2014, s. 7).

Yönetim, örgütlerde yöneticiler tarafından yerine getirilen bir faaliyet; bir süreçtir. Faaliyet olarak yönetim insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanların bireysel olarak yapamayacakları iktisadi, ticari, kentsel, dini ve askeri faaliyetleri örgütlü olarak yaptıkları tarih boyunca görülen bir gerçektir. Kolektif olarak yapılan bu faaliyetlerde insanların organize edilmesini sağlayacak olan bir yöneticinin varlığından bahsedilebilir. Bu da beraberinde bir yönetim anlayışını getirmektedir. Biraz daha somutlaştırılması gerekirse Mısır Piramitleri, Çin Seddi, İpek Yolu'nun organizasyonu gibi büyük çaplı işlerde toplumu yönlendiren ve yöneten bir yöneticinin olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2011, s.3).

Türkler ilk çağlardan itibaren Orta Asya ve daha pek çok farklı coğrafyada bulunmuşlardır. Göçebe toplumsal yapıya sahip olan Türkler, Müslüman olmadan önce ve Müslüman olduktan sonra batıya ve güneye doğru ilerlemiş ve Türklerin çeşitli boyları devlet şeklinde örgütlenip, siyasî ve idarî sistemler oluşturmuş; devletler kurmuşlardır. Bu devletlerden en büyük ve en önemlileri Hunlar, Gök-Türkler, Selçuklular ve Osmanlılar olarak tarihi kaynaklarda belirtilmektedir. İslâmiyet öncesi kurulan Türk devletlerinde siyasî hayat, devlet-millet işbirliğine dayanmaktaydı. Devlet millet işbirliğinin kurulmasında aile yapısının, örf ve âdetlerin önemli yeri vardır. Toplumdaki geleneksel yapı ve egemenliğin ilâhî kaynakla pekiştirilmesinin devlete "kutsal bir güç" kattığı söylenebilir. İslamiyetin kabulünden sonraki devlet yapısını anlamak için ise Selçuklular dönemine bakmak gerekecektir. Selçuklular, İslâm geleneklerini ve Türk örfünü bağdaştırarak ortaya koyduğu iktidar pratiği ile

kendisinden sonra gelecek yönetimlere aktarılacak bir yönetim şekli oluşturmuştur (Güney, 2002, s. 16).

Selçuklulardan sonra bir uç beyliği olarak kurulan ve hâkimiyet alanı geniş coğrafya ve zamana yayılan Osmanlı Devleti, Türklerin devlet geleneğini oluşturmaya devam etmiştir. Uç beyliği döneminde "Gaza Harekatı" ile yayılmacı bir politika izlemiş; bu ideal devletin kuruluş yıllarında (1302-1606) da etkin olmuştur. Daha sonralarda ise Yeniçeri Ocağı ve tımar sistemi devletin siyasî ve toplumsal yapısının iskeletini oluşturulmuştur İnalçık, 2014, s. 10-11).

Yönetimin bir disiplin haline gelmesiyle yöneticinin çeşitli niteliklere sahip ve vasıflı bir kişi olması beklenmektedir. Yönetim anlayışındaki bu olgunlaşma beraberinde yönetici yetiştirilmesi hususunu getirmiş, devletler, yönetici yetiştiren ve yönetim açısından insan gücü kaynağı sağlayabilecek olan çeşitli okullar ve kurumlar kurmuşlardır. Türkiye tarihinde Osmanlı'da görülen Enderun mektebi, devlete yönetici yetiştirmek açısından bir ilk olma niteliği taşımaktadır (Öztaş, 2014, s.16). Yönetici yetiştirme geleneği, Osmanlı'da modernleşme döneminde Mekteb-i Sultani (Galatasaray Lisesi) ile Cumhuriyet döneminde ise Mekteb-i Mülkiye ile devam etmiştir (Korkmaz, 2010, s. 1645).

Türkiye'de kamu yönetiminin kavranması için Orta Asya Türk Devletleri, Selçuklu Devleti ve Osmanlı Devleti yönetim esaslarına bakmanın yol gösterici olacağı düşünülmektedir. Devlet yönetimi adına pek çok esas tarih boyunca gelişmiş, uygulanmış ve bugün de kullanılmaktadır. Bu tarzın oluşmasında Batı siyasî düşünürlerinin etkisi olduğu kadar Türk siyasî düşünürlerinin de etkisi büyüktür. Bu çalışmanın amacı Türk siyasî düşünürleri ile günümüz kamu yönetiminin esasları arasındaki düşünce ve uygulama ilişkisini kurabilmektir. Bu kapsamda, Yusuf Has Hacı, Nizam'ül-Mülk, Koçî Bey örnek alınmıştır.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türk kamu yönetiminin gelişimi, Orta Asya devletleri, Selçuklu sistemi, Osmanlı sistemi, devlet yapısı ve yönetim işleyişi doğrultusunda incelenerek; "Eski Türk devletlerinin devlet ve yönetim anlayışları nasıldır?" sorusuna cevap aranmıştır. İkinci bölümde ise bahsi geçen devlet adamlarının kim oldukları,

eserleri ve eserleri ile günümüz kamu yönetiminin esaslarının karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır.

Türk Yönetim Geleneğinde Devralınan Miras

Orta Asya Devlet Geleneği ve Yönetim Yapısı

Eski Türk anlayışına göre devleti şekillendiren güç, kağan (hakan) ve hanedan mensuplarıydı. Doğu-Batı olarak ikiye bölünerek yönetilen devletin merkezi Doğu olup burada hakan bulunurdu. Hakanın gücünün üç unsur tarafından oluşturulduğu söylenebilir. Bunlar; Gök-Tanrı inancı, göçebe kültürü ve Türk töresidir. Kağanın temel ayrıcalığı ve fonksiyonu, Tanrı ile insanlar arasında bir vasıta olmasıydı (Baratova, 2002, s. 145). İlk Türk devletleri, Türk devlet geleneği ve toplumsal yapının da ilk halleridir. Kağan, devletin başı olup gücünün kaynağını ilahi bir erke dayandırmıştır. Bu sayede de toplumsal rıza "kendiliğinden", inanç eksenli oluşmuştur. Devlet-toplum ilişkisi bu şekilde bir "kutsallık" kazanmıştır.

Eski Türklerde devlet kavramı Yaratıcı tarafından ihsan edilen bir hak ile hakanın şahsında toplanmıştır. Diğer bir ifade ile hakan, yaratıcı tarafından insanları yönetmek için yaratılmıştır. Gök-Tanrı inancına göre yaratıcı, üstte mavi gökyüzü, altta yağız yer yarattığında ikisinin arasında insanları yaratmıştır. İnsanları yönetmek için ise Bumin Kağan ve İstemi Kağan'ı yaratmıştır. Bu şekilde hükümdar devleti yönetmek için yaratılmış, bir başka ifade ile hükümdar olmak için yaratıcıdan "Kut" almış olmaktadır. Kut olarak devletin başına geldiğine inanılan hükümdarların siyasî başarıları, yaratıcının devletten memnun olmasına ve kendilerine yardım etmesi inancına dayandırılmıştır. Devletin diğer kademelerindekileri siyasî merciler atmasına rağmen, atanan kişilerin doğrudan yaratıcının istek ve yardımı ile o makama geldiğine inanılması da Kut inancının bir parçasıdır (Bıçak, 2009, s. 79).

Kut inancı hakana itiraz edilemez bir güç vermiş olmasına rağmen yöneticinin devlet yönetiminde kişisel veya diktatörce hareket etmesine neden olmamıştır. Çünkü kazanılan başarıların Gök-

Tanrı'nın yardım etmesi sayesinde elde edildiğine inanılmıştır. Devlet, Doğu Batı olarak ikiye bölünerek yönetilmekle birlikte, Doğu merkez olup, üstün tutulmuştur. Bu da, devletin feredal yapıda değil, Türklerin kendine has merkezîyetçi bir yönetim yapısına sahip olduğuna işaret etmektedir. Öte yandan töre de hakanın gücünü sınırlandırmıştır. Töre karşısında hakan-hatun ayrımı yapılmadan herkes eşit tutulmuştur.

Göktürk Yazıtları'na göre Türk hakanı, adaleti sağlamakla yükümlü olarak, Yaratıcı tarafından tayin edilmiştir. Kut inancına göre hakan, Yaratıcı'nın buyruğuna göre hizmet ve adaletini, bütün insanlığa paylaşmak zorundadır. Bu durumun Türk Devlet geleneğinde dünyayı adalet ile idare etme fikrinin büyük bir ülkü haline gelerek sistemleşmesini sağladığı söylenebilir. Göktürk Yazıtları'na göre, bir ülke fethedildiğinde veya bir halk hâkimiyet altına alındığında; "O halk içinde sulh ve asayişini temin etti" ifadesi ilan edilmektedir (Tutar, 2002, s. 1528). Bu anlayıştan devlet yönetiminin ve yayılmanın temelinde adaleti sağlamak olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Göçebe Türk toplumunu yönetmek ve onu her zaman disiplin altında tutmak kağan için önemli bir görev sayılmıştır. Eski Türk devletlerinde toplumsal hayat göçebe tarzda olduğundan hukuk kuralları yazılı olmayıp süregelen gelenek ve görenek kurallarına göre oluşmuştur. Bu kurallar bütünü, kimi kaynaklarda "türe" de denilen "töre" olarak ifade edilmiştir. Töre, temelini süregelen gelenek ve göreneklerden almakla birlikte, kağan ve kurultay da töreyi oluşturan ve/veya törenin oluşmasında başvurulan diğer kaynaklardandır. Törenin bağlayıcılığı tüm toplumu kapsar. Bu kapsama kağan ve kurultay da dâhil olup; bunların bir ayrıcalıkları yoktur (Pamir, 2009, s. 361).

Törenin kağan ve kurultay da dâhil herkesi kapsamı geleneği, günümüzde kanun önünde eşitlik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bugün de kanun yapımcılar adalet önünde eşit olup, bir ayrıcalıkları yoktur. Aslında bu demokrasinin eşitlik ilkesi ile alakalı bir durumdur. Dikkat edilirse, eşitlik ilkesinin dikey eşitlik modeli tam a buna işaret etmektedir. Hatırlanacağı üzere dikey eşitlikte iktidar sahipleri ile vatandaşlar aynı hukuk kurallarına göre aynı ölçüde

sorumludurlar. Törenin kağan ve kurultayı da bağlayıcı olması, aynı zamanda devletin esasından olan adaleti böylece pekiştirdiği; herkes için aynı oranda bağlayıcılığı ve yaptırımı olan töre kurallarının oluşturulmasında, düzenli bir kurultay ve toplumsal normların göreneklerin olmasının, devlet yönetimini diktatörlükten uzaklaştırdığı söylenebilir. Bunun yanında kurultayın günümüz meclis yapısına değin Türklerin kurduğu tüm devletlerde kurumsal varlığını sürdürmesi, devlet geleneğinin birikimli bir şekilde sürdürdüğünü göstermektedir.

Selçuklularda Devlet Geleneği ve Yönetim Yapısı

Kuruluşu Horasan olan Selçuklu Devleti'nin devlet teşkilatlanmasında İranlı vezirler ve İslam geleneği önemli yer tutmuştur. Selçuklu Devleti'nin askerî, idarî ve malî teşkilatlarında İslam gelenek ve normları esas alınmakla birlikte, Nizam'ül Mülk'ün eserinde de belirttiği gibi, memuriyet, makam ve rütbe gibi konularda İran ve Abbasî usulleri kullanılmıştır (Kafesoğlu, 2014, s. 91).

Selçuklularda devlet, özetle, hükümdar, saray, hükümet, ordu ve adalet başlıkları etrafında şekillenmiştir. Türkçe adlarının yanında Arapça isimler ve halifelerin kendilerine verdiği lakapları da kullanan hükümdar² devletin en üst makamıdır. Hükümdar, devletin süregelen işlerinden başka haftanın belli günlerinde devlet adamları ile istişarede bulunur ve halkın şikâyet ve arzularını dinlerdi. Dergâh, bargâh gibi adlarla da anılan sarayda devlet ile ilgili teşkilatlar bulunurdu. Beş divandan oluşan hükümetin başında hükümdarın başvekili olan ve "naib" denilen vezir bulunurdu. Günümüz hükümetine karşılık gelen divan-ı vezarette yine günümüz bakanlıklarına karşılık olan kimi teşkilatlanmalar mevcuttu. Bunlar; divan-ı tuğra (dışişleri ile ilgili), divan-ı istifa (maliye ile ilgili), divan-ı arz-ülceyş (savunma ile ilgili) ve divan-ı işraftır. Divan-ı işraf askerî ve adlî müesseseler de dâhil olmakla birlikte tüm memur ve bunlara bağlı bulunanların teftiş makamıdır (Kafesoğlu, 2014, s. 92-93).

² Örneğin Tuğrul Bey, isminin yanında "Ebu TalibRukn al-Din Yamin Al-Mu'minin" ismini de kullanmıştır.

Bakanlık teşkilatının günümüz ile benzerliği açıkça görülmektedir. Bunun yanında, Selçuklunun tüm kurumlarını teftiş makamı olarak kurulmuş olan divan-ı işrafın günümüzde birden fazla kuruma karşılık geldiği söylenebilir. Selçuklularda denetim ve teftişe önem verildiği Nizam'ülMülk'ün anlatıldığı bölümde de görülecektir. Sayıştay Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı vb. denetim ve teftiş için birden fazla örgütlenmenin olmasından hareketle; aynı önemin günümüzde de varlığını sürdürdüğü söylenebilir. Selçuklular demokrasi rejimini benimsememesine rağmen, bu açıdan bakıldığında kısmî katılımın olduğu sonucuna ulaşılabilir. Halk belki şikâyetlerini siyasete yön vermek ya da katılmak için yapmıyordu; ancak bu şikâyetler, hükümdarın kendi siyaset unsurlarında değişiklik, ekleme ve/veya çıkarmalar yapabiliyor. Bu sayede de halk, dolaylı bir biçimde devlet siyasetine yön vermiş olabiliyordu.

Selçuklularda hükümdarın, hükümdarlık sarayını hazine ile birlikte, savaşlarda dahi yanında bulundurması göçebe hayat tarzının uzantısı olarak değerlendirilebilir. Selçuklu devlet yönetiminde bir başka husus hanedana mensup kadınların da büyük roller oynadıklarıdır. Bu hususa dair, biri Melik Şah'ın karısı, diğeri Hârezmşâh Alau'ddin Mehmed'in annesi olan iki "Türk hatunu" örnek olarak verilmekte, özellikle ikincisinin sarayı, veziri ve inşa divanı bulunduğu belirtilmektedir. Kadının bu rolü, devletin hanedanın ortak malı sayılmasında cinsiyet ayrımı yapılmadığını göstermektedir (Köymen, 1964, s. 313-318). Kadınların devlet yönetimindeki resmi rolü cumhuriyetin ilanından sonra seçme ve seçilme hakkının verilmesi (1934) ile mümkün olmuştur. Ancak ilk Türk devletleri ve Selçuklularda da kadınlara birtakım katılım hakları tanınmıştır. Günümüz ile benzerlik ve bir bağ olmakla birlikte, eski Türk ve Selçuklularda bu hak, sadece hanedan mensubu kadınlara tanınırken günümüzde tüm kadınlara tanınmıştır.

Saray efradından sayılan ve "guleman-ı saray" adıyla anılan ordu ikta sistemine³ dayanmaktadır.

³İkta: Bir kişinin mülkiyetinde olmayıp devlete ait olan toprakların vergilerinin veya gelirlerinin asker veya sivil erkâna hizmet ve maaşlarına karşılık verilmesidir.

Gerektiğinde halktan "kaşer" adı verilen paralı asker de temin edilebiliyordu. Orduya diğer dâhil edilmesi gereken unsur, devletin uç kesimlerinde ikamet eden Türkmenlerdir. Adli teşkilat ise şer-î ve örfî olmak üzere iki kısımdır. Şer-î hukuk başında kadılar, kadıların başında ise Bağdat'taki başkadı bulunmaktaydı. Şer-î hukuk halk arasındaki şeriat ile ilgili davalara bakardı. Örfî hukuk teşkilatının başında emir-i dad bulunur ve devlete karşı itaatsizlik, siyasî mahiyetteki suçlar vb. burada görüşülüp karara bağlanırdı (Kafesoğlu, 2014, s. 94-95).

Selçuklularda eyalet yönetimin başında hanedan mensubu melikler, meliklerin yanlarında ise onlara yardımcı olan atabeyler bulunurdu. Bunlardan başka eyaletlerde kadı ve malî görevleri yerine getiren muhassıllar vardı. Eyalet idaresinin askerî işleri emir sipahsalara diğer idari işler ise subaşı veya serleşker olarak adlandırılan görevliler tarafından yerine getirilmekteydi (Ortaylı, 2010, s.102).

Selçuklularda devlet ve halk arasındaki ayırım devlet hazinesinden faydalananlara göre yapılıyordu. Reaya olarak adlandırılan halk, vergi ödemek, devlet otoritesine ve devleti temsil edenlere itaat etmekle yükümlüydü. Reaya, devletin resmen tanıdığı din ve inanış sistemleri içerisinde tercihini yapmakta özgürdü. Bu çerçevenin dışında bir tercih yapması nizam ve asayiş bozmak gerekçesi ile büyük suç sayılmıştı. Reayanın görev ve yükümlülüklerine karşılık hükümdar da reayanın can ve mal güvenliğini korumakla mükellefti. Allah'ın bir emaneti olarak görülen reaya karşı adil davranmak ve toplumda haksızlığı önlemek devletin birincil görevleri arasında sayılıyordu (Özgüdenli, 2009, s. 371). Selçuklularda İslam dininin kabulünden sonra da toplumda pek çok dini inanış biçimi var olmuştur. Selçuklular bu inanç sistemlerine hoşgörü ile yaklaşmakla birlikte bunların bazılarını resmen tanıyarak toplumdaki dinî hareketliliği kontrol altında tutmaya çalışmıştır. Bununla birlikte halkına karşı adaletli olmak Selçuklularda da ilk Türk devletlerinde olduğu gibi devletin esas görevi sayılmıştır.

Selçuklularda toplum üç ana unsurdan oluşmuştur; göçebeler, köylüler ve şehirliler. Göçebeler, kabileler halinde Horasan'ın doğu ve kuzeyinde yaşayıp, "Türkmenler" olarak anılıyordu. Devletten yurtluk

alın karşılığında vergi ödüyorlar ve sınır koruması yapıyorlardı. Köylüler ve çiftçiler ülke nüfusunun önemli bir kısmını oluşturuyordu. İktâ sisteminin uygulanmasından sonra köylü ve çiftçilerin hayat şartlarında iyileşmeler olmuştur. Selçuklularda toprak, haracî, öşrî ve mirî kısımlarına ayrılmıştır. Hazineye ait olan ve büyük iktalar halinde idare edilen mirî arazi Nizam'ül Mülk tarafından parçalanarak süvari dirlikleri durumuna getirilmiştir. İslam Devletlerinden alınarak ve vezir Nizam'ül Mülk tarafından geliştirilerek uygulanan iktâ sistemi daha sonra Osmanlı'da tımar sistemi olarak kullanılacaktır. Şehirler ise iç kale, asıl şehir ve dış mahalleler olmak üzere üç kısımdan oluşmaktadır. Esnaf daha çok şehir merkezinde -asıl şehirde- yer almaktadır. Mahalleler din ve mezheplere göre çeşitlilik göstermektedir (Özgüdenli, 2009, s. 372).

Selçuklularda toplum ile devlet arasında dinamik bir yapı olmuştur. Örneğin sıradan bir vatandaşın yükselmek için gerekli meziyetlere sahip ise, aradan 10-15 yıl geçtikten sonra büyük bir kumandan, hattâ devlet yöneticilerinden biri olabilmesi her zaman mümkündü. Bunun gibi, devlet mülkî teşkilât kadrolarına memur olarak alınan bir kimse de zamanla en yüksek makama çıkma fırsatına sahip olabiliyordu. Bu şekilde hem herkes fırsat eşitliğine sahip oluyor hem de devlet her zaman taze beyinlere sahip oluyordu (Köymen, 2002). Selçuklular ırkçı olmamış ve sınıf oluşturmamıştır. Liyakat, talep edilen iş için tek şart olarak görülmüştür. Liyakat sadece fırsat eşitliği sağlamakla kalmamış rüşvet ve adam kayırmanın da önüne geçmiştir. Elbette, tarihte hiçbir kurum ya da esasın hiç bozulmadan işlediğini söyleyebilmek pek mümkün değildir, fakat en azından Selçuklularda işin ehli olanların o işi yapabilmek için bir fırsatları olduğundan bahsedilebilir.

Osmanlı'da Devlet Geleneği ve Yönetim Yapısı

Osmanlı devlet yönetimi ve teşkilat yapısı, Orhan Bey zamanında (1326-1359) ve önceki Türk devletleri yönetim ve teşkilat yapısı mirası çerçevesinde geliştirilmiştir. Devletin zirvesinde padişah yer almaktaydı. Oğuz geleneklerine göre şekillenen Büyük Selçuklu ve Anadolu Beylikleri yönetim anlayışında olduğu gibi Osmanlıda da devlet, ailenin ortak malıydı. Devlet işleri "şuray-ı devlet", "meclis-i

vükelâ” olarak ifade edilen “divan-ı hümâyun” tarafından yerine getirilirdi ki, temel üyeleri sadrazam, vezirler, kazasker, defterdar ve nişancılarıdır. Devletin taşra organizasyonu şehir, kasaba ve kazaların idaresi Selçuklulardaki gibi, merkez teşkilatının küçük bir kopyasıydı. Devlet adamları ve sancak beylerinin tüm görevleri yerine getirirken ilk dikkat etmeleri gereken şey hak ve adalet esaslarına göre yönetmektir (Er, 2004, s. 6-9).

Osmanlıda toplum ve devlet yapısında esas teşkil eden sistemler; tımar sistemi, divan yapısı, yeniçeri ocağı olarak özetlenebilir. Tımar sistemi, belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; malî, idarî ve askerî amaçları olan sistemdir. Tımar sisteminin kökeni Selçuklularda görülen ikta sistemidir. Para ekonomisinin gelişmemiş olmasının, merkezîyetçi yapının bulunmamasının tımar sisteminin alt yapısını oluşturduğu söylenebilir (Ortaylı, 2008, s. 124). Osmanlı devletinde toplumsal ve siyasî yapıda önemli rol oynayan tımar sistemi, tarımsal üretime dayalı olarak devletin ekonomik boyutu ile alakalı olmakla birlikte yönetim yapısını da etkilemektedir. Öyle ki; bu yapılarda daha sonraki dönemlerde meydana gelen bozulmalar, toplumsal boyutlara ulaşarak devrin devlet adamları tarafından inceleme alanı oluşturacaktır.

Osmanlı devlet yönetiminde etkili olan tımar sisteminin, toprak ve tebaa üzerinde doğrudan devlet kontrolü kurulmasına olanak sağladığı söylenebilir. Bu siyasî yöntem ile devlet, her türlü şahsî feodal bağılıkları kaldırmaya çalışmış; yerel askerî ve idarî otoritelerin faaliyetlerini ve reayadan alacaklarını kanun ve nizamlarla bürokratik hale getirmiştir. Bunu ise üretim ve vergi birimi olarak çift-hane birimlerini tespit amacıyla tahrir usulü ile yapmıştır (İnalçık, 2014, s. 320). Bu kontrol ile aynı zamanda devlet toplumu biçimlendirmektedir. Bu sistemde bütün kır toplumu, çift sahibi olanlar, topraksızlar, fakir ırgatlar olarak tasnif edilerek tahrir defterlerine sistematik olarak kaydedilmektedir. Yeni bir tahrir kadar devam eden bu statü ile devletin şeklini verdiği bir toplum yapısı ortaya çıkmaktadır (İnalçık, 2014, s. 253).

Osmanlıda devlet geleneğini belirleyen bir başka yapı Yeniçeri Ocağı’dır. Her an hükümdarın emrinde olan bu daimi ordu Osmanlı’nın pek çok askerî başarısının temelinde yer almaktadır. Yeniçeri ordusunun önemi sadece savaşlarda gösterdiği başarıdan ileri gelmemekte, aynı zamanda, bazen devlet yönetiminde siyasî etkisi de olmaktadır. Şöyle ki, devletin kargaşa dönemlerinde yeniçeri hangi şehzadeyi desteklese başa o geçerdi. Böyle bir durumda vezir-i azamlar, valide sultanlar da bu gücü kullanarak devlet siyasetine yön verebilmişlerdir (İnalçık, 2011, s. 114).

Osmanlı devlet yönetiminde bir başka husus Enderun mektebidir. Sarayın iç kısmında çalışanlara Enderun halkı denirdi. Enderun devlete yönetici yetiştirilmesi amacıyla açılan, dünyadaki ilk kamu yönetimi okuludur. Devlet, yönetim biçimi ve ihtiyaçları doğrultusunda kendi yöneticisini kendisi yetiştirmekteydi. Bu okulun temelleri I. Murad (1362-1389) tarafından Edirne’de yönetici yetiştirmek amacıyla 1365 yılında atılmıştır. Daha sonra devlette yaşanan Batılılaşma ve reform hareketleriyle birlikte yeni anlayışa uygun yöneticiler yetiştirmek amacıyla Mülkiye Mektebi (1859) açılmıştır (Eryılmaz, 2011, s. 64).

Orta Asya ve Selçuklu devlet geleneğini ve devletin topluma bakışını büyük ölçüde etkileyen iktidarın ilâhî kaynağa dayandırılması anlayışı Osmanlı’da da devam etmiştir. Osmanlıda padişah yaratıcı tarafından toplumun çeşitli zümrelerini bir arada tutmak ve adaletle yönetmek üzere seçilmiştir. Padişah bu yetki ve gücünü devlet adamları vasıtasıyla fethettiği tüm coğrafyalara uygulamıştır. Bu şekilde devlet felsefesi topluma inmiştir. Ancak akla gelen soru böyle bir gücü kullananların keyfi uygulamalara yol açabileceğidir. Osmanlı’nın klasik çağı boyunca devam eden hikmet-i hükümet anlayışı keyfi uygulamalara yol açmamış- açamamıştır. Çünkü padişah dâhil herkes devlet kurallarına sıkı sıkıya uymakla yükümlüydü (Heper, 2006, s. 56).

Bu şekilde güç ve rıza dengesi sağlandığı söylenebilir. Hükümdarların gücünü ilâhî bir kaynaktan alması, Osmanlıya halifelik makamının geçmesinden (1516, Yavuz Sultan Selim) sonra daha da pekiştirilmiştir. Osmanlı hükümdarının yeryüzünde Allah’ın halifesi

olması toplum içinde devlete “kutsal” gözüyle bakılmasını sağladığı yorumuna varılabilir.

Osmanlı devleti İslam medeniyetinin bir parçası olarak toplumsal ilişkilerinde İslam hukuku kurallarını benimsemiştir. Diğer yandan devlet yönetiminde, devlet sorunlarının çözümünde daha çok törel (örfi) hukuk kullanılmıştır. Ayrıca azınlıklar da kendi hukuk kurallarını uygulamaktadırlar. Devletin kurucu yasaları şeriat tarafından verilmemekle birlikte, şeriatın uygulanması ve meşruluğu şeriat dışında kurulan bir kurumla yani devletle sağlanmaktadır (Biçak, 2007, s. 312).

Eski Türk devletlerinde oluşan örfi hukuk yani töre, önce Selçuklulara, Selçuklulardan da Osmanlıya geçmiştir. Günümüzde de kimi zaman, hukukun yazısız kaynakları olarak örf ve adet kurallarına başvurulabilmektedir. Örfi hukuktaki bu aktarım, elbette, ilk şekliyle günümüze ulaşmamıştır. Burada vurgulanan, aynı kuralların işleyip işlemediği değil, devletin hukukî yapısında örfi kuralların varlığındaki devamlılıktır.

Türk Kamu Yönetimine Yön Veren Türk Düşünürleri ve Yönetim Düşünceleri

Yusuf Has Hacib

Yusuf Has Hacib 1017-1019 yılları arasında o dönemde “Kuz-Orda” isimli Balasagun’da doğmuştur. Karahanlı Devleti zamanında yaşayan Hacib, Arapça ve Farsça bilmektedir. Türk edebiyatında ilk siyasetname ve ilk mesnevi (nazım şekli olarak) örneği olarak kabul edilen Kutadgu Bilig, ününün kaynağını oluşturmaktadır. Mutluluk veren bilgi ya da siyaset anlamına gelen Kutadgu Bilig, 6645 beyitten oluşan bir mesnevidir. Eser, devrin hükümdarı Ulu Buğra Kara Han’a sunulmuş; daha sonra han tarafından kendisine “Has Hacib” unvanı verilmiştir (Çelik, 2014, s. 160).

Kutadgu Bilig, dört ana karakter arasında geçen diyaloglardan oluşmaktadır. Bu karakterlerden her birinin belirli bir sosyal rolü vardır ve her biri belirli bir değeri temsil etmektedir. Hükümdar olan Küntogdi (Gün Doğdu) hukuku temsil eder; Aytoldu vezirdir ve saadeti temsil eder; Ögdülmüş de vezirdir ve aklı temsil eder; Ogdurmuş ise vezirin kardeşidir ve kanaati temsil etmektedir (Ülken, 2013, s. 168).

Kutadgu Bilig’de kurgu kısaca şöyledir: Aytoldu devlet hizmetine girmeyi çok istemektedir. Bir şekilde o dönemin has hacibi ile tanışır ve hacib kendisini hükümdarın huzuruna çıkarır. Hükümdar, Aytoldu’yu beğenir ve onu vezir yapar. Bir süre sonra Aytoldu ölür ve yerine tek oğlu Ögdülmüş’ü bırakır. Hükümdar Ögdülmüş’ün yetişmesini ve eğitimini üstlenir. Akıllı ve bilgili olan Ögdülmüş, hükümdarın takdirini kazanır ve bir süre sonra vezir olur. Hükümdar Ögdülmüş’ü çok sevmekte, ona bir şey olmasından korkmaktadır. Bu nedenle ona yardım edebilecek ve gerekirse onun yerini alacak akıllı ve bilgili bir kişi daha arar. Bu amaçla Ögdülmüş arkadaşı (bazı kaynaklarda kardeşi olarak geçmektedir) Ogdurmuş’u hükümdara tavsiye eder. Hükümdar bu kişiyi kendi hizmetine almak istese de, başarılı olamaz. Ogdurmuş, insanlardan uzak bir yerde ibadetine devam etmek ister. Daha sonra, Ögdülmüş de devlet hizmetinden çekilip kendini tamamen ibadete vermek ister; ancak, Ogdurmuş buna itiraz eder ve herkesin yerinde kalmasını ve topluma en iyi hizmeti bu şekilde verebileceklerini söyler. Bir süre sonra, Ogdurmuş ölür ve geride müridi Kumaru’yu bırakır. Vezirleri ve Ogdurmuş’un öğütleri sayesinde hükümdar, iyi kanunlar yaparak memleketi düzene koyar ve ülke refaha kavuşarak halk mutlu bir yaşam sürer (Doğan, 2002, s. 127).

Yusuf Has Hacib insanın değerinin bilgi ve akıldan geldiğini söyler ve yönetimin esasını bilgiye dayandırır. Kılıç ile kazanılan ya da kurulan devletlerin akıl ile devam edebileceğini belirtir. Gece gibi karanlık olan insanın akılla aydınlanacağını söyler. Devletin bir diğer temeli de adalettir ve kanun ya da töre hükümdardan üstündür. Ona göre devleti ancak vazifeyi ihmal ve insanlara zulüm zarara uğratabilir. Toplumsal mutluluğun ve huzurun yolunu çizen Kutadgu Bilig bu yönüyle ahlâk kitabı, devlet adamlarının görev ve sorumluluklarını tarif etmesiyle de bir siyasetnamedir (Eryılmaz, 2011, s. 59).

Kutadgu Bilig’de iktidarın kaynağı ilâhî temellidir. Beylerin tanrı tarafından özel yeteneklerle donatılarak yaratıldığından bahsedilmektedir. Bu görüşü şu cümlelerden anlıyoruz: “Tanrı kimi bey olarak yaratmak isterse, ona önce uygun tavır ve hareket, kol kanat verir. Bu beylik makamına sen isteyerek

gelmedin, onu Tanrı kendi fazlıyla sana ihsan etti.” Aynı görüşler Orhun Yazıtları’nda ve Eski Türk devletlerinin egemenlik kaynağında da mevcuttur (Akıncı, 2014, s. 15). Türk toplumunda devlete yüklenen kutsal niteliğin Orta Asya Türk toplumlarından itibaren var olup günümüzde de devam ettiği söylenebilir. Günümüzde halk arasında kullanılan “devlet ana” tabiri devlete bakışın bir göstergesi olup toplumun hâlâ devlet olgusuna üstün bir vasıf yüklediği çıkarımına varılabilir. Anne, toplumumuzda hem sosyo-kültürel olarak hem de İslam ahlâkında kutsal/üstün kabul edilmektedir. Bugün devletin bu tabirle anılmasının ve devletin kutsal kabul edilmesinin başlıca sebebinin tarihten gelen bu kültürel iz olduğu düşünülebilir.

Kutadgu Bilig’de hukuk ve adalet son derece önemlidir. Eserde adaleti temsil eden hükümdardır. Bu temsil hem adalet verilecek önemi vurgulamaktadır hem de hükümdarın gücü kanunla sınırlandırılmaktadır. Eserde bir diğer önemli husus, bir iş için seçilecek kişinin sınanmasıdır. Kutadgu Bilig, iyi yöneticiler bulma ve devlet yönetimini bu işi yapabilecek nitelikteki insanların eline bırakma mesajı üzerine kuruludur. Kutadgu Bilig’de, yöneticilerin yeni göreve alınacakları sınama, onlar arasında bir seçime gitme sorumluluğu olarak belirir. İşe alınacak kişiler, toplumun ileri gelenleri veya yöneticiler karşısına çıkar ve her açıdan sınamadan geçirilir (Doğan, 2002, s. 132).

İşe iş bileni getirme düşüncesinin bugünkü adı “liyakat”tır ve hâlâ işe alımda başvurulan yöntemlerdendir. Türklerin devlet işlerinde etkili olan liyakat ilkesi, İslamiyet’in kabulünden sonra bu ilkenin dini kaynaklarda yer alması Türkler’de devlet geleneğinin oluşmasında İslamiyet’in etkisine işaret etmektedir. Bahsedilen dini kaynağa Nisa Suresi’nin 58. ayeti örnek verilebilir: “Muhakkak ki Allah, emanetleri sahibine teslim etmenizi ve insanlar arasında hakemlik yaptığınız zaman adaletle hükmetmenizi emreder...”

Kutadgu Bilig’de vurgulanan bir başka husus “danışma/istişare/meşveret” kurumudur. Eserin diyaloglardan oluşması da karşılıklı görüş alışverişinin olduğunu göstermektedir. Danışmanın önemi eserde şöyle belirtilmektedir (Doğan, 2002, s. 133):

“Her işi ...danışarak yapılmalıdır; danışmayan herkes işinde zarar görmüş ve sonunda pişman olup inlemiştir. Dinle Tanrıdan insanlara haber getiren nebi ne der: her yapılacak işe meşveret ile çare bulunur.”

“İnsan kendisi kendi işini iyice bilemez; onu başkasına danışarak yapmak faydalı olur. Ne gibi bir iş yapmak istersen; onu başkalarına danış; danışmayan kimseye karışma ondan uzak dur.”

Eser de hükümdarların tek başlarına hareket etmelerinin yanlış olacağını, devlet yönetiminde ve sosyal hayatta danışmanın işleri kolaylaştıracağı belirtilmektedir. Bugün pek çok kurum ve örgütte görülen danışma-destek birimleri bu düşüncenin günümüze değin ulaşmış halidir, denilebilir. Aynı zamanda eser sözlerine peygamber sözü ile destek sağlamaktadır. Bu da Türk kamu yönetimi mirasının Türk ve İslam kültürünün sentezi olduğunun bir başka göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Kutadgu Bilig, yöneticilere ve memurlara yönetim konusunda öğütlerde bulunur. Eserde yöneticiler için “bey” kelimesi kullanılmaktadır. Eserde, beyler bey olarak doğarlar fakat “beyliği” (bey olmayı) sonradan öğrenirler, şeklinde belirtiliyor. Ardından, beyler bilgili olmalıdır, temiz olmalıdır, intizamlı olmalıdır, işte hızlı/çevik olmalıdır, kahraman olmalıdır ve gözü tok olmalıdır şeklinde beylik vasıflarını belirliyor. Bu vasıflar bir beyde olunca ülkede saadet güneşinin doğacağı belirtiliyor. Memurlara (tabuğçu, yaver, hizmetkâr, yaver, maiyet manalarında kullanıyor), doğruluk, sadakat ve çalışkanlık olarak üç temel ilke belirliyor. Yöneticilere belagat sahibi olmalarını, ancak mağrur olmamalarını öğütlüyor (Ülken, 2013, s. 170). Sadakat, doğruluk, dürüstlük, çalışkanlık gibi vasıflar, günümüz literatüründe “etik” başlığı altında toplanmaktadır. Etik kurallarının günümüz iş hayatında, devlet kademelerinde vb. dikkat edilmesi gereken bir husus olduğu söylenebilir.

Kutadgu Bilig’de devlet yönetiminin din ilişkisi de açıklanmıştır. Oğurmuş kendisinden öğüt isteyen hükümdara öğüt verirken: “Din dalı ile dünya dalı birbirine karşıdır; ikisi birbirine yakışmaz, bunların yolu birbirini keser.” der ve kendisine teklif edilen devlet işlerini kabul etmez. Buna başka bir örnek olarak da “Dinin dünyayla birleştirilmesi güçtür; bu

ikisi bir araya gelmez, bunu bilmek yeterlidir" , "Biri yaklaşırsa diğeri kaçır; ikisini bir arada tutmak isteyen yolunu şaşırır." beyitlerini verirler. Burada karakter devlet işlerinin kendisini ibadetten alıkoyacağıın altını çizmekte, aynı zamanda devlet yöneticilerinin kişisel dini hayatlarında ince bir çizgide olduğunu belirtmektedir (Portlakkaya, 2009, s. 110).

Burada eserin lâiklik vurgusu yaptığı yönünde görüşler olmakla birlikte⁴, esere salt lâik demek eksik olacaktır. Çeşitli paragraflarda belirtildiği üzere eserde beyler bey olarak doğmaktadır, tanrı bir kişinin bey olmasını istediğinde onu bey olarak yaratmaktadır, doğrultusunda bir görüş vardır. Egemenliğin kaynağını doğrudan ilâhî bir erke dayandırmaktadır. Bu durum devlet işlerinde dinin tamamen hükümsüz olamayacağını ve güçlü bir kut inancına işaret ettiği söylenebilir. Ayrıca Odgurmuş karakterinde çizilen dindarlık, bir ideal tiptir. Böyle bir dini anlayışa ve yaşayışa sahip kimselerin sadece yöneticilik değil, başka herhangi bir mesleği de yapmaları zor görünmektedir.

Eserde, günümüz yönetim anlayışında yer etmiş, motivasyon, performans değerlendirmesi ve yetki devri gibi ilkeler de yer almaktadır. Eserde yer yer geçen, "ihsanlarda bulundu ve onu yüceltti.", "Öğdülmiş herkesi derecesine göre taltif etti." ifadeleri bu görüşü desteklemektedir. Eserde başkasının emeğini takdir etmeyen kimse görgüsüz, anlayışsız, kaba anlamında bazen öküze, bazen de hayvana benzetilmektedir. Bu açıdan eser, ödüllendirilen kişinin bu iltifattan dolayı memnuniyet duymasını, daha fazla çaba göstermesini sağlayacaktır (Özmen, 2014, s. 59).

Nizam-ül Mülk

Gerçek adı Hasan b. Ali b. İshak el Tusi olan Nizam-ül Mülk, Horasan'ın önemli merkezlerinden Tus şehrine bağlı Nukan kasabasında 1018'de doğmuştur. Büyük Selçuklu Devleti'nde Alparslan ve Melikşah'ın vezirliğini yapmış, hükümdarlarından büyük övgü görmüştür (Harmancı, 1999, s. 47).

Nizam'ül Mülk devlet yönetimine önemli katkılarda bulunmuştur. İhta sistemini geliştirmiş, celali

takvimini oluşturmuştur. En önemli eseri Siyasetname'dir. Bu eserde hem devrin devlet yapısı hem de devlette olması gereken özellikler ele alınmış ve uygulanabilir çözümler geliştirilmiştir. Ayrıca eser, dönemin devlet ve bürokrasi yapısını, yöneten-yönetilen ilişkisini ve muhalif söylemleri de yansıtmaktadır. Sultan Melikşah'ın isteği üzerine yazılan eserin son bölümünde bildirildiği gibi; "bu kitap öğüt, hikmet, atasözleri, Kur'an yorumu, Peygamberin sözleri, diğer peygamberlerin hikâyeleri, adil padişahların hikâyeleri ve tarihi bilgiler" üzerine kurulmuş ve bu kaynaklardan mümkün olduğunca yararlanılmıştır. Tabii, Nizam'ül Mülk'ün edindiği devlet tecrübeleri de esere kaynaklık etmiştir (Canatan, 2009, s. 197).

Eserde, padişahın ülkenin birimlerine adaleti temsil edecek yargıçların atanması, hatip ve imamların atanması ve zabıtalının atanması öğütlenmektedir. Bu görevlilerin de yerlerinin iki yılda bir değişmesi gerektiğini belirtmektedir. Memleketin düzeni padişahın seçtiği kişilerin huzuru sağlamasına bağlıdır, bu nedenle padişah kadrosunu iyi, titiz kurmalıdır. Ayrıca kadınların devlet işlerine karışmaması gerektiğinin de altını, izmektedir. Döneminde medreseler açmış olan (en ünlüsü Nizamiye Medresesidir) Nizam'ül Mülk, örgüt ve örgütlenme konusunda net kurallar çizmiştir (Harmancı, 1999, s. 53). Görevlilerin yerlerinin iki yılda bir değişmesi günümüzde "rotasyon" olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde de rotasyon sistemi; milli eğitim, ordu ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kimi kamu kurum ve kuruluşlarında da kullanılmaktadır.

Nizam'ül Mülk eserinde toplumsal bir tasnif yapmaktadır. Toplumsal piramidin tepesinde siyasal yetkiyi elinde bulunduran "sultan" durmaktadır. İkinci katta, büyük ve küçük devlet memurlarını içinde barındıran "bürokrasi" yer almaktadır. En alt katta ise "reaya" (halk) bulunmaktadır. Nizamülmülk eserine, devletin gerekliliği ve padişahın konumu ile başlamıştır. Padişahın konumu hakkında şu tespitlerde bulunmaktadır: "Allah her asır ve zamanda halkın içinden birini seçerek onu padişahlık sanatlarıyla (becerileriyle) övülmüş ve süslenmiş kılar. Dünya işlerinden ve kullarının huzurundan onu

⁴Bkz; Doğan, 2002 ve Portlakkaya, 2009.

sorumlu kılar; fesat, karışıklık ve fitneyi ortadan kaldırır. Onun haşmet ve heybetini insanların gönüllerinde ve gözlerinde genişletince, ondan emin olarak devletin devamını ister.” (Canatan, 2009, s. 203).

Burada da Kutadgu Bilig’de olduğu gibi hükümdarın Allah tarafından seçilmiş bir kişi olduğu vurgulanmaktadır. Aynı zamanda yöneticiliğin doğuştan gelen bir yetenek gerektirdiği yorumu yapılabilir. Halkın huzurunu padişahın huzuruna bağlayarak devletin varlık amacını halka dayandırmıştır. Bu şekilde devletin istikrarının hükümdara bağlı olması, devlet ile hükümdarın özdeşleştirildiği sonucuna varılabilir.

Nizam’ül Mülk halk nezdinde padişahın bir imajı olması gerektiğini, güçlü bir padişah algısı için ise şu özelliklerin bulunması gerektiğini belirtmiştir (Canatan, 2009, s. 205):

- i. Saray merasimleri (haşmetin ve zenginliğin göstergesi) önemlidir,
- ii. Padişahın davranış ve kararlarında orta yollu olması (ölçsüz ve dengesiz hareket etmemesi) gerekir,
- iii. Padişahın cömert ve ikramlı olması gerekir,
- iv. Liyakatli vezirler ve nedimler hariç, padişah kendisine hizmet eden kullar ve ileri gelenlerle bir arada fazla oturmamalıdır, çünkü bunların şikâyetleri haşmetine zarar verir,
- v. Halk ve ileri gelen kişiler, padişahu ziyaret edebilmelidirler. Eğer bu merasimler sık yapılmazsa, halkın işi aksar, fitneciler cesaret bulur; havas ve avamın durumları bilinmez,
- vi. Saray divanı ve padişah adına, çok önemli olmayan mektup ve fermanlar çıkartılmamalıdır. Çok olan şeye hürmet azalır ve itibar edilmez. Yüce meclis öyle emredici fermanlar çıkarmalıdır ki, bunlara hiç kimse dil ve el uzatamamalıdır. Divandan çıkan her ferman, halk arasında saygınlık uyandırmalıdır.

Nizam’ül Mülk eserinde daimî bir bütçenin zorunluluğu üzerinde durmuş, bunun tanzim ve idare tarzlarını, vergi usullerini de açıklamıştır. Buna göre hükümdarın biri daimî diğeri muvakkat iki bütçesi olmalıdır. Birincisi her zaman hazır bulunarak acil ya da öngörülmeleyen masraflara karşılık olacak, diğeri, devletin ihtiyaçlarını karşılayacaktır. Eserde ordu ile ilgili de Osmanlı Yeniçeri Ocağı’nda görülen bir

durumdan bahsedilmektedir. Buna göre ordu da çeşitli millet ve ırklardan askerler bulunmalıdır. Çünkü karışık orduda ittifak olmaz ve isyan olur (Ülken, 2013, s. 165).

“Görevli memurların aylık ve yollukları hazineden ödenmeli ve ödeme işlemlerine dikkat edilmelidir. Muhtesipler, terazi ve fiyatları denetlemeli ve ticaretin usulüne uygun yürümesini sağlamalıdır.” diyerek bugünkü manada memur kanununa ve devletin ekonomideki rolüne ışık tutulmuştur. Ayrıca şarap meclisleri kurulması ve şartlarına dair bir fasıl açmış, detaylı bir şekilde anlatmıştır. Nizamülk dindar olmasına ve yöneticinin de dindar olması gerektiğine inanmasına rağmen devrin şartlarına gözünü kapatmamıştır (Canatan, 2009, s. 211).

Siyasetname’de verilen bir başka öğüt, sultanın haftada iki gün halkı dinleyeceği toplantı yapmasıdır. Divan-ı Mezalim kurulması bu toplantı öğütünün pratik karşılığıdır. Yönetim karşısında zulme uğradığını düşünenlerin başvurdukları bugünkü insan hakları mahkemesine benzetilebilecek bu divan için şunlar belirtilir (Eryılmaz, 2011, s. 60):

“Padişah için haftada iki gün Mezalim’e oturmadan haklıyı haksızdan ayırmaktan, adalet dağıtmaktan, raiyetin (halkın) sözünü vasıtasız, kendi kulağı ile işitmekten başka çare yoktur... Zira cihan hakimiyetinin zulme uğrayanları ve adalet isteyenleri haftada iki gün huzura davet ettiği ve sözlerini dinlediği haberi memlekette yayılınca, bütün zalimler korkarlar, ellerini çekerler, hiç kimse cezalandırılma korkusu ile zulüm ve yağmaya cesaret etmez.”

Eserde padişahın devlet yönetimi konusunda çalışanlarına olan tutum ve davranışları konusunda çok önemli öğütleri vardır. Verdiği öğütlerde bugünkü manada adalet, denetim, sosyal devlet, devletin ekonomiye müdahalesi, memurların cezalandırılması gibi çok güncel konulara rastlanmaktadır. “O halde padişah, hiçbir zaman memurlarının durumundan gafil olmamalı, devamlı onların hal ve durumlarını kontrol etmeli, onlardan zulüm ve hıyanet zuhur ederse, hiç yerlerinde tutmayıp, azletmelidir.” Bir başka öğütte, “Eğer vergi vaktinden önce istenirse, tebaayı sıkıntıya sokar ve halk malını yarı fiyatına satacağından perişan olur” (Hayajneh, 1987, s. 46).

"Buna göre vergi memurları vergiyi vaktinden önce almak bir yana, gerekirse tebaadan hasta ve öksüz gibi zayıf kesimlere borç vererek yardım etmelidir. Eğer memurlar, fazla vergi almaya kalkışlarsa, halktan alınan para derhal geri ödenmeli ve ilgili memur görevinden uzaklaştırılmalıdır, hatta sürgüne gönderilmelidir." sözleri de durumu açıklar niteliktedir (Canatan, 2009, s. 209).

Koçi Bey

Koçi Bey Osmanlı Devleti'nde I. Ahmet devrinden (1603-1617) Sultan İbrahim (1640-1648)'e kadar Enderun'da çeşitli görevlerde bulunmuştur. Hazırladığı risaleler Osmanlı'da padişaha sunulan ilk yazılı rapor özelliği taşımaktadır. İki risale hazırlamıştır. Birini IV. Murat'a diğerini Sultan İbrahim'e sunmuştur. IV. Murat'a sunduğu risale ikiye ayrılmaktadır. Birinci kısımda devlet teşkilatındaki bozuklukları izah etmektedir. İkinci kısımda ise tespit ettiği sorunlara çözümler getirmektedir (Gökçe, 2010, s. 66).

Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğunun sınırları Orta Avrupa'dan Habeşistan'a, İran'dan Fas'a kadar uzanmaktadır. Ancak devlet içerisinde huzursuzluklar, isyanlar yaşanmakta, devlet idaresinde, kurumlarında yozlaşmalar artmaktadır. Siyasî otoritenin yetersizliği, bilgidен, görgüden, bilimden uzaklaşması devlet kurumlarında da bozulmaları hızlandırır. Osmanlı devlet yapısı dört teşkilat üzerinde inşa edilmiştir. Bu teşkilatlarda etkin olan zümreler şunlardır; 1. Seyfiyye (askerler), 2. İlmiyye (eğitimciler, din adamları), 3. Kalemîyye (bürokratlar), 4. Mülkiyye (devlet içi yönetimde görev alanlar). Koçi Bey özellikle iki teşkilattaki bozulmanın etkisine dikkat çekmiştir; bunlardan biri Yeniçeri Ocağı, diğeri ilmiye teşkilatıdır. Koçi Bey'in ifadesine göre, Yeniçeri Ocağı para ve iktidar hırsıyla siyasî otoriteye zaman zaman başkaldırmakta, böylece devlet gücü zaafa uğramaktadır. Diğer yandan vasıfsız insanlar müderris, kadı olabilmektedir. Koçi Bey'in "ıslâhat lâhiyaları", bugünkü manada reform paketleri arasında benzerlik kurulabilir (Bal, 2008, s. 78).

Risalenin rapor niteliği taşımasının nedeni, Koçi Bey'in devletin bozulma gösteren kadro yapılarına dair önemli gözlem ve tespitlerinin olması, bu tespitlere

dayanarak gerçekçi ve uygulanabilir çözüm önerilerinin getirilmiş olmasıdır. Koçi Bey risalesinde devlet düzeninden başlayarak; devlet adamları, zeamet ve tımar sahipleri, ulufe alanlar, büyük vezirlerin durumları, eski bilgin ve o dönem bilginlerinin yürürlükte olan kanunları, Yeniçeri Ocağı'ndaki bozulmalar, fakir reayanın durumları gibi pek çok konuda geniş bir durum tespiti yapmış, daha sonra her bir yapıdaki bozulmaya ayrı ayrı çözüm önerileri getirmiştir (Kurt, 2011, s. 35). Devlet yönetimi ile ilgili tespit ettiği aksaklıklar şöyledir:

- i. Memurların atamalarının liyakat ilkesine bakılmaksızın yapıldığını ve çeşitli iftiralar ile başarılı memurların azledilmesi veya öldürülmesine dikkat çekmiştir (Gökçe, 2010, s. 70),
- ii. Rüşvet, devlet yönetimindeki bozulmaların başlıca sebebidir. Devlet hazinelerinin boş olmasını rüşvete bağlamaktadır. Rüşvet kaldırılmadan adaletin sağlanamayacağını belirtmektedir. Adalet ilkesindeki yozlaşmaya vurgu yapmıştır (Odabaşı, 2013, s. 247-248),
- iii. Osmanlı devletinde zeâmet ve tımar sahibi olmak orduda başarı göstermeye bağlıydı. Bunun yanında seferde yararlılık göstermeyen tımar sahiplerinin maaşı artırılmazdı. Bu şekilde başlangıçta yapılan iş ve başarıya göre verilen tımarlar, zamanla rüşvet ve adam kayırmayla verilemeye başladı. Yine başlangıçta tımar ve zeameti beylerbeyi verirken daha sonraları vezir-i azamlar vermeye başladı. Bu durumu Koçi Bey şöyle ifade eder: "Fakat vezir-i âzam olanlar, ehliyetsizlere verince hak sâhibi olanlar kime varıp, şikayet eylesinler?" tımar ve zeamet sistemlerindeki bozulma diğeri bir sorundur (Bal, 2008, s. 89),
- iv. Devlet içinde artan masrafları karşılamak amacıyla vergilerin artırılması ve bu vergi yükünü karşılayamayan halka baskı yapılması toplumda refah seviyesini düşürmüştür. Koçi Bey bu durumu şöyle ifade etmektedir: "...vergi artınca reayaya zulüm ziyade olup, alem harap olmuştur. Evvelce ev başına kırkar, ellişer akça alınırken şimdi yalnız miri için her neferden ikişer yüz, kırkar akçe ve her ev halkından üçer yüz akçe, her koyun başına bir akçe tayin olundu" (Gökçe, 2010, s. 72),
- v. Yeniçeri ocağının bozulması bir başka tespittir. Yeniçeri ocağının bozulması, 1503 tarihinde, Sultan Mehmet'in düğünü sonrası,

halkı eğlendiren tayfaya ihsanda bulunulurken, orada bulunanların yeniçerilik istemeleri ile baş göstermiştir. Padişah, yeniçeri ağasının karşı gelmesine rağmen bu isteği kabul etti ve bu tarihten itibaren ocağa milleti ve mezhebi bilinmeyen kimselerin alınması ile usul ve kaideler bozuldu (Odabaşı, 2013, s. 255).

Koçi Bey'in bu sorunlara getirdiği çözüm önerileri gayet açık ve nettir. Devlet erkanının liyakat ilkesine göre seçilmesi, işin teslim edildiği devlet adamının işlerine karışılmaması, çeşitli oyun ya da iftiralarla devlet adamlarının katledilememesi, rüşvetin kesinlikle kaldırılması, tımar ve zeametın layık olana verilmesi, ocağa ihtiyaçtan fazla kişinin alınmaması, ocak içinde eğitim ve disiplinin sağlanması, eski kanun ve kaidelerin uygulanması, halka adaletli davranılması önerilmiştir (Gökçe, 2010, s. 74).

Koçi Bey rüşvetin önüne geçilmesi için şu yöntemi önermiştir (Kurt, 2011, s. 95):

“Başvezir bağımsız olsun, saray içinden ve dışından saltanat işlerine hiçbir fert müdahale etmesin. Büyük vezirlerin hizmetlerinde olan kulları arasında dirlikli ve defterli kimseler olmasın. Osmanlı memleketlerinde bulunana eyalet ve sancaklar, usulüne uygun şekilde yükselerek gelmiş, işe yarar, ünlü, tedbirli ve onur sahibi olan beylerbeyine ve sancakbeylerine, yaşadıkları sürece geri alınmamak üzere ihsan olunsun. Onların hizmetlerinde bulunan cebeliler dirlikli olmayıp satın alınmış köleler olsun. Suç ve günahları kesinleşmedikçe görevden alınmasın...”

Görüldüğü gibi adam kayırma ve haksız uygulamaların neredeyse devlet teşkilatlanmasına egemen olduğu bir dönemde izlenebilecek belki de en iyi yolu çizmektedir. Bugün devlet kademelerinde çeşitli sınavlar ve mülâkatların tamamen hakkaniyete uygun işlediğini söylemek zordur. Koçi Bey'in önerilerine göre adam kayırma ve rüşvet tümüyle ortadan kalkmalı, bunun içinse suyun başında olan bürokratlar iyileştirilmelidir.

Zeamet ve tımarların hak edenlerin elinde olmadığını söyleyen Koçi Bey'in bu sorun için geliştirdiği tavsiye ise kendi anlatımıyla şöyledir: “Her vilayetin beylerbeyi bizzat yerine varıp binden yüz bine varıncaya kadar hak etmemiş kimselerin elinde olan

zeamet ve tımarı, hak etmiş kimselere dağıtsınlar diye padişah fermanı yayınlanmalıdır. Çünkü her vilayette, her sancakta ve her nahiyede eski ocak erlerinin, sipahi ve sipahi oğullarının kimler olduğu bilinmektedir” (Kurt, 2011, s. 87).

Koçi Bey hazırladığı raporda sorunları geçici olarak değil, kökten gidermeyi hedeflemiştir. Tımar ve zeametler hakkı olmayanların elinde ve bu nedenle sorunlar çıkıyorsa, bu tımar ve zeamet hakkı olana verilmelidir, diyor. Padişahın ilgili bir ferman çıkardığında hak sahiplerinin bu fermana dayanarak haklarını savunacaklarını, böylece tımar ve zeametlerin esas yerini bulacağı şeklinde öneri geliştirmiştir.

Koçi Bey vezirlerin ve divanı hümayun üyelerinin düzeltilmesi hakkında bildirdiği tavsiyelerde, her hangi bir makama gelecek kişilerin o makama hem kabiliyet hem de ilim açısından yeterli kişiler olması gerektiğinin altını çizerken liyakata vurgu yapmıştır. Aynı bölümde belirttiği bir başka husus ise şudur: “Her zümreye sınır ve miktar tayin olunup ziyade ve eksik kabul edilmesin.” Bu ifadenin takibinde tayin olunacak makamlarda bulunması gerekenlerin niteliklerini de belirtmektedir (Kurt, 2011, s. 96). Koçi Bey divanda ve devletin diğer kademelerinde bulunması gereken memur sayısının belli olduğunu, bundan fazlasının kabul edilmemesi gerektiğini belirtmektedir. Bu uygulamanın bugünkü adı norm kadrodur, denilebilir. Norm kadro kısaca, bir örgütte görevlerin yerine getirilmesi için gereken kadronun nitelik ve sayısının belirlenmesidir. Bu amaçla yapılan norm kadro çalışmaları, örgüt içerisinde yer alan görevlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan, ideal kadronun nitelik ve nicelik yönüyle belirlenmesine yöneliktir (Yılmaz & Özdem, 2004, s. 116)

Sonuç

Türkiye'deki yönetim literatürü tarandığında büyük oranda Batı merkezli/kaynaklı eserler ile karşılaşılacaktır. Aristoteles'den Machiaveli'ye, Weber ve Durkheim'den Taylor ve Fayol'a kadar yönetim ve örgüt gelişim süreci Batı merkezli kaynaklardan oluşmuştur.

Oysa Doğu dünyasında da gözardı edilmiş bilimsel zenginlikler mevcuttur. Bu çalışmada sadece üçüne

değınilmiş olmasına rağmen daha nice sosyolog, filozof ve fikir adamı incelenmeyi beklemektedir. Kaldı ki bu fikir adamlarının yönetim dünyasına katkısı da azımsanacak ölçüde değildir. Medeniyet denilen olgu birikimli ilerleyen bir süreçtir. Bir şekilde, birbirlerine temas etmiş olan medeniyetler, birbirlerinin yönetim yapısını, meslek ve sanat tarzlarını, kültürleri vs. alabilmektedirler. Bu nedenle Batı endeksli gelişen yönetim literatürünün altyapısında da doğu kültüründen izler bulmak mümkündür. Ancak bu çalışmadaki amaç; günümüz kamu yönetiminde uygulanan ve benimsenen ilkelerin izlerini kendi tarihimizde aramaktır.

Orta Asya'dan Osmanlıya Türklerin kurduğu devletlerde, devlet yönetiminin ve yöneticilerinin adaletli olması, bilgili olması, halkına yaratıcının bir emaneti olarak bakması ortak özelliklerdendir. Bunun yanında her devlette hükümdarlar gücünü ilahi bir güce dayandırmıştır. Bu güç, Orta Asya'da Gök Tanrı, Selçuklularda İslam ve Orta Asya'dan devam eden "seçilmiş hanedan" geleneği, Osmanlı'da ise bu geleneklere ek olarak halifelik makamı ile oluşturulmaktadır. Hükümdarların yaratıcı tarafından seçilmiş olma inancı katı ve bağlayıcı hukuk kuralları ile dengelenmektedir. Aynı zamanda hükümdarlığı ihsan eden yaratıcıya hesap verme duygusu da hükümdarın yetkilerini kısıtlamaktadır. Orta Asya'da töre olan hukuk kuralları gelenek-görenek kuralları olarak hukukun yazısız kaynaklarında günümüzde bile varlığını korumaktadır.

İncelenen eserlerde günümüz kamu yönetiminde kullanılan, liyakat, danışma, etik, motivasyon ve performans değerlendirmesi, rotasyon, norm kadro, şikayet hakkı gibi esasların kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu noktadan hareketle, Türk devlet geleneğinin günümüz kamu yönetimine de kaynaklık ettiği söylenebilir.

Bu çalışmada bahsi geçen fikir ve devlet adamlarının yönetim dünyası ve devlet işleyişine yaptığı katkılar günümüz kamu yönetimi endeksinde Has Hacip, Nizamülmülk, Koçi Bey incelenmiştir. Sonuç itibarıyla Türk yönetim anlayışının oluşmasında, Türklerin devlet kurmaya daha da ötesi örgütlenmeye başladıkları andan itibaren geliştirdikleri bir yönetim gelenekleri olduğu, bu geleneği zaman içerisinde din

değişikliği, coğrafya değişikliği buna bağlı olarak değişen komşu devletlerin/toplumların kültürel ve yönetsel yapıları gibi etmenlerle geliştirerek günümüze değin ulaştırdığı rahatlıkla söylenebilir.

Kaynakça

- Akıncı, M. (2014). Tozlu Raflardan Günümüze Kutadgu Bilig Siyaset ve Yönetim. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Bal, H. (2008). Machiavelli ve Koçi Bey'de Siyaset, Adalet ve Erdem. Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi , 75-99.
- Bıçak, S. (2007). Türkiye Selçuklu Toplumunda Kadın (XI-XIV. yy). İstanbul: Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Türk Tarihi Anabilim Dalı Orta Çağ Tarihi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Canatan, K. (2009). Geleneksel Siyaset Ve Devlet Felsefesinin Bir Yorumu Olarak "Siyasetname" Büyük Devlet Adamı Nizamülmülk'ün Devlet ve Siyaset Anlayışı Üzerine. International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic , 194-220.
- Cihan, A. K. (2004). Farabi'nin Siyaset Felsefesinde Türk Devlet Anlayışının İzleri. Bilimname Düşünce Platformu , 17-31.
- Çelik, E. (2014). Müslüman ve Türk Bilim Adamları. Ankara: Tutku Yayınevi.
- Doğan, N. (2002). Kutadgu Bilig'in Devlet Felsefesi I. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 127-158.
- Er, İ. (2004). Demokrasi ve Antidemokratik Anlayışlar Çerçevesinde Osmanlı Yönetim Sistemi. Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi , 1-15.
- Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Gökçe, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. Yasama Dergisi , 59-78.
- Harmancı, M. (1999). İslam Felsefesinde Siyaset Teorisi (Farabi, Maverdi, Nizamülmülk, İbn Teymiyye'nin Siyasetnamelerine Göre). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İslam Felsefesi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Hayajneh, M. F. (1987). Farabi ve Siyasal Düşüncedeki Yeri (VIII). İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası , 519-524.
- Köymen, M. A. (1964). Ankara Üniversitesi Dergiler Veri Tabanı. Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi , 303-380.
- Odabaşı, F. (2013). Koçi Bey Risalesi'nin Sosyolojik Analizi. Toplum Bilimleri Dergisi , 233-272.
- Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özmen, A. (2014). Kutadgu Bilig'de Yöneten - Yönetilen İlişkileri . Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 55-60.

- Öztaş, N. (2014). Yönetim. Ankara: Otorite Yayınları.
- Pamir, A. (2009). Orta- Asya Türk Hukukunda "Töre" Kavramı. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 359-375.
- Portlakkaya, T. (2009). Bir Siyasetname Olarak Kutadgu Bilig'in Türk Devlet Yönetimindeki Yeri ve Önemi. Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Şahin, Y. (2014). Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ülken, H. Z. (2013). Türk Tefekkür Tarihi. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Baratova, D. L. (2002). Orta Asya'daki Türk Kağanlığı (M.S. 600-800). H. C. Güzel, K. Çiçek, & S. Koca içinde, Türkler (2.Cilt) (s. 142-155). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Bıçak, A. (2009). Türk Düşüncesi I Kökekenler. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Güney, A. (2002). Türk Siyasal Kültüründe Devlet Anlayışı. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Heper, M. (2006). Türkiye'de Devlet Geleneği. Ankara: Doğubatı Yayınları.
- İnalçık, H. (2014). Devlet-i Aliyye . İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalçık, H. (2011). Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kafesoğlu, İ. (2014). Selçuklular ve Selçuklu Tarihi Üzerine Araştırmalar. İstanbul: Ötüken Yayınları.
- Köymen, M. A. (2002). Selçuklu Devrinin Özellikleri. H. C. Güzel, K. Çiçek, & S. Koca içinde, Türkler (s. 1528-1540). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kurt, Y. (2011). Koçi Bey Risalesi. Ankara: Akçağ Basım Yayım .
- Özgüdenli, O. G. (2009). Selçuklularda Sosyoekonomik ve Kültürel Hayat. İ. Ansiklopedisi içinde, İslam Ansiklopedisi (s. 371-375). TDV İslam Araştırma Merkezi.
- Tutar, A. (2002). İslam Öncesi Türk Devlet Geleneğinde Adalet Anlayışı. H. C. Güzel, K. Çiçek, & S. Koca içinde, Türkler (s. 1528-1540). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Yılmaz, K. ve Özdem, G. (2004). Norm Kadro Çalışmalarının Üniversitelerde Uygulanabilirliği: Nitel bir Araştırma, Ankara Üniversitesi Eğitim bilimleri Fakültesi Dergisi, s. 115-136.