

PATRİMONYAL VE BÜROKRATİK YÖNETİM ARASINDA BİR GEÇİŞ DÖNEMİ YAKLAŞIMI OLARAK KAMERALİZM

CAMERALISM: ADMINISTRATIVE PATTERNS DURING THE TRANSITION FROM PATRIMONIAL TO BUREAUCRATIC ADMINISTRATION.

Aziz Tuncer*

ABSTRACT

Cameralism, which has crucial impact upon the continental European administrative tradition, has not been widely studied in context of a detailed administrative ground. Patrimonial administration is characterized by features such as personality, arbitrariness, lack of clarity of the boundaries between private life and administration and administration was not regarded as a profession based on expertise. While, bureaucratic administration is based upon the principles of non-personality, expertise, rationality, predefined impersonal rules. If patrimonial and bureaucratic administration are considered as two poles, cameralism is an approach that has elements from both approaches. Upon this peculiarity, it provides a framework to understand the development of the bureaucratic administration. In this article various principles of administration have been evaluated upon patrimonial and bureaucratic ground and then it is aimed at defining the position of cameralism by comparing to the two approaches. In some respects cameralism functioned as the remnants of patrimonial administration while in other respects it had substantially similar peculiarities to the bureaucratic administration. In this context; the patriomanonial absolutism which allowed the king to govern personally with an unbounded authority continued to exist until 1800's. However, the acceptance of administration as profession which is carried out by civil servants and training of those experts started to be practised rather earlier. This article advocates that the study of Kameralizm through essential principles of administration will provide a meaningful framework to understand the development and formation of bureaucratic administration. It could also provide a framework for the healthier understanding of the administrative peculiarities in central and eastern European countries, Russia and Turkey.

Keywords: Cameralism, Bureaucracy, Patrimonialism, Personel administration, Centralism.

ÖZET

Kıta Avrupası için önemli olan Kameralizm yönetim ilkeleri bağlamında maalesef yeterince çalışılmamıştır. Oysa şahsılık, keyfilik, özel hayat ile yönetim arasındaki sınırlarının belirgin olmaması, yönetimin uzmanlık üzerine kurulu bir meslek olarak görülmemesi gibi özelliklerle tanımlanan patrimonyal yönetim ile gayri-şahsılık, uzmanlık, rasyonellik, önceden belirlenen kişilerüstü kurallar dahilinde yönetim özellikleriyle tanımlanan bürokratik yönetim tarihsel gelişim sürecinin iki kutbu olarak kabul edilirse kameralizm her iki yaklaşımdan da unsurlar barındıran ve yönetim biliminin gelişimini anlamamıza katkıda bulunan önemli bir yaklaşımdır. Bu makalede yönetimin farklı ilkeleri patrimonyal ve bürokratik çerçevede değerlendirildikten sonra kameralizmin iki yaklaşım arasındaki konumu belirlenmeye çalışılmıştır. Yöneticinin yetkilerinin yasalarla belirlenmesi ve gayrişahsılık bağlamında kameralizm 1800lere kadar patrimonyal mutlakiyetçilik esasında işlemiş olmasına rağmen yönetim faaliyetinin memurlar tarafından yürütülen bir meslek olarak tanımlanması ve uzman memurların eğitimi bağlamında oldukça erken tarihlerde bürokratik özellikler taşımaya başlamış olduğu söylenebilir. Bu makale Kameralizmin farklı yönetim ilkeleri üzerinden çalışılmasının bürokratik yönetimin gelişim ve şekillenmesini anlamak için anlamlı bir çerçeve sağlayacağı ve günümüzde orta ve doğu Avrupa ülkeleri, Rusya ve Türkiye'deki özgün yönetim kalıplarını daha sağlıklı değerlendirme imkanı sunacağı tezini savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kameralizm, Bürokrasi, Patrimonyalizm, Gayrişahsılık, Merkeziyetçilik.

* Doç. Dr. Sakarya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, atuncer@sakarya.edu.tr

Giriş

Feodal toplumda görülen patrimonyal yönetimden sanayi toplumunda görülen bürokratik yönetime geçiş lineer bir şekilde olmaktan ziyade gelgitler ve kısmi dönüşümler şeklinde olmuştur. Onun içindir ki bürokratik yönetime ait bazı özellikler düşünce bazında 1500'lerden itibaren dile getirilmesine rağmen 1900'ün başlarında Weber pek çok ülkede patrimonyal yönetim unsurlarının geçerli olduğunu dile getirmiştir.

Şahsilik, keyfilik, özel hayat ile yönetim arasındaki sınırlarının belirgin olmaması, yönetimin uzmanlık üzerine kurulu bir meslek olarak görülmemesi gibi özelliklerle tanımlanan patrimonyal yönetim ile gayri-şahsilik, uzmanlık, rasyonellik, önceden belirlenen kişilerüstü kurallar dahilinde yönetim ve yönetim faaliyetinin memurlar tarafından yürütülen bir meslek olarak tanımlandığı ve yöneticinin yetkilerinin yasalarla belirlendiği bürokratik yönetim tarihsel gelişim sürecinin iki kutbu olarak kabul edilirse kameralizm her iki yaklaşımdan da unsurlar barındıran ve yönetim biliminin gelişimini anlamamıza katkıda bulunan önemli bir yaklaşımdır.

Türkçe yönetim bilimi kaynaklarında kameralizme yeterince değinilmemesi gerçekten büyük bir eksiklik. Bu eksiklik doğrudan kameralizm düşüncesinin kendisine atfedilmezse bile en azından bürokratik yönetimin ilk ve en önemli teorisyeni olan Max Weber'e göre bürokrasinin ilk örneklerinin görüldüğü yönetim anlayışının kameralizm olması bağlamında eksiklik.

Modern yönetim teorisinin öncülerinden olan Woodrow Wilson yönetimin en yoğun olarak Prusya'da çalışıldığı ve mükemmel yaklaştırıldığını iddia ederken (1887: 204) Rosenberg kameralizmi ilk yönetim bilimi yaklaşımı olarak değerlendirmektedir (Rosenberg,1966:6). Carl Friedrich kameralizmi modern bürokratik yönetimin akedemik muadili ve yönetim biliminin çekirdeği olarak görürken (1939:130-131) Raadschelders ve Rutgers ise önemli kameralistlerden Veit von Seckendorff'un 1656 da yayınladığı *Teutscher Fürstenstaat* isimli eserini kamu yönetimi disiplininin ilk kitabı olarak ele almaktadırlar (Lynn,2006:45).

I. Kameralizm: Kökenleri, Gelişimi ve Özellikleri

Bürokrasi kelimesi her ne kadar Fransızca kökenli ve ilk kez Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olsa da bürokratik yönetim; kökenleri, ilk uygulamaları ve kapsamlı teorisi bağlamında belirgin bir şekilde Prusya etkileri taşımaktadır.”

Bürokrasi kelimesi bureau ve kratsia kelimelerinden oluşmakta ve bureau masa örtüsü, masa anlamına gelmesine rağmen zamanla ofis veya memurun görev yap-

tığı oda anlamında kullanılmıştır ki Almanca kammer kelimesi de oda anlamındadır (Eryılmaz,2015:260,34). Yani adlandırma olarak bürokrasi ve kameralizm aslında aynı noktayı yani memurların çalıştıkları odaları işaret etmektedir.

Bir geçiş dönemi yaklaşımı olarak patrimonyal ve bürokratik unsurlar barındıran kameralizmin içinde zamanla patrimonyal unsurlar giderek azalmış ve bürokratik özellikler belirginleşmeye başlamıştır. Bu bağlamda bazı bürokratik yönetim özelliklerine çok erken tarihlerde geçilirken bazı patrimonyal özellikler 1700'lerin sonuna kadar var olmaya devam etmiştir. Bu durumun bürokratik yönetim ilkeleri bağlamında detaylı olarak incelenmesi anlamlı olacaktır.

1.1. Feodal Heterarşi ve Bürokratik Hiyerarşi Arasında Patrimonyal Mutlakiyetçilik

Bürokratik hiyerarşi ilkesinin uygulanması yönetimde güçlü bir merkezin varlığını gerekli kılmaktadır. Oysa bu dönemde Almancanın etkili olduğu topraklarda çok uluslu Habsburg İmparatorluğu (Avusturya) ve yanı başındaki Prusya (Almanya)'da yaklaşık 300 özerk yönetim mevcuttu ve merkeziyetçilikten oldukça uzak bir yönetim anlayışı geçerliydi. 18. yüzyılda bile Almanya'da Elbe nehrinin doğusundaki bölgelerinin yarı feodal özellikler yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda patrimonyal heterarşiden bürokratik hiyerarşiye geçişin oldukça zorlu olacağı tahmin edilebilir. Ancak Prusya için merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi ve yönetimin daha etkin kılınması zorunluluk arz etmekteydi. Çünkü zengin doğal kaynaklara sahip olan Fransa, denizlere açık İngiltere ve geniş bir hinterlandı olan Rusya ile başka şekilde mücadele etmesi mümkün görünmüyordu (Jackson,2005:1294).

Kameralizm ana hatlarıyla merkeziyetçi yönetimin gerekliliğini haklı çıkarmaya çalışan bir yönetim anlayışı olduğu için Prusya'nın yönetim öncelikleri ile gayet uyumlu görünmektedir. Kameralist metinlerde merkeziyetçiliğin gerekliliği vücudun farklı organlarının uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlayan beyin örneği üzerinden sıkça dile getirilmektedir. Güçlü merkezin gerekliliğini Justi "*iyi yönetilen bir devlet makineye benzemelidir. Bütün dişli ve çarklar tamamen birbiri ile uyum içinde çalışmalı ve bütün bunları harekete geçiren bir merkez (beyin) olmalıdır*"¹ (Von Justi'den alıntılan Parry,1963:182) şeklinde açıklamaktadır.

Asker Kral olarak adlandırılan I. Friederich (1713-1740) tasavvur ettiği güçlü merkeziyetçi yönetimi inşa etmek için askeri hiyerarşik yönetim anlayışından önemli oranda faydalandığı gibi yönetimde askerlere büyük görevler yükledi

¹ Beyin mecazı üzerinden merkezdeki monarğin yönetimin bütün alanlarına kayıtsız-şartsız nüfuzu bürokratik yasalarla sınırlanmış yetki alanları kavramından oldukça farklıdır.

(Rosenberg;1966:38,63-64). Büyük Friedrich (1740-1786)² döneminde de Prusya yönetiminin şekillenmesinde askerler önemli roller üstlenmiştir. Friedrich emekli askerleri sivil yönetimde görevlendirmeyi teamül haline getirmişti ki onun döneminde Prusya yönetiminin hemen her kademesinde çok sayıda asker/memura rastlamak olağan bir durumdu. Bu asker kökenli memurlar Friedrich'in tasavvur ettiği merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yönetim anlayışının gerçekleştirilmesine önemli katkılarda buldukları gibi *göreve sadakat*, *dakiklik* ve *tutumluluk* gibi kavramları Prusya yönetim anlayışının belirgin özellikleri haline getirdiler (Dorn, 1932a:268-269).

Prusya'da merkeziyetçiliğin önündeki en ciddi engel feodal-aristokratik imtiyazlar bağlamında otonom yönetim alanlarının varlığıydı. Aristokratların doğuştan gelen yönetim hakları üzerine inşa edilmiş olan otonom alanlar otorite bölünmüşlüğüne sebep olmaktaydı. Yönetimin etkinliğini arttırmak için parçalı yönetim alanlarının tek merkez çatısı altında birleştirilmesini elzem gören kameralistler aristokratların doğuştan gelen yönetim haklarının merkezi yönetime devredilmesini ve otonom yönetim alanlarının merkeze bağlanmasını savunuyorlardı. Kameralistlerin merkeziyetçi anlayışları ile Prusya'nın ihtiyaçları oldukça uyumluydu ki bunun sonucunda Büyük Friedrich döneminde merkezi yönetimin kontrolü dışında kalan tek bir geleneksel aristokratik otonom yönetim alanı kalmamıştır (Friedrich, 1939:141-146, Raeff,1975: 1226,1228,)

Kameralizmin merkeziyetçiliği güçlendiren anlayışı³ ile patrimonyal parçalı yönetim anlayışından uzaklaşarak bürokratik olana yaklaşımaya başladığı söylenebilir, ancak merkezdeki kralın geniş ve yasal sınırları olmayan yetkileri onun patrimonyal mutlakiyetçilik içinde değerlendirilmesini gerektirir.

1.2. Pater Familias ve Gayrişahsilik Arasında Hizmetkar Bürokrasi

Birinci dönem kameralizm metinlerinde patrimonyal anlayış açıkça ön plana çıkmaktadır. Prens bir ailenin babası gibi bir toplumun babasıdır (pater familias) ve

² Prusya'da merkeziyetçi yönetim sisteminin kurucusu olarak I. Friedrich kabul edilir. Woodrow Wilson'a göre "Büyük Friedrich de babası tarafından atılan temeller üzerine oldukça güçlü bir yönetim mekanizmasını inşa etmiştir"(1887:204). Bu bağlamda Alman yazar Goethe'nin büyük friedrich kahraman kişilik ve üretkenliğine hayran olmasına rağmen onun şekillendirdiği yönetim sisteminden hazzetmezdi (Rosenberg,1966:42)

³ Kameralizmde yönetimin en asli amacı halkın refahının ve devletin kudretli olmasının teminat altına alınmasıdır (Jackson,2005:1298). Bu anlayış devletin ekonomi alanında da aktör olmasını gerekli kılmıştır. Becher ve Schröder devletin ticaret te rol alması ve depo işletmesi gerektiğini savunmuşlardır. Kameralizm devletin çıkarlarının korunması bağlamında devletin bürokratik kontrol noktaları aracılığıyla sanayi üretimi ve ticari faaliyetleri düzenlemesini önerecek kadar aşırıya gidebilmişlerdir (Johnson,1964:387).

memurlar devletin vatandaşı olmaktan çok prensin tebaası olarak görülür⁴ (Jackson,2005:1299). Bütün hane babaya ait olduğu için yönetim ile özel hayatın sınırlarının ayrılması gerekli görünmemektedir (Weber,2012:448) ki bu bağlamda ilk kameralistlerden olan Melchior von Osse (1506-1557) sarayın mutfak ve kiler hizmetleri ile vergi toplama hizmetleri arasında fark görmemekte ve bütün memurların tartışmasız olarak prensin hizmetinde olması gerektiğini kabul etmektedir. Osse'ye göre prensin memurları prensin araçlarıdır ve kendilerine ait ayrı bir varlıkları yoktur. Dindar ve namuslu memurlardan beklenen uysal ve diğerkâm bir şekilde prene kayıtsız şartsız hizmet etmeleridir (Johnson,1964:381).

Benzer şekilde önde gelen kameralistlerden olan Veit von Seckendorff (1626-1692) 1656 yılında oldukça patrimonyal bir şekilde prensin sahip olduğu topraklar ve toprakların üstündeki insanların üzerindeki otoritesinin en meşru hakkı olduğunu vurgulamıştır. Seckendorff'a göre prensin dünyevi alanlarda mutlak bir düzenleme yetkisi vardır ve bu yetkiyi atadığı memurlar aracılığıyla kullanmaktadır (Small,2001:62,72). Bu bağlamda kralın ülke yönetimi ile efendinin malikane yönetimi farklı değerlendirilmez ki kralın memuru bir saray hizmetçisinden çok farklı değildir (Rosenberg,1966:4-5,47) İlk dönem kameralizmde devlet yönetimi malikane yönetiminden farklı değerlendirilmez. Ülke prensin güvenliğini sağladığı bir mülk olarak görülmekteydi ve memurun yaklaşık olarak bir malikâne çalışanı gibi hizmet ettiği efendinin kaynaklarını korumakla mükellef olduğuna inanılmaktaydı. Memurlar kralın iradesini onun adına yürütmekteydi ve görevlerini yerine getirebilmeleri için kral yetkilerinin bir kısmını memurlarına devredebilirdi (Jackson,2005:1298). Ancak kral memurların yönetimin gerçek sahibi haline gelebileceği kadar geniş yetkilere sahip olmaması konusunda oldukça dikkatliydi ki bu bağlamda memurlar kendi başlarına karar veremezlerdi⁵ (Gray,1986:42). Yetki kullanma usulleri kral fermanları yoluyla belirlenmekte olan memurların tek başına damgayı kullanma yetkisi olmadığı gibi yanlarında çalıştıracakları görevlileri de kralın onayı olmadan alamazlardı (Johnson,1964:394).

Patrimonyal yönetim ekseninde kralın ve onu temsil eden memurların yetkilerinin sınırlandırılması söz konusu değildi (Weber,2012:395). Memurların yetkilerinin sınırlandırılması bağlamında kameralizmin patrimonyal yönetimden fark-

⁴ Patrimonyal çerçevede yöneten –yönetilen ilişkisi bağlamında Osse çoban -sürü metaforunu kullanmaktadır (Small, 2001:37) ki bu mecaza İslami pendnamelerde de sıkça rastlanmaktadır.

⁵ Bu bağlamda memurların etkisini azaltmak için hemen her konuda tek başına ilgili memur yerine kammer ortak kararı ön plana çıkarılarak memurun kişisel etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Ara aşama olarak sorumluluk birysel olarak memura değil de toplu olarak kammer (büro) e aitti. Herhangi bir memurun sorumluluğunda olan bir konuda bile resmi yetki tüm kammere aitti ve her konuda oylama yapıldıktan sonra karar alınırdı. Bu uygulama doğrultusunda memur sadece kendi faaliyetlerinden değil kammerdeki diğer meslektaşlarının faaliyetlerinden de sorumluydu (Dorn, 1931:407/Johnson,1964:383).

İlaşmasının ilk nüvelerine Johann Joachim Becher (1635-1682)'in yazılarında rastlanmaktadır. Becher hiçbir denetime tabi olmayan yönetimde ortaya çıkan sorunlara değinmiştir, ancak sözkonusu denetimi prensin faaliyetleri üzerinden değil de saraydaki gözdele ve gereğinden fazla yetki kullanan nüfuzlu memurlar üzerinden tartışmıştır. Becher monarkların tembel ve lüks hayata düşkünlüğünü kabul etmekte, ancak mutlak güç sahibi kralların faaliyetlerinin kamu yararı dairesi içinde olmasının teminat altına alınmasına yönelik öneri getirmekten kaçınmaktadır(Johnson, 1964:386).

Kameralizm metinlerinde patrimonyal yönetimin geç aşaması olan patrimonyal mutlakiyetçilik anlayışının çok büyük oranda devam ettirildiği görülmektedir. Patrimonyal mutlakiyetçilik ile kralın yönetimin merkezi olması ve yönetimin sınırlarını hiçbir yasal kısıtlamaya tabi olmadan çizmesi anlatılmaktadır.⁶ Seckendorff da kralı tebaası üzerinde mutlak yetki sahibi olarak görüyordu (Small,2001:78). Becher ve Seckendorff memurların mesleki yeterliliklerine atf yapmalarına rağmen memurları hala patrimonyal yönetimdeki gibi prensin hizmetçisi olarak değerlendirmekteydiler (Johnson, 1964:396). Büyük Friedrich döneminde memurların terfisi durdurulabilir, işten atılabilir hatta herhangi yargılama olmadan hapse bile atılabilirlerdi⁷. Prusya yönetiminin en üst idari organı olan Genel Konsey üyelerinin bile kral tarafından azarlanmadığı bir hafta nadiren olurdu. Prusya memurlarının kral ile ilişkisi “*kürek mahkûmlarını*” çağrıştırmaktaydı (Dorn,1932:78,94).

İkinci dönem kameralizm olarak da adlandırılabilir 1700 sonrası kameralizm memurun uzmanlaşması, memur yetkilerinin belirlenmesi, yönetim faaliyetlerinin yazılı kurallar çerçevesinde yapılması gibi bürokratik yönetim anlayışı yönünde ilerlemeler göstermesine rağmen yönetimin gayrişahsileşmesi ve kralın yetkilerini yasalarla belirlenmiş sınırlar dahilinde kullanması konusunda bürokratik yönetimden hala oldukça uzaktaydı.

Büyük Friedrich devlet yönetimini hala oldukça şahsi bir faaliyet olarak yürütmekte (Gray,1986:41) ve memurları bizzat kendisi mülakata tabi tutarak seçmekteydi (Dorn,1932:94). Büyük Friederich bu kişisel mülakatlarda adayların idari ihtiyaçları hızlı kavrama ve bunlara yönelik çözümler doğrultusunda asker sada-

⁶ 16 Louis'nin “devlet benim” şeklindeki ifadesi bu durumu çok açık anlatmaktadır.

⁷ Büyük Friedrich zamanında görev yapan 41 kammer başkanından sadece 6 tanesi görevini tamamlamayı başarmıştır. Bunlardan 21 tanesi yetersizlik, kusur ve yaşlılık dolayısıyla görevden alınmıştır. Görevden alınanlar eğer suçlu bulunursa genellikle Prusya'nın Bastille'i olarak bilinen Spandau hapisanesine gönderilirdi (Dorn, 1932:93-94). Memurların çoğunun tembel ve aptal olduğuna inanan Büyük Friedrich'in 100 memurdan 99 unun asılması gerektiğini söylediği bilinmektedir (Rosenberg,1966:57). Bu bağlamda I. Friedrich, Königsberg'de küçük bir yolsuzluk yapan soylu bir konsey üyesini astırdaktan sonra ölü bedenini birkaç hafta kammer binası önünde teşhir ettirmiştir (Rosenberg,1966:100).

katiyle çalışma kapasitesini ve verilen bir emri yapmak için her an hazır bulunma özelliğine sahip olup olmadıklarını ölçmeye çalışırdı (Dorn,1932a:272). Ancak bu mülakatlarda memurlarının teknik özellikleri kadar hatta bazen daha da fazla memur adayının krala itaati önem taşıyordu.

Askeri anlayış üzerine inşa edilen Prusya yönetiminde kral bütün kontrol mekanizmalarını etkin bir şekilde kullanmakta (Raeff,1975:1226) ve memurların kraldan bir emir gelmeden herhangi bir iş yapmalarını büyük bir hata olarak görmekteydi. Bütün memurlar ve onların faaliyetleri kralın günlük denetimine tabi olduğundan memurlar kralın her şeyi bildiği ve her şeyi yapma kudretine sahip olduğuna inanmaktaydılar. Memurların bu kanaati tamamen yanlış değildi çünkü krala hergün taşra kammerlerinden işlerin gidişatıyla ilgili çok sayıda rapor gelmekteydi. Ayrıca farklı kaynaklardan gelen bilgilerle raporların doğruluğu karşılaştırılıyordu. Sadece raporlarla yetinmeyen kral Mayıs, Haziran ve Ağustos aylarında taşradaki memurları yıllık denetime bizzat kendisi çıkıyordu (Dorn, 1931:408,412). Bu denetim yöntemlerine ilaveten kral kammerlerdeki ajanları aracılığıyla istediği bilgilere kolayca ulaşma imkanı buluyordu (Rosenberg,1966:91).

Yönetimin bütün alanlarında tek söz sahibi olan kraldı ve idari faaliyetler kral tarafından verilen talimatlarla yapılmaktaydı. Pazar günü köy papazının minberden okuduğu bir yönetmelik papaz tarafından duyurulmuş olsa bile cemaate asıl hitap eden kralın ta kendisiydi (Dorn,1931: 409). Kralın dışında ne Genel Konsey ne herhangi bir bakan ne de taşra kammerlerinin bağımsız idari bir varlık olarak karar alması mümkün değildi. Bu durum Büyük Friedrich' 1783'te Breslau kammerine gönderdiği mektupta oldukça açık görülmektedir: “ *Herhangi bir işi kendi başına yapma hakına sahip değilsiniz. Bütün meseleler mutlaka doğrudan bana bildirilmelidir. Genel Konsey de aynı şekilde hareket etmek zorundadır*” (Dorn,1931:414).

Memurların mesleki bilgiye sahip olduğu, ancak işlerin son noktada uzmanlığın gereğine göre değil de kralın iradesine göre yapıldığı bu dönemin yönetim anlayışı “*hizmetkar bürokrasi*” olarak adlandırılabilir. *Hizmetkar* bürokraside memurların mesleki yeterliliklerine rağmen kralın iradesine kayıtsız şartsız itaat etmeleri kral olmadan kendilerinin olamayacağını bilmelerinden kaynaklanmaktaydı. Memurlar kralın çatısı altından çıktıklarında bütün yetki ve nüfuzlarını hatta maaşlarını bile kaybederlerdi. Yetkilerinin kralın çatısı altında bulunmaktan kaynaklandığını bilen memurlar kralı yüceltmekten ve onun hizmetçisi olduğunu kabul etmekten gurur duymaktaydılar (Johnson, 1964:396-397).

Hizmetkar bürokrasi çerçevesi içinde memurların itaatkar konumları anlaşılabilir. Çünkü krala itaatleri karşılığında yönetimin diğer aktörlerine karşı oldukça güçlü bir konum elde etmekteydiler. Bu dönemde kameralistler prensin mutlak otoritesine atf yaparken aslında kralın mutlaklık zırhı altında kendi yetki alanlarını ge-

nişletmeğe çalışmaktaydı ve bu şekilde kralın mutlak otoritesinin devamlılığında önemli etkileri olmuştur. Bu bağlamda memurlar feodal çok merkezlilikten arta kalan bütün alanların kralın tam otoritesi altında olduğunu ifade ederken aslında kendilerine rakip olacak diğer aktörleri kendi kontrolleri altına alarak prestijli konumlarını pekiştirmeyi amaçlamaktaydılar (Rosenberg,1966:94). Kilise ve aristokratların feodal dönemden kalan ayrıcalıklarına karşı oldukça radikal reformları savunan kameralistlerin bürokratik bir yönetim inşa etmek istedikleri düşünülmemelidir. Çünkü aslında bu gruplara karşı mücadele ederken onları zayıflatmak ve onların sahip olduğu sosyal ve siyasal rolleri kendileri devralmak istemektedirler. Justi nin “üst bir otorite çatısı altında kendi çıkarlarını maksimize etmeğe çalışan grup” (Johnson,1964:388) olarak nitelendirdiği bu eğitilmiş memurlar güçlerini arttırdıktan sonra reform taleplerinden kolayca vazgeçerek reformun kendi yetki alanlarını daraltacak şekilde ilerlemesine rıza göstermemekteydiler (Rosenberg,1966:103) ki bu reformların rasyonalite temelinde bürokratik gayrişahsilik kavramına ulaşmasını imkansız kılmaktaydı.17. hatta 18.yüzyılda bile Prusya’da bazı bölgelerin yarı feodal olduğu göz önünde bulundurulduğunda (Gray,1986:16) patrimonyal yönetim anlayışından bürokratik gayrişahsi yönetime geçişin kolay olmaması anlaşılabilir. Ancak bu noktada da ilerlemeler olmadığı söylenemez. Bu bağlamdaki değişimi Weber’in unutulmuş selefi olarak kabul edilen Johann Heinrich von Justi (1717-1771)’de görebiliriz (Jackson,2005:1293). Justi erdemli insanların bile yetkilerini arttırma imkanı bulduğunda bunun sonuçlarının diğer insanları nasıl etkilediğine bakmadan yetkilerini arttırdıklarını, oysa bütün yetkilerin bir kişinin elinde toplanmasının ürkütücü olduğunu ve sınırlanmayan yetkilerin keyfi kullanılarak despotisme dönüştüğünü dile getirdikten sonra yetki için sınırların gerekli olduğunu Montesquieu’nun “Erdemin bile sınırları olmalıdır” cümlesini aktararak anlatmaktadır (Small,2001:364). Justi’nin önerdiği açıkça tanımlanmış yetki alanları (Parry,1963:185) ve kralın yetkilerinin bir kısmının gayrişahsilik bağlamında diğer memurlara aktarılması gerekliliği ilk olarak maliye yönetimi bağlamında gündeme gelmiştir. Benzer şekilde kurulması önerilen Yüce Konsey de kralın keyfi güç kullanımını sınırlandırmayı amaçlamaktaydı (Johnson,1964:395).

“Kral devletin birinci hizmetçisidir” deyişi kendisine atfedilen II. Friedrich Wilhelm (1786-1797) döneminde kral devletin sahibi değil de devlet yönetimin ilk adamı olarak görülmeğe başlanmıştı (Raeff, 1975:1231). Bürokratik gayrişahsilik bağlamında artık çalışanların kralın hizmetkârı değil devletin memuru ve kralın da yönetim mekanizmasının merkezi değil de yönetim çarkının ilk dişlisi olarak görülmesi 1794 Genel Yasası ile hukuki çerçeveye kavuşmuştur. Yasaya göre memurluk daimi bir meslek olarak kabul edilmiş ve memurların keyfi olarak işten atılmaları kaldırılmıştır (Gray,1986:42). 1800’lere geldiğinde ise memurluk için patrimonyal etkilerden tamamen arındırılmış sosyal ve kurumsal bir değerler sistemi oluşturma önemli oranda tamamlanmıştı (Gillis,1968:106).

1.3. Din ve Rasyonalite Arasında Bir Bilim Olarak Kameralizme Doğru

Bir yönetim teorisi olarak ilk kameralizm yazıları Melchior von Osse (1506-57) tarafından yazılmıştır denilebilir. Kameralizm ilk döneminde yoğun patrimonyal unsurlar barındırmaktaydı ki mesela Osse'ye göre iyi bir memur Allah korkusu taşımalı, dindar ve namuslu olmalıydı (Johnson, 1964:380). Osse'nin yönetim anlayışında dini motifler önemli bir yer tutmakta ve pek çok faaliyet dini kavramlardan faydalanılarak açıklanmaktaydı (Small,2001:37).

Kameralistlerin yönetimi dini çerçevede değerlendirmeleri değişen tonlarda 17. yüzyılda var olmaya devam etmiştir. Mesela Osse'den yüzyıl sonra Johann Joachim Becher (1635-1682) de yönetimi yoğun dini terminoloji ile açıklamıştır. Tanrı'nın beş özelliği olarak her yerde kaim, mükemmel, alimi mutlak, kadiri mutlak ve ebediliği saydıktan sonra Tanrı'nın iradesinin temsilcisi olan kralın yönetiminin bu özellikler ile donanması gerektiğini öne sürmüştür. Bu yaklaşımın uzantısı olarak yönetimin beş büroya ayrılması gerektiğini savunmuştur. Bu beş büro *collegium spirituale*, *collegium morale*, *collegium doctrinale* *collegium civile* ve *collegium vitale* olarak adlandırmıştır. *Collegium spirituale* kamu bağlılıklarının teşvik edilmesi ve dini kurumların yönlendirilmesi yoluyla ruhlarla kılavuzluk edilmesinden sorumlu olmalıdır. Bu dini temelli komisyon iyi yönetim için düzenin sağlanması ve devamından sorumlu olan görevlilerden müteşekkil *Collegium morale* ile desteklenmelidir. *Collegium doctrinale* ise gençlerin eğitimi ve bilimsel çalışmaların desteklenmesinden sorumlu olmalıdır. *Collegium civile*'nin yetki alanı ise vergilerin toplanmasından, kamu harcamalarının denetiminden ve yerel yönetimlerin kontrol edilmesinden oluşmaktadır. Son olarak *Collegium vitale*'nin görevi ise prense Tanrı'nın emaneti olan tebaanın sağlığının korunmasıdır. Tanrı prensten emaneti olan tebaayı iyilikle yönetmesini ister (Johnson,1964:385). Becherin çağdaşı olan Seckendorff (1626-1692) da Hıristiyan anlayış doğrultusunda yönetimin sadece bedenlerin değil ruhların da saadetinden sorumlu olduğuna inanıyordu (Small,2001:75,81).

1700'e kadar yönetim faaliyeti büyük ölçekte dini terminoloji ile açıklanırken 1700 sonrasında bu noktada farklılaşma başlamış ve yönetim rasyonel bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir (Raeff,1975:1222). Ludewig Hane *Yönetiminin Genel Esasları* isimli eserinin ilk cildinde yönetimi hane yönetimi ekseninde değerlendirerek her bir ferдин üzerine düşen sorumlulukları Hıristiyan görev ve sorumluluklar bağlamında ele almıştır. İkinci ciltte ise yönetimi teknik bir faaliyet olarak ele almıştır ki bu yönetim anlayışındaki dönüşümün aynı yazar üzerinden görülmesi bağlamında anlamlıdır. Yani selefleri olan Becher ve Seckendorff'dan ayrılarak ekonomi ve yönetimi tamamen ahlaki bir faaliyetten ziyade teknik bir faaliyet olarak değerlendirmeye başlamıştır. Bu bağlamda Florinus bir adım daha ileriye giderek üretken bir faaliyet olarak yönetimin dünyevi ihtiyaçların karşılanması için uygun ve sistematik bir örgütlenmeden başka bir şey olmadığını ifade etmiştir

(Tribe, 1984:268-269). Nihayet Friedrich Kasimir Medikus (1736-1808) yönetimin bilimsel temeller üzerine inşa edilmemesi halinde kralın ve ülkenin mahvolacağı iddia etmiştir (Wakefield, 2009:148-150).

1700'lerin ortalarında aydınlanma düşüncesi temelinde tabiatın bir düzeni olduğu ve insan zekasının bunu anlayarak kontrol etmesinin mümkün olduğu yönündeki düşüncenin kameralizm üzerinde de etkileri olmuştur⁸.

İnsan zekasının bu düzenin kurallarını anlaşılır kılarak toplumsal şartların iyileştirilmesi için kullanılabileceği kanaati önplana çıkmaya başladı. Bu bağlamda sosyal hayatın çeşitlilik ve karmaşasının arkasında görünmeyen bir düzen ve bu düzenin temel kuralları olduğuna inanan kameralistler yönetimin sonuçları tahmin edilebilir bir faaliyete dönüştürülebileceğini umuyorlardı (Parry,1963:178-180). Bilimsel yöntemler vasıtasıyla toplanan bilgilerle mevcut yönetim faaliyetleri daha sistematik bir şekilde yürütüleceği gibi gelecek, tahmin edilebilir bir zemine taşınarak yönetim faaliyetlerinin sonuçları meçhul olmaktan çıkarılabildi. 1750'lerde başta Justi⁹ olmak üzere kameralist literatürde bu doğrultudaki söylemlere sıklıkla rastlanmaktadır (Tribe, 1984:274). Yönetimin rasyonel bir faaliyete dönüşümünde daha somut adım ise karar verme süreçlerinin mantıklı hale getirilmesi için istatistiklere önem verilmesinin gündeme getirilmesi ile olmuştur. Özellikle Justi gümrüklerden toplanan verileri yıllık tablolara dönüştürerek yöneticilere verecek istatistik bürolarının kurulmasını savunmuştur. Çünkü bu istatistikler sayesinde yöneticiler vergiler ve gelirler hakkında daha güvenilir bilgiye sahip olarak daha sağlıklı karar verebilirlerdi (Johnson,1964:389). Feodal hukuktan çok yönetimin bilimsel yanına vurgu yapan kameralist metinler (Lynn,2006:48) yönetimin rasyonalite üzerine inşa edilmesine inanan Justi'nin kendi zamanına kadar yazılmış kaynakları bir araya getirmesiyle sistemli bir teoriye dönüşmüştür¹⁰ (Small,2001:239).

Rasyonaliteyi ön plana çıkaran, yönetimi sistematik bir incelemenin konusu haline getiren ve devletin yönetim faaliyetlerini kurumsallaştıran kameralizm (Heper,1972:42) etkili yönetim için teknik ilkeler önerdiğinden dolayı güçlü yönetimi çok önemseyen 18.yüzyıl Prusya krallarına amaçlarına ulaşmaları için imkanlar

⁸ Pasquale Pasquino'ya göre kammerin anlamı *chamber music* (oda orkestrası) kullanımında olduğu gibi kutsal ya da dini olmayan demektir (Tribe,1984:264).

⁹ Justi Viyana Üniversitesi rektörünün kendisine "kameral bilime ihtiyaç yok. Avusturya uzun zamandan beri müreffeh bir devlettir ve bunu kameral bilim olmadan gerçekleştirmiştir. Eğer insanlar dindar olup ibadetlerini yaparlarsa Tanrı kameral bilim gibi şeyler olmadan da ülkemizi yüceltecektir" dediğini aktarmıştır (Small,2001:242)

¹⁰ Kameralizm için *Staatkunst* (devlet sanatı), *kameralwissenschaft* (kameral bilim) *staatswirtschaft* (devlet yönetimi) *Staatwissenschaft* (devlet bilim) adlandırmaları 1600'lerden beri farklı kameralistler tarafından sıklıkla kullanılmıştır.

sunmaktaydı ki krallar bu yaklaşımın daha yoğun çalışılması için maddi kaynaklar ve kurumsal imkanlar sağlamışlardır (Tribe,1984: 272).

1.4. Liyakat ve Sadakat Arasında; Memur Eğitimi ve Memurların İşe Alınması¹¹

Kameralizmin bürokratik yönetime evrilmesi ilk olarak eğitimli memurlar bağlamında görülmüştür. İlk kameralistlerden olan Osse yönetimin sistematik ve uzmanlık üzerine inşa edilmemesinden şikayetçi olduktan sonra memur yetiştiren okulların gerekliliğine çok önceden işaret etmişti¹² (Small, 2001:39). Daha sonra Becher ile birlikte Wilhelm von Schröder (1640-1699) ilk kez saray yönetiminin yeniden yapılandırılmasını ve bu bağlamda saray kâtiplerinin üstlendikleri yetkilerin yeni komiserlere devredilmesini önermiştir (Johnson, 1964:387). Ancak 1700'lerde mutlak iktidar sahibi kralın yönetimi etkinleştirebilmek için teknik bilgi sahibi iyi eğitimli memurlara duyduğu ihtiyaç açıkça hissedilmeye başlamıştı (Raff,1975:1229, Friedrich,1939: 137). Justi'nin yazılarında yönetim eğitimi almış liyakatli memurların gerekliliği detaylı olarak dile getiriliyordu (Parry,1963:185) ki Justi'ye göre nasıl tıp eğitimi alınmadan doktor olunamıyorsa yönetim eğitimi alınmadan da memur olunamamalıydı (Small, 2001: 250). Artık Osse'nin dindar ve namuslu memuru yerine uzman memurlar ön plana çıkmaktaydı.

Bu ihtiyacın karşılanması için 1716 yılında Julius Bernhard von Rohr memur yetiştirilmesi için üniversitelerde yeni bir kürsü kurulmasını önermiştir. Ancak bu öneriye yönetim ilkelerinin zaten Aristotelyen üçleme - ahlak, yönetim, ekonomi - bağlamında Moralium bölümlerinde öğretilmekte olduğu ileri sürülerek itiraz edildi¹³. Rohr ise Moralium bölümlerinde verilen yönetim eğitiminin yetersiz olduğunu öne sürerek önerisinde ısrar etti. Ancak Prusya'da ahlak temelinde eğitim alan memurların karmaşılaşan ve teknikleşen yönetim faaliyetlerini yürütme-yeceği kanaati yaygınlaşmaktaydı. Sonradan Halle üniversitesi kameral bilimler bölümünün de başkanlığını yapacak olan Ludewig, Prusya kralı I. Friedrich'e bu bölümün kurulmasının gerekliliğini anlatırken Aristotelyen bağlamda eğitim veren mevcut bölümlerdeki profesörlerin mısırın tarlada mı yoksa bahçede mi yetiştirildiğini bilmedikleri gibi bir hanenin gündelik yönetim işlerini yürütecek teknik bilgilere de sahip olmadıklarını çünkü Aristo'nun yazılarında bunlara dair tek bir cümlenin bile olmadığını söyleyerek tezini savunmuştu (Tribe,1984:267).

¹¹ Fransa'da makamların satılması yaygın bir uygulama olmasına rağmen I. Friedrich döneminde belli sayıda makam satılırken 1743 yılında Büyük Friedrich bu uygulamayı sınırlandırmıştır (Rosenberg,1966:78)

¹² Osse fakir gençler arasından yetenekli olanların seçildikten sonra devlet adına üniversitede eğitilmelerini ve memur olarak görevlendirilmelerini önermişti (Johnson, 1964:380).

¹³ Bu bağlamda gelişen tartışma kameralizmin ahlak-rasyonalite ekseninde gelişim yönünü göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Memur eğitiminin sistematikleşmesi bağlamında ilk somut adım üniversitelerde kameral bilim kürsülerinin kurulması ile olmuştur. 1700'ün başlarında bu yönde atılan adımlar iki farklı kaynaktan besleniyordu;

1- Yönetimin dini/ahlaki bir faaliyetten çok rasyonel/teknik bir faaliyet olarak görülmesinin doğal bir sonucu olarak rasyonelite zemininde yönetim tekniklerinin öğretilmesinin gerekliliği,

2- kameralistlerin belli memurlukların geleneksel olarak aristokratların doğuştan elde edilen hakkı olarak görülmesini reddederek¹⁴ memuriyete yetenek ve liyakat temelinde alınması yönündeki ısrarları (Friedrich, 1939:132, Gray,1986:41).

Makamlar feodal haklar bağlamında veraset yoluyla el değiştirdiğinde memuriyet veraset hakkı olarak görüldüğünden krala mutlak itaat söz konusu olmayabilirdi oysa üniversitede kameralizm eğitimi almış ve memuriyeti doğuştan gelen hakkı olarak görmeyen yeni memurların krala itaatinin çok daha güçlü olması muhtemeldi¹⁵ (Jackson, 2005: 1297). Sonunda 1727 yılında I. Friedrich'in talimatıyla Halle üniversitesinde kameral bilim kürsüsü kuruldu ve başkanlığına Simon Gasser atandı (Walker,1978:236) Kısa süre sonra ikincisi Frankfurt Oder üniversitesinde de kurulan kameral bilim bölümü mezunları memur olarak istihdam edilmesine rağmen bu üniversiteler devletin ihtiyaç duyduğu memur sayısını karşılamakta yetersiz kalmıştır. Kameralizm ve iktisat eğitimi almış nezunların devletin memur ihtiyacını karşılamaktan uzak olduğunu ve on kat daha fazla memura ihtiyaç olduğunu iddia eden Justi'nin beklentileri doğrultusunda 1700'lerin sonlarına gelindiğinde kameral bilim kürsülerinin sayısı 23'e ulaşmıştı (Lynn,2006:45). Kameral bilim bölümünün müfredatında maliye, ekonomi, istatistik, matematik, kimya, teknoloji derslerinin yanı sıra tarım, ormancılık ve madencilikle ilgili dersler mevcuttu (Wakefield, 2009:113-114).

Yönetimin rasyonellşemesi bağlamında krala yönelik eleştiriden özenle uzak durulmasına rağmen memur alımında kralın keyfi tercihleri yerine uzmanlık ve liyakat ön plana çıkarılmaya başlanmıştır. Özellikle üst düzey memurluklarda işe alınma ve yükselmenin liyakat esasında yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktaydı (Johnson, 1964:401). Bu minvalde Büyük Friedrich döneminde 1742, 1743

¹⁴ Aristokratların feodalizmden kaynaklanan haklarının nüfuz edilmesi zor alanlar oluşturmasından rahatsız olan krallar aristokratların bu haklarının ellerinden alınması konusunda eğitilmiş orta sınıf kökenli memurlar ile işbirliği yapmak konusunda oldukça istekli davranmıştır (Jackson,2005:1300). Bunun sonucu olarak 1737 Prusya üst bürokrasisinde görev yapan 180 memurdan sadece 36 memur aristokrat kökenliydi (Rosenberg;1966:68).

¹⁵ Justi bu bağlamda orta sınıfı memuriyet için en uygun grup olarak değerlendirmekteydi. Çünkü ona göre orta sınıf insanları fakir ve zengin gruplara göre daha fazla çalışma isteği taşımaktaydı (Jackson, 2005:1300)

ve 1748 yıllarında memur eğitimi ve alımına yönelik düzenlemeler yapıldı (Friedrich,1939:137). 7 yıl savaşlarında (1756-1763) liyakatli memura olan ihtiyaç daha açık olarak görülmüş ve memurların liyakatine daha fazla önem verilmiştir (Sauter, 2009: 25). Uzman bir yönetim kadrosu oluşturmak için memur alımı objektif kriterlere göre yapılarak en yeteneklilere/liyakatlılere ulaşılmaya çalışılmıştır (Tribe,1984:263). Bu bağlamda önceki memur eğitim ve alım sistemi genişletilerek 1765 ve 1770 yılındaki tamamen sistematikleştirilmiştir. 1770 yılında çıkarılan bir yönetmelikle Yüksek Sınav Komisyonu kurulmuş ve tüm memuriyet sınavları detaylı olarak düzenlenmiştir (Usta ve Akıncı, 2018:83). Adayların uygulamaya yönelik yetenekleri hazırlatılan raporlarla ölçülürken teorik kapasiteleri mülakat sınavı ile değerlendiriliyordu. 1792 yılında yapılan düzenleme ile seçilen adaylar iyi bir eğitimden geçirilip tekrar bir sınava tabii tutulduktan sonra atamaları yapılmıştır.¹⁶ Yani memur adayları eğitim öncesi ve eğitim sonrası ikili sınava tabii tutuluyorlardı (Friedrich,1939:137).

Liyakat memurluk için önemli olmaya başlamıştı, ancak tam anlamıyla bürokratik liyakat söz konusu değildi. I. Friedrich memurların mesleki yeterlilikleri ve zekaları kadar sadakat ve dürüstlüklerine de önem verirdi (Rosenberg,1966:76). Büyük Friedrich ise bir memur atadığında memurun liyakati kadar atanın memurun kralın iradesine tabii olmasına önem verirdi (Dorn, 1931:415). Justi'nin memur alım ve terfi konusunda yöneticinin geniş yetkilerini sınırlandırarak onu onay makamına dönüştüren ve yüksek makamlara atama yapılabilmesi için memurların alt ve orta makamlarda hizmet tecrübesini şart koşan yeni bir sistem önermesine (Johnson, 1964:394) rağmen kralın kişisel etkisinin ortadan kalktığı düşünülmemelidir. Ancak II. Friedrich Wilhelm(1786-1797) zamanında başlayan ve Johnson tarafından "bürokratik uzmanlığın ön izlemesi" (1964:399) olarak adlandırılan yönetimin rasyonel bir zeminde gayrişahsilik ekseninde yerine getirilen bir faaliyet olma süreci hızlanarak devam etmiş ve 1794 yılında çıkarılan yasa ile çalışanlar kralın hizmetkârı değil devletin memuru olarak kabul edilerek (Walker,1978:247) oldukça bürokratik bir noktaya ulaşmıştır.¹⁷

1.5. Önceden Belirlenmiş Yazılı Kurallar ve Kral Fermanları Arasında Kameral Talimatlar

Patrimonyal yönetimde önceden belirlenmiş yazılı kurallardan ziyade kişiye ve zamana göre değişiklik gösteren kurallar geçerliydi. Görevlerin net sınırlarıyla

¹⁶ Bu kadar çaba sonucu göreve getirilen bu memurlardan patrimonyal dönemde olduğu gibi sadece varolan kaynakları koruması ve etkin kullanması değil mevcut kaynakları geliştirmesi ve yeni kaynaklar bulması da beklenmekteydi (Jackson, 2005:1300).

¹⁷ 1794 yasası ile memurların kral karşısındaki konumları kralın da tabii olduğu kanunlarla belirlendiği için memurların feodal-aristokratik konumlarından daha güçlü bir konuma kavuştuğu söylenebilir

birlikte önceden tanımlanması söz konusu değildi (Tuncer, 2017: 10). Prusya’da ise yönetim iki katmanda değerlendirilebilir.¹⁸ Patrimonyal mutlakiyetçilik ekseninde yönetimin tartışılmaz efendisi olan kral talimatlar aracılığıyla neredeyse sınırsız yetkiler kullanırken patrimonyal mutlakiyetçilikten farklı olarak memurların yetki ve görevleri detaylı olarak tanımlanmaktaydı (Raeff,1975:1230).

Yönetim işlerinin nasıl görülmesi gerektiğini etraflıca anlatan Seckendorff yönetimin planlanması ve her bölümün yetki alanlarının yazılı olarak tanımlanarak şemaya dökülmesini önermiştir (Small,2001:69).

Seckendorff ayrıca yönetim ile ilgili kammer talimatları (kammer ordnungen) ihdas edilmesi ve her kademede yönetim faaliyetlerini denetleyecek kurulların oluşturulmasını kralın görevi olarak kabul etmektedir. Bu talimatlar ile kammerin toplantı zamanları ve usulleri ile bu kammerlerin amaçları açıklanmalıdır. Seckendorff memur faaliyetlerini o kadar detaylı tanımlamıştır ki onun ana eserlerinden biri olan *Fürstenstaat*’ı bir yanıyla memur el kitabı olarak değerlendirmek mümkündür.¹⁹ Seckendorff’un kameralizm içindeki önemli konumu bir yanıyla onun yönetimin faaliyetlerini bürokrasiye benzer bir şekilde teferruatlı olarak anlatmış olmasından kaynaklanmaktadır (Johnson, 1964:384). Justi ise önceden belirlenmiş usul ve kurallar vasıtasıyla yönetimin sonuçları tahmin edilebilir bir faaliyete dönüşeceği ve keyfiligin önlenebileceğini ifade etmektedir (Parry,1963:185).

Sonraki kameralist metinlerde de görevlerin tanımlarıyla ilgili atıflara rastlanmaktadır (Jackson,2005:1297). Memurların önceden belirlenmiş kurallar dahilinde çalışması çok önemsenmiş ve bu doğrultuda teferruatlı çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda nihayet Büyük Friedrich zamanında bütün memurlar hatta bakanlar için oldukça teferruatlı talimatlar hazırlanmıştır²⁰. Bu talimatlar memurların neredeyse bütün günlük faaliyetlerine dair değiştirilemez kurallar ihdas ediyordu (Dorn,1931: 406,411). Bu gelişmelerin sonucu olarak Prusya yönetimi “14. Louis’nin hayal bile edemeyeceği sistematik ve kapsamlı” bir boyut kazanmıştı (Poggi,2009:94)

Önceden belirlenmiş yazılı kurallar yoluyla üst ve alt kademelerdeki memurların uyumlu çalışması sağlanmaktaydı. Daha geniş çerçevede değerlendirildiğinde ise

¹⁸ yönetim yönetici- memurlar ve memurlar ile hizmet alıcılar (halk) arasında olmak üzere iki katmanda ele alındığında kral(yönetici)- memur ilişkileri oldukça patrimonyal iken memurlar kendi aralarında ve halk- memur ilişkileri bürokratik yönde oldukça önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

¹⁹ Seckendorff memur faaliyetleri üzerine o kadar çok yoğunlaşmıştır ki başta maliye alanındaki memurlar olmak üzere bütün memurların neredeyse tüm faaliyetlerinin kayıt altına alınmasını önermiştir (Johnson,1964:383).

²⁰ Bu yazılı talimatlar o kadar uç bir noktaya varmıştır ki Dorn’a göre “Prusya memurları kağıtlar arasında yaşamakta ve çalışmaktaydı” (Dorn, 1932:88).

pek çok yerel yönetim geleneğinin yaşamaya devam ettiği Prusya'da bu yazılı kurallar sayesinde yerel farklılıklar aşındırılarak merkezîyetçi standart yönetim yapıları güçlendirilmiş oluyordu (Rosenberg,1966:89).

Yönetim faaliyetlerinin önceden belirlenmiş yazılı kurallar ekseninde yürütülmesinin doğal sonucu işlerin rutin olarak yapılması olmuştur

1.6. Feodal Karmaşa ve Prusya Disiplini Arasında Rutin İşler

Rutin işler kavramının kameral uygulamaları bürokratik yönetime oldukça başarılı bir şekilde dönüşmüştür. Rutin işler bir yönüyle yazılı kuralların devamı mahiyetinde onun uygulanma aşamasıdır. Yazılı kurallarla memurların önceden belirlenmiş şablonlarla uyumlu çalışması teminat altına alınmaktadır (Johnson, 1964:400). 1700 sonrasında artık memurlar faaliyetlerini oldukça kapsamlı ve tutarlı yönetmelikler ekseninde rutin olarak yürütüyorlardı²¹ (Raeff,1975:1229).

Yönetimin rutin işler bağlamında sistematik hale getirilmesini öneren ilk kameralist olan Seckendorff (Small,2001:62) memurların önceden belirlenmiş yönetim kuralları temelinde eğitilerek verimlilik ve kuralları yerine getirecek şekilde davranmalarının sağlanmasının gerekliliğine işaret etmiştir. Seckendorff'un memurun görev tanımı bağlamında verdiği eser temelinde sonraki pek çok kameralist bu yönde çalışmalar yapmaya devam ederek rutin faaliyetlere dair kameral bir müktesabat oluşturmuştur. Rutin işler kavramı o kadar çok vurgulanmıştır ki bazı kameralist metinlerde staatswirtschaft (devlet bilimi) ile eş anlamlı olduğu sanılabılır (Johnson, 1964:384,400).

İşlerin rutin olarak yapılması ile faaliyetlerin düzenli ve objektif olarak yürütülmesi amaçlanmaktadır (Raeff, 1975:1230). İşlerin rutin olarak yapılmasıyla kameralizmin tahmin edilebilir bir performans çerçevesi oluşturmayı amaçladığını söyleyen Johnson' a göre rutin işler ile kameralizm, yönetim faaliyetini sıra dışı ve tahmin edilmeyen bir özellikten çıkararak olağan ve tahmin edilebilir bir içeriğe dönüştürmeğe başlamıştır (1964:399).

Memurların günlük faaliyetlerinin her aşaması detaylı olarak belirtilmekte

(Dorn, 1932:90-91) ve işlerin rutin yürütülüp yürütülmediği ise memurlardan periyodik olarak alınan faaliyet raporları yoluyla denetlenmekteydi. Patrimonyal özelliklerin baskın olduğu ilk dönem kameralizmde rutin işlerin gerektiği gibi ya-

²¹ İşlerin rutin görülmesi sadece memur için değil bizzat kral için de geçerliydi. Büyük Friedrich işleri o kadar rutin yapıyordu ki hangi gün ve hangi saatte ne işle meşgul olduğu kolayca tahmin edilebilirdi (Dorn, 1931:412)

pılıp yapılmadığına yönelik denetleme müşfik bir babanın yaramaz çocuğunun işleri gerektiği gibi yapıp yapmadığını kontrol etmesinden farklı değildi (Johnson,1964:399-400). Ancak 1794 Genel Yasası ve 1807 reformundan sonra bu bağlamda bürokratik usule oldukça yaklaşılmıştır.

Kameral yönetim anlayışı faaliyetlerin rutin bir sistematik üzerine inşa edilmesini ön plana çıkardığından formal örgüt teorisinin gelişmesine önemli katkıda bulunduğu da söylenebilir (Small,2001:62)

II. 1794 Genel Yasası ve 1807 Reformu: Patrimonyal Mutlakiyetçiliğin Sona Ermesi ve Bürokratik Yönetime Geçiş

1790’larda artık Prusya’daki pek çok kameral uygulama bürokratik usullere evrilmeye yönünde çok önemli ilerlemeler kaydetmişti. Kameralizmin bürokrasiye dönüşmesinde en geç dönüşme patrimonyal mutlakiyetçilik bağlamında olmuştur. I. Friedrich ve Büyük Friedrich’in işleri zorlaştıran ve katı şekilci olarak gördükleri hukukçulardan hiç hoşlanmadıkları bilinmektedir (Friedrich,1939:143). Oysa bürokratik yönetim için bütün görevlilerin yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi ve faaliyetlerin yasal çerçevede yürütülmesi asli ilkelerdendir. Prusya’da bu bağlamda en kaydedeğer gelişme 1781 yılında III. Friedrich döneminde kurulan Hukuk Komisyonu olmuştur. Komisyonun kurulmasıyla birlikte kanun ve talimatlar kral tarafından yayınlanmadan önce komisyonun fikrinin alınması gereklilik haline gelmiştir (Gray, 1986:43).

1755-1804 yılları arasında Königsberg Üniversitesinde ders veren Kant’ın özgürlük, vatandaşlık ve anayasallık üzerine yazılarını (Gray,1986:31) okuyan eğitimli genç memurların mutlakiyetçiliği kabul etmesi artık mümkün görünmüyordu. 1794 Genel Yasası kameral bilim eğitimi almış memurların uzun mücadelesinin ürünü olarak görülmektedir.

Yasa anahatlarıyla yönetimde yer alan herkesin rol ve fonksiyonları ile uyumlu olarak belirlenmiş hak ve statülerinin çerçevesini çizmiştir; “ *devletin yasaları sınıf, makam ve cinsiyet farkı gözetmeksizin bütün üyeleri bağlar*” (Walker,1978:247). Friedrich 1794 Genel Yasası’nın 1780 Massachusetts Anayasası’nın “*kişilerin değil yasaların yönetimi*” ilkesinin Prusya yansıması olduğu kanaatindedir (1939:133) ki bu tam olarak patrimonyal mutlakiyetçiliğin artık kişilerüstü bürokratik yönetime dönüştüğünü göstermektedir.²²

²² Ancak bu dönüşüm çok uzun ve zorlu olmuştur ki bunu dönemin aydın bürokratlarından Schön “ bunlar hiç de ucuza mal olmadı” şeklinde ifade etmiştir

1806 yılında Prusya ordularının Napolyon liderliğindeki Fransız ordularına yenilgisi Prusya yönetiminde daha köklü ve kalıcı reformların gerekli olduğu düşüncesini oldukça güçlendirdi. Sonuç olarak seleflerinden daha az mutlakiyetçi olan III. Friedrich Wilhelm (1797-1840) bir yıl önce reform önerilerinde ısrar ettiği için görevden aldığı Stein'ı gerekli reformları hazırlaması ve uygulaması için görevlendirdi (Wilson, 1887:204). Bakanlığa getirilen Stein başkanlığında Ekim 1807 ile Kasım 1808 arasında hazırlanan reform yasaları ile kameral yönetim anlayışı çok büyük oranda bürokratik noktaya vardı.²³

1794 Genel Yasasından sonra memurların yasal konumları güçlenmesine (Gillis,1968:106) rağmen Prusya'nın seçkin memurları 1807 Stein reformuna kadar geleneksel sosyal ve idari kuralları değiştirerek işlerin tamamen uzmanlık ekseninde serbest memurlar tarafından yapılmasını gerçekleştirmede tereddütlü davranmışlardır. Ancak 1807 reformu sonrasında toplum yararının koruyucuları olarak hizmet eden kendi içinde bütünlüğü olan güçlü ve bağımsız bir grup olarak ön plana çıkmakta tereddüt etmemişlerdir (Rosenberg,1966:116). Süreç memurların kamu yararı için çalışan ve kendi içinde bütünlüğü olan bağımsız bir gruba dönüşmesi ile tamamlanmıştır (Gray,1986:78).

1807 Stein reformu ile *hizmetkar* bürokrasinin uygulamadaki kalıntıları daha da aşınarak gayrişahsilik bağlamında otomatik olarak işleyen bir yönetim mekanizmasına önemli oranda ulaşılmıştır.1817 yılında çıkarılan bir kanunla kameral bilim eğitimi almamış memurların yüksek makamlara atanması yasaklanarak (Dorn,1932a: 269) kralın kişisel etkisi daha da sınırlandırıldı. 1830'larda artık Prusya memurları diğer bütün farklılıkları arka plana atarak homojen bir sınıf kimliği oluşturarak kral karşısında konumlarını güçlendirdikleri gibi diğer rakip gruplara da kolayca hükmedebilecek bir konuma ulaşmışlardı²⁴ (Gillis,1968:107). Prusya yönetiminde kralın etkilerinin tamamen yasalarla sınırlandırılarak modern bürokratik yönetim özelliğine kavuşmasında son adım 1848 liberal devrimleri ile atılmıştır. 1848 devrimlerinden sonra kralların yetkilerinin sınırlandırılması bağlamında önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve Kickert ve Hakvoort'un öne sürdüğü gibi "Avrupa'da pek çok monark geleceklelerinden endişe etmekte ve çok daha demokratik düzenlemelere rıza göstermekteydi" (alıntılayan Lynn,2006:48) ki kral resimde daha az görülmeye başladıkça bürokratik devlet tamamen kendi tüzel kişiliğine kavuşmuştur (Jann, 2003:98).

²³ Stein 'ın bakanlığı bir yıldan biraz fazla sürmesine rağmen Friedrich Meienecke göre "o nun döneminde şekillenen düşünce ve kurumlar 1800'ler boyunca Prusya'daki bütün yenilikçi düşüncelerin kaynağı olduğu gibi ve günümüz de bile Almanya'da hala geçerli olan etkileri vardır" (Gray,1986:3)

²⁴ Bu dönemde *yönetim aristokratlığı* olarak adlandırılan memuriyet o kadar prestijli bir meslekti ki pek çok insan memur olmak için üniversite eğitimi aldı. Ancak bu kadar mezunun memur olarak istihdam edilmesi mümkün değildi. 1830'larda bir mezunun memur olarak atanmak için 6.6 yıl beklemesi gerekirken bu süre 1850'lerde 10.4 yıla çıkmıştır(Gillis,1968:106,118)

Sonuç

Kökleri 1500'lere kadar uzanmasına rağmen ilk önemli eserleri 1600'lerde verilen ve somut uygulamalarına 1700'lerde geçilen kameralizm bir geçiş dönemi yaklaşımı olarak kendinden önceki dönemin kalıntılarını barındırmaktadır. Benzer şekilde kendinden sonraki dönem olan bürokratik yönetimin unsurlarının şekillenmesinde de önemli etkileri olmuştur.

Kameralist metinlerde yönetimde hiyerarşi ve hiyerarşi ilkesinin uygulanması için verimli bir zemin sağlayan merkezîyetçiliğin gerekliliği vücudun farklı organlarının uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlayan beyin örneği üzerinden sıkça dile getirilmiştir. Kameralistler yönetimin etkinliğini arttırmak için parçalı yönetim alanlarının tek merkez çatısı altında birleştirilmesini elzem görmekteydiler ki bu aristokratların doğuştan gelen yönetim haklarının merkezi yönetime devredilmesini ve otonom yönetim alanlarının merkeze bağlanmasını kaçınılmaz kılıyordu. Kameralistlerin merkezîyetçi anlayışları ile Prusya'nın ihtiyaçları oldukça uyumluydu ki bunun sonucunda patrimonyal parçalı yönetim anlayışından uzaklaşarak bürokratik olana yaklaşılmıştır.

Patrimonyal şahsi yönetim anlayışının bürokratik gayrişahsiliğe dönüşmesi oldukça uzun zaman almıştır. Birinci dönem kameralist metinlerinde patrimonyal anlayış açıkça ön plana çıkmaktaydı. Prens bir ailenin babası gibi bir toplumun babasıdır (pater familias) ve memurlar devletin vatandaşı olmaktan çok prensin tebaası olarak görülürdü²⁵ (Jackson,2005:1299). Bütün hane babaya ait olduğu için yönetim ile özel hayatın sınırlarının ayrılması gerekli görünmemektedir (Weber,2012:448). Osse'ye göre prensin memurları prensin araçlarıdır ve kendilerine ait ayrı bir varlıkları yoktur. Dindar ve namuslu memurlardan beklenen uysal ve diğerkâm bir şekilde prene kayıtsız şartsız hizmet etmeleridir (Johnson,1964:381). Memurların krala karşı konumları yaklaşık olarak bir hizmetkârı çağrıştırmaktaydı ki bu dönem *Hizmetkar bürokrasi* olarak adlandırılabilir. Bu çerçevede memurlar krala itaatleri karşılığında yönetimin diğer aktörlerine karşı oldukça güçlü bir konum elde etmişlerdir.

Başka bir ifadeyle memurlar feodal çok merkezlilikten arta kalan bütün alanların kralın tam otoritesi altında olduğunu ifade ederken aslında kendilerine rakip olacak diğer aktörleri kendi kontrolleri altına alarak prestijli konumlarını pekiştirme yönünde önemli kazanımlar elde etmişlerdir (Rosenberg, 1966:94). Prens mutlak otoritesine atıf yaparak aslında kralın mutlaklık zirvi altında kendi yetki alanlarını genişletmeği başaran memurlar 1781 Hukuk Komisyonu'nun kurulması

²⁵ Patrimonyal çerçevede yöneten –yönetilen ilişkisi bağlamında Osse çoban -sürü metaforunu kullanmaktadır (Small, 2001:37) ki bu mecaza İslami pendnamelerde de sıkça rastlanmaktadır.

1794 Genel Yasası ve 1807 Reformu ile krala karşı konumlarını da güçlendirmişlerdir. Bu dönemde kazanımlarını resmi bir zemine taşımayı başaran memurların konumu çok büyük oranda bürokratik memuriyete dönüşmüştür.

Kameralizm yönetimin rasyonel/ bilimsel bir faaliyet olarak görülmesi bağlamında da bürokrasinin zeminini hazırlamıştır. İlk dönem kameralistler yönetimi dini zeminde yürütülen bir faaliyet olarak görürken 1700 sonrasında yönetim rasyonel olarak yürütülen bilimsel bir faaliyet olarak değerlendirilmeğe başlamıştır. Bu bağlamda ilk dönem kameralistler iyi bir memuru Allah korkusu taşımak, dindarlık ve namusluluk özellikleri ile tanımlanırken, zamanla bilimsel eğitim, rasyonel karar verme kapasitesi ve liyakat sahibi özellikleri ile tanımlanmaya başlanmıştır.

Kameralizmin patrimonyal yönetimden gittikçe farklılaşarak bürokratik yönetime evrilmesi lineer düzlemde olmaktan çok gelgitler şeklinde olmuştur. Herm patrimonyal hem bürokratik yönetim anlayışından unsurlar barındıran ve yönetimin her ilkesi bağlamında farklı bir gelişim süreci gösteren kameralizm günümüzde orta ve doğu Avrupa ülkeleri, Rusya ve Türkiye'deki özgün yönetim kalıplarını analiz etmek için değerli imkanlar sunabilir.

KAYNAKLAR

- Dorn, Walter (1931). The Prussian Bureaucracy in The 18th Century, I. *Political Science Quarterly*, vol.46 ss.402-423.
- Dorn, Walter (1932). The Prussian Bureaucracy in The 18th Century, II. *Political Science Quarterly*. Vol.47, No.1, ss.75-94.
- Dorn, Walter (1932a). The Prussian Bureaucracy in The 18th Century, III. *Political Science Quarterly*, Vol.47, No.2 ss.259-273.
- Eryılmaz, Bilal (2015). *Kamu Yönetimi. Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Umuttepe Yayınları
- Friedrich Carl. J. (1939). The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence. *The Journal of Modern History*, Vol. 11, No. 2, pp. 129-148.
- Gillis John R.(1968). Aristocracy and Bureaucracy in Nineteenth-Century Prussia. *Past & Present*, No. 41, pp. 105-129
- Gray, Marion (1986). Prussia in Transition: Society and Politics under the Stein Reform Ministry of 1808. *Transactions*, Vol.76, Part 1.
- Heper, Metin (1972). Avrupa İdare Biliminde Bazı Gelişmeler. *Amme İdare Dergisi*. Cilt:5, Sayı:3, Ss.41-50.
- Jackson, Michael (2005). "The Eighteenth Century Antecedents of Bureaucracy, The Cameralists". *Management Decision*, Vol. 43 Issue: 10, pp.1293-1303.
- STATE, ADMINISTRATION AND GOVERNANCE IN GERMANY: COMPETING TRADITIONS AND DOMINANT NARRATIVES
- Jann, Werner (2003). State Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration* Vol. 81 No. 1, pp.95-118.

- Johnson, Hubert C. (1964). The Concept of Bureaucracy in Cameralism. *Political Science Quarterly*, Vol. 79, No. 3, pp. 378-402.
- Lynn, Laurence Jr. (2006). *Pubic Management: Old and New*. Routledge
- Parry, Geraint (1963). Enlightened Government and Its Critics in Eighteenth-Century Germany. *The Historical Journal*, Vol. 6, No. 2, pp. 178-192.
- Poggi, Gianfranco (2009). Çağdaş Devletin Gelişimi. Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Raeff, Marc (1975). The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach *The American Historical Review*, Vol. 80, No. 5, pp. 1221-1243.
- Small, Albion W. (2001). *The Cameralists: The Pioners of German Social Polity*. Batoche Books, Kitchener.
- Sauter, Michael (2009). *Visions of the Enlightenment. The Edict on the Religion of 1788 and the Politics of the Public Sphere in Eighteenth-Century Prussia*. Brill.
- Tribe, Keith (1984). Cameralism and the Science of Government. *The Journal of Modern History*, Vol. 56, No. 2, pp. 263-284.
- Tuncer, Aziz (2016). "Patrimonyalizm: Weber'in Yönetim Anlayışına Göre Bürokratik Olmayan Yönetimin Özellikleri". *İçinde Yönetim Bilimi: Tarihsel Gelişim ve Kavramsal Çerçeve*. Sakarya Yayıncılık.
- Usta, Sefa ve Abdulvahap Akıncı (2018). Bir Alman Yönetim Yaklaşımı Olarak Kameralizm. *Journal of Political Administrative and Local Studies*. Vol 1, No.1 ss.67-86.
- Walker, Mack (1987). Rights and Functions: The Social Categories of Eighteenth-Century German Jurists and Cameralists. *The Journal of Modern History*, 50, No. 2 (Jun., 1978), pp. 234-251.
- Wakefield, Andre (2009). *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Weber, Max (2012). *Ekonomi ve Toplum*, Yarın Yayınları.