Kamu Yönetimi Disiplininin Kıta Avrupası'nda Gelişimi, Kameralizm ve Osmanlı Devleti'ne Etkileri

Sinan Sunar

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0765-4106>

Doktora Öğrencisi / Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı, Kütahya – TÜRKİYE

Prof. Dr. Özgür Önder

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8716-4769>

Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
Kütahya – TÜRKİYE

Makale Geçmişi

Geliş: 22.05.2020

Kabul: 18.04.2021

On-line Yayın: 30.06.2021

Anahtar Kelimeler

Kameralizm

Kamu Yönetimi

Osmanlı Devleti

Tanzimat Dönemi

Bürokrasi

Araştırma Makalesi

DOI:

<http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.29132>

Öz

Kameralizm, yönetim bilimi ve kamu yönetimi düşüncesinin bilimsel bir inceleme alanı olması yanında hem Kıta Avrupası'nı hem de Tanzimat'tan günümüze Türk kamu yönetimini de etkisi alması hasebiyle önemli bir düşünce olarak görülmüştür. Merkantilizmin oluşturduğu ekonomik refahın sağlanması ve modern merkezi devletin kurulmasında Almanya merkezli bir gelişme gösteren kameral bilimler kürsüleri devlet bilimi (Staatswissenschaften) denilen alanı da kapsamıştır. Devletin modern anlamda yeniden yapılandığı bir döneme de tekabül eden kameralizm maliye, hukuk ve ekonomi gibi üç temel alt bileşenden oluşmuştur. Kameralizmde devletin ekonomik olarak çalışan ve altyapısı oluşturulmuş bir hukuk sisteminde vergi alabilmesi ve oluşturduğu kaynaklarla refah oluşturabilmesi anlayışı hakimdir. Kıta Avrupası yönetim bilimi anlayışını yansıtan ve Anglo Amerikan kamu yönetimi düşüncesinden gelenek olarak farklılıklar gösteren kameralizm, 19. Yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı bürokratlarının da ilgisini çekmiştir. Kameralizm, Viyana sefirliği de yapan Sadık Rifat Paşa üzerinden Tanzimat döneminin bürokratik reformistlerine cazip gelmiştir. Devleti modern bir düzene koymak, vergi sistemini kurabilmek ve idarede reformları da içeren kameralizmin belki öngörülme de bürokratik elitizme/despotizme giden boyutu dikkate alınmadı. Tanzimat Fermanı yönetilenlere hitap ettiği kadar yönetenlere de klasik Osmanlı kanun-u kadim anlayışı dışında yeni bir zihniyeti işaret ediyordu. Kul bürokrasinin can ve mal güvenliğini zedeleyen prangalarından kurtulan Osmanlı bürokrasisi, kameralizmi devleti kurtarmak için bir çare olarak görürken Ortaylı'nın da dediği gibi bu sayede bürokratik egemenliklerini de ilan etmişlerdir. Bu anlamda çalışmamızda kamu yönetimi disiplininin özellikle Kıta Avrupa'sındaki gelişimine önemli katkılar sağlayan kameralizmin genel hatları ortaya konarak Osmanlı Devleti'ni reform sürecinde nasıl etkilediği ortaya konmaya çalışılmıştır.

Atıf Bilgisi / Reference Information

Sunar, S. ve Önder, Ö. (2021). Kamu Yönetimi Disiplininin Kıta Avrupası'nda Gelişimi; Kameralizm ve Osmanlı Devleti'ne Etkileri. *Jass Studies-The Journal of Academic Social Science Studies*, 14(85): 549-558.

The Development of Public Administration in the Continental Europe: Cameralism and its Effects on the Ottoman State

Sinan Sunar

PhD Student / Kütahya Dumlupınar University, Institute of Social Sciences, Department of Public Administration, Kutahya – TURKEY

Prof. Dr. Özgür Önder

Kutahya Dumlupınar University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration, Kutahya – TURKEY

Article History

Submitted: 22.05.2020

Accepted: 18.04.2021

Published Online: 30.06.2021

Keywords

Cameralism
Public Administration
Ottoman State
Tanzimat Era
Bureaucracy

Research Article

DOI:

<http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.29132>

Abstract

Cameralism is seen as an important current because of the fact that it was a field of study in administrative science and public administration idea and also prominent in the continental Europe and Turkey from Tanzimat Era. Cameralism, having been providing economic welfare and constitution of a modern state, contained the field called state science (Staatswissenschaften): Cameralism comprised of three main components like finance, law and economy, as it coincided with the building of the modern state. It is the prominent idea that the state could tax within the legal framework that functioned economically and created welfare with the sources it created. Reflecting the continental understanding of administrative science and showing some differences from the Anglo-Saxon public administration approach, cameralism drew attraction to the Ottoman bureaucrats from the beginning of 19th century. Cameralism was found attractive by Tanzimat reformist bureaucrats through Sadık Rifat Pasha who was then Vienna Ambassador. Though it was left undiscovered of the respects of Cameralism that led to bureaucratic elitism/despotism, Cameralism was used to put the state in modern design, constitute a taxation system and create administrative reforms. Tanzimat Declaration addressed the ruled as much as the rulers from outside the ancient rules in classical Ottoman. Having got rid of the restriction on life and property coming from subject bureaucracy, Ottoman bureaucracy, as Ortaylı points out, declared their independence as they saw Cameralism as the only cure to save the state. In this sense, in our study, the general lines of cameralism, which has contributed significantly to the development of the discipline of public administration, especially in Continental Europe, has been put forward and how it affected the Ottoman Empire in the reform process.

GİRİŞ

Kamu Yönetimi disiplininin günümüzde çalışma alanı, kapsamı ve nesnesinin ne olduğu dahi tartışılmakta ise de bir bilim olarak ele alınıp modern anlamda eserler verilmesi 17. yy a kadar dayanmaktadır. Dönem devletlerinin özellikle dağınık durumdaki Almanya ve Avusturya'nın güçlü bir merkezi otorite altında birleşmesini sağlamak ve güçlü bir orduya sahip sanayileşmiş bir devlet olması için dönemin önde gelen düşünür ve devlet adamlarının ortaya koyduğu uygulamalar ve çözüm önerilerinin bütününe Almanca yönetim bilimi anlamına gelen "Cameralia" kelimesinden türetilen Kameralizm ismi verilmiş, bu alanda ekonomi, maliye, yönetim bilimi gibi devlet yönetimiyle alakalı bilim dallarına da Kameral Bilimler adı verilmiştir. Bir Kamu Yönetimi akımı olarak niteleyebileceğimiz bu yapı sadece Almanya ve Avusturya'yı etkilememiş, benzer durumdaki diğer devletleri de etkisi altına almıştır. Bu devletlerden biri de Osmanlı Devleti'dir.

18. yy'da ve 19. yy başlarında yaşadığı sorunlar ile güçlü bir merkezi yönetime ihtiyaç duyan Osmanlı, Avrupa'ya gönderdiği elçiler ile oradaki gelişmeleri izlemiş ve aradığı çözümü Kameralizmin önerilerinde bulduğunu düşünerek ülkede uygulamaya koymuş ve bu doğrultuda birçok ıslahat yapmıştır.

Çalışmamız üç temel üzerine bina edilmiştir. Bunlardan birincisi Kamu Yönetimi disiplininin Kıta Avrupası'nda 20.yy'a kadar olan gelişimi, ikincisi Kameralizmin doğuşu ve genel ilkeleri, üçüncüsü de Kameralizmin Osmanlı Devleti'ne olan etkileridir.

1. Kamu Yönetimi Disiplini'nin 20. yy Başlarına Kadar Gösterdiği Gelişim

Kameralizmin yönetim biliminde özel bir alan olarak gelişmeye başlanması 17. Yüzyıla kadar gider ve "Politik Bilim" çalışmalarına kadar dayanır. Abadan (1959: 42) kameralizmin özellikle Prusya Kralı II. Friedrich'in 1723'de Halle ve sonra da 1727'de Frankfurt üniversitelerinde kurulmasında etkili olduğunu ifade eder. 1729 yılında Prusya'da kameralizm ile ilgili çalışmalar yapması için iki üniversite profesörünün görevlendirilmesi ile resmi çalışmalara başlanmıştır. Bunun yanında 1656 yılında kaleme aldığı iki eserden dolayı Veit Ludwig von Seckendorff ilk yönetim bilimci olarak kabul edilmektedir. Seckendorff inceleme alanı olarak küçük eyaletlerin yönetimini ele almıştır. Bu araştırmalarını "günlük uygulamaların benzersizliğini aşan bir girişim" şeklinde değerlendirdiğinden bilimsel bir çalışma olarak görmüştür. Fransız yazar Delamare de "Treatise on Polity" isimli eserinde benzer bir durum ortaya koymuştur. Çalışmasında kamu yönetimini prenslikte bir bilim olarak ele almıştır. Bundan dolayı hem Seckendorff hem de Delamare'nin çalışmaları kamu yönetimi ile ilgili tarihi ve hukuki açıdan fikir vermelerinin yanında uygulamaya yönelik ortaya koydukları çalışmalarla temel metinler olma özelliklerinin yanında dönem şartlarını da yansıtan bilimsel eserler olarak görülmektedir (Yavaş ve Demir, 2015: 94). Kameral bilimleri sadece teorik çerçevesi olan bir bilim alanı olarak görmek bu yönüyle doğru olmayabilir. Zira kameralistler 19. Yüzyılda Avusturya ve Macaristan halkları üzerinde otorite kurulmasını esas alan bir idarenin inşasında da yardımcı olmuştur (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 18).

Kameralizmin kurucuları arasında değerlendirilen Von Justi (1725-1807) fabrika, kamu maliyesi, para üzerine; Göttingen'de profesörlük ve Danıştay üyeliği görevlerinde bulunan Jean-Etienne Putter (1725-1807) ise imparatorluk idarelerinin tarihi üzerine yazdıkları eserlerle bu yeni disiplinin gelişimine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Kameralizm, Viyana Üniversitesi'nden politik bilimler hocası Joseph Von Sonnenfels ile tam bir gelişme imkânı oluşturmuş ve Sonnenfels birçok hükümet kuruluşunda, polis ve maliye teşkilatında yürütülen reformlara katkı sağlayarak ayrı bir ün kazanmıştır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 17-18).

Fransız Devrimi'nden sonra meydana gelen olaylar diğer pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de etkili olmuş ve bu alandaki bilimsel çalışmaların özellikle Avrupa'da da hızla artmasını

sağlamıştır. Kıtada yaşanan devrimler sonrası liberalizmin etkisiyle anayasal devlet fikrinin yaygınlaşması aynı zamanda temel hak ve hürriyetlerin teminat altına alınarak bunların korunmasını devletin temel vazifelerinden biri durumuna getirmiştir. Temel hak ve hürriyetlerin anayasal teminat altına alınmasına dair yaklaşımlar kamu yönetimindeki uygulamaların yasal/hukuki zeminde ele alınması durumunu ortaya çıkarmıştır. Bu durum özellikle Kıta Avrupa'sında kamu yönetiminin idare hukuku kapsamında kalmasına neden olmuştur (Kalfa, 2011: 406). Bu yaklaşımın bir sonucu olarak Genel Kamu Hukuku ve İdare Hukuku kürsüleri oluşturularak yaygınlık kazanmış ve önceden “güçlü devlet için iyi yönetim” şeklinde ele alınan anlayışı yerini “vatandaşlık hak ve sorumlulukları”na bırakmıştır. Bu dönemde Fransız idare hukuku anlayışı da idarenin yasal zeminde ele alınması fikrini ortaya koymuştur (Özer ve Önen, 2017: 18). Fransız yazar Bonnin 1812 yılı gibi erken sayılabilecek bir tarihte “Kamu Yönetiminin İlkeleri” isimli eserinde hem ilk kez kamu yönetimi kavramını kullanmış ve disiplinin temelleri adına önemli bir adım atmıştır. Kamu yönetimi, Napolyon’un 1800’lerden sonra başlattığı Avrupa fetihleri ve yeni bir idare kurma ihtiyacından sonra öne çıkan bir konu olmuştur. Ortaya koyduğu yaklaşımla kamu yönetimini bireyin sosyal yapı ile olan münasebetlerinin bilimi olarak gören Bonnin, disiplini geniş bir perspektifle ele almış, sosyal yapı içerisindeki bir olgu ve onun pratiği şeklinde algılayarak sosyal bilimlerin alanında kamu yönetimini diğer disiplinlerle bir bütün olarak görmüştür (Altunok, 2012: 79, 80).

19. yy’ın ilk yarısında Bonnin’in de katkılarıyla bir sosyal bilim olarak ortaya çıkan idare bilimi, fayda temelli bir altyapıya sahip Fransız kamu yönetimi yaklaşımıyla iktisat, siyaset, hukuk ve sosyolojiyi de içine alan kapsamlı bir bilimsel temel oluşturmaya çalışmıştır (Saklı, 2011: 104). Burada görüleceği üzere devlet idaresinin eylemlerini içeren bütün bilimsel alanlar kamu yönetimi disiplininin kapsamı içine alınmaktadır. 1850’li yıllarda yaptığı çalışmalarla Viyana Üniversitesi’nde kamu yönetimi disiplinine yönelik araştırmaları başlatan kişi olarak görülen Lorenz Von Stein de Bonnin gibi kamu yönetimini sosyal bilimlerin bütünü ya da birleşimi olarak ele almış ve vatandaşların hürriyetlerini temin etmek için insan bilgisinin tamamının kullanılması gerektiğini vurgulayarak, kamu yönetiminin “bütün bilimlerin tacı” olduğunu ifade etmiştir (Thornhill, 2006: 794). Bonnin gibi Fransız kamu yönetimi anlayışının öncülerinden kabul edilen Macarel de 19. yyın ilk yarısında idare hukukuna yönelik üç eser kaleme almıştır. Macarel’i farklı kılan nokta kamu yönetimini yalnızca idare hukuku temelinde değil, idare hukukunu yönetim prensipleri noktasında ele almış olmasıdır. Ancak bu çalışmalar da Fransız kamu yönetimi anlayışında hukuk ve yönetimin ayrı alanlar olarak ele alınması durumunu ortaya çıkarmamıştır (Karasu, 2004: 4). Diğer yandan Vivien’in “Yönetimsel İncelemeler” adlı eseri kamu yönetimi disiplininin temel noktalarıyla ilgili tartışmalara yer verirken, siyaset-yönetim dikotomisi eserde incelenmiştir (Karasu, 2004: 5).

Bu yönüyle “İdarenin İncelenmesi” adlı ünlü makalesiyle kamu yönetimi disiplinine yön verdiği düşünülen Woodrow Wilson’dan yaklaşık 35 sene önce Vivien’in siyaset-yönetim dikotomisine dikkat çektiği görülmektedir. Siyaset biliminde sürekli olarak farklılaştırma çabası kamu yönetimi disiplininin ilk dönemlerinde itibaren olagelen bir durumdur. Fransız kamu yönetimi Vivien de bu noktada erkler ayrılığı prensibine konu olan yasama, yürütme ve yargı güçlerinden idareyi de içine alan yürütmeyi, kamu hizmetlerinin etkin ve yaygın bir şekilde yerine getirilmesi noktasında “idari”, kamu menfaatlerine yönelik olarak da “siyasi” olduğunu ifade etmiştir (Karasu, 2004: 5).

Genel olarak değerlendirdiğimizde kamu yönetimi disiplininin Avrupa’da iki yönde geliştiği gözlemlenebilmektedir. Bunlardan ilki kapitalist iktisadi düzene geçişi, bu düzene uyumu ve düzenin korunmasını sağlayacak ve süreci hızlandıracak devlet içerisindeki idari yapılanmanın nasıl ve ne şekilde gerçekleşeceğine dair sorulara cevap aranan ve bu sorulara cevap veren kameralist gelişimdir. Kameralizmin bu yöndeki çalışmaları 18. yy. ortalarından itibaren özellikle Prusya’da pratiğe yönelik bir idare bilimi ya da devlet biliminin ortaya çıkmasını sağlamış, böylece yasal temellere dayalı Alman

kamu bürokrasisinin de oluşumuna katkıda bulunmuştur (Şaylan, 1996: 4). İkincisi de yukarıda da detaylarına değindiğimiz Fransız ekolü olarak da adlandırılan, idari yapının yasal zemine oturtulmasını savunan akımdır. Burada kamu yönetiminin çerçevesi idare hukukuyla sınırlandırılmıştır. Sonuç olarak tüm bu yaklaşım ve gelişmeler kamu yönetiminin Kıta Avrupası'nda hukuk temelli olma ve rasyonel bürokrasi noktalarında ilerleme kaydederek geliştiğini ortaya koymuştur (Saklı, 2013: 287).

2. Kameralizm Kavramı, Kapsamı ve Genel Özellikleri

1618-1648 yılları arasında yaşanan, Avrupa'nın pek çok ülkesi dâhil olsa da Almanya bölgesini önemli ölçüde etkileyen, dini-mezhepsel bir temele sahip Otuz Yıl Savaşları, Almanya'da üç yüzün üzerinde küçük devletçiklerin meydana gelmesine neden olmuştur. Bunlar önceki dönemin aksine bağımsız hareket eden ve belirli bir bütünlüğe sahip yapıları nedeniyle kralın ve meclisin merkezi sultasını etkisiz kılmıştır (Örs, 2013: 20). İktisadi ilişkilerde birbirlerine üstünlük kurma çabası içerisinde olan bu küçük devletlerin krala karşı olmaması şartı dışında diğer ülkelerle her türlü antlaşmayı yapabiliyor olmaları kralı dış siyasette de yetkisiz hale getirmiştir. Savaş aynı zamanda Almanya bölgesinde nüfusun 21 milyondan 13 milyon seviyelerine düşmesine neden olmuş ve bu süreç dağınıklık ve yıkımı ortaya çıkarmıştır. İktisadi ve sosyal değişimin önündeki en büyük engel olarak görülen feodal sistem bir süre daha sürmüştür (Aktel, Kerman, Altan ve Güven, 2015: 84). Feodal otoriteler ve küçük devletlerin iktidar mücadelelerinin ortaya çıkardığı kaos ortamından kurtulmaya çalışılmasının etkisiyle devlet yönetme bilgisi ve sanatı olarak ortaya çıkan kameralizm, özellikle feodal otoritelerin tasfiyesi ve merkezi devlet etrafında toplanılmasında önemli bir rol oynamıştır.

Kameralizm bir fikir akımı olarak modern anlamda kamu yönetimine form veren bir uygulamalar bütünüdür. Kameralizm, 16. Yüzyıldan sonra gelişmeye başlayan merkantilizmin refahın devlet eliyle sağlanma gayesini bilimsel yönden ele almıştır. Özellikle mutlakiyetçi monarşi idare eliyle ekonomik refahı gerçekleştirmeye kalkışmıştır. Aristo'nun devletin amacını mutluluğu sağlamak olarak gören ilkesine faydacı ve ticari bir özellik kazandıran kameralizme göre yine Aristo'dan mülhem idari bir aygıt olarak da bürokrasi ortak iyiyi gerçekleştirmeye çalışacaktır (Abadan, 1959: 42, 43). Bu yıllardan itibaren kameral bilimler alanında kamu yönetimi özel bir ilgi görmüştür. Kameralizm Almanca'da "prens hazine odası" manasına gelen "camere" kelimesinden türetilmiştir. Kameralizm eğitimi veren alanların gayesi devletin idari yapısına alanında eğitilmiş insan kaynağını kazandırmak olmuştur (Yavaş ve Demir, 2015: 97). Bu noktada kameral bilimler kapsamında iktisat, maliye, muhasebe, idare sanatı, teşkilat ve personel problemleri ve idarecilerin eğitimi ve tercih edilme kriterleri gibi konularda dersler verilmiştir (Nasrullah, 2005: 198). En genel tanımıyla kameralizm, merkezi idare sultasını yaygınlaştırmak gayesiyle meydana çıkmış, devlet idaresine dair bilgi, teknik ve usuller bütünüdür. Asıl olarak devlet bilgisinin ortaya konulması gayreti olan kameralizm, "devleti kuvvetli kılan nedenler nelerdir?, devlet neyi nasıl yapar?" gibi sorulara cevaplar arayarak idarenin fonksiyonlarını belirleme gayesini gütmektedir. Kameralistler sosyal refahı kuvvetli bir idarenin meydana getirebileceğini iddia ederek devletin iktisadi, siyasi ve mali noktalardaki fonksiyon ve sorumluluklarını belirlemeye çalışmışlardır (Kalfa, 2011: 406).

Modern devlet, kapitalizme dönüşümde yaşamsal işlevleri yerine getiren bir devlet türüdür ve bu işlevler esas olarak politika tayini yanında yönetim etkinliği gibi süreçleri kapsamaktadır. Devletin bir yönetim süreci olarak kapitalist dönüşümdeki yaşamsal işlevi, özellikle bu dönüşümde tarihsel olarak geç kalmış toplumlarda çok belirgin hale gelmiştir. Uygulamaya yönelik bir bilgi oluşturma çabası olarak tanımlanabilecek olan "Kameralizm"ın Prusya ya da Avusturya İmparatorluğu gibi dönüşümde geç kalan toplumlarda ortaya çıkması rastlantı değildir (Şaylan, 1996: 3). Kameralizm, kapitalist dönüşümü hızlandırmaya yönelik bir devlet yönetiminin nasıl oluşturulabileceği sorusuna

cevap aramaktadır. Prusya ya da Avusturya gibi geç kalmış ülkelerde bilge kişiler, deneyimli devlet görevlileri belli bir amaca yönelik olarak devlet yapısının nasıl olması ve ne tür fonksiyonlara sahip olması gerektiği konusunda düşünce ve çözüm üretmeye yönelmişlerdir. Bu çözümler mutlakiyetçi monark tarafından uygulamaya konacaktır. Böylece 18. ve 19. yy'larda, German dünyasında uygulamaya dönük yani araçsal olma özelliği taşıyan bir devlet bilimi ya da kuramı oluşmuştur (Şaylan, 1996: 4).

Hocaoğlu da Kameralistlerin hedefleriyle ilgili şunları söylemektedir. 1: Merkezî yönetimin kurulmasında en ciddi engellerden biri olan feodal otoritelerin saf dışı bırakılması; 2: Dünyevî bir hüviyet taşıyan monarşinin kuvveti karşısında önemli bir engel teşkil eden, hem dünyevi hem de dini otoriteyi kendinde birleştiren kilise yapılanmasının dünyevi hükümrancılığının saf dışı bırakılması; 3: Ekonomik olarak güçlü, müreffeh bir burjuvazinin oluşturulması (Hocaoğlu, 1997: 3).

Kameralizm'in genel özelliklerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kameralizmde temel nokta düzenin istikrarıdır. Bu durum güçlü bir orduya, teknik gelişmeye bağlı iktisadi ilerlemeye, eğitilmiş ve nüfus bakımından artmış insan kaynağının müteşebbis bir anlayışla hareket etmesine bağlıdır (Aktel, Kerman, Altan ve Güven, 2015: 90).

- Devlet bir işletme gibi ele alınmış ve toprakları iktisadi açıdan gelir getirici ve refahı sağlayan bir kaynak olarak görülmüştür (Saklı, 2013: 288).

- Kameralizm, iktisadi bir öğretiyi ortaya koymuş ve bu vatandaşların gelir seviyesi ve yaşam kalitelerini artırmak için uygulanan usullerin tetkikine dayandırılmıştır. Burada vatandaşların temel ihtiyaçlarından olan güvenlik ve yaşam kalitesinin tesisi devletin temel görevleri arasında görülmüştür (Saklı, 2013: 288).

- Devletin mutlak otoritesinin bilimsel usullerle topluma empoze edilmesini temel alan kameralizm, kralın keyfi gücü ve buna bağlı yönetici sınıfına karşı da bir anlamda karşı duran bir yapıdadır. Buradaki temel amaç, yasal yünden yetki sahibi, eğitilmiş ve deneyimli idarecilerle devletin iktisadi ve idari yünden kuvvetlenebileceği şeklindedir (Aktel, Kerman, Altan ve Güven, 2015: 92).

- Hukukun temel alınması kameralizmde önemli bir etkidir. Bu sayede yargı mekanizmaları oluşturulmasıyla devlet hiyerarşik bir yapıya kavuşturulmuştur. Kameralistler bu noktada kabul gören bir hukuki yapı ve yasalara bağlı yargı organları ile süratli ve öngörülebilir bir idari yapı oluşturmaya çalışmışlardır (Johnson, 1964: 284).

- Burada birey ikincil bir noktadadır. İnsani değerler de aynı anlamda ikincildir. Hükümeti esas alan, toplumu önceleyen ve kamu yararı noktasında hareket eden bir düşünce söz konusudur (Aktel, Kerman, Altan ve Güven, 2015: 93).

- Bu anlayışta devlet bireyle sürekli çatışma halindedir. Bireysel hak ve hürriyetler göz ardı edilerek devlete itaat ön planda tutulmuştur (Aktel, Kerman, Altan ve Güven, 2015: 93).

- Kameralizm iktisadi olarak devlete sosyal hayat için gerekli olan mal ve hizmetlerin üretimi, satışı gibi noktalarda önemli vazifeler öngörmüştür. Merkantilizm benzeri uygulamalar burada da görülmekte, üretim desteklenerek ithalat kısıtlanmaktadır (Reinert, 2005: 280).

- Kameralizmde vergiler farklı bir noktada değerlendirilmektedir. Vergilere ikincil bir rol biçilmiştir. Kimi kameralistler yalnızca ordu giderleri için vergi alınmasını savunmuşlardır. Vergilerin keyfi oranlarda değil sabit olması gerekliliği vardır. Sanayi yatırımlarının vergilerden dolayı engellenmesi kabul edilemez bir noktadadır. Bu noktada müteşebbislerden düşük oranlı vergi alınması öngörülmüştür (Reinert, 2005: 282).

- Piyasada devletçi bir anlayış söz konusu değildir. Aksine piyasayı rekabetçi hale getirecek şekilde, özellikle tekel oluşan sektörlerde devletin girmesi teşvik edilmiş, tekele karşı çıkılarak serbest ticaret savunulmuştur (Reinert, 2005: 282).

- Sosyal değişimde devlet etken halk edilgendir. Yani toplum devleti değil devlet toplumu

değiştirmektedir (Örs, 2013: 52).

- Kameralistler seküler bir yapıya sahiptir ve kilise karşıtı görüşleri savunmaktadırlar. Bu durum devlet eliyle kilise hükümlerinin zayıflatılması durumunu ortaya çıkarmış, bu durum Protestan toplumlarda sekülerliğin, Katolik toplumlarda laikliğin yaygınlaşmasına neden olmuştur (Örs, 2013: 45).

- Elitizmi de bünyesinde barındıran “aydın despotizmi” sayesinde kameralistlere ülke yönetimini elinde tutma imkanı veren bu yönetim düşüncesi, 19. Yüzyılda liberalizmin yükselişi ile etkisini yitirmiştir (Yücel Batmaz, 2014: 238).

Salt idari değil daha kapsayıcı mahiyette siyasal, iktisadi ve toplumsal anlamda da devleti merkez kabul eden bir anlayışla inşa eden kameralizmin modern formda bir dönüşümü öngördüğü ifade edilebilir. Kameralizm, modern anlamda hukuk, yönetim ve maliye anlayışını istikrar, refah ve düzeni tesis etme odaklı oluşturmaya çalışıp bürokratik, gerektiğinde otoriter ve entelektüelist seçkinli yöntemlere başvururken yine modernitenin harekete geçirdiği demokratik temsil ya da sınırlı iktidar gibi anayasal devlet ideallerinden uzak durmuştur.

3. Kameralizmin Osmanlı Devleti'ne Etkileri

18. yy sonlarında devletin adeta bir kaos ortamında bulunması ve sorunlara çözüm arayışları neticesinde, Avrupa'ya gönderilen elçiler ve Tercüme Odası'nda yetişen bürokratların etkisiyle kameralizm, fikri olarak Osmanlı Devleti'ne taşınmıştır. Prusya ile benzer sorunlar yaşanması, merkezi güçlü bir idare, merkezi bir ordu ve bürokratik yapı ihtiyacı kameralizmin Osmanlı yenileşme çabalarına etkisinde önemli bir rol oynamıştır.

Tercüme Odası'nda yetişen ve Avrupa'da elçilik görevlerinde bulunan, Tanzimat'ın ilanında da önemli rollere sahip olan Mustafa Reşit Paşa ve Sadık Rıfat Paşa, Prusya'yı dağınık yapıdan kurtaran, tebaasına mülkiyet hakkı tanıyan, merkezi kuvvetli bir idare oluşturma noktasında siyaset güden, monarşik mutlak bir sulta ile egemenliğin tesisini savunan bu yönetim tarzından oldukça etkilenmişler ve Osmanlı'nın sorunlarına çare olacağını düşünmüşlerdir. Zira Osmanlı dönem itibariyle toplumsal olarak klasik dönemdeki yapısı gittikçe bozulan, yönetimdeki bozulmaların merkezi idareyi güçsüz kıldığı bir noktada idi. Bundan dolayı toplumsal olarak dağılmış yapıyı bir araya getirecek, merkezi idareyi tekrar güçlendirecek bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardı (Örs, 2013: 67-68).

Tanzimat'ın kodifikasyon, bürokratik reform, özellikle yeni bir bürokrasiyi yetiştirecek olan modern eğitim, idari ve mali merkezîyetçilik gibi unsurlar/esaslar çerçevesinde gelişimi kameralizmin amaç ve hedefleriyle uyumludur. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki; dışardaki gelişmeler yakından takip ve analiz edilip içerdeki buhranların çözümüne kanallize edilse de Tanzimatla başlayan modern reform anlayışının tasarlanmasında geleneğin de tamamen reddedilmediğinin en bariz örneği meşveret usulüne göre oluşturulan Tanzimat meclisleridir. Kameralist içerikli politikaların karar ve uygulama aşamasında yer alan devrin bürokratlarının yazılı kanunname ve nizamname gibi metinler üzerinden bir kodifikasyon akışını sağlamaları Ortaylı'nın (2007: 473) “kaide-i tedric”e dayanan şuurulu düzenlemeler çerçevesinde oluştuğunu ifade ettiği “kanun asrı”nı inşa etmiştir. Ortaylı'ya göre (2007: 473) bu düzenlemeler sadece reorganizasyon değil tüm devrin yeniden düzenlenmesi ve en önemlisi de “kanunlaştırma”dır.

Kameralizmin Osmanlı Devleti'nde etkin bir noktaya gelmesinde sefaretlerin etkisi oldukça büyüktür. III. Selim zamanında başlayan Avrupa'ya sürekli sefaretlerin açılması II. Mahmut döneminde daha da artmış ve Avrupa'nın birçok başkentinde sefaretler kurulmuştur. Yenileşme ve ıslahat çalışmaları gönderilen elçilerin raporları ile daha canlı bir yapıya kavuşmuş, sefirler Avrupa'daki gelişmeleri dikkatle takip ederek gözlemlemiştir. Bunların neticesinde hazırladıkları raporları merkeze göndermişler ve böylece yenileşme ile ilgili yol haritaları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu noktada

kameralizmin Osmanlı Devleti'nde etkili bir hal almasında Sadık Rıfat Paşa'nın önemli bir etkisi söz konusudur. Viyana elçiliği ile görevlendirildiği dönemde yaptığı gözlemler ve Prens Metternich ile dostluğa varan ilişkileri neticesinde edindiği fikirleri Osmanlı'ya taşımış, özellikle Tanzimat Fermanı'nın hazırlanması ve ilanına etki ederek Ferman'ın fikir babası olarak adlandırılmıştır (Örs, 2013: 67-68).

Hocaoğlu, Osmanlı'da kameralizmi Batı'nın tersine geç kalınmış bir hareket olarak görür. Yüzyıllar boyunca Osmanlı'nın kendisini Batı'dan üstün gördüğünü belirten Hocaoğlu, Avrupa'daki gelişmelerin aksine Devlet-i Aliyye'nin geleneksel yapısını korumaya çalıştığını, iktisadi ve siyasi gelişmelerden uzak durarak bir dönüşüme ihtiyaç duyulmadığını ifade eder. Osmanlı'daki ıslahat hareketleri özellikle III. Selim'den itibaren bir Batılılaşma düşüncesine döner ve devletteki iktisadi, idari ve siyasal reformlar kameralizm ışığında gerçekleştirilir. Fetih ve gaza anlayışıyla topraklarını yüzyıllar boyunca sürekli genişleten Osmanlı, artık hem doğal sınırlarına ulaşmış hem de merkezi bir otorite ile tam manasıyla idare edilemeyecek genişliğe ulaşmıştır. Avrupa'daki iktisadi ve siyasi gelişmeler Osmanlı'yı da ister istemez yeni bir sürecin içine sokmuş, bu noktada ciddi iç sıkıntılarının içerisinde boğuşan devlet, dış devletlerin baskısını da iyice hissetmeye başlamıştır. Düzenin yeniden ihyası ve devlet ve milletin muhafazası fikirleri etrafında, kameralizmin Osmanlı'da etkinliği artmıştır. Zira her ıslahat/reform hareketi "devlet nasıl kurtulur?" sorusu etrafında şekillenen önerilerden oluşuyordu. Kameralizmin güçlü merkezi devlet önerisi Osmanlı için önemli görülmekteydi. Çünkü kameralizmin en başta gelen önerisi güçlü devlet, merkezi otorite idi. Bunun için güçlü merkezi ordu, bunun finansmanı için de güçlü bir iktisadi yapı gerekmektedir. İyi bir vergilendirme usulü güçlü iktisadi yapının temeli olarak görülmekte, bunun için de iyi çalışan bir bürokratik sistem gerekiyordu. Osmanlı'da bu gelişmelerden diğerlerinin aksine bürokrasi daha ön plana çıkmış ve gerçekleştirilen reform çalışmalarının genel niteliği de bürokratik olmuştur (Hocaoğlu, 1997: 5).

Bürokratik reformlar çerçevesinde kameralizm temelli yenilikler, birbirleriyle bağlantılı olan orduda reformlar için vergi, vergi için düzenli sistem, düzenli sistem için teşkilatlı bir bürokratik yapı gerekliliği çerçevesinde yapılmaya çalışılmış ancak durum zamanla bürokratik temelde kalmış ve Hocaoğlu'nun deyişiyle "bürokratik despotizm"e dönüşmüştür (Hocaoğlu, 1997: 6).

Kameralizm, ekonomik anlamda güçlü bir orta sınıf oluşturma düşüncesine dayanır ki bu da Osmanlı devlet adamlarının aradığı çözümdür. Devlet tebaasına eğitim ve ticareti kolaylaştıracak böylelikle sosyo-ekonomik gelişme yoluyla vergi gibi devletin mali imkânları genişleyecektir. Gerek ordu gerekse de bürokrasi bu mali imkânlarla reforme edilecek dolayısıyla merkezi otoritenin tesis edilmesine de katkı sunulacaktır (Mardin, 1985: 12; Mardin, 2006: 83-84). Ancak gerek taşrada gerekse de merkezi idarede özellikle mali sistemin hemen kurulamayışı reformları geciktirmiş ve beklenen hedefler tam manasıyla gerçekleşmemiştir. Çünkü klasik dönem iktisadi anlayışında sermaye birikimini engellemeye yönelik çok ciddi önlemler söz konusudur. Yenileşme döneminde de bu durum toplumsal yapıda sermaye birikimine yönelik bir temayül söz konusu olmadığından gerçekleşmemiş, sermaye olmayınca işletmeler ve özel teşebbüs anlayışı yaygınlaşmamış ve orta sınıf istenildiği seviyede ortaya çıkmamıştır.

Kameralizmin Osmanlı Devleti'nde gerçekleştiremediği esaslarından biri de sanayileşmedir. Sanayinin olmayışını devletin zayıflığının bir göstergesi olarak gören kameralizm, merkezi otorite, güçlü ordu, vergi sistemi, eğitilmiş bürokrasinin yanı sıra güçlü iktisadi yapı, orta sınıf ve sanayileşmeyi de temel prensipleri arasında görmüştür. Ancak yukarıda da değinildiği üzere Osmanlıda sermaye birikiminin olmaması, teknik eleman yetersizliği gibi konular sanayi yatırımlarının engellemiş ve dolayısıyla orta sınıf oluşturulamamıştır.

Osmanlı'daki yenileşme hareketlerinin hepsinde pragmatik bir tavır ve hızlı sonuç alma beklentisi olduğu görülmektedir. Bu noktada kameralizmin etkisiyle gerçekleştirilen reformlar, kısa

sürede bürokrasinin güçlü bir konum elde etmesini sağlamış ve değişim bürokratik usul ve yöntemlerle sağlanmaya çalışılmıştır. Bu durum Osmanlının yıkılışına kadar hatta Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, idarenin iyi tahsil görmüş insanlar eliyle gerçekleşeceği düşüncesi merkezi bir nitelik kazanmıştır.

SONUÇ

Kameralizm; Kıta Avrupası'nın tarihsel şartları içerisinde ortaya çıkmış, merkantilist ekonomi politikalarının etkisiyle devletin merkezi yönetim anlayışıyla yeniden dizaynını ve kapitalist sisteme entegrasyonunu sağlamıştır. Özellikle merkezi devlet yapısını oluşturamamış Prusya ve Avusturya gibi devletlerde ilk görülen kameralizm, söz konusu devletlerin hızla merkezileşerek sanayileşmesini ve kalkınmasını sağlamıştır.

Kamu Yönetimi disiplininin de müstakil bir disiplin olarak ortaya çıkması ve gelişmesinde önemli katkıları olan kameralizm akımı; devletin kurumsal bir yapıya kavuşturulmasını sağlamış, devlet yönetiminin yasalara bağlanmasını sağlayarak monarkların keyfi uygulamalarını sonlandırmayı amaçlamış ve idare hukuku gibi bir alanın oluşmasına katkı sağlayarak Kamu Yönetimi disiplininin bu yönde gelişmesini, özellikle Kıta Avrupası'nda Kamu Yönetiminin idare hukukuyla neredeyse eşanlamlı olacak şekilde anlaşılmasını sağlamıştır.

Osmanlı Devleti de gerek topraklarının genişliği ve bir kısmının Avrupa kıtasında bulunması gerekse ekonomik, siyasi v.b. yakın ilişkiler sebebiyle Avrupa'da yaşanan tüm gelişmelerden azami ölçüde etkilenmekteydi. Topraklarının merkezden yönetilmesi zor olacak kadar geniş olması, ayrılıkçı milliyetçilik akımlarının etkisiyle toprakların bir bir kaybedilmesi gibi dış sorunların yanında devletin yapısal durumundan kaynaklı sorunlar nedeniyle ekonomik ve siyasi gelişmelere ayak uydurulamadığının düşünülmesi devlette reform yapılması gerektiği kanaatini ortaya çıkarmıştır.

Dönemin iktisadi ve siyasi gelişmeleri Avrupa'daki elçiler vasıtasıyla gözlemlenmiş ve reform hareketleri bürokratik/diplomatik ilişkiler çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır. Kameralizmin ortaya koyduğu ilke ve uygulamaların özellikle Prusya ve Avusturya'da meydana getirdiği gelişmeler Tanzimat bürokratlarınca tahlil edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. AÜ SBF Yayınları. Ankara.
- Aktel, M., Kerman, U.; Altan, Y. ve Güven, F. (2015). Kameralizmi Anlama Çabası. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(12):83-98.
- Altunok, M., (2012), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Düşüncesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Hocaoğlu, D., (1997) Bir Entelektüel Despotizmi: Kameralizm., *Yeni Türkiye Dergisi*. Sayı.18, ss. 375-381
- Johnson, H. C., (1964), The Concept Of Bureaucracy in Cameralism, *Political Science Quarterly*, Vol. 79, No.3, New York, ss. 378-402
- Kalfa, C., (2011), Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 16/1, Isparta, ss.403-417
- Karasu, K., (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", II.KamuYönetimi Forumu, Ankara; <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>; 19.11.2017.
- Mardin, Ş. (1985). 19. Yüzyılda Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. C.2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Ş. (2006). Batıcılık. *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*, (Der. M. Türköne, T. Önder), 16. B., İletişim Yayınları, İstanbul.
- Nasrullah, A. M., (2005), From Public Administration to New Public Management: An Analysis,

- Pakistan Journal Of Social Sciences*, Sayı:3/1, Punjab, ss.197-204
- Ortaylı, İ. (2007). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara
- Örs, A. S., (2013), *Kameralizm ve Osmanlı Devletine Etkileri (1808 - 1876)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar
- Özer, M. A., S. M., Önen (2017), *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara
- Reinert, S. A., (2005), Cameralism and Commercial Rivalry: Nationbuilding through Economic Autarky in Seckendorff's 1665 Additiones, *European Journal Of Law and Economics*, Vol.19, ss.271-286
- Saklı, A. R., (2011) Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:13/2, Ankara, ss. 97-120
- Saklı, A. R., (2013), Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Sayı:13/3, İzmir, ss. 285-294
- Şaylan, G., (1996), Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:29/3, Ankara, ss.3-16
- Thornhill, C., (2006), The Domain Of Public Administration, *Journal Of Public Administration*, Vol. 41, No. 4.1, Oxford, ss. 793-806
- Tortop, N.; İsbir, E. G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Yavaş, H., K. A., Demir, (2015), Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı:13/25, Çanakkale, ss. 91- 113
- Yıldız, M., C., Babaoğlu ve Şahin, B. (2016), Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:34/2, Ankara, ss. 133-158
- Yücel Batmaz, Nazlı (2014). Kameralizm maddesi, *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*. Adalet Yayınevi, Ankara.