

PAPER DETAILS

TITLE: KAMU YÖNETİMİ DISİPLİNİNDE YÖNETİM-SİYASET AYRIMINA YÖNELİK BİR TENKİT:
SIYASETNAME'LERDE YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

AUTHORS: Fikret KARAKOÇ

PAGES: 397-419

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1688350>

Derleme

Gönderilme Tarihi: 6 Nisan 2021; Revize Edilmiş Hali: 30 Nisan 2021; Kabul Tarihi: 24 Haziran 2021

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE YÖNETİM-SİYASET AYRIMINA YÖNELİK BİR TENKİT: SİYASETNAME'LERDE YÖNETİM DÜŞÜNCESİ

Fikret KARAKOÇ¹

Öz

Kamu yönetimi disiplini siyaset alanından ayrılıp ayrı bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Yönetim-siyaset ayrımı kamu yönetimi disiplinine yön veren temel unsurlar arasındadır. Yönetim-siyaset ayrımına göre; yönetim işletme temelli, kar amaçlı ve değerleri dışlayan teknik bir alandır. Üstelik politika belirleme ve uygulama süreçlerini ayırtmaktadır.

Buna karşılık, Siyasetname metinlerinde yönetim ve siyaset beraber ele alınmıştır. Siyasetname metinlerinde yer alan yönetim geleneğine göre; yönetim kamuya hizmet verme amacına uygun bir şekilde işlemektedir. Siyasetname metinlerinde, toplumsal düzen ve devletin bekası için toplumsal, tarihsel ve kültürel değerler gözetilmektedir. Ayrıca devlet yönetimi; adalet temelli, ahlaki ve faziletli bir yönetim-siyaset ilişkisine dayandırılmıştır. Bu çerçevede yönetim-siyaset ayrımına bir tenkit olarak Siyasetname metinleri bütüncül, ahlaki ve değerleri gözetken bir yönetim-siyaset ilişkisini benimsemiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yönetim, Siyaset, Siyasetname

A CRITICISM OF THE ADMINISTRATION-POLITICAL DISTRIBUTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE: ADMINISTRATION THOUGHT IN SİYASETNAME'S

Abstract

The discipline of public administration left the field of politics and emerged as a separate discipline. The administration-politics distinction is among the basic elements that shape the public administration discipline. According to the administration-politics distinction; administration is a business-based, profit-oriented technical field that excludes values. Moreover, it separates the policy making and implementation processes.

On the other hand, administration and politics were discussed together in the texts of Siyasetname. According to the management tradition in the texts of Siyasetname; the administration operates in accordance with the purpose of serving the public. In the texts of Siyasetname; social, historical and cultural values are taken into consideration for the survival of the social order and the state. In addition, state administration; It is based on a justice-based, moral and virtuous management-politics relationship. In this framework, as a criticism of the distinction between administration and politics, the texts of Siyasetname have adopted a holistic administration-politics relationship that takes moral and values into consideration.

Keywords: Public Administration, Administration, Politic, Siyasetname

GİRİŞ

Devletin sevk ve idaresine yönelik olarak sosyal bilim alanlarından söz etmek mümkündür. Özellikle siyaset bilimi ve kamu yönetimi bu konuda dikkat çeken önemli alanlardır. Siyaset biliminin tarihsel geçmişi ilk çağa kadar uzanmaktadır. Eski Yunan'dan günümüze süre gelen devletin yönetim anlayışına yönelik ileri sürülen kuram, teori ve öğretiler siyaset biliminin bünyesinde ilerlemiştir.

¹ Öğretim Görevlisi, Bayburt Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik, Sosyal Güvenlik Programı, fikretkarakoc@bayburt.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7974-3103

Buna karşılık kamu yönetimi ise 1887 yılında Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" adlı çalışması ile siyasetten ayrı bir disiplin olarak başlangıç aşamasını gerçekleştirmiştir. Ancak genç bir disiplin olmasına rağmen eski çağlarda devletin sevk ve idaresinin kamu yönetiminden bağımsız olduğu düşünülemez. Çünkü devlet mekanizmasının işlevsel ve yapısal duruşu ile kamuya hizmet verme düşüncesi doğrudan kamu yönetimi ile ilgilidir. Bu noktada kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışından itibaren birçok bunalım, kriz ve sorunla karşı karşıya kaldığı ileri sürülebilir.

Kamu yönetimi disiplininin karşılaştığı krizlerinin anlaşılması için yönetim ve siyaset ilişkisi büyük önem arz etmektedir. Bu sebepten dolayı çalışmada ilk olarak kamu yönetimi kavramı ve bu disiplinin tarihsel ve kuramsal gelişim çizgisine bakılacaktır. Buna ek olarak kamu yönetimi disiplinde yaşanan kriz ve bunalımların temeli olarak süre gelen yönetim-siyaset ilişkisine dair düşünsel temeller çözümlenecektir. Çalışmanın kalan kısmında, siyasetnamelerin yönetim düşüncesi ele alınacaktır. Kamu yönetimi disiplinin temelinde yer alan "yönetim-siyaset ayrımı" yaklaşımına yönelik Siyasetname metinleri doğrultusunda bir tenkit sunulmaya çalışılacaktır. Yani etnografi yöntemi ile kamu yönetimi disiplinde yönetim-siyaset ilişkisine yönelik temel yaklaşımlar ortaya konulacak ve bu yaklaşımlara karşılık Siyasetnamelerin yönetim düşüncesi ile tenkit niteliğinde karşılık verilmek istenecektir.

1.KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi kavramı; amme idaresi kavramına karşılık gelmekte ve kamu hizmetlerini yürüten idari mekanizmayı nitelemektedir. Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutları vardır. Bu yönü ile kamu yönetimi; işlevsel olarak kamu politikası kararlarının uygulanma süreci ile ilgili iken yapısal olarak ise devletin örgütsel görünümüne karşılık gelmektedir (Turan ve Şahin, 2019: 55-56). İşlevsel ve yapısal boyutu ile kamu yönetimi; devlet ve toplum düzenini sağlama noktasında temel bir araç niteliğine sahiptir.

Kamu yönetimi; devlette veya devlete bağlı kuruluşlarda karar ve eylem verme yetkisine sahip olan kişilerin tümüne karşılık gelmektedir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 133). Benzer bir şekilde kamu yönetimi; devlet erkleri arasından yürüme organı yani devletin idari yapısına nitelemektedir (Simon, Smithburg ve Thompson, 1980: 4). Son olarak, kamu yönetiminin uygulamaya dönük bir alan olması sebebi ile sanatsal; örgütsel yapı ve sorunları incelemesi sebebi ile bilimsel boyutu olduğu da söylenebilmektedir (Ergun ve Polat, 1978: 6-7).

2.KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİN TARİHSEL VE KURAMSAL İZDÜŞÜMÜ

Kamu yönetiminin tarihsel kökenini çok eskilere götürmek mümkündür. İyi bir devletin nasıl olması gerektiği, iyi bir yöneticinin vasıflarının neler olması gerektiği, devlet yönetiminin incelikleri gibi görüşler kamu yönetiminin düşünsel zeminini oluşturan yaklaşımlardır. Söz konusu bu yaklaşımlara bakıldığında; Konfüçyüs, Sokrates, Platon, Aristo, Machiavelli, İbn-i Haldun, Nizam'ül Mülk, Yusuf Has Hacı, Defterdar Sarı Mehmet Paşa ve Koçi Bey gibi önemli düşünürler ve devlet adamları görüşler vermiştir (Eryılmaz, 2010: 10).

Ancak kamu yönetiminin bir araştırma alanı haline gelmesi 16. ve 17. yüzyılda Kıta Avrupası'nda gerçekleşmiştir. Özellikle Almanya'da Kameral Bilimler, Fransa'da Yönetim Okulu disiplininin araştırma sahasına yönelik önemli fikirler vermiştir (Şahin, 2014: 309).

Kamu yönetiminin bir disiplin olarak başlangıcı, Woodrow Wilson'un 1887 tarihli "The Study of Administration" (İdarenin İncelenmesi) adlı çalışmasına dayandırılmaktadır. Wilson'a (2018: 64) göre; "idare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve tartışmalarından uzaktır". Wilson bu görüşü ile "yönetim-siyaset ayrılığı" anlayışını ileri sürmüş ve kamu yönetimini ayrı bir disiplin olması doğrultusunda bir başlangıç yapmıştır. Ancak kamu yönetimi disiplinin kökenine dair takım tartışmaların olduğu söylenebilmektedir. Çünkü Wilson'un (2018: 52-59) idare bilimini (kamu yönetimi) binlerce yıl öncesine dayandırması ve bilimin Kıta Avrupası'nda geliştirildiğine yönelik ifadeleri disiplinin kökenine ilişkin sorunların varlığına işaret etmektedir. Özellikle Fransız yazını ve Alman idealizmi kamu yönetiminin disiplin haline gelmesi noktasında önemli bir unsur olmalarına rağmen arka planda kalmışlardır (Heper, 1972: 41-42; Karasu, 2004: 241-242). Buna ek olarak Doğu toplumlarının devlet geleneğini ve yönetim tarzı disiplinin kapsamında gereğinden çok az yer edinebilmiştir.

Öte yandan, kamu yönetimi disiplinin oluşumuna ve tarihsel seyrine yön veren iki kuram daha vardır. Bunlar; Frederick W. Taylor'un bilimsel yönetim kuramı, Max Weber'in bürokrasi kuramıdır. Taylor; (2016) bilimsel yönetim kuramıyla üretim ve yönetim sürecinde yaşanan verimsizlikleri ortadan kaldırma amacındadır. Bundan dolayı Taylor, bilimsel yönetim ile en iyi sonucu ortaya koyma fikrine sahiptir. Weber ise bürokrasi kuramını ortaya koymuştur. Weber'e (2016: 55) göre; bürokrasi; yasalar ile düzenlenmiş resmi yetki sahasıdır. Weber'in bürokrasi kuramında ileri sürdüğü temel nokta; yasal ve rasyonel örgütlenmedir. Weber; yasal ve rasyonel bürokrasiyi modern örgüt biçimi olarak ele almaktadır (Weber, 1993: 192-194).

Öte yandan, kamu yönetimi disiplini liberal düşüncenin bir karşılığı olarak Wilsoncu paradigma ekseninde ABD'de ortaya çıkmış ve işletmecilik temelli bir yapılanmanın aracı olma doğrultusunda siyaset ve hukuktan ayrılmıştır (Akbulut, 2009: 123). Ayrıca kamu yönetiminin bir disiplinin olarak başlangıcından bugüne gelen süreçte izlediği paradigma devlet unsuruna paralel bir duruş sergilemiştir. Yani modern devletin değişen rolü doğrudan kamu yönetimine yansımıştır. Bu noktada, liberal devlet ve sosyal devletin yaşadığı değişim ve döngü kamu yönetimini etkilemiştir (Çevik, 2012: 32-33). Üstelik kamu yönetimi kapitalizmin yaşadığı bunalım, dönüşüm ve yapılanmaya paralel bir duruş sergilemiştir. Böylelikle kamu yönetimi disiplini; siyaset ve işletme odağında yer almış ve örgüt kuramından elde edilen düşünsel bulgular ve çevresel etkilerle inşa edilerek süre gelmiştir (Şaylan, 2000: 9-10; Özcan ve Barca, 2010: 25-26).

1940'lardan ve 1970'lere gelen süreç arasında kamu yönetimi disiplinin sosyal devlet düşüncesi ile yükselişe geçmiştir. Hatta refah devleti anlayışına paralel olarak kamu yönetimi disiplini "dünya disiplini" olarak ifade edilmiştir (Güler, 1994: 8). 1940 sonrası kamu yönetimi disiplinin içsel

dinamiklerine yönelik tepkiler ortaya konulmuştur. Bu tepkiler; yönetim-siyaset ilişkisi ve disiplinin içerisinde bulunduğu kimlik krizine yönelik olarak getirilmiştir (Üstüner, 1995; Kalfa, 2011).

1970’ler itibariyle disiplinin odak noktalarındaki tutarsızlıklar, felsefi yaklaşımlar ve klasik kuramlara yönelik eleştiriler disiplinde paradigma değişimine sebep olmuştur. Bu süreç disiplinin bir işletme modeline doğru evrimini tetiklemiştir. Hatta 1980’li itibariyle kamu yönetimi; kamu işletmeciliği disiplini haline dönüşmüştür (Eryılmaz, 2010: 18-19). Yani disiplin özelleştirme, serbestleştirme, depolitizasyon gibi ilkelerle ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Bu noktada kapitalist sistemin yeniden yapılanmasıyla kamu yönetimi disiplini 1980’li yıllardan bugüne işletme odaklı yönetim anlayışını benimsemiştir (Yıldırım, 2018: 253). Yerellik, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi neo-liberal kavramlar kamu yönetimi ile bütünleşmiştir. Ancak piyasa odaklı kamu yönetimi anlayışı, disiplinin temel değerleri ve amacına karşıt bir konumda yer almaktadır. Üstelik kamu yönetimi disiplinin nesnesi devlet olarak kabul edilirken bu tarz gelişmelerin nesne kaymasına sebep olduğu ileri sürülmektedir (Güler, 1994: 4; Raadschelders, 1999: 296).

Bu bağlamda, kamu yönetimini disiplininin tarihsel gelişimi, düşünsel ilerlemesi, izlediği paradigma ve yaşadığı krizler göz önüne alındığında; disiplinin sosyal bilimlerdeki konumu oldukça önem arz etmektedir. Çünkü kamu yönetimi sosyal bilimlerin bütünü ile ilişkili durumdadır. Hatta bu sebepten dolayı kamu yönetimi disiplini; “disiplinler arası bir disiplin” olarak nitelendirilmiştir (Saklı, 2011: 106).

Bu durumda kamu yönetimi alanı; siyaset, hukuk, ekonomi, maliye ve sosyoloji gibi önemli disiplinlerle etkileşim içerisinde olduğu söylenebilmektedir. Ancak kamu yönetiminin siyaset alanı başta olmak üzere diğer disiplinler ile etkileşimi iki şekilde yorumlanmaktadır. İlk yorum; kamu yönetimi özü gereği diğer disiplinlerle etkileşim içerisinde olması gerektiğine yöneliktir. İkinci yoruma göre kamu yönetimi diğer disiplinlerle etkileşim içerisinde kalarak kriz ve bunalımlarla karşılaşmaktadır (Fişek, 1975: 18-20; Saklı, 2011: 116). Bu noktada kamu yönetimi disiplininin diğer disiplinlerle ilişkisi tartışmalı olarak günümüze kadar süre gelmiştir.

Bu bağlamda, kamu yönetiminin siyasetten ayrılarak ayrı bir disiplin olması sosyal bilimler adına irdelenmeye ve tartışılmaya değer bir noktadır. Buna ek olarak kamu yönetiminin en çok etkileşim içerisinde olduğu alanın siyaset olduğu kabul edilirse, modern yönetim düşüncesinde yönetim ve siyaset alanlarının ilişkisi oldukça çok önem arz etmektedir. Kamu yönetimi disiplinine bakıldığında yönetim ve siyaset ilişkisinin iki şekilde ele alınmıştır. Bunlar yönetim-siyaset ayrımı ve yönetim-siyaset birlikteliğidir.

3.KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM-SİYASET AYRIMI

Sosyal bilimlerde özellikle siyasal düşünceler tarihinde devlet yönetimine dair önemli görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerde yönetim ve siyaset ayrımına rastlamak mümkündür. Yani siyaset-yönetim ayrımı, siyasetin kökeni olarak kabul edilen Antik Yunan dönemine kadar götürülebilmektedir.

Ancak kamu yönetimi disiplini perspektifinde bakılırsa; yönetim ve siyaset ayrımı konusu Anglo-Amerikan ve Kıta Avrupası yaklaşımı ile ele alınabilmektedir (Akbulut, 2009: 16). Bu bağlamda, Anglo-Amerikan yaklaşımda yönetim-siyaset ayrımı Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Leonard White üzerinden ele almak doğru olacaktır. Buna karşılık Kıta Avrupa'sında yönetim-siyaset ayrımına yönelik görüşler ise Hegel ve Max Weber'in görüşleri çerçevesinde ortaya konulması önem arz etmektedir. Buna ek olarak Johann Kaspar Bluntschli, Charles-Jean Baptiste Bonnin ve Alexandre François Vivien gibi isimlerinde yönetim-siyaset ayrımına yönelik tutumları olduğu da ileri sürülebilir.

3.1. Anglo-Amerikan Yaklaşımda Yönetim-Siyaset Ayrımı

3.1.1. Woodrow Wilson

Yönetim-siyaset ayrımı konusunda en çok dikkat çeken görüş; kamu yönetimi disiplininin kurucu metni olarak kabul edilen Woodrow Wilson'un İdarenin İncelenmesi adlı makalesidir. Anglo-Amerikan yaklaşımın temeli olan bu makalede Wilson; (2018: 64) yönetimi ayrı bir iş alanı olarak nitelendirmiş ve siyasetin heyecanından uzak tutmuştur. Wilson (2016: 12) “idari meseleler siyasi meseleler değildir” diyerek; yönetimin siyasetin bir parçası olmadığını ve ayrı bir alan olduğunu ileri sürmektedir. Hatta yönetimin ve siyasetin birbirinden bağımsız ve farklı işlevleri olduğunu kabul etmektedir. Çünkü Wilson; siyaseti büyük ve evrensel konulardaki devlet faaliyeti olarak kabul ederken idareyi (yönetimi) bireysel ve küçük işler olarak kabul etmektedir (Wilson, 2018: 65). Buna dayalı olarak Wilson'a göre siyaset devlet adamının alanı olarak tanımlarken, idareyi teknik memurun alanı olarak ifade etmektedir.

Üstelik liberal siyaset yaklaşımının bir çıktısı olan Wilson'un bu makalesi kapitalist yönetselliğin manifestosu niteliğindedir (Akbulut, 2009: 81). Makalesinin bu yönü, kamu yönetiminin işletmeci/piyasa temelli ilkelere göre şekillendiğini ve bu yüzden siyasetten ayrı bir konumda yer alması gerektiğini göstermektedir. Buna dayalı olarak Wilson işletmeci/piyasa yaklaşımına dayalı bir yönetim ideali peşindedir. Bundan dolayı Wilson'un yönetim anlayışı değerlerden arındırılmış bir niteliktedir.

Bu bağlamda, Wilsoncu paradigmada olgu ve değer ayrımının bir yansıması olarak, yönetim-siyaset ayrımının ileri sürülebildiğini görülmektedir. Ayrıca Wilson'a göre idari meseleler ve anayasa arasında önemli bir nüans vardır. Ona göre; anayasa uygulamak ve anayasayı meydana getirmekten çok daha zordur (Wilson, 1961: 55). Bu nüans ise doğrudan yönetim-siyaset ayrımını yansıtmaktadır.

3.1.2. Frank Goodnow

Anglo-Amerikan yaklaşımın yönetim-siyaset ayrımı konusundaki diğer bir temsilcisi ise Frank Goodnow'dur. Goodnow, “Siyaset ve İdare” adlı çalışmasında Anglo-Amerikan kültürün yönetim ve siyaset ilişkisini görmek mümkündür. Goodnow, yönetim ve siyasetin ayrı alanlar olduğunu kabul etmiş ve bu iki alanın incelenmesi gerektiğini belirtmiştir (Çevik, 2012: 19). Yaptığı incelemeye göre; devlet idaresinde üç tip yetkinin varlığından söz etmektedir. Bunlar; adli yetkiler, yürütme yetkisi ve idari yetkililerdir. Bu alanlardan birisi olarak yargı yetkisi diğerlerinden kolayca ayrıştırılabilmektedir.

Ancak yürütme yetkisi ve idare yetkisinde durum bu şekilde değildir. Bu sebepten dolayı Goodnow, devletin iki fonksiyonunu yansıtan bu iki yetkiyi ayırma düşüncesine yönelmiştir. Ona göre; yürütme yetkisi; devlet yönetimindeki temel yaklaşımı yansıtırken, idari yetkiler; bilimsel, teknik veya ticari faaliyetlerin ile ilgilidir (Goodnow, 2016: 25).

Goodnow’a göre siyaset; politika ve devlet idaresinin temsili ile ilgili olarak karar verici mekanizmayı nitelemektedir. Yönetim ise siyasetin karar ve politikaların yürütülmesi ile ilgili olarak teknik bir hizmet aracı olarak kabul görülmüştür (Goodnow, 2016: 26). Üstelik Goodnow’a göre; bu iki devlet fonksiyonu birbirinden sorumludur ancak birbirinden ayrı iki organdır. Bu fonksiyonlar sırası ile siyaset ve yönetimdir. Ona göre; siyaset devlet idaresinin temsili iken, yönetim devlet idaresinin icrasıdır. Bu sebepten dolayı Goodnow’un yönetim ve siyaset keskin bir şekilde birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesine sahip olduğu görülmektedir (Goodnow, 2016: 28; Karasu, 2004: 230-231).

3.1.3. Leonard White

Wilson ve Goodnow’a ek olarak yönetim-siyaset ayrımını ileri süren diğer bir Amerikalı isim ise; Leonard D. White’dır. White, “Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş” adlı çalışmada; sert kuvvetler ayrılığına dayalı olarak yönetimin işini yürütme ile sınırlı tutmaktadır. Ancak yürütmenin diğer devlet erklerini sahasına girme eğiliminde olduğunu ele alır. Bunu bir sorun olarak yorumlayan White, siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden kesinlikle ayrılması gerektiğini ileri sürmektedir (White, 2016: 69-70). Hatta yönetim ve siyaseti iki farklı bilim dalı olarak ele alan White; Wilson’un İdarenin İncelenmesi adlı makalesinden övgü ile bahsederek, Wilsoncu paradigmanın geçerliliğini ileri sürmektedir.

White’a göre; kamu yönetimi alanı hukuki değil, yönetim açısından incelenmeli ve yapısal yaklaşım gerçekleştirilmelidir. Üstelik White; kamu yönetimini örgüt ve personel boyutlarıyla ele alınarak devletin amaçlarını tasarruf ve verimlilik doğrultusunda gerçekleştirme yönünde insan ve diğer unsurların yönetimi olarak ifade edilmektedir (White, 2016: 73-77). Bu yönü ile White; yönetimi; siyasetin dışında tutarak, devletin yürütme erkiyle sınırlandırıp, Taylor’un bilimsel yaklaşımı ile harmanlamıştır.

3.2. Kıta Avrupası Yaklaşımında Yönetim-Siyaset Ayrımı

3.2.1. Hegel

İlk olarak belirtilmesi gereken; Anglo-Amerikan yaklaşımın yönetim-siyaset ayrımı düşüncesini kökenine bakıldığında, Kıta Avrupa’sının önemli düşünürlerinden olan Hegel etkisidir. Hegel’in devlet ve sivil toplum ayrımı, güçler ayrılığı tartışması ve devletin nesnellğine yönelik görüşleri Wilson başta olmak üzere Anglo-Amerikan kültürün yönetim-siyaset ayrımı yaklaşımına büyük ölçüde yön vermiş fikirlerdir (Akbulut, 2009: 23-24). Hatta idarenin endüstriyel ve bilimsel anlamda etkinliğini sağlama amacı güden Wilson, Hegel’in organik devlet fikrinden doğrudan esinlenmiştir.

Hegel, Hukuk Felsefesi eseri ile modern bürokrasiyi ilk kez formüle eden kişidir. Bu sebepten dolayı modern bürokrasinin doğuşu Hegel'e dayandırılmaktadır. Hegel bürokrasiyi siyasi bir örgüt şekli olarak nitelendirmiş ve evrensel amaç olan devlet bağlamında ele almıştır. Ona göre; bürokrasi yürütme organı bağlamında (Monark) ele alınabilmektedir. Üstelik, yürütme erki devlet ve sivil toplum arasında bir arabulucu niteliğindedir (Önder, 2016: 38-39). Bu bağlamda, Hegel; devletin nesnelliği, evrenselliği ve sivil topluma dair görüşleri yönetim ve siyaset ayrımının kökenine dair önemli bir argüman niteliğindedir. Çünkü Hegel, monark yapıyı yani yürütmeyi devlete endekslemiştir. Bu durum açıkça yönetim olgusunu yansıtmaktadır. Hegel, sivil toplumun yasama erkinde bakanlar tarafından temsil edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Böylelikle Hegel'e göre siyasal yaşamın güçler ayrılığına dayalı olarak şekillendiği görülmektedir (Sabine, 2000: 62-65)

Buna ek olarak yönetim-siyaset ayrımına yönelik Hegel'in Devlet Felsefesi iki önemli katkıda bulunmuştur. Bu katkılardan ilki devletin nesnelliğine paralel olarak kamu yönetiminin nesnel olduğu veya olması gerektiğidir. Bu katkı doğrultusunda Hegel memurlara siyaseti yasaklamakta ve böylelikle yönetim-siyaset ayrımını ortaya koymaktadır. İkinci katkı ise devlet erklerinin üstlendiği işlevlerin tanımlanmasıdır. Bu katkı ile kuvvetler ayrılığının bir yansıması olarak yönetim ve siyaset alanlarının devlet erkleri olarak keskin bir şekilde ayrılması fikrine yol açmıştır (Akbulut, 2009: 39).

3.2.2.Max Weber

Kıta Avrupası'nda yönetim-siyaset ayrımına yönelik ele alınması gereken diğer bir isim ise Max Weber'dir. Anglo-Amerikan yaklaşımın işletmecî/piyasa temelli yönetim anlayışına karşılık Weber'de yönetim; mantıksal/ussal tutumuna dayalıdır (Akbulut, 2009: 67). Mantıksal tutum, ideal bürokrasi anlayışı ile şekillenmiştir. Çünkü Weber'e göre ideal bürokrasi yasal-ussal niteliktedir. Weber (2016: 55) ideal bürokrasiyi; "yasalar ve idari düzenlemelerden kaynağını alan kurallar ile düzenlenmiş sabit ve resmi yetki sahası" olarak el almaktadır. Weber'e göre bürokrasi kapitalizmin bir ürünüdür. Yani toplumun kapitalistleşmesi ile bürokratikleşmesi eş zamanlı olarak gerçekleşmektedir (Weber, 2005: 39).

Weber'de değinilmesi gereken diğer bir nokta; bürokratik yapılanma içerisinde memurun teşkilatlanması ve özel hayatın ayrıştırılmasıdır. Hatta bu ayrım direkt maddi niteliktedir. Çünkü Weber kamu kaynaklarının yönetimi ile özel mülkiyet ayrıştırmaktadır (Weber, 2016: 56). Bu durumda Weber'e göre çağdaş devlet (yasal-ussal) idari personelin ve görevlilerin maddi araçlardan koparılmasını yansıtmaktadır (Giddens, 1999: 43).

Ayrıca Weber; memurun mesleğine uygun olarak siyasete girmemesinden yanadır. Weber'e göre; memur nesnel ödevlerle yükümlü, yetki alanı ve görev hiyerarşisi içerisinde denetim ve disipline tabi olan bürokratik örgütün üyesidir (Önder, 2016: 50). Weber (1995: 322-323) memurluğu bir meslek olarak ele almaktadır. Üstelik memurun yegane işi bu görevdir. Memur gayrişahsi bir niteliğe sahip olmalıdır. Bu görüşlerin temel özelliği; bürokratik yapı içerisinde nesnel kuralların geçerli

olmasıdır. Yani bürokratik yapı içerisinde kişisel değerlere ve bireysel amaçlara yer verilmemiştir (Ergun ve Polat, 1978: 56-57; Eryılmaz, 2010: 223; Fry ve Raadschelders, 2017: 46).

Bu çerçevede, Weber'in görüşlerinde yönetim-siyaset ayrımını/çatışmasını olgu-değer çatışması olarak yorumlamak mümkündür. Çünkü Weber, ideal bürokrasisini kurumsallaştırarak siyasetin değerlerinden uzaklaştırmıştır. Ona göre; yönetim siyasetten ve politik uygulamalardan ayrı tutulmaktadır. Üstelik bu durum rasyonelliğin bir sonucudur (Özer, 2013: 47). Bu bağlamda, Weber, kesin olgular üretme çabası içerisinde ideal tip bürokrasi tasnifi ile değerlere gönderme yaparak yönetim ve siyaset ayrımını ortaya koymaktadır (Weber, 2008: 5). Çünkü Weber, bürokrat ve siyasetçi ayrımı yapmıştır. Weber, bürokrati tarafsız olmakla nitelerken siyasetçiyi taraflı olarak nitelemiştir. Üstelik siyasetçi bağımsız eylemlerde bulunabilmektedir. Oysa memur üstünün emirlerine uygun, nesnel, kural dahilinde ve gayrişahsi olarak hareket edebilmektedir. Neticede ise Weber'e göre siyaset bir değer alanı olarak ele alırken, yönetim bir olgu alanı olarak görmüştür (Weber, 1993: 79; Akbulut, 2009: 155-156).

3.2.3.Diğer İsimler

Johann Kaspar Bluntschli'nin 1864 tarihli "Politik" adlı eseri; yönetim-siyaset ayrımı için önemli bir argüman niteliğindedir. Bluntschli, kamu yönetimini hem siyaset hem de hukuktan ayırmaktadır. Özellikle siyasetin büyük ve evrensel konular için, yönetiminse bireysel ve küçük konular için olduğuna yönelik görüşü önemli bir detaydır. Çünkü bu yönü ile kamu yönetimi disiplinin kurucu metni olan İdarenin İncelenmesi adlı esere yön vermiştir. Diğer bir ifade ile Woodrow Wilson'un Bluntschli'nin yönetim-siyaset ayrımından etkilenmiştir (Wilson, 2018: 65). Ayrıca Bluntschli; kamu yönetimi kuramı ile anayasa-idare, yasama-yürütme ve siyaset-yönetim dikotomilerini kullanmıştır (Saklı, 2011: 105).

Öte yandan, yönetim-siyaset ayrımının kuvvetler ayrılığı teorisinin bir yansıması olarak ele alındığı düşünüldüğünde Montesquieu'nun güçler ayrılığı ilkesi büyük önem arz etmektedir. Ayrıca Charles-Jean Baptiste Bonnin; güçler ayrılığı kuramını ele alarak devlet otoritesini yeniden tanımlamış ve yürütmeyi üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Ona göre yürütme; yönetim, devlet ve devlet idaresinden oluşmaktadır. Bonnin'in yaptığı ayrım ile politik kararların uygulanmasında devlet ve devlet idaresinin ayrıştırıldığını söylemek mümkündür. Söz konusu olan bu durumun da yönetim-siyaset ayrımını yansıttığı söylenebilmektedir (Karasu, 2004:231).

Alexandre François Vivien, 1852 tarihli "Yönetimsel İncelemeler" adlı çalışmasında kamu yönetimine dair yönetim-siyaset ilişkisinin varlığından söz etmek mümkündür. Çünkü Vivien, yürütme erkini ele alarak "ulusal çıkarları" siyasi olarak nitelemiş ve buna karşılık "kamu hizmeti" amacını ise yönetsel olarak ele almıştır. Yani Vivien'in yaptığı yönetsel incelemelerin bir çıktısı olarak yönetim-siyaset ayrımını ortaya koymuştur (Selvi, 2020: 68)

4.KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM-SİYASET BİRLİKTELİĞİ

Kamu yönetimi disipliniinde yönetim ve siyaset ilişkisine yönelik ayrım düşüncesine eleştiriler ve karşıt görüşler getirilmiştir. Bu görüşlerin ortak noktası ise yönetim ve siyasetin bir arada ele alınmasının gerekliliğidir. Diğer bir ifade ile yönetim ve siyasetin etkileşim ve iletişim halinde olduğu düşüncesidir. Yönetim-siyaset birlikteliği olması yönündeki düşünceler özellikle 1940'lı yıllar sonrasında ivme kazanmıştır. Bu konu hakkında Paul Appleby, Herbert Simon ve Dwight Waldo gibi kamu yönetiminin entelektüel isimleri önemli görüşler ileri sürmüştür.

4.1. Paul Appleby

Paul Appleby; kamu yönetimini toplumdaki diğer faaliyetlerden farklı kılan faaliyetlerin açıkça belirlenmesinin zor olduğunun farkında olmasına karşılık, bu farklılıkların analizine yönelmiştir. Analizi neticesinde yapılan faaliyetlerin kamusal ya da kamusal olmayan şeklinde tutumunun önemine değinmiştir. Bu doğrultuda, devlet işlerini yerine getirmek için eylem gerektiğini ifade eden Appleby, yönetim yapısı içerisinde siyasi yatkınlığına sahip bir kamu görevlisinin daha başarılı olacağına ileri sürmektedir (Appleby, 2016: 169-173).

Paul Appleby 1945 yılında yazdığı “Büyük Demokrasi” adlı eserinde kamu yönetiminin karar süreçlerinde teorik olarak yönetim-siyaset ayrımının gerçekliğe uygun düşmediğini düşünmektedir. Diğer bir ifade ile kamu yönetimi incelemelerinde yönetim-siyaset ayrımının olmadığı ve olması durumunun hayal ürünü olduğunu belirtmektedir. Çünkü ona göre; kamu yönetimi uygulamalarında siyasetin varlığı ve bürokratik gücün denetimi şarttır (Çevik, 2012: 20). Bu doğrultuda, Appleby, devlet idaresinin esas niteliğini; alan, etki ve etkenlerin genişliği olarak ifade etmiştir. Bu nitelikler hem kamusal hem de siyasi boyuta sahiptir. Bu yüzden kamu hizmetini yerine getiren kurumlar siyasetten uzak değildir. Ancak ona göre; devlet, siyasetin kendisidir (Appleby, 2016: 175).

Bu çerçevede Appleby, siyaseti devlet adamlığına eşdeğer tutmaktadır. Ona göre; devlet idaresi diğer mesleklerden farklıdır. Çünkü kamu yönetiminin eylem sahası devletin eylem sahasına eşdeğerdir. Yani kamu yönetiminin eylem sahası çok geniş bir boyuttadır. Ancak devlet entelektüel ve duygusal kazanımları yani insanların ihtiyaç, arzu, eylem ve düşünceleri dikkate almalıdır. Bunun bir çıkarımı olarak Appleby'e göre; “devlet [kamu yönetimi] farklıdır, çünkü devlet [kamu yönetimi] siyasettir” (Appleby, 2016: 178).

4.2. Herbert Simon

Herbert Simon, “Yönetim Atasözleri” adlı eserinde klasik yönetim kuramının edindiği prensipleri incelemiş ve bunlara yönelik eleştirel bir tutum sergilemiştir. Eleştirilerin odağında; uzmanlaşma, yönetim hiyerarşisi altında yapılanma (emir-komuta), hiyerarşik yapının kontrolü ve denetimi gibi ilkeler yer almaktadır. Bunlara ek olarak çalışanların kontrol ve denetiminin sağlanması için yönetim sürecinin amaç, süreç, mekan ve müşteri odaklı işleyişine yönelik önemli eleştiriler getirmiştir (Simon, 2016: 180).

Klasik kuramın yönetim yaklaşımını eleştiren Simon; yönetimin bir karar verme sürecinden meydana geldiğini ileri sürmektedir. Üstelik O, yönetimin karar verme sürecini idari davranışla

açıklanabileceği görüşündedir. Simon, bu görüşü ile idari süreci ve davranışsal ilişkiyi harmanlamıştır. Bu noktada, yönetim-siyaset ayrımının geçerli olmadığına yönelik önemli fikirler ortaya koymuştur (Çevik, 2012: 19-20).

Simon; siyasi nitelikteki politik kararların uygulayıcısı olarak idari mekanizmayı ele almaktadır. Ayrıca politika oluşturma, karar verme ve uygulamaya dökme konusunda kullanılacak araç ve yöntemlerin paralelliğine dikkat çekmektedir. Böylelikle Simon yönetim-siyaset ikiliğini reddedip, yönetim ve siyaseti birlikte ele almaktadır.

Simon'a göre; yönetim bilimi için değerlerden bağımsız bir alanı tanımlamak imkansızdır. Çünkü idareciler politika işlevlerinde yer almaktadır. Bu durumda idareciler karar alarak ve değerlendirme yaparak yönetim sürecine siyasi değerleri katmaktadır. Ayrıca Simon, kamu yöneticilerinin politika ile ilgili olarak tarafsız olmadıklarını ileri sürmüş ve olmamaları gerektiğini belirtmiştir. Çünkü Simon, idarecilerin karar alma sürecinde öngörülebilir olmalarını beklemektedir. Bunun için iktisadi, sosyal, mesleki ve kültürel değerlerin yönetime nasıl yansıdığının bilinmesi gerektiği görüşündedir. Sonuç olarak, Herbert Simon; yönetimin içselleştirilmiş standart kalıplarına karşılık idari davranışların rehberlik etmesinden yana olmuştur (Fry ve Raadschelders, 2017: 300-302). Bunun bir sonucu olarak Simon'un yönetim ve siyaset ilişkisinin bütünlüğüne değindiği görülmektedir.

4.3.Dwight Waldo

Dwight Waldo, "İdari Devlet" adlı çalışmasında; klasik yönetim kuramına yönelik eleştirel bir yaklaşım sergilemiştir. O, geleneksel kuramın merkezinde yer alan demokrasi ve bürokrasi [verimlilik] çatışmasının aslında uzlaşılabilir olduğunu ileri sürmektedir. Waldo'nun bu uzlaştırmacı yaklaşımı tetikleyen temel görüşü ise yönetim-siyaset ilişkisine dayalıdır. Yani Waldo, yönetim-siyaset zıtlaşması ile demokrasi-bürokrasi karşıtlığının sentezini yapmıştır (Akbulut, 2009: 129)

Waldo, klasik kuramın egemen yaklaşımları olan; yönetim-siyaset ayrımı, işletmecî yönetim tarzı, yönetim ilkeleri, bilimsel çözümleme ve demokrasiye bağlı yürütmenin merkezileşmesi gibi fikirlere karşılık eleştirel bir duruş sergilemiştir. Ayrıca klasik kuramın yönetim felsefesinden yaptığı çıkarımlar ile yönetimin ve siyasetin ayrı olmasını değil hatta birleşmesi gerektiğini önermektedir (Akbulut, 2009: 129). Bu sentezi ve önermesinin temelinde, Waldo, hükümetin görevlerini; karar ve uygulama olarak ikiye ayırmaktadır. Waldo, uygulama işlevini yönetime denk tutmaktadır. Fakat bu ayrıma rağmen Waldo, yönetim-siyaset ayrımını değil birlikteliğini savunmuştur (Waldo, 2016: 204). Çünkü O, demokratik değerlerle kamu yönetimi felsefesini bir arada ele almıştır. Ona göre, kamu yönetiminin kültürel bağlamda incelenmesi gerekmektedir. Bundan dolayı yönetim ve siyaset birbirinden ayrılamazın mümkün değildir. Çünkü kamu yönetimi mekanizmalarını incelemek için siyaset, değerler sistemi ve kültür göz önüne alınmalıdır (Çevik, 2012: 20).

Bu doğrultuda, Waldo'nun yönetim biliminde davranışsal yaklaşımlara yöneldiği söylenebilir. Ayrıca "İdari Devlet" adlı çalışmada siyaset ve siyasi meselelerin yönetimden dışlanabileceğinin

reddedilmesi Waldo'nun davranışsal yaklaşımlara yöneldiğini desteklemektedir (Fry ve Raadselders, 2017: 402). Üstelik Waldo, yönetimi hem bir sanat hem de bir bilim olarak ele almaktadır. Waldo'ya göre yönetim değer yüklü bir mekanizmadır. Bu sebepten dolayı klasik kurama karşı duruşunun yanı sıra mantıksal olgucu ve pozitif bilime de karşı durmuştur (Parlak ve Bincan, 2019: 495).

Waldo, yönetim-siyaset ayrımını eleştirerek; gerçekliğin tasviri veya yönetsel davranışın geçerliliği için yetersiz olduğunu iddia etmektedir. Ona göre, klasik kuramın gündemde tuttuğu asıl sorun; yönetimin siyasetten ayrılıp ayrılmaması değil, değer ve politikaların belirlenmesinde idari fonksiyonun ne kadar genişletilmesi gerektiğidir. Bu sorun odağında çözüm olarak; idari ve siyasi erklerin rekabeti değil, güçler arasında işbirliğini teşvik eden bir düşüncenin benimsenmesi gereğini ifade etmektedir (Atalay, 2008: 49-50; Fry ve Raadselders, 2017: 410). Diğer bir ifade ile demokratik yönetim sistemini sağlamak adına araç ve amaçların bir arada ve bütün olarak düşünülmesi gerekmektedir. Çünkü Waldo'ya göre; yönetim ile siyaset kesişen iki alandır. Üstelik bu alanların arasında net bir çizgi yoktur yani muğlaktır (Sayman, 2006: 32). Bu çerçevede Waldo, yönetim-siyaset ayrımına karşı çıkmaktadır (Doğan, 2017: 123).

5. SİYASETNAMELER

5.1.Siyasetname Kavramı

Siyasetname kavramı; siyaset ve name olmak üzere iki kelimenin birleşmesi ile türemiştir. Siyaset kavramı insan topluluklarını yönetme, devlet işlerini yürütme ve politika gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Name kavramı ise mektup ve yazı anlamındadır. Bu anlamlara dayalı olarak yapılan tanım neticesinde, Siyasetname; devlet yönetim yazını olarak ifade edilebilmektedir. Ya da diğer bir ifade ile, Siyasetname; devlet adamlarına yöneticilik sanatına dair bilgiler, nasihatler veren edebi yapıtların genel adıdır (Canatan, 2014: 6).

Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi'nde yer aldığı şekliyle Siyasetname; “devlet adamlarına siyaset sanatı hakkında bilgi vermek, devlet yönetiminde dikkat edilmesi gereken hususlara dair tavsiyelerde bulunmak amacıyla yazılmış kitap veya kitapların oluşturduğu tür” şeklinde tanımlanmaktadır (Adalıoğlu, 2009: 304). Başka bir tanıma göreyse; Siyasetname'ler; geleneksel dünyada erdemli bir toplum yaratmak amacına dayalı olarak ideal siyaset ve ahlak düşünceleri ile reel-politik uygulamalar arasında uyum ve bütünlük sağlamaya çalışan edebi türdeki eserlerin tümüne verilen isimdir (Dinçer, 2019: 383).

5.2.Siyasetnamelerin Konusu

Siyasetnameler; Arap, Fars, Hint ve Türk literatürlerinde yer edinmiş devlet adamlarına yöneticilik yapma sanatına üzerine tavsiye ve telkinler ile bilgi veren eserlerin genel adıdır. Siyasetnameler, devlet yönetimini idealize etme amacı doğrultusunda yazılmışlardır. Üstelik pratik örnekler ile devlet yönetiminde dikkat edilmesi gereken hususlara değinilmiştir. Bu yönü ile Siyasetnameler bilgilendiren, düşündürten ve iyiye doğru yönelten eserlerdir. Ayrıca yazıldıkları dönemin toplumsal, sosyal, siyasi, iktisadi, tarihi ve kültürel değerlerine ışık tutmaktadırlar. Bu

sebepten dolayı devlet idaresi konusunda olduğu kadar sosyolojik ve tarihi açıdan da oldukça önem arz etmektedirler.

Siyasetnamelerin temel amaçları; devleti idare edenlere, devleti idare etme sanatı üzerinden önerilerde bulunmaktır. Bu sebepten dolayı Siyasetnameler genellikle hükümdarlara veya vezirlere yazılmıştır. Hükümdara yazılan Siyasetnameler; devlet örgütü üzerinde durarak devletin idaresinde hangi yolun iyi/doğru/verimli olacağına yönelmişlerdir. Özellikle Tanrı tarafından hükümdara emanet edilen halkın huzur ve refahı için gereken usul, tavır, tutum ve davranışların nasıl olması gerektiğine dair nasihatlerde bulunmuşlardır. Buna karşılık vezirler için yazılan Siyasetnamelerde vezirlik görevinin şartları, yetkileri, görevleri, sorumlulukları üzerine yazılarak “iyi vezir, kötü vezir” nitelemeleri ile karşı karşıya kalmıştır (Uğur, 2001: 4).

Bu çerçevede Siyasetname eserlerinin üzerinde durduğu temel konular şu şekilde sıralanabilir; (Arslan, 1989: 246-248; Adalıoğlu, 2009: 304; Canatan, 2014: 11-12)

- Devlet yönetiminin temel ilkeleri,
- Hükümdarın/Yöneticinin başa geçişi,
- Hükümdarda bulunması gereken temel özellikler,
- Devlet yönetimde dikkat edilmesi ve kaçınılması gereken hususlar,
- Hükümdarın otoritesi ve halkın itaatının sınırı,
- Devlet görevlilerinin tayini ve denetimi,
- Devlet hazinesinin idaresi,
- Devletlerarası ilişkilerde uyulması gereken kurallar,
- Hükümdarın Tanrı'ya ve halka karşı sorumlulukları,
- Halkın ve toprağın durumu,
- Hükümdarın vezir, kadı, filozof ve danışman gibi kişilere karşı tutum ve tavrı,
- Hükümdarın asker, komutan ve orduya karşı tutum ve tavrı,
- Devletin ayakta kalma ve çökme sebepleri.

Bu bağlamda, Siyasetnamelerin genel bir karakteristiğine bakıldığında; devlet idaresini bütünüyle ele alan edebi metinler olduğunu görmek mümkündür. Ayrıca belirtilmelidir ki; bu karakteristik duruş için bilgelik ve ahlaki değerler oldukça önemlidir (Bıçak, 2019: 341). Çünkü Siyasetnameler din ve toplum değerlerini göz önünde bulundurmaktadırlar. Böylelikle hükümdara, yöneticiye, idareciye ve hatta okura sunulan her öğüt ve nasihat; adap, ahlak, usul ve tasavvuf ile şekillendirilmiştir. Kısacası devlet idaresinde düzen ve nizamın sağlanması için gerekli olan argümanlar, hem teorik hem de pratik olarak ele alınmış ve buna ek olarak dini ve toplumsal değerler ile harmanlanmıştır (Uğur, 2001: 4-5).

5.3.Siyasetname Metinleri

Nizamü'l Mülk'ün Siyasetname'si, Farabi'nin El-Medinetü'l Fazıla'sı, Yusuf Has Hacıp'in Kutadgu Bilig'i, Kınalızade Ali Efendi'nin Ahlak-ı Ala'i'si, Maverdi'nin Nasihatü'l Müluk'ü, İbn

Teymiye'nin Es-Siyasetü's-Şeriyye'si, İbn Haldun'un Mukaddime'si, Farabi'nin El Medinetü'l Fazıla'sı, Vezir Lutfi Paşa'nın Asafname'si, Koçi Bey'in Risale'si ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın Devlet Adamlarına Öğütler'i gibi eserler Siyasetname niteliğine sahiptirler.

Siyasetname adlı eserinde Nizamü'l Mülk; devlet yönetimine dair önemli hususları ele almıştır. Eser, Büyük Selçuklu Devleti'nin Hükümdarı Melikşah'a ithafen yazılmıştır. Eser 51 fasıldan oluşmaktadır. Ayrıca eserin orijinal dili Farsça'dır. Nizamü'l-Mülk; (2015) Siyasetname'sinde hükümdar, asker, saray hayatı, devlet memurları, din, halk, ilim adamları, yöneticiler ve mezhep gibi çeşitli konulara değinmiştir. Önemle üzerinde durduğu temel nokta; devletin başı olan hükümdarın dikkatli ve özenli olarak faaliyetlerini nasıl gerçekleştirmesi gerektiğidir. Çünkü devletin bekasını hükümdarın varlığı ve doğru siyaset tavrı ile örtüştürmektedir. Bu doğrultuda, Nizamü'l Mülk, devlet ve düzen kavramlarını esas almaktadır. Yani devletin idame ve ikamesi için düzen şarttır. Üstelik Siyasetname eseri devlet idaresinin; danışma yönetimi, ahlaki değerlerin varlığı, dinin gerekleri ve adaletin tecellisi doğrultusunda sağlanacağına yönelik önemli nasihatler vermektedir.

İlk Türk-İslam metni olma özelliğine sahip olan Kutadgu Bilig adlı eser, Yusuf Hacıp tarafından yazılmıştır. Bu eserinde, Yusuf Has Hacıp; (2016) maddi, manevi, dünyevi ve uhrevi mutluluğu elde etmek için gerekli olan bilgileri verme amacındadır. Eserde Gündoğdu, Aydıldu, Öğdülmuş ve Odgurmuş isimli dört karakterden söz edilmektedir. Bu karakterlerin doğru yasa (adalet), mutluluk (devlet/ikbal), anlayış (akıl) ve akıbeti (kainat) temsil ettiği eserde açıkça yer almaktadır. Yedi bölümden oluşan bu eserde olaylar akış sürecine göre verilmiştir. Eserin dikkat çeken en önemli yönü; devlet yönetiminde hükümdarın, vezirin, bilginin, aklın ve akıbetin durumunu derinlemesine ele almasıdır. Eserde devlet örgütünün bütüncül olarak işleyişine dair öneriler bulunmaktadır. Ayrıca hükümdar ve vezirin devlet işlerinde üstlenmesi gereken noktalar ve dikkat etmesi gereken hususlar açıkça dile getirilmiştir. Eserde ileri sürülen önerilerin neticesinde iki temel ilke göze çarpmaktadır. Bunlar; akıl ve bilgidir. Bu iki ilkenin uyumluluğu eser için oldukça önemli bir husustur. Hatta Yusuf Has Hacıp'e göre, hastalıklı olan devletin ilacı akıl ve bilginin kendisidir.

Ahlak-ı Ala'i adlı eserinde Kınalızade Ali Efendi; ahlak ilmini, aile ahlakını ve devlet ahlakını konu edinmiştir. Özellikle devletin idaresi ve siyasi ahlaka yönelik görüşler vermiştir. Devletin gerekliliği ve yönetimin devamlılığını hükümdar ile özdeşirmiştir. Ona göre; hükümdarın fazilete dayalı siyaseti doğru olmalıdır. Bu noktada ahlaki ve erdem yüklü tasniflerinin temelinde adaleti sağlamayı hedef edinmektedir. Adaletin tecellisi için eşit muamele, yetenek ve liyakat ilkelerinin gereklerine de değinmiştir. Çünkü sadece bu ilkeler ile adaletin sağlanacağı görüşündedir. Buna ek olarak, Kınalızade; sekiz ögeli "daire-i adalet" teorisini ileri sürmektedir. Bu görüş; adalet, devlet, hukuk, yönetim, ordu, maliye, halk ve yine adalet şeklinde süre gelen ilkelerin dairesel döngünün temsilidir. Bu döngünün temeli adalettir. Eğer adalet olmazsa halk, halk olmazsa mal, mal olmazsa ordu, ordu olmazsa devlet, devlet olmazsa adalet olmaz. Diğer bir ifade ile döngünün başlangıcı ve ulaştığı nokta adalettir. Yani devlet yönetiminde istikrarın temeli adalet prensibinin aktifliğidir.

El-Medinetü'l-Fazıla adlı eserinde Farabi; nihai amaç olarak erdem ve mutluluğa ulaşmayı kabul etmektedir. Üstelik insanın mutluluğunu şehrin büyüklüğü ile belirli bir dengede ele almaktadır. Ancak Farabi'nin büyük şehirden kastı toplumda dengeli bir yönetimin ve işleyen bir adaletin olmasıdır. Ona göre; erdem ve mutluluğun kaynağı adalettir. Bu sebepten dolayı yönetim ve siyaset düşüncesinin temelinde adalet vardır (Eryılmaz, 2010: 30). Adaletin sağlanması adına ve halkın refahı için yöneticilerin adil, merhametli, cömert ve şefkatli olması gerektiğini belirtmektedir.

Es-Siyassetü's-Şerriyye adlı eserinde İbn Teymiye; (1999) siyasal iktidarı ilgilendiren hususlara yer vermektedir. Eser nasihat verici ve ahlak ilkesinin değerini vurgulayan bir niteliğe sahiptir. Eserde emanet ve adalet kavramları açıkça yer almaktadır. Devlet yönetiminde uygulanacak hususların belirtildiği bu eserde kamunun yönetimi ve kamunun malları hükümdara emanet olarak verilmektedir. Bunun yanı sıra hükümdarın karar vermesi ve politika uygulamasında adaletin önemine değinilmiştir.

Nasihatu'l-Müluk adlı eserinde Maverdi; (2000) devletin yönetim yapısı ve işleyişine dair gerekli gördüğü öğütlerde bulunmaktadır. Bu öğütler; halkın yönetimi, devlet idarisinin sağlanması, izlenecek siyasetin seyrinin belirlenmesi, iktisadi politikaların önemi ve dış politikaya dair görüşler barındırmaktadır. Devlet yönetimini Melik [hükümdar] üzerinden ele alan Maverdi; Siyasetnamelerin temel ilke ve değeri olan adalet ilkesine de yer vermektedir. Hatta eserin temeli adalet üzerine kurulu yönetim tarzıdır. Buna ek olarak toplumsal, siyasi, iktisadi, askeri, politik ve idari önerileri sıkça görmek mümkündür.

Osmanlı Devleti veziri olan Lutfi Paşa; (1977) Asafname adlı eserinde devlet adamlarına yönelik öğütler vermektedir. İlk olarak vezirin sahip olması gerektiği yeti ve yeteneklere değinmektedir. Buna ek olarak eserde padişah ve halk ilişkileri, devletin askeri, toplumsal ve mali yönleri incelenmiştir.

Yine bir Osmanlı Siyasetnamesi olan ve Koçi Bey; (1993) tarafından kaleme alınan Risale'de devlet yönetimindeki sorunların ve sebeplerinin neler olduğu irdelenmiştir. Üstelik bu sorunların çözülebilmesi adına önermeler mevcuttur. Bu yönü ile idari bir reform olarak görülse de bu Risale toplum, maliye ve ordu gibi unsurlara da yer vermektedir. Üstelik bu unsurların bir arada olması gerektiğini de savunmaktadır. Ayrıca bu düşüncenin temeline adalet kavramını yerleştirmektedir.

Başka bir Osmanlı siyasetnamesi olarak Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1990) tarafından yazılmış olan Devlet Adamlarına Öğütler adlı eserde; devlet yönetimini ele almaktadır. Altı bölümden oluşan bu eserde sadrazamın ahlak ve davranışları, rüşvetin zararları, kamu görevlilerinin sorunları ele alınmaktadır. Eleştirel bir yaklaşımla yönetim sisteminin yönetim tarzı incelenmiştir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'ya göre; halka zulmedilmesi önlenmeli ve halk korunmalıdır. Böylelikle toplumsal huzur ve refahın önü açılacaktır.

5.4.Siyasetname Eserlerinde Yönetim-Siyaset İlişkisi

Devlet yönetimine dair önemli nüanslar barındıran Siyasetname eserlerinin temel amacı; adaletli bir yönetim sağlamak ve devlet düzenin oluşturmaktadır. Bu amaç hem dünyevi hem de ahiret mutluluğuna ulaşmada esas bir noktadır. Bundan dolayı Kutadgu Bilig eserinde nihai amaç olarak; dünya ve ahiret saadetine kavuşmak için siyasi ahlaka uygun, adaletli bir devlet düzeni oluşturmaktan bahsedilmektedir. Bunu Siyasetname eseri içinde söylemek mümkündür. Siyasetname’de iyi ve doğru bir devlet idaresinin ve bu idarenin sürekliliği için olmazsa olmaz prensipler söz konusudur. En belirgin ilkeler ise; adalet, meşveret, ehliyet ve liyakattir (Adalıoğlu, 2013: 250). Söz konusu olan bu ilkeler Siyasetname eserlerinde devlet yönetiminin amacını, yöntemini, aracını ve uygulama tarzını ortaya koymaktadır. Devletin sevk ve idaresini sağlanmak için ise hükümdar/yönetici sorumlu kılınmıştır.

Siyasetname’de dünya işlerinin düzeninden hükümdar sorumludur. Bu sorumluluğu alan kişi, Allah tarafından bir takım meziyetler ile donatılmaktadır (Nizamü’l-Mülk, 2015: 11). Bu meziyetlerin kullanımı akıl, bilgi ve ahlaka dayalıdır. Hükümdar devlet idaresini sağlamak adına meziyetlerini kullanarak toplumun huzur ve refahını sağlamak durumundadır. Hatta halkın kendisi, ailesini, malını ve mülkünü muhafaza etmekle yükümlüdür. Bu bağlamda, hükümdarın sorumluluğunun oldukça kapsamlı olduğu görülmektedir. Çünkü hükümdar devlet aygıtından toplumun her bir ferdine kadar sorumludur. Hükümdar bu sorumluluğu yerine getirmek için danışman, devlet adamı ve yardımcıları kullanmaktadır.

Öte yandan, Türk devlet geleneğinde kut; siyasi hakimiyet, otorite, hükümdarın gücü anlamında kullanılmaktadır. Kutadgu Bilig başta olmak üzere Siyasetnamelerde kut anlayışı (ikbal) vezir olarak görülmektedir. Eserlerde kut’un saadet ve adalet ile birleşmesi ideal devlet yönetimini gerçekleştirmektedir. Bu durumda devlet otoritesi olarak hükümdar kut çerçevesinde ve vezir ile uyumluluğu doğrultusunda ele alınmaktadır (Bıçak, 2019: 349-350). Yani Siyasetname eserlerinde devlet idaresi için hükümdara yardımcı olacak temel kişi vezirdir. Hükümdar ve vezir arasındaki birlik, bütünlük ve uyumluluk; devlet yönetiminde karar mekanizması ile politik işleyişin bir arada olduğunu göstermektedir.

Ancak Siyasetname eserlerinde, vezirin iyi huylu ve kötü huylu olması durumu göz önünde bulundurulmuştur. Vezirin niteliğinin, memleketin huzur ve refahında oldukça etkili olduğuna önemle değinilmektedir. Hatta Nizamü’l-Mülk’e göre; vezir iyi huylu ise memleket kalkınmakta, toplumsal huzur sağlanmakta ve padişah kaygılardan uzak olmaktadır. Ancak vezir kötü huylu ise bu durumların tam tersi gerçekleşmekte ve düzen bozulmaktadır (Nizamü’l-Mülk, 2015: 29). Buna ek olarak devlet personelinin de niteliği ve denetimi oldukça önemlidir. Çünkü Siyasetname eserlerinde devlet mekanizması bütünsel bir işleyiş olarak ele alınmış ve idaresi yöneticinin inisiyatifine tanımlanmıştır.

Siyasetnamelerde hükümdarın halkın sorunları ile ilgilenmesine yönelik telkinlerde söz konusudur. Buna yönelik olarak Siyasetname’de padişahın haftada iki gün Divan-ı Mezalime oturulması önerilmektedir. Bu divanda hükümdar halkın sorunları ile ilgilenip mazlum ve zalimin

ayrımını yapması gerektiği ifade edilmektedir. Yani haklı olana hakkının teslimiyetinin sağlanması gerektiği ileri sürülmektedir. Burada adaletin tecellisini hükümdarın sağlaması gerektiği görülmektedir. Ayrıca bu durum adaletin yanı sıra güzel ahlak ve iyiliği icrası ile bütünleştirilmektedir (Nizamü'l-Mülk, 2015: 17-18). Bu noktada, hükümdar devlet idarisi ve toplumsal düzeni korumak adına adaleti sağlamakla yükümlüdür. Üstelik bu anlayış bütün siyasetname eserlerinde vardır. Yani adalet olmazsa olmazdır. Düzen ve dengenin sağlanması ve istikrarın bu doğrultuda korunması için temel argüman adalettir.

Bu bağlamda, siyasetnamelerde devlet-toplum ilişkisi, sosyal hayatın düzeni, refahın temeli, devletin idaresi, halkın muhafazası, otoriterinin devamlılığı doğrudan adalet ile ilişkilendirilmiştir. Buna ek olarak düzenin sağlanmasında ahlaki değerler oldukça önem arz etmektedir. Örneğin, Nizamü'l-Mülk'ün Siyasetname'sinde denge, düzen, adalet, emanet, ahlak, erdem, ilim, danışma, otorite, itaat ve saadet gibi kavramların ve anlayışların bütünlüğü söz konusudur. Bu bütünlüğün karşılığı ise devlet idaresinde hükümdarın halk ile sıkı ilişkisidir. Bu ilişkinin her boyutu birbiri ile etkileşim halinde olmasından dolayı Siyasetnamelerin yönetim tarzı toplumsal huzur ve saadeti sağlamaya yöneliktir. Üstelik çoğu Siyasetname eserinde görüldüğü üzere bu kavramların en temel değeri adalettir (Önder, 2014: 107). Yani adalet kavramı devlet idaresinde uygulanacak yönetim ve siyasetin temel değeridir.

Öte yandan, Siyasetnamelerde personellerin görev alanı, devletin merkeziyetçi yapısı, hiyerarşi düzeni, yönetim erkinin denetim faaliyeti gibi önemli detaylara yer verilmiştir. Bu detaylar büyük ölçüde kamu yönetimi alanının örgüt yapısı, bürokrasi anlayışı ve hiyerarşi gibi ilkeleri ile paralel bir duruşa sahiptir (Özmen, 2014). Bu bağlamda, Siyasetnamelerde yönetim konusu kurumsal ve örgütsel öğeleri içeren bir niteliktedir. Ancak belirtildiği üzere, toplumsal düzen, güvenlik ve adaleti sağlamak Siyasetnamelerin temel gayeleridir. Yani kamu yönetiminin yapısal sınırlarının ötesinde Siyasetname eserlerinde nasihatler verilmiştir. Bunun temeli ise yöneticilerin görevlerini yerine getirirken ahlaki tutum ve değerleri benimsemesidir.

Bu durumda siyasetnamelerin yönetim yaklaşımı göstermektedir ki; yönetim ve siyaset ayrılmaz bir parçadır. Çünkü devlet idaresi hem örgütsel hem de düşünsel olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda devlet yönetiminin inceliklerinin yanı sıra, ahlaki, kültürel, dini ve toplumsal değerler gözetilmiştir. Hatta yönetim olgusu değerler ile öyle harmanlanmıştır ki, devlet idaresindeki birlik ve bütünlük ahlakın üzerine kurulmuştur (Eryılmaz, 2010: 29).

Bu bağlamda, siyasetnamelerde yönetim ve siyaset ilişkisi; hükümdarın karar ve uygulama arasındaki etkileşime dayalıdır. Çünkü hükümdar sorumlulukların ve gereklerin doğrultusunda karar almakta ve buna yönelik doğru politikayı izleyip doğru tavrı sergilemek durumundadır. Yani Siyasetnamelerde otoritenin kararı ile uygulanması bir bütündür. Buna yönelik olarak Yusuf Has Hacı; yöneticilerin başarıya ulaşmak için siyaset yapmayı bilmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Çünkü ona göre, ülkenin düzeni siyaset ile sağlanmaktadır. Ayrıca yöneticinin siyasi tutumu halkın

davranış ve tavrını etkilemektedir. Bu sebepten dolayı Ona göre; “siyaset yöneticilerin kapısının süsüdür” (Yusuf Has Hacıp, 2016: 92). Bu görüşten anlaşılacağı üzere siyaset, yöneticinin halka karşı tutuma karşılık gelmektedir. Yani yöneticinin tavrı ve davranışı siyasetin kendisidir.

Kınalızade Ali Efendi ise hükümdarın özelliklerini uyguladığı siyasete göre ayırmaktadır. Aslında bu ayırım ile siyaseti faziletli ve faziletli olmayan şeklinde nitelemektedir. Faziletli siyaseti yöneticinin amacı doğrultusunda olan ve ahlaki değerleri gözetten siyaset olarak ele almaktadır. Ona göre; faziletli siyaset adaleti ve saadeti sağlamaktadır. Faziletli olmayan siyaset ise hükümdarın nefsine kurban olduğu ve devlet idaresinin gereklerini yapmayan, halkını gözetmeyen siyaset tarzı olarak ele almaktadır (Bıçak, 2019: 384). Bu görüş ortaya koymaktadır ki; Siyasetnamelerin siyaset anlayışı hükümdara bağlıdır ve faziletli oldukça güzeldir. Faziletten kasıt ise adalet ve ahlakın varlığıdır.

Gazali ise hukuki ve ahlaki temelleri kapsamayan politik anlayışların başarılı olamayacağını ifade etmektedir. Ona göre, yönetilenlerin duygu ve düşüncelerindeki farklılık devlet yönetimine yansımaktadır. Yani farklı düşüncedeki insanların devlete itaati için yöneticiler bütüncül yaklaşmalı ve bu insanların değerlerini göz önünde bulundurmalıdır. Bu durum devlet yönetiminde takınılacak tavır ortaya koymaktadır. Gazali’ye göre o tavır siyasetin kendisidir (Korkmaz, 1995: 42-43).

Bu doğrultuda, Siyasetname eserlerinde devlet idaresinde itaati/otoriteyi sağlamak için ahlakın ve anlayışın önemi çok büyüktür. Çünkü Siyasetname metinlerinde hükümdar (iktidar) ve ahlak bir arada ele alınmaktadır. Siyasetnamelerde ahlak gücü doğru kullanmaya rehberlik eden temel değerdir (Dinçer, 2019: 231-234). Sonuç olarak, hükümdarın yönetimi aslında adaletin sağlanması ve siyasetin yürütülmesidir. Yönetim ve siyaset birlikteliğinin temel argümanları ise ahlak, fazilet ve adalet düşünceleridir. Bu düşüncelerin karar almadaki önemi kadar kararı uygulamada da önemi çoktur.

6.DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi disiplinin 1887 tarihinde Woodrow Wilson’un “İdarenin İncelenmesi” adlı çalışması ile siyaset alanından ayrılarak ayrı bir alan olduğu literatürde kabul edilmektedir. Kamu yönetimi disiplinin bu genç niteliğe rağmen gelişim çizgisine bakıldığında tarihsel ve kuramsal izdüşümü oldukça önem arz etmektedir. Disiplinin içerisinde bulunduğu krizlerin temeline bakıldığında ise kamu yönetiminin diğer sosyal bilimler alanları ile ilişkisine rastlamak mümkündür. Özellikle yönetim ve siyaset arasındaki etkileşim ve gelişim kamu yönetimi disiplinine hem içeriksel zenginlik hem de aşılamamış krizleri beraberinde getirmiştir.

Buna yönelik olarak; kamu yönetimi disiplininde yönetim-siyaset ayrımı ve yönetim-siyaset birlikteliğine dair temel görüşler şöyle özetlenebilir. İlk olarak, kamu yönetimi disiplininin temeline bakıldığında yönetim-siyaset ayrımını görmekteyiz. Yönetim ve siyasetin ayrılmasına yönelik düşünsel kökenlere hem Anglo-Amerikan kültürde hem de Kıta Avrupa’sında rastlanmak mümkündür.

Kıta Avrupası’nda bürokrasi kavramı ile beraber isimleri sıkça anılan Hegel ve Weber; yönetim-siyaset ayrılığına kaynaklık etmiş isimlerdir. Hegel; devlet ve sivil toplum ayrımı, kuvvetler

ayrılığı tartışması ve nesnellik yaklaşımı ile yönetim-siyaset ayrımına yön veren önemli isimlerden olmuştur. Weber ise memurun mesleki yetki alanını çizerek bürokratik örgütün bütünlüğünü ortaya koymuştur. Bu yaklaşıma dayalı olarak siyasetçi ve bürokrat ayrımı yapmaktadır. Üstelik Weber'in yönetim-siyaset ayrımı olgu-değer ayrımı olarak yorumlanabilmektedir. Çünkü Weber yönetimi bir olgu alanı olarak ele alırken siyaseti bir değer alanı olarak nitelemiştir. Bunlara ek olarak Kıta Avrupası'nda Johann Kaspar Bluntschli, Charles-Jean Baptiste Bonnin ve Alexandre François Vivien gibi isimler yönetim-siyaset ayrımını savunmuştur.

Anglo-Amerikan kültüre bakıldığında ise; yönetim-siyaset ayrımını savunan önemli isimler vardır. Bunlar; Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Leonard White şeklindedir. Wilson; yönetimi bir iş alanı olarak ele almakta ve siyasetin heyecanından uzak tutmaktadır. Ayrıca siyaseti devlet adamının alanı olarak ele alırken idareyi teknik memurun alanı olarak nitelemektedir. Anayasayı uygulama ve anayasayı meydana getirme işlemlerinin farklı olduğunu ifade ederek görüşlerini bu yönde desteklemektedir. Benzer bir şekilde, Goodnow'da yönetim-siyaset ayrımını kabul etmiştir. Özellikle siyaseti devlet idaresinin temsili şeklinde ele alması ve buna karşılık yönetimi devlet idaresinin icrası olarak nitelemesi bu yöndeki önemli görüşleri olmuştur. Leonard White'da yönetim-siyaset ayrımını ele almış ve kuvvetler ayrılığına dayalı olarak yönetimi yürütme erkine denk tutmuştur.

Yönetim-siyaset ayrımına karşı olarak yönetim-siyaset birlikteliğini savunan isimler ise Paul Appleby, Herbert Simon ve Dwight Waldo şeklindedir. Appleby; devleti kamu yönetimi ve siyaset kavramları ile bir arada ele almıştır. Ona göre devlet idaresinde uygulama ile karar mekanizmasının bütünlüğü gereklidir. Bu sebepten dolayı karar ve uygulamanın bir arada olması şarttır. Simon ise davranışsal yaklaşımların yönetimden uzak tutulamayacağını ifade etmektedir. Yani yönetim idari davranışlara ve değerlere göre şekillenmekte ve rehberlik etmektedir. Bu yönü ile Simon olgu-değer çatışmasını değil olgu-değer bütünlüğünü/birliğini savunmaktadır. Bunun sonucu olarak yönetim ve siyaset birlikteliğini ileri sürmektedir. Waldo ise kamu yönetiminin kültürel bağlamda incelenmesi gerektiği görüşündedir. Ayrıca yönetimin bilimsel ve sanatsal boyutu olduğunu kabul ederek, kamu yönetiminin değer yüklü bir alan olduğunu ileri sürmektedir. Ona göre; yönetim ve siyaset kesişen iki alandır ve aralarında rekabet değil uzlaşma olmalıdır. Bu doğrultuda, Appleby, Simon ve Waldo yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılamayacağını ileri sürmektedir. Çünkü Onlara göre; yönetim alanı değer ve kültürden kopuk değildir.

Bu bağlamda, kamu yönetimi disiplinin temel paradokslarından birisi olarak yönetim-siyaset ilişkisi yukarıda bahsi geçen iki yaklaşım temelinde gelişmiştir. Bunlar; yönetim-siyaset ayrımı ve yönetim-siyaset birlikteliğidir. Her ne kadar antik/eski/kadim devlet geleneği göz önünde bulundurulduğunda yönetim ve siyasetin ayrılamayacağı düşüncesine rağmen, kamu yönetimi disiplinin ortaya çıkışı ve gelişimi "yönetim-siyaset ayrımı" ekseninde süre gelmiştir. Söz konusu bu yaklaşım; yönetim ve siyaset alanlarını birbirinden koparmaktadır. Bu düşünceye göre; karar

mekanizması ve uygulama mekanizması ayrı işlevlere ve alanlara sahiptir. Ayrıca yönetimin siyasetten ayrı tutulması, değerlerin olgulardan ayrıştırılmasıdır. Her ne kadar devlet geleneği tarihsel, kültürel ve toplumsal gelişmelerden etkilenmiş olsa da kamu yönetimi bu değerlerden ayrı tutulmaya çalışılmıştır.

Bu düşüncelerin temeli ise kamu yönetimi disiplinin Amerikanlaştırılmasıdır. Çünkü kamu yönetimi disiplini “sert kuvvetler ayrılığı” gibi bir teori çerçevesinde ileri sürülmüş ve idare [yönetim] yürütme erki ile sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Üstelik kamu hizmeti verme amacından uzaklaşarak piyasa/işletme odaklı kamu yönetimi düşüncesi ileri sürülmüştür. Bu noktada kültürel, tarihsel toplumsal ve ahlaki değerler göz ardı edilmiştir.

Buna karşılık Siyasetname eserlerine bakıldığında; yönetim düşüncesinin amacına uygun olduğunu görmekteyiz. Yani bu metinlerde kamuya hizmet ve kamunun menfaati söz konusudur. Verimlilik ve gelir elde etme anlayışı devletin menfaati ve topluma hizmetinin sürekliliği içindir. Üstelik Siyasetnameler devlet idaresinde karar ve uygulama süreçlerini bir arada ele almışlardır. Bu metinlerde “Devlet en iyi nasıl idare edilir” sorusuna cevap aranmıştır. Bu doğrultuda karar ve uygulamanın uyumluluğuna özenle dikkat edilmektedir. Bu durumu hükümdar ve vezir arasındaki ilişkide sıkça görmek mümkündür. Yani devletin politika üretme ve yürütme sürecinde çatışma ve kopukluk söz konusu değildir. Böylelikle siyasetname metinleri yönetim-siyaset birlikteliğini ele alındığı görülmektedir.

Siyasetname metinlerinde birey, toplum, hükümdar ve devletin değerlerini dikkate alınmaktadır. Yani birey veya toplum kendi değerleri veya kimliklerinden dolayı dışlanmamıştır. Hatta bütüncül bir yaklaşımla ele alınmış ve değerlere özenle dikkat edilmiştir. Siyasetname metinlerinde yer alan adalet ve ahlak düşüncesi özen gösterilen bu değerlerin temelidir. Hatta siyasetnameler değerlere yani tarihsel, kültürel ve toplumsal ilişki ve gelişmelere yer vermesinden dolayı yönetim-siyaset birlikteliğine yönelik bir özne niteliğine sahiptir. Bu yönü ile hem toplumda hem de devlet idaresinde çatışmadan kaçınılmış, uzlaşmacı, bütüncül ve ahlaki yaklaşımlar esas edinilmiştir.

Bu kapsamda, Siyasetname metinlerinde devlet idaresine yönelik nasihatlerin yanı sıra ahlaki, kültürel, dini ve toplumsal değerler gözetilmiştir. Siyasetnameler yönetim-siyaset birlikteliğini ortaya koyarak olgu ve değerlerin kopamayacağına yönelik önemli bir telkin sunmaktadır. Çünkü Siyasetnamelerde devlet yönetimini idealize etme gibi önemli olguların yanı sıra ahlak, fazilet ve adalet gibi değerlerin varlığı dikkat çekmektedir. Hatta bu düşünceler öyle harmanlamıştır ki; yönetimde denge, düzen, itaat, otorite, adalet ve saadet bütünleştirilmiştir.

Siyasetnamelerin bu özellikleri modern yönetim düşüncesinde yer almamaktadır. Siyasetnamelerin aksine modern yönetim düşüncesinde yönetim-siyaset ayrımı ahlaki değerleri dışlamaktadır. Bu durum siyaset biliminin tarihsel gelişimine dayalıdır. Örneğin, literatürde sıkça kıyaslanan Machiavelli ve Nizamü'l-Mülk arasındaki farklılık bu konudaki önemli bir argümandır. Siyasetname geleneğinin en önemli metinlerinden biri olan Nizamü'l-Mülk'ün Siyasetnamesi; adaleti sağlamak, toplumsal düzeni korumak, devletin bekasını ve kalkınmasını sağlamak gibi amaçlar

doğrultusunda devlet yönetimini idealize etmiştir. Bu hedef doğrultusunda ahlaki ilkelerin önemi çok fazladır.

Buna karşılık Machiavelli'ye göre; insanın doğası kötüdür. Bu sebepten dolayı hükümdara gerektiğinde bir aslan gibi yırtıcı ve gerektiğinde bir tilki kurnaz olması gerektiğini ifade etmektedir. Ona göre; devletin bekası için her şey mubahtır. Bu amaç doğrultusunda etik ve ahlaki değerler göz ardı edilebilmektedir. Yani bedeli ne olursa olsun iktidarı ele geçirip onu korumak ve sürdürmekten öte bir düşüncesi söz konusu değildir. Ona göre dürüstlük özel hayata aittir ve politikada tek kural iktidarın menfaatidir (Machiavelli, 2012: 66-68). Machiavelli'nin bu düşüncesi ahlak ve politika ayrımı yapmaktadır. Ancak bu ayrım aynı zamanda yönetim-siyaset ayrımını ve olgu-değer ayrımını yansıtmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi disiplininin temel paradokslarından birisi yönetim-siyaset ilişkisi olmuştur. Bu iki alanın ayrı veya birlikte olması gerektiğine yönelik önemli görüşler ileri sürülmüştür. Kıta Avrupa'sında Hegel, Max Weber, Johann Kaspar Bluntschli, Charles-Jean Baptiste Bonnin ve Alexandre François Vivien gibi isimler ve Anglo-Amerikan kültürde Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Leonard White gibi isimler yönetim ve siyasetin iki ayrı alan olduğunu ileri sürmektedir. Buna karşılık literatürde yönetim ve siyaset alanlarının birlikteliğine yönelik önemli görüşler vardır. Bunlar; Paul Appleby, Herbert Simon ve Dwight Waldo şeklindedir.

Kamu yönetimi disiplini yönetim-siyaset ayrımına dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Tarihsel ve kuramsal süreçte disiplin yönetim-siyaset ayrımına endeksli olarak süre gelmiştir. Buna dayalı olarak; kamu yönetimi disiplinin trend ekonomik ve siyasi dünya görüşlerine paralel bir ilerleyiş içerisinde olduğu söylenebilmektedir. Özellikle klasik kuram ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı yönetim-siyaset ayrımına dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum disiplinin karşılaştığı birçok sorunun temeli olarak görülebilmektedir. Çünkü bu tarz yönetim düşünceleri ile kamu yönetiminin amacı ve kapsamının dışına çıkılmaktadır. Buna karşılık olarak yönetim yazınında uzun bir süre yer edinmesine rağmen literatürde arka planda kalan Siyasetname metinleri kamu yönetiminin amaç ve kapsamına yönelik önemli argümanlar niteliğine sahiptir.

Bu çerçevede, Amerikanlaştırılmış kamu yönetimi düşüncesinin temeli olan yönetim-siyaset ayrımı; işletme temelli, değerleri dışlayan, kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı olarak karar verme ve politika uygulama süreçlerini ayrıştıran bir yönetim tarzını benimsemektedir. Üstelik birey, toplum ve devletin değerleri yönetim mekanizmasından dışlanmaktadır. Yönetim resmi bir yetki sahası şeklinde ele alınmaktadır. Yani yönetim; siyasetten farklı, değerlerden arındırılmış, yetki alanı sınırlandırılmış ve teknik işler olarak kabul edilmiştir.

Buna karşılık, siyasetname metinlerinde yönetim-siyaset birlikteliği söz konusudur. Siyasetnamelerin yönetim düşüncesi ahlaki değerlerin üzerine kurguludur. Adaletin, düzenin, refahın ve saadetin sağlanması için hükümdar yetkili kılınmıştır. Hükümdar karar verme ve politika

uygulamaya bütüncül yaklaşarak ahlaki ilkelerin odağında devleti sevk ve idare etmesi yönünde öğütler ile karşılaşmaktadır. Ayrıca Siyasetname metinlerinde yönetim amacına uygundur. Yani hedef toplumsal düzenin sağlanması, kamuya hizmet verilmesi ve devletin bekasının korunmasıdır. Bu durumda Siyasetname geleneğinde yönetim ve siyaset birlikteliği, paralelliği, uyumluluğu oldukça önem arz etmektedir. Üstelik yönetimde toplumsal, tarihsel ve kültürel değerlerin etkisi dikkate alınmaktadır. Bu değerler karşısında çatışmacı değil birleştirici, uzlaşıcı ve kapsayıcı bir yaklaşımda bulunmaktadır. Böylelikle modern yönetim düşüncesinin yönetim-siyaset ayrımına karşı olarak; Siyasetnamelerde adalet temelli, ahlaki ve faziletli bir yönetim-siyaset ilişkisi ileri sürülmüştür. Bu sebepten ve benimsediği yönetim idealinden ötürü, kamu yönetimi yazının arka planında kalan Siyasetname geleneği modern yönetim düşüncelerine yönelik önemli bir tenkit niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- Adalıoğlu, H. H. (2009). Siyasetname. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*. (37), 304-306.
- Adalıoğlu, H. H. (2013). “Bir Siyasetname Olarak Kutadgu Bilig”. *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, (34), 237-253.
- Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Ankara: Turhan.
- Appleby, P. (2016). “Kamu Yönetimi Klasikleri”. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *Devlet Yönetimi Farklıdır*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 169-178.
- Arslan, M. (1989). “Eski İran Devlet Geleneği ve Siyasetnameler”. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 3(1), 231-262.
- Atalay, M. (2008). Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bıçak, A. (2019). *Türk Düşüncesi 1 Kökenler*. İstanbul: Dergah.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Canatan, K. (2014). *İslam Siyaset Düşüncesi ve Siyasetname Geleneği*. İstanbul: Doğu.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi Kavramlar - Sorunlar - Tartışmalar*. Ankara: Seçkin.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1990). *Devlet Adamlarına Öğütler*. H. R. Uğural (çev.). İzmir: İstiklal.
- Dinçer, Ö. (2019). *Kamu Yönetimi Adabı*. İstanbul: Klasik.
- Doğan, K. C. (2017). “Kamu Yönetimi Disiplini Üzerindeki Etkileri Bakımından Dwight Waldo”. *ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1), 114-136.
- Ergun, T. ve Polat, A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman.
- Fişek, K. (1975). *Yönetim*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Fry, B. R. ve Raadschelders, J. C. N. (2017). *Max Weber'den Dwigt Waldo'ya Kamu Yönetimi*. O. Koç, N. I. Çetinkaya, İstikbal, C. Necmi Günel ve M. Durmuş (çev.). Ankara: Anı.
- Giddens, A. (1999). *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji*. A. Çiğdem (çev.). Ankara: Vadi.
- Goodnow, F. (2016). “Kamu Yönetimi Klasikleri”. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *Siyaset ve İdare* (s. 25-30). H. Akdoğan & S. Altıntop (çev.). Ankara: Global.
- Güler, B. (1994). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Heper, M. (1972). “Avrupa’da İdare Biliminde Bazı Gelişmeler”. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(3), 41-50.
- İbn Teymiye (1999). *Siyaset*. V. Akyüz (çev.). İstanbul: Dergah.
- Kalfa, C. (2011). “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 403-417.
- Karasu, K. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri*. Ankara: Haccettepe Üniversitesi Yayını. 225-242.

- Kınalızade Ali Efendi (Tarihsiz). *Ahlak-ı Ala'i*. H. Algül (çev.). Tercüman: 1001 Temel Eser.
- Koçi Bey (1993). *Risalesi*. Z. Danışman (çev.). İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Korkmaz, F. (1995). *Gazali'de Devlet*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Nizamü'l-Mülk (2015). *Siyasetname*. M. T. Ayar (çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Machiavelli, N. (2012). *Hükümdar*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Maverdi (2000). *Siyaset Sanatı*. M. Sarıbyık (çev.). İstanbul: Hünkar.
- Önder, Ö. (2014). *Yönetimde Adalet ve Saadet*. İstanbul: Lotus.
- Önder, Ö. (2016). *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm*. Kütahya: Kampüs.
- Özcan, K. ve Barca, M. (2010). "Yönetim Düşüncesinin Evrim Dinamiği: Çevresel Determinizm mi, Düşünsel İlerleme mi?". *Amme İdaresi Dergisi*, 43(1), 1-31.
- Özer, M. A. (2013). "Weber'in Bürokrasisi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılandırma Arayışları". *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 2(4), 43-57.
- Özmen, A. (2014). "Siyasetname'de Yönetim Felsefesi". *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, (9), 203-218.
- Parlak, B. ve Bincan, S. (2019). "Kamu Yönetimi Disiplininin Değişim Sürecinde Dwight Waldo'nun Rolü". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 488- 497.
- Raadschelders, C. N. (1999). "A Coherent Framework for the Study of Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory: JPART*, 9(2), 281-303.
- Sabine, G. (2000). *Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ö. Ozankaya (çev.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Saklı, A. R. (2011). "Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.
- Sayman, C. (2006). Dwight Waldo ve Yönetim Yazını (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). *Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Selvi, F. (2020). "Kamu Yönetimi Disiplini Temelinde Fransız Kamu Yönetimi Yazını". *Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 4(9), 58-73.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. ve Thompson, V. A. (1980). *Kamu Yönetimi*. C. Mihçioğlu (çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Simon, H. A. (2016). "Kamu Yönetimi Klasikleri". J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), *Yönetim Atasözleri*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 179-2020.
- Şahin, Y. (2014). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*. Bursa: Ekin.
- Şaylan, G. (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler". *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- Taylor, F. W. (2016). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. B. Akın (çev.). Ankara: Adres.
- Turan, E. ve Şahin, M. Y. (2019). "Kamu Yönetimi Temel Kavramlar". E. Turan (ed.), *Yönetim ve Kamu Yönetiminin Genel Nitelikleri*. Konya: Palet, 15-72.
- Uğur, A. (2001). *Osmanlı Siyaset-Nameleri*. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Üstüner, Y. (1995). "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı". *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, Birinci Cilt, Ankara: Türkiye ve Orta Amme İdaresi Enstitüsü: 59-69.
- Vezir Lutfi Paşa (1977). *Asafname (Devlet Adamlarına Öğütler)*. Ankara: Yurdocağı.
- Waldo, D. (2016). "Kamu Yönetimi Klasikleri". J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *İdari Devlet: Sonuç*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 203-210.
- Weber, M. (1993). *Sosyoloji Yazıları*. T. Parla (çev.). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (1995). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. Ö. Ozankaya (çev.). Ankara: İmge
- Weber, M. (2005). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*. Z. Gürata (çev.). Ankara: Ayraç.

- Weber, M. (2008). *Bürokrasi ve Otorite*. H. B. Akın (çev.). Ankara: Adres.
- Weber, M. (2016). “Kamu Yönetimi Klasikleri”. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *Bürokrasi*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 55-64.
- White, L. D. (2016). “Kamu Yönetimi Klasikleri”. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 65-80.
- Wilson, W. (1961). *İdarenin İncelenmesi*. N. Abadan (çev.). *Türk Siyasi İlimler Derneği*, İstanbul: Yenilik.
- Wilson, W. (2016). “Kamu Yönetimi Klasikleri”. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (ed.), *İdarenin İncelenmesi*. H. Akdoğan ve S. Altıntop (çev.). Ankara: Global, 1-24.
- Wilson, W. (2018). *İdarenin İncelenmesi*. N. Şat (çev.). Ankara: Liberte.
- Yıldırım, E. (2018). “Quo Vadis: Kamu Yönetimi”. V. Erat, V. Ekiz, ve İ. Arap (ed.), *Devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması*. Ankara: Nika, 253-273.
- Yusuf Has Hacıp (2016). *Kutadgu Bilig*. Y. Çağbayır (çev.). Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.