

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 17, Sayı 38, Aralık 2022

İdarenin - Kamu Yönetiminin - Devletin Sorumluluğu

Araştırma Makaleleri:

- Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu
Süheyla Suzan Gökalp267
- Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Performans Denetimi Raporlarının Kamu
Yönetimine Etkisi
Şeyma Eşki Çaylak.....301
- Türkiye'nin Kentsel Koruma Politikası
Hazal Ilgın Bahçeci Başarmak.....337
- Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları
Sinan Çınar.....365
- Olağanüstü Koşullarda Tahıl Yönetimi: Milli Koruma Kanunu Üzerinden Kısa Bir
Değerlendirme
Güler Ünlü401
- Dosya Dışı:***
- Almanya'da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu:
Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası
İsmail Bahadır Turan.....421
- Dil ve Yapı: Osmanlı - Türk Modernleşme Sürecinde Dilsel Dönüşümün Yapısal
Dönüşüme Etkisi
Cenk Reyhan.....443
- Yarı-monarşiden Başkanlığa Türkiye'de Hükümet Sisteminin Evrimi
Abdullah Metin, Serkan Ünal479

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msydergi@gmail.com

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 17, No 38, December 2022

The Responsibility of the Administration- Public Administration- State

Research Papers:

- Environmental Problems, Positive Obligation of the State and Public Administration's Responsibility
Süheyla Suzan Gökalp.....267
- The Effect of Performance Audit Reports on Administration in the Context of Accountability
Şeyma Eşki Çaylak.....301
- Urban Conservation Policy: The Case of Turkey
Hazal Ilgın Bahçeci Başarmak337
- Problems Related to the Legal Status of Municipal Workers and Their Reflections on Employment
Sinan Çınar.....365
- Grain Administration in Extraordinary Conditions: A Brief Review on National Protection Law
Güler Ünlü.....401
- The Historical Development of the Discipline of Public Administration in Germany and the Object Problem: Before and After Weimar Republic
İsmail Bahadır Turan421
- Language and Structure: The Reflections of Linguistic Turn on Structural Transformation through the Ottoman - Turkish Modernization Process
Cenk Reyhan.....443
- The Evolution of Turkey's Government System : From Semi-monarchy to Presidentialism
Abdullah Metin, Serkan Ünal479

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msydergi@gmail.com

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free

İdarenin, kamu yönetiminin daha kapsamlı bir şekilde ifade edilirse devletin sorumluluğu, toplumsal yaşam açısından hayati önem arz eden bir konudur. Evrensel hale gelen hukuk kuralları, temel hak ve özgürlükler göz ardı edilmeden toplumsal yapıdaki en üst siyasal iktidarın, başka bir anlatımla egemenliğin somutlaşmış halinin devlet olduğu söylenebilir. Yurttaşlar ve toplum açısından çoğunlukla meşru olarak kabul edilen devlet her açıdan toplumsal yaşamı düzenlemek için yetkilendirilmiştir. Sınıflı bir toplumsal yapının tezahürü olarak devletin var olduğunu düşünüyor iseniz devlet, egemen sınıfın çıkarı için kural koyan ve faaliyet yürüten siyasi bir aygıttır. Devletin geleceğini, toplumsal uzlaşa ya da çatışma belirleyecektir.

Yetki sahibi olan devletin kurumlarıyla, görevlileriyle, işlem ve eylemleriyle hukuken, siyaseten, idari ve mali açıdan da sorumlu tutulması gerekmektedir. Sorumluluk boyutu olmadan yetkilendirmeden ve yönetimden bahsedilmesi mümkün değildir. Demokratik bir yönetim yapılanmasında sorumluluğun türü, niteliği, kapsamı, kime karşı sorumlu olduğu gibi hususların her birinin araştırılması, incelenmesi ve tartışılması elzemdir. “Sorumluluk”, “hesap verebilirlik”, “denetim”, “etik” gibi başlıklar çerçevesinde konu farklı akademik disiplinlerde hukukçularca, kamu yönetimlerince, siyaset bilimcilerince ve maliye alanında çalışanlarca ele alınmaktadır. Disiplinler arası incelemelerin alt konular bakımından kesiştiği de görülmektedir.

İdare hukukçuları “idare”nin eylem ve işlemlerinden doğan zararları hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk kapsamında incelemektedir. İdari sözleşmelerden, kamu ihalelerinden kaynaklı sorumluluk da bu kapsamda irdelenmektedir. Anayasa hukukçuları yürütme kuvvetinin parlamento tarafından denetimini “idare”nin siyasi denetimi olarak çalışmaktadır (örneğin; meclis araştırması, soruşturması, yazılı soru, genel görüşme, bütçe görüşmeleri, Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonları). Hukukçular idarenin kamu hukukuna ve özel hukuka tabi işlem ve eylemlerinin yargısal denetimini de kapsamlı bir şekilde incelemektedir.

Kamu yönetimi alanında çalışanlar bu tür çalışmaları ve hukukçularla birlikte hiyerarşi ile idari vesayet denetimlerini dikkate alarak parlamentonun denetimi ekseninde ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu’nun/KDK), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun (TİHEK) ve Sayıştay’ın denetimini daha fazla inceleme gündemlerine almaktadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerine ek olarak idarenin tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden araştıran, inceleyen ve idareye önerilerde bulunan KDK raporları;

insan haklarını korumak ve geliştirmek, kişilerin eřit muamele gorme hakkını guvence altına almak için çalışan, işkence ve kőtü muameleyle etkin m¼cadele etmeyi hedefleyen TİHEK'in kararları ve raporları; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yonetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuğlarını esas alarak, mali rapor ve tablolarının g¼venilirlięini ve doğruluğunu, gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki d¼zenlemelere uygunluğunu, idarelerce belirlenen hedef ve gøstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuğlarını inceleyen Sayıştay'ın raporları kamu yonetimcilerince mercek altına alınmaktadır. Bu noktada maliye alanındaki teorisyenler ve uygulamacılar çalışmalara mali denetim ve hesap verebilirlik doğrultusunda ortak olmaktadır.

Kamu yonetimciler hesap verebilirlik konusunu mali denetimden çok kamu yonetiminin-idarenin genel olarak sorumluluğu, cevap verebilirliği, çevreye duyarlılığı, ağıklığı ve şeffaflığı uzantısında ele almaktadırlar. Yolsuzluğun önlenmesi, ilkelerin ve değerlerin taşıyıcısı etik gibi konuları da sıklıkla hesap verebilirlik kapsamına dahil etmektedirler. Burada “(iyi) yonetim” yaklaşımı/anlayışı bir söylem, bir paradigma, genel kabul, bir ekonomi-politik duruş olarak belirleyici olmaktadır.

Siyaset bilimciler kamu yonetimcilerin hesap verebilirlik, etik, yonetim gibi tartışma d¼zlemlerine sivil toplum örg¼tlerinin-demokratik kitle örg¼tlerinin, d¼ř¼nce kuruluşlarının, yerli ve yabancı proje üretici vakıfların kamuoyu denetimi açısından etkinlik incelemeleriyle literat¼re katkı vermektedirler. Kamu yonetimciler ve siyaset bilimciler kamu politikalarının (*policy*) belirlenmesi, uygulanması, sonuğlarının analizi ve asil-vekil ilişkisi kapsamında da çalışmalar üretmektedirler.

Yetki, d¼zenlemeler ve teşkilatlanma açısından y¼r¼tme kuvvetinin g¼çlendięi ve ön plana çıktığı Cumhurbaşkanlığı H¼k¼met Sistemi; özel sektöre iř gördürme, ihale etme usullerinin yaygınlığı; hukuksal d¼zenlemeler ve yargı kararların uygulanması yön¼nden öngör¼lebilirlik; temel hak ve özg¼rl¼klerin korunması ve geliştirilmesi; seçim dışında yonetime katılım olanakları gibi gelişmeler ve değişkenler idarenin-kamu yonetiminin sorumluluğunu yurttaşlar, halk, piyasa aktörleri ve ulusüst¼ yapılar açısından değerlendirmede belirleyici durumdadırlar.

38'inci Sayı, kapsayıcı bir ifadeyle “yonetsel” sorumluluğu kendisine konu edinmiştir. Memleket Siyaset Yonetim Dergisi, farklı boyutlarıyla ve farklı disiplinlerin çalışma birikimiyle teori ve pratik büt¼nsellięinde idarenin-kamu yonetiminin-devletin sorumluluğunu farklı konular çerçevesinde işleyen yazılar içermekle birlikte dosya dışı yazıları da bünyesinde barındırmaktadır.

Dosya kapsamındaki ilk makale, Süheyla Suzan GÖKALP'in “Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı çalışmasıdır. Gökalp, insanlık için büyük önem arz eden çevre(nin korunması) ve iklim değişikliği ekseninde çevresel sorumluluk konusunu ele almaktadır. Yazara göre sürdürülebilirlik düşüncesi kılavuzluğunda gelecek nesillerin çevre hakkı ile yaşam hakkının korunması ve geliştirilmesi tüm insanlığın ve bireylerin sorumluluğu olmakla birlikte esas olarak devletlerin sorumluluğundadır. Yazar, bu kapsamda devletin ve onun idari aygıtının sorumluluğunu ulusal ve uluslararası hukuk kuralları ve içtihatlar uzantısında irdelemektedir.

Şeyma EŞKİ ÇAYLAK, “Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Performans Denetimi Raporlarının Kamu Yönetimine Etkisi” adlı makalesiyle hesap verme sorumluluğuna katkısı bağlamında Türk Sayıştay'ının performans denetiminin uluslararası standart ve uygulamalarla uyumlu bir şekilde gerçekleştirildiği dönemdeki (1996-2010) raporlarının kamu yönetimine etkilerini tespit etme ve tartışmaya açma amacı taşımaktadır. Makalede performans hesap verme sorumluluğu ve denetimi arasındaki yakın ilişki ortaya konmaktadır. Yazar, denetimin kurumsal yapısı bakımından Yüksek Denetimi (Sayıştay denetimi), niteliği bakımından ise performans denetimini, başka bir ifadeyle Sayıştay performans denetimini; hesap verebilirliğin konusu bakımından da performans/yönetmelik hesap verme sorumluluğunu incelemektedir. Yazar, aynı zamanda çalışmasıyla performans, hesap verme sorumluluğu-hesap verebilirlik ve denetim kapsamında literatürdeki kavram karmaşasını ifşa etmekte ve kavramlara netlik kazandırmaktadır.

Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK, kentleri kent yapan tarihsel kültürel değerler, alanların ve yapıların fiziksel, sosyal, ekonomik vb. açıdan korunmasını inceleme konusu yapmıştır. “Türkiye'nin Kentsel Koruma Politikası” adlı makalesiyle yazar, dünyada ve Türkiye’de kentsel koruma olgusunun gelişimini tarihsel olarak ortaya koymaktadır. Bu konuda Türkiye’de belirlenen politikaları ve uygulamaları mevzuat ve sorumlu kurumlar çerçevesinde eleştirel bir irdelemeye tabi tutmakta; benimsenmesi gereken tavrı ve politikaları da yetkililerin ilgisine sunmaktadır.

Sinan ÇINAR, “Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları” adlı makalesiyle hukuki düzenlemeler ve içtihatlar, çalışılan kurumlar, istihdam şekilleri, mali ve sosyal haklar vb. yönlerden tartışmaların hiç bitmediği kamu personel rejimini “belediye işçisi” kategorisi üzerinden incelemeye almaktadır. Belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerini irdeleyen makalede özellikle son yirmi beş yılda uygulamaya konulan ve kamuda çalışma hayatını etkileyen yasal

düzenlemeler ile yargı kararları birlikte değerlendirilerek, belediye işçilerinin özellikle idare ve ceza hukuku karşısındaki durumu tartışılmaktadır. Belediye işçileri dolayısıyla kamu görevlisi kavramının kapsamı ve içeriği de sorgulanmaktadır. Belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımının içerisinde yer almadığına yönelik içtihat ve kurum görüşlerinin siyasal yaklaşımda yaşanan değişim dikkate alınarak tekrar değerlendirilmesi ve aslı-sürekli kamusal hizmetleri yerine getiren şirket işçileri de dahil olmak üzere belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde kabul edilmesi gerektiği öne sürülmektedir.

Güler ÜNLÜ, “tahıl”a yaklaşım tarzımızı sorgulatan ve aynı zamanda olumlu anlamda değiştiren “Olağanüstü Koşullarda Tahıl Yönetimi: Milli Korunma Kanunu Üzerinden Kısa Bir Değerlendirme” başlıklı makalesiyle tahılın yalnızca teknik bir zirai veya iktisadi konu olmadığını toplumsal bir “yönetim” konusu olduğunu ve bir “devlet yönetimi” konusu olduğunu dile getirmektedir. Yazara göre tahıl tabanlı tarımsal üretim ve bölüşüm ile bunun yönetimi insanlık tarihinin başlangıcından beri yönetim yapılarını, devletlerin politikalarını belirleyen bir niteliğe sahiptir. Savaş gibi olağanüstü koşullarda tahılın yönetimi daha da önem arz eden bir hale bürünmektedir. Makale bu bağlamda Türkiye özelinde II. Dünya Savaşı sürecinde çıkan Milli Korunma Kanunu düzenlemesini ve deneyimini ele almakta ve bugüne de ışık tutacak şekilde irdelenmektedir.

Dosya dışı ilk makale İsmail Bahadır TURAN’ın, “Almanya’da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu: Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası” başlıklı makalesidir. Yazar, kamu yönetimi alanının oluşmasında öncü ülkelerden biri olan Almanya’da “yönetim bilimi” düzleminde yönetim olgusunun nasıl ve hangi kapsamda ele alındığını ayrıntılı bir literatür incelemesiyle okuyucuya sunmaktadır. Makalede, feodalizmden kapitalizme geçiş bağlamında üretim biçiminin tarihsel değişimine ve gelişimine bağlı olarak idare hukuku – yönetim bilimi geriliminin ortaya çıkışı, yönetimi biliminin devlet olan nesnesini kaybetmesi süreci ve geri plana düşmesi titizlikle irdelenmektedir.

Cenk REYHAN, “Dil ve Yapı: Osmanlı-Türk Modernleşme Sürecinde Dilsel Dönüşümün Yapısal Dönüşüme Etkisi” başlıklı makalesinde, Yeni Osmanlı hareketinden Cumhuriyetçi harekete uzanan modernleşme sürecini birbirine içkin olan dil ve yapı arasındaki ilişki bağlamında incelemektedir. Bu süreç içinde farklı tarihsel dönemler ve bu dönemlerin öne çıkan düşünceleri dil ve yapı birlikteliğinde analize tabi tutmaktadır. Metodolojik bir metin olarak da değerlendirilebilecek makalede dil ve dilin sınırları dünyamızı, düşüncelerimizi ve yapının sınırlarını belirler ve dil, düşünceleri düzenleme ve davranışları kontrol etme aracı olarak da çalışır kabullerinden

yola çıkılarak Osmanlı düşünce dünyası kapsamında, dilsel ve yapısal bir dönüşümün ana hatları ortaya konmaktadır.

Abdullah METİN ve Serkan ÜNAL, Türkiye’de akademik ve siyasal gündemden düşmeyen hükûmet sistemi konusunu makalelerinde işlemektedirler. “Yarı-monarşiden Başkanlığa Türkiye’de Hükümet Sisteminin Evrimi” başlıklı çalışmalarında hükûmet sistemlerine ilişkin kapsamlı bir literatür bilgisi verdikten sonra Kanun-i Esasi’den itibaren günümüze kadarki siyasal sistem düzenlemelerini ve uygulamalarını farklı hükûmet sistemlerine denk düşen tarihsel dönem önerileri çerçevesinde incelemektedirler.

Dergimizin bu sayısını Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği’nin kurucusu ve emekçisi olan Sayın Kemal DÜZEL’e ithaf ediyoruz. YAYED’lilerin Kemal Abi’sini maalesef 14 Kasım 2022 günü kaybettik. Derneğin kurulduğu günden itibaren işlerin aksamadan yürütülmesinde, zaman zaman beliren düğümlerin çözülmesinde, yaşamın başka yükleri altında YAYED önceliklerini hatırlatmakta her zaman Kemal Abi vardı. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi’nin sürekliliğini aksamadan sürdürmemiz için bize verdiği destek ve cesaretin değeri çoktur. Onu hep sevgi ve saygıyla hatırlayacağız...

38’inci sayının editoryal sürecinin yürütümünde ve makalelerin düzenlenmesinde desteklerini esirgemeyen Burcu ÖZACİT’e teşekkürü bir borç bilirim.

İyi okumalar...

Doç. Dr. Ozan ZENGİN
Sayı Editörü