

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK TÜRKİYE’DE DERNEKLERİN
ÖZERKLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
ERSİN KOPUZ

HAZİRAN, 2021

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK TÜRKİYE'DE
DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
ERSİN KOPUZ

DANIŞMAN
PROF. DR. HAMZA ATEŞ

HAZİRAN, 2021

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

Ersin KOPUZ

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

KABUL ve İMZA SAYFASI

Ersin KOPUZ tarafından hazırlanan “KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK TÜRKİYE’DE DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİ” başlıklı bu yüksek lisans tezi Kamu Yönetimi Bilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hamza ATEŞ
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Nahide Işıl ÇETİNKAYA
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Aysun Yemen ÖCAL
Aksaray Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 18.06.2021

ÖNSÖZ

Lise yıllarımda başlayan siyaset, sivil toplum ve tarih ilgimi, lisans hayatımda emeklemeye başlayan araştırma, inceleme ve bildiğini aktarma deneyimini yüksek lisans tezi ile birlikte devam ettirmenin mutluluğunu yaşıyorum. Elbette öğrenme ve öğrendiklerini aktarma, hayat boyu devam eden bir süreç. Henüz her şeyin yeni başladığının bilinci, bilginin en büyük güç olduğu inancıyla akademik çalışmalarımın devam etmesine ve bu şekilde ülkem ve insanlık için en iyisini yapma idealine inanıyorum.

İnanç ve motivasyonumu sağlayan, kendimi geliştirmem için hiçbir fedakârlıktan kaçınmayan ve her koşulda en büyük destekçim olan anneme, babama, kardeşlerime ve aileme minnettarım.

Eğitim hayatımda üzerimde emeği olan ilkokul ve lisedeki öğretmenlerime, lisans ve yüksek lisansta ufkumu açan çok değerli hocalarıma, yüksek lisans döneminde bilgi, deneyim ve motivasyon açısından her daim yanımda olan tez danışmanım Prof. Dr. Hamza Ateş'e, lisans hayatımda bana yol gösteren Prof. Dr. Oktay Koç'a, bana inanan Dr. Öğr. Üyesi Işıl Çetinkaya İstikbal'e, bilgi ve hakikaten peşini bırakmayan değerli dostum Hakan Karadiken'e, uzun yıllardır yol yürüdüğümüz değerli abim Burak Yalın'a, ilke ve ideallere inanarak akademik çalışmalar üretme hedefiyle TUIÇ'teki tüm ekip arkadaşlarıma, varlığıyla güç katan dostlarıma ve yüksek lisans tezime destek veren sivil toplum kuruluşlarına teşekkür ederim.

Bilginin peşinden koşarak, öğrenmeden vazgeçmeyerek ve “gündüz oturmadan gece uyumadan” ilkesine inanarak sivil toplum alanındaki çalışmalarımın faydalı olacağı motivasyonu ve nicelerini ortaya koyma ümidi ile...

Haziran, 2021

Ersin KOPUZ

İÇİNDEKİLER	
ÖNSÖZ	i
KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	vii
ÖZET	ix
ABSTRACT	xi
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASI: KAVRAMLAR, TARİHSEL SÜREÇ VE AKTÖRLER	
1. KAMU POLİTİKASI: TEMEL KAVRAMLAR	3
1.1. SİYASET KAVRAMI	3
1.2. SİYASET-YÖNETİM AYRIMI	4
1.3. POLİTİKA KAVRAMI VE KAMU POLİTİKASI	8
2. KAMU POLİTİKASI BAĞLAMI VE TARİHSEL SÜRECİ	12
2.1. KAMU POLİTİKASI BAĞLAMI	12
2.2 KAMU POLİTİKASI: TARİHSEL VE KURAMSAL GELİŞİMİ	14
2.2.1. Danışmanlık Aracı Olarak Kamu Politikası	15
2.2.2. Yönetimde Rasyonalite ve Kamu Politikası	15
2.2.3. Kamu Yönetimi Bilimi, Yeni Sağ Yaklaşımı ve Kamu Politikası	16
2.3. TÜRK İDARE TARİHİNDE KAMU POLİTİKASI	18
3. KAMU POLİTİKASININ AKTÖRLERİ	19
3.1. RESMİ AKTÖRLER	20
3.2. SİVİL AKTÖRLER	21
3.3. ULUSLARARASI AKTÖRLER	24
4. KAMU POLİTİKALARINDA YAKLAŞIMLAR	25
4.1. SAVUNUCULUK YAKLAŞIMI	25
4.2 POLİTİKA AĞLARI YAKLAŞIMI	26
2.BÖLÜM: SİVİL TOPLUM: KAVRAM, TARİHSEL GELİŞİM VE TÜRKİYE	
1. SİVİL TOPLUMUN TANIMI, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ	27
1.1 SİVİL TOPLUM KAVRAMI	27
2. SİYASAL DÜŞÜNCEDE SİVİL TOPLUM	29
2.1. ANTİK YUNAN’DA SİVİL TOPLUM KAVRAMI	29

2.2 DOĞAL HUKUK GELENEĞİ: TOPLUM SÖZLEŞMECİLER	30
2.3. DEVLETE KARŞI SİVİL TOPLUM	32
2.4. DEVLET-SİVİL TOPLUM DÜALİZMİ	33
2.5. MARKSİST DÜŞÜNCEDE SİVİL TOPLUM	34
3. MODERN SİVİL TOPLUM	35
3.1. SİVİL TOPLUM VE DEVLET İLİŞKİSİ	36
3.2. SİVİL TOPLUM VE DEMOKRASİ	37
3.3. KÜRESELLEŞME, LİBERALİZM VE SİVİL TOPLUM	39
4. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM	41
4.1. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUMUN TARİHİ GELİŞİMİ	41
4.1.1. Osmanlı’da Sivil Toplum	41
4.1.1.1. Millet sistemi	43
4.1.1.2. Loncalar ve vakıflar	44
4.1.1.3. Dini kurumlar ve tarikatlar	45
4.1.1.4. Ayanlar	47
4.1.1.5 Osmanlı modernleşmesi ve Jön Türkler	47
4.1.2. Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplum	49
4.1.2.1. 1923-1946 Tek Parti Dönemi	49
4.1.2.2. 1946-1980 Arası Dönem	51
4.1.2.3. 1980-2002 Arası Dönem	53
4.1.2.4. 2002 ve Sonrası Dönem	55
4.2. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ TÜRLERİ	57
4.2.1. Vakıflar	59
4.2.2. Dernekler	60
4.2.3. Sendikalar	62
4.2.4. Siyasi Partiler	63
4.2.5. Mesleki Kuruluşlar	63
3.BÖLÜM: DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	
1. ARAŞTIRMANIN AMACI	65
2. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ	66
3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	66
3.1 ÖRNEKLEM	66

3.2 VERİ TOPLANMASI	68
3.3 VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ANALİZİ	70
4. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ	72
5.ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI	73
4.BÖLÜM: BULGULAR	
1. TÜRKİYE’DE DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİ	75
1.1 YASAL ÖZERKLİK	75
1.1.1. Tüzel Kişilik	76
1.1.2. Devlet – Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi	78
1.1.3. Kuruluş ve Tüzük	80
1.1.4. Karar Alma ve Uygulama Prosedürleri	82
1.1.5. Denetim	84
1.2. MALİ ÖZERKLİK	87
1.2.1. Öz Gelirler	87
1.2.2. Hibe, Proje ve Destekler	89
1.2.3. Bütçe Planlama ve Harcama Yetkisi	91
1.3. İDARİ ÖZERKLİK	94
1.3.1. Üyeler, Profesyonel Çalışanlar ve Gönüllüler	94
1.3.2. Dernek Organlarının Seçilmesi	96
1.3.3. Karar Alma ve Uygulama	97
1.4 SİYASİ ÖZERKLİK	99
1.4.1. Yasa Yapma ve Kurum Oluşturma Yetkisi	100
1.4.2. Kamu Hizmeti Sunumu	102
1.4.3. İdeolojik Yaklaşım	104
SONUÇ	107
KAYNAKÇA	113
EKLER	120
EK 1: DERNEK YÖNETİCİLERİYLE YAPILAN MÜLAKAT SORULARI	120
ÖZGEÇMİŞ	121

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DERBİS	: Dernekler Bilgi Sistemi
DP	: Demokrat Parti
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İTC	: İttihat ve Terakki Cemiyeti
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
STGM	: Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Türk İdare Tarihinde Kamu Politikası İncelemesi.....	19
Tablo 2: Yıllara Göre Faal Dernek Sayısı.....	61
Tablo 3: Derneklerin Bölgelere Göre Dağılımı	61
Tablo 4: Yıllara Göre Derneklerdeki Çalışan Sayıları	62
Tablo 5: Faaliyet Alanlarına Göre Dernek Türleri	68
Tablo 6: Görüşme Sürelerinin Katılımcılara Göre Dağılımı.....	69
Tablo 7: Derneklerin İdari Özerkliği Örnek Kod Tablosu.....	71
Tablo 8: Derneklerin Mali Özerkliği Örnek Kod Tablosu.....	71
Tablo 9: Derneklerin Siyasi Özerkliği Örnek Kod Tablosu.....	72
Tablo 10: Derneklerin Yasal Özerkliği Örnek Kod Tablosu.....	72

ÖZET

KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK TÜRKİYE’DE DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİ

KOPUZ, Ersin

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim
Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Haziran, 2021. 122 Sayfa

Kamu politikası, tarihsel süreç içerisinde kapsamı, etkisi ve aktörleri bakımından çeşitli değişimler yaşamaktadır. Bu değişimler, devletin yetki ve görevlerinin yeniden tanımlanmasıyla ilişkili olmakta ve kamu politikalarında resmi aktörlerin yanında sivil aktörlerin de etkili olmasını sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşları, sivil aktörlerin en önemli aracı konumundadır, bu kuruluşlar arasında derneklerin rolü önemli görülmektedir. Türkiye’de siyasal kültür, güçlü devlet anlayışı ve toplumsal dinamikler nedeniyle sivil toplumun yeterince gelişemediği göze çarpmakta, sivil alanının sınırlı olduğu görülmektedir. Bu sınırlılık, derneklerin özerk bir yapıya sahip olmamasıyla ilişkilidir. Nitel bir araştırmayı içeren bu çalışmada Türkiye’de derneklerin özerkliği konusunu incelemek amacıyla konuyla ilgili yazılan tez, kitap, makale, rapor ve araştırmaların detaylı bir literatür taraması yapılmıştır. Kamu politikası ve sivil toplum kavramı hakkındaki ulusal ve yabancı kaynaklar ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Literatür taramasının ardından Türkiye’de dernekler, faaliyet alanlarına göre kategorilere ayrılmış ve bu doğrultuda seçilen 9 farklı dernek yöneticisi ile derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiştir. Açık uçlu soruları içeren derinlemesine görüşmeler, pandemi dolayısıyla online şekilde gerçekleştirilmiştir. Verilerin analizinde fenomenolojik araştırma yöntemi kullanılmıştır. Araştırma sonucunda Türkiye’de derneklerin yasal, mali, idari ve siyasi özerkliğinin sınırlı seviyede olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Toplum, Kamu Politikası, Özerklik, Dernek, Türkiye

ABSTRACT

AUTONOMY OF ASSOCIATION IN TURKEY AS PUBLIC POLICY ACTOR

KOPUZ, Ersin

Master's Thesis, Department of Political Science and Public Administration, Public

Administration Program

Adviser: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

June, 2021. 122 Pages

Public policy goes through various changes in the historical process in terms of its scope, influence and actors. These changes are related to the redefinition of the powers and duties of the state and ensure that civil actors as well as official actors are effective in public policies. Non-governmental organizations are the most crucial tool of civil actors and the role of associations among these organizations is considered important. Due to political culture, powerful state perception and social structure it is noticeable that civil society cannot develop sufficiently and its civic space is limited in Turkey. This limitation is related to the fact that associations do not have an autonomous structure. In the study which includes qualitative research a detailed literature review of theses, books, articles, reports, and research written on this subject to examine the issue of the autonomy of associations in Turkey. National and foreign sources on public policy and the concept of civil society were discussed in detail. Following the literature review associations in Turkey were categorized according to their fields of activity and in-depth interviews were held with nine different association managers accordingly selected in this direction. In-depth interviews with open-ended questions were conducted online due to the pandemic. The phenomenological research method was used in the analysis of the data. The study results showed associations legal, financial, administrative and political autonomy is limited.

Keywords: Civil Society, Public Policy, Autonomy, Association, Turkey

GİRİŞ

Kamu politikası, en öz şekilde hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri şey olarak tanımlanabilir. Toplum ihtiyaçlarının karşılanması, problemlere çözüm üretilmesi ve geleceğe yönelik kararların alınması, kamu politikalarının temelini oluşturmaktadır (Dye, 2013:1). İdareye ilişkin eylemleri kapsayan kamu politikası, çeşitli aktörlerden meydana gelmektedir. Bu aktörler; resmi, sivil ve uluslararası olmak üzere üç grupta incelenmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2015:19). Küreselleşme olgusu, neoliberal politikaların etkisini artırması ve demokrasinin önem kazanması, sivil aktörler içerisinde yer alan sivil toplum kuruluşlarını önemli hale getirmektedir. Bu doğrultuda çalışma, sivil toplum kavramı ve sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır.

Sivil toplum kavramı, Batı kökenli bir kavramdır ve Batı'nın siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşümlerinden meydana gelmiştir. Sivil toplumla ilgili filozoflar, farklı düşünceler üretmiş ve sivil toplum kavramı günümüze ulaşmıştır. Günümüzde sivil toplum; devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı rolü üstlenen gönüllü ve rızaya dayalı, örgütlü bir sosyal yapıdır (Diamond, 1994:5-6). Sivil toplum kavramı, Türkiye özelinde de çalışılmakta, incelenmektedir. Türkiye'nin sivil toplum unsurlarını ve araçlarını Osmanlı Devleti'ne götürmek mümkündür. Osmanlı'daki millet sistemi, vakıflar ve dini kurumlar, sivil toplum unsurları olarak ele alınmaktadır. Devletin baskın rolü ve sivil alanın sınırlılığı Osmanlı devlet anlayışının temelini oluşturmaktadır ve bu durum Cumhuriyet Türkiye'si ile devam etmektedir.

Modern sivil toplum yaklaşımı, sivil toplum kuruluşlarının özerkliğe sahip ve özerkliğini kaybetmeden devlet ile bir ilişki halinde olmasını önemli bir koşul olarak görmektedir (Tuncel 2011:59-60). Türkiye'de sivil toplum kuruluşları incelendiğinde dernek faaliyetlerinin etkinliği dikkat çekmektedir. Literatürde derneklere ait çalışma ve araştırmalar bulunsa da özerklik alanındaki çalışmalar yetersiz kalmakta, konuya yönelik bütüncül bir yaklaşımı içermemektedir. Derneklerin özerkliğinin incelenmesi, konunun özgünlüğünü ortaya koyarken, literatürdeki eksikliği gidermeyi amaçlamaktadır. Derneklerin özerkliğinin ele alınabilmesi bakımından hukuki yapı, ekonomik kaynaklar, yönetim araç ve kapasitesi ve siyasi yapı faktörlerinin ele alınması gerekmektedir. Bu açıdan derneklerin özerkliği; yasal, mali, idari ve siyasi olarak kategorilere ayrılarak incelenmektedir.

Çalışma, derneklerin yasal, mali, idari ve siyasi özerkliğinin sınırlı seviyede olduğu ve sınırlılık seviyesinin derneklerin faaliyet alanlarına göre değiştiği varsayımına sahiptir. Bu kapsamda çalışmanın odaklandığı sorular: “Türkiye’de dernekler özerk midir?” , “Dernekler yasal, mali, idari ve siyasi açıdan özerkliği ne seviyededir?” , “Derneklerin özerk bir yapıya sahip olmasına/olmamasına neden olan unsurlar nelerdir?” şeklindedir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu politikası kavramıyla ilgili teorik bilgilere yer verilmektedir. İkinci bölümde sivil toplum kavramına ve Türkiye’de sivil toplum unsurlarına dair gerekli bilgiler ifade edilmektedir. Üçüncü bölümde araştırmanın sorusu, amacı ve yöntemi ile araştırmanın örnekleme, veri toplama araçlarına ve verilerin analizine değinilmektedir. Dördüncü bölümde derneklerin yasal, mali, idari ve siyasi özerkliğine dair bulgulara yer verilerek ve beşinci bölümde derneklerin özerkliğini sınırlandıran unsurlar ifade edilmekte, bu sınırlılıkların aşılmasına yönelik öneriler sunulmaktadır.

1. BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI: KAVRAMLAR, TARİHSEL SÜREÇ VE AKTÖRLER

1. KAMU POLİTİKASI: TEMEL KAVRAMLAR

1.1. SİYASET KAVRAMI

Siyasetin tarihi, insanlık tarihi ile eşdeğerdir. İnsan unsurunun kaçınılmaz bir pratiği olarak siyaset üzerine çeşitli olumlu ve olumsuz yaklaşımlar yer almakta, kavrama dair literatürde ortak bir tanım bulunmamaktadır. Siyasete ilişkin çeşitli yaklaşımlar mevcuttur, bu yaklaşımlara göre siyaset; devleti yönetme etkinliği, iktidarı kullanma gücü, güvenlik ve faydaya dayalı zorunlu organizasyon, kamusal fayda amaçlı faaliyetler ve uzlaşma-çatışma aracı olmak üzere farklı biçimde yorumlanabilmektedir. Siyasetin kökeninin seyislikten yani at idare etmekten geldiği düşünüldüğünde, yönetimle olan ilişkisi göze çarpmaktadır. Bu bağlamda devlet yönetme etkinliği; insanın bencilliği ve doğası gereği kötü düşüncesinin bir parçası olarak iktidarı kullanma gücü, Hobbes'un otoriteye karşı korunma amacına yönelik güvenlik ve faydaya dayalı organizasyon, Platon'un idealar dünyası ve etik anlayışı çerçevesinde ortak amaç faaliyetleri, liberalizm ve faşizm bağlamında ele alındığında uzlaşmacı-çatışmacı yönü karşımıza çıkmaktadır (Taşkın, 2014:22-39). Siyaset kavramına ait farklı değerlendirmeler yer alsa da ortak olan siyasetin insan, devlet ve yönetim ile ilişkili olduğudur. Siyaset, insanların topluluk halinde yaşayabilme etkinliğinin bir parçası olarak ortak fayda ve uzlaşmaya dayalı yönetim sanatı olarak tanımlanabilir.

Siyaset kavramının, devlet olgusuyla ilişkisi dikkat çekmektedir. Devletin tanımı, yapısı ve görevleri üzerine ortak bir fikir birliği bulunmamaktadır. Devlet, insanlığın var olduğu andan

beri faaliyet gösteren bir organizasyon birimi olarak karşımıza çıkmakta, toplumun sosyal, kültürel ve ekonomik değişkenlerine göre kapsamı değişmektedir. Devlet, modern öncesi ve modern olmak üzere iki bölümde incelenebilir. Modern öncesi dönemde, devletin meşruiyetinin tanrı kaynaklı ele alındığı ve çeşitli mitlerle bu meşruiyetin güçlendiği görülmektedir. Avrupa’da kilisenin etkisi ve dinin siyasi-toplumsal alandaki gücü, Orta Çağ’ın önemli sembollerindendir. 12. yy’da kentlerde ticaretin canlanması, kentli nüfusun artması ve kentlerin güçlenmesi; feodalitenin yıkılışına ve dini kurumların otoritelerinin sarsılmasına neden olmuştur. Bu durum, mutlak ve bölünmez iktidar anlayışıyla modern devletlerin ilk aşamasını meydana getirmiştir. 16.yy’da ortaya çıkan modern devletlerin ilk aşaması, iktidarın kaynağının tanrıdan ve dolaylı temsilcisi olarak kraldan alınıp halka dayalı bir anlayışı simgeleyen Fransız Devrimi’ne kadar gitmektedir. Fransız Devrimi, iktidarın meşruluğunu ve egemenliğin halka ait olması düşüncesiyle modern devletin ikinci aşamasını ifade etmektedir (Arslanel ve Eryücel, 2011:2). Fransız Devrimi, siyaset kavramına ait otorite, iktidar, egemenlik ve meşruluk kavramlarının yeniden değerlendirmesine neden olmuştur. Demokrasinin modern bir yaklaşım olarak yorumlanmasına olanak tanıyarak, siyaset-yönetim ayrımı tartışılmaya başlamıştır. Bu durum, modern anlamda kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkış sürecini beraberinde getirmiştir.

1.2. SİYASET-YÖNETİM AYRIMI

Kamu Yönetimi disiplininin ortaya çıkışı ve sistematik olarak incelenme süreci göz önüne alındığında siyaset / yönetim ayrımı önemli görülmektedir. Kamu yönetimi, toplum tarafından devletin en görünür kısmı, faaliyetlerin yürütüldüğü alandır. Modern döneme kadar devletin görevlerinin sınırlı olması ve devlet-vatandaş arası sorumlulukların basit şekilde ele alınması nedeniyle kamu yönetiminin, sistematik olarak incelenmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Modern devleti meydana getiren aydınlanma düşüncesi, sivil toplum dinamikleri, toplumsal değişimler ve yeni ekonomik araçların etkisiyle devletin yetkileri genişlemiştir. Devletin faaliyet alanının genişlemesi, düşünür ve kralların bu alanda çalışma yapma ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaçlar, Avrupa’daki hükümetlerin halk desteğinden bağımsız olması ve diğer alanlara yönelme imkânı neticesinde kamu yönetimi alanıyla ilgili çalışmaların, Avrupa’da başlamasına neden olmuştur (Wilson, 1887:197-222). Kamu yönetimi disiplinin modern bir disiplin olarak

ortaya çıkış nedenleri, devletin genişleyen yetkileri ve Avrupa'daki siyasal, sosyal ve ekonomik değişimlerdir.

Kamu Yönetimi, 17. Yüzyıl'da Kameralizm çalışmalarına kadar dayanmaktadır. Kara Avrupası ülkeleri, toplumu yukarıdan aşağıya idare etmek veya değiştirmek amacı doğrultusunda ve yeni bir model kazandırma çabası içerisinde merkezi yönetimin güçlü olması adına çalışmalar yürütmüştür. Bu çaba, Almancada “Yönetim Bilimi” anlamına gelen Kameralizm çalışmalarıyla ön plana çıkmıştır. Kameralizm, devlet idaresinde bilginin değerli kabul edilmesi, incelenmesi ve bir sonuca varılmasını ifade eden düşünce sistemidir. Bu düşünce sistemi, modern kamu yönetimi anlayışını etkileyen bir pratiği meydana getirmiştir (Eryılmaz, 2012:33). Devletin idaresinde geleneksel yol ve yöntemlerin yetersizliği, alternatif yaklaşımların gelişmesine imkân tanımıştır. Bu alternatif yaklaşımlar Kamu Yönetimi, disiplini meydana getirmiştir. Wilson'ın “The Study of Administration” makalesine kadar, siyaset biliminin bir parçası konumunda olan kamu yönetimi, Wilson'ın makalesinde ayrı bir disiplin olarak ele alınmıştır.

The Study of Administration'da, kamu hizmeti sunulmasında, kamu yöneticilerinin rol ve görevleri önemli görülmektedir. Kamu hizmeti, kamu görevlileri tarafından sağlanan ve kolektif amaç taşıyan eylemler bütünüdür. Kamu görevlileri, kamu gücünü kullanmakla yetkili kişi şeklinde tanımlanmakta, kamu hizmeti sunumunda aktif rol oynamaktadır. Siyaset-yönetim ayrımı çerçevesinde kamu görevlilerinin görev ve yetkileri, devletin yetkilerinin genişlemesiyle değişiklikler meydana gelmiştir. Devletin görevlerine yönelik bu değişimler göz önüne alındığında siyaset, genel alanı kapsayan devlet faaliyetleri iken yönetim, devletin mikro faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu durumda siyaset, devlet adamının idare ise teknik memurun alanı olmaktadır. Kamu hizmetinin doğru şekilde halka ulaşması adına, siyasetçi ve kamu yöneticisi arasında roller keskin çizgilerle ayrılması ve memurların, geniş takdir yetkisini kullanarak hizmet üretmesi fikri ön plana çıkmaktadır (Wilson, 1887:197-222). Wilson, siyaset alanından bağımsız bir idare anlayışı ortaya koymakta, bu anlayışa uygun kamu yöneticisi profili çizmektedir. Kamu yöneticilerinin yalnızca bir faaliyet aracı değil, geniş inisiyatif almasına yönelik öneriler de sunarak siyaset-yönetim ayrımını belirginleştirmektedir.

Siyaset ve yönetim ayrımı incelendiğinde literatürde iki tür yaklaşım yer almaktadır: Anglo-Sakson Yaklaşım ve Kıta Avrupası Yaklaşımı. Anglo - Sakson yaklaşımı, Wilson'ın siyaset ve yönetim ayrımından yola çıkmaktadır. Siyaset ve yönetimin ayrı alanlara etki ettiği düşüncesinde, ABD Bağımsızlık Savaşı ve Amerika'nın siyasi dinamikleri etkili olduğu görülmektedir. Bireysel özgürlük alanının genişliği, ekonomide serbest piyasa eğilimleri, minimal devlet anlayışı ve kamu hizmeti sunumunda işletmecilik yaklaşımı, kamu personeline geniş yetki ve inisiyatif verilmesini desteklemektedir. Kıta Avrupası yaklaşımında ise siyasi ve idari rollerin farklılıklarının varlığı mevcuttur. Ayrıca siyaset alanının değerler alanı, yönetim alanının ise kamu faaliyetlerinin yürütüldüğü teknik alan olarak ele alındığı görülmektedir. Kamu yönetimi disiplini, iki farklı yaklaşım çerçevesinde değerlendirildiğinde Kıta Avrupası'nda siyaset bilimi ağırlıklı iken, Anglo- Amerikan ülkelerde yönetim ağırlıklıdır (Akbulut, 2005: 10-13). İki yaklaşım, kamu yönetimi disiplinin kurumsallaşma sürecinde yaşayacağı paradigma değişikliklerinin açıklanması adına, bir değerlendirme aracı olmaktadır. Kamu yönetimi disiplinin yaşadığı dönüşümlerin kökeninin, Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası yaklaşımına dayandığı görülmektedir. Wilson'ın kamu yönetimi disipline katkıları, makale dışında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanlığı döneminde de devam etmiştir. Başkanlığı döneminde meydana gelen 1. Dünya Savaşı'nın siyasi ve ekonomik etkileri, kamu yönetimi disiplinini de etkilemiştir.

Birinci Savaşı'nın ağır koşulları sonrası uygulanan yanlış para politikaları ve uygulanan laissez faire yaklaşımı, 1929 Ekonomik Krizinin yaşanmasına neden olmuştur. 1929 Ekonomik Krizi, kurumsallaştığı ve sarsılmaz bütünlüğe sahip olduğu düşünülen kapitalizmin, sanıldığı kadar güçlü temelleri olmadığını ortaya çıkarmıştır. Küresel krizin nedenleri değerlendirildiğinde devletin piyasada aktif rol alması fikri önemli görülmüş, sonrasında uygulanan Keynesyen politikalar doğrultusunda devlet düzenleyici rolü ile piyasada önemli aktör konumunda olması anlayışı ön plana çıkmıştır. Bu durum, kamu yöneticilerinin, siyaset ile ilişkili olmalarına neden olmuş, siyaset-yönetim birlikteliğini güçlendiren bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Devletin piyasada aktif rol alması anlayışı, 2.Dünya Savaşı'nın ağır ekonomik koşulları ile birleşince refah devleti anlayışı önem kazanmıştır. Refah devlet anlayışı, serbest piyasa başarısızlığı ve fırsat eşitliğinin sağlanamaması doğrultusunda gelirin adil dağılımı ve ekonomide devletin aktif rol oynamasını içermektedir. Refah devleti, II. Dünya Savaşı sonrasında işçi, işveren ve devlet

arasında hayat bulan bir uzlaşma sonucu ortaya çıkmıştır. Devletin görev ve sorumluluklarındaki bu değişim, siyaset-yönetim arasında ayrımın ortadan kalkmasını, kamu yönetiminin siyasetin bir parçası olarak ele alınmasını meydana getirmiştir. Siyaset-yönetim birlikteliği, 1970’lerdeki küresel krize ve yeni kamu yönetimi anlayışının güç kazanmasına kadar devam etmiştir (Aksoy, 1995:160). II. Dünya Savaşı ile 1980 arası dönemde, kamu yönetimi düşüncesi siyaset-yönetim ayrımı olarak incelendiğinde yönetim merkezli ele alındığı söylenebilir. Refah devleti anlayışı, ekonomide ve kalkınmada devlet planlamasının rolünü etkili kılarak Keynesyen politikaların başarılı şekilde uygulanacağı inancını pekiştirmiştir.

1970’lerde refah devletinin karşı karşıya kaldığı küresel kriz ve yüksek işsizlik, refah devleti anlayışına yönelik eleştirileri beraberinde getirmiştir. Refah devletinin serbest piyasa önünde engel olarak görülmesi ve durumun krize neden olduğu düşüncesi, devletin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesine neden olmuştur. Keynesyen müdahaleci devlet anlayışının etkinliğinin zayıflaması, devletin işlev ve görevleri üzerine tartışmalar yer alırken, süreç içinde devletin ekonomi ve sosyal refaha ilişkin fonksiyonlarının değişmeye başladığı görülmektedir. Refah devleti anlayışının yaşadığı krizler, 1970’lerde ortaya çıkan stagflasyon (enflasyon, ekonomik durgunluk ve işsizliğin aynı anda meydana gelmesi) sürecinde Keynesyen ekonomi politikasının yeterli çözümleri üretememesine yönelik sonucu ortaya çıkarmıştır. Bu durum, liberal eğilimlerin ekonomi politikalarına yön vermesi gerektiğini göstermiş ve refah devleti olgusunun sorgulanarak devlet anlayışının yeniden şekillenmesi sürecini hızlandırmıştır (Harvey, 2007:12-57). Devletin ekonomik alana müdahalesinde meydana gelen değişimler; devletin piyasadan çekilmesi ve kamu harcamalarının azaltılması düşüncesi, devletin verimli faaliyet göstermesi düşüncesiyle birleşince kamu işletmeciliği yaklaşımı ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası gelişen Yeni Kamu İşletmeciliği; serbest piyasa ekonomisine dayalı, kamu örgütlerini verimli hale getirmeye çalışan, kamu personeline yetki genişliği sağlayan ve müşteri odaklı yaklaşım olarak gelişmiştir. Devlet, özel sektör gibi etkin işlemesi gereken bir yapı olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu sektöründe özel sektör yönetim mekanizmaları ve tekniklerinin uygulanması yaklaşımıyla değerlendirilmiştir (Hood, 1995:96-107). Kamu sektöründe hizmet üretirken verimlilik, bürokratik kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çabalar ve devletin artan işlevlerine karşılık etkinliğinin de artırılması hedefi ön plana çıkmaya başlamıştır. “Devlet kötü, özel iyi”

düşüncesi, klasik bürokrasi anlayışının değişmesi ve etkinlik odaklı idare anlayışı Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkması, siyaset-yönetim ilişkilerine ait köklü değişimleri meydana getirmiştir. 1980’lerde Weberyen bürokrasi anlayışı neticesinde işleyen kamu yönetiminin artık işlevsel olmadığı düşüncesi, sınırlı ve etkin bir kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Kamu harcamalarının ve istihdamının azaltılması, özelleştirme, deregülasyon ve kamu hizmetleri sunumunda etkinlik çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı yaygınlaşmıştır. YKİ’nin yaygınlaşmasında kamu sektörüne yöneltilen eleştiriler, ekonomide teorik yenilikler ve özel sektörde meydana gelen değişimler rol oynamıştır. Bunun yanında, bilgi ve teknolojilerde yaşanan gelişmeler, küreselleşmenin hız kazanması, yönetim olgusu ve soğuk savaş döneminin sona ermesi ile kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi tartışmaları, siyaset-yönetim ayrımı tartışmalarını etkilemiştir. Bu gelişmeler, kamu yönetimi paradigma değişikliğinde önemli rol oynamıştır (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004:26-40). Demokrasi, küreselleşme ve yönetim kavramları ile kamu personellerine yetki ve inisiyatifin artırıldığı görülmekte, yetki genişliği ön plana çıkmakta, etkinlik ve verimlilik odaklı kamu yönetimi ele alınmaktadır.

Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak ele alınmasına dayanan tartışma, siyaset-yönetim ayrımıdır. Siyaset-yönetim ayrılığı veya birlikteliği, kamu yönetimi yaklaşımlarının çerçevesini oluşturmaktadır. Günümüzde bu tartışmalar değerlendirildiğinde net bir ayrım yapmak zordur çünkü devletin artan rol ve sorumlulukları, siyaset-yönetim ayrımını güçleştirmektedir. Siyaset-yönetim ayrımı, politikaya ait tarihsel bakış ve süreçten bağımsız ele alınamamaktadır. Bu bağlamda, politika kavramı, içeriği ve kamu politikası kavramının incelenmesi gerekmektedir.

1.3. POLİTİKA KAVRAMI VE KAMU POLİTİKASI

Politika kavramının tanımlanmasıyla ilgili literatürde çeşitli belirsizlikler görülmektedir. Bu belirsizlikleri incelediğimizde “politics” ve “policy” kavramlarının Türkçe ifade edilmesinde meydana gelen problemler göze çarpmaktadır. Bu durumun aşılması, kamu politikalarının doğru perspektifte değerlendirilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Politika, kavramı etimolojik açıdan incelendiğinde, farklı dil ve kültürlerden etkilenmiştir. Kökeni, Yunanca “politeia”ya dayanmakla birlikte, İngilizceye Fransızca sivil idare anlamına gelen “policie” kelimesinden girmiştir. Bu anlamda, modern dönemde politika, amaç ve hedefler doğrultusunda izlenilmesi gereken yöntem ve eylemler olarak tanımlanabilir (Stacey ve Mowles, 2016:7). Politika sözcüğünün kökenine baktığımızda ise, kente ait eylemler anlamına gelen “polis” kelimesi karşımıza çıkmaktadır. Türkçeye şehir veya kent devleti olarak çevrilen “polis”in Antik Yunan’da erdemli siyasal toplum düşüncesi olarak kavramsallaşması ve diğer kent devletlerine göre ekonomik, siyasal ve düşünsel yönü, kent devletinin ötesinde anlam kazanmasına olanak sağlamıştır (Ağaoğulları, 2013:11-12). Politika sözcüğünün kavramsal ve etimolojik yönü göz önüne alındığında Türkçede iki farklı anlam ile kullanılmaktadır. Birincisinde bahsedilen siyaset, ikincisinde ise kamu politikasıyla doğrudan ilişkili olarak sistematik biçimde izlenilen yol ve yöntemler olarak ifade edilmektedir.

Avrupa’daki akademik çalışmalarda, siyaset ve yönetime ilişkin anlamında “politics”, izlenilen yol ve yöntemler anlamında ise “policy” kelimeleri kullanılmaktadır. “Politics” siyasetin kurum, aktör ve araçları aracılığıyla devlet olgusuyla ilişkisini ifade ederken, “Policy” yalnızca siyaset alanıyla sınırlı kalmamakta, genel bir alanı ifade etmektedir. Avrupa kökenli kavramın, Türkçeye çevrilmesi ve kullanılması ile birlikte tanımlama problemini meydana getirmiştir. Siyaset ve politika kelimelerinin birbiri yerine kullanılmaları, eş anlamlı görülmeleri başlıca problemlerdendir. Bu duruma çözüm olarak Türkçede politika kavramının belirli amaçları gerçekleştirmek için planlı bir şekilde oluşturulan ve yürütülen, planlı faaliyetler bütünü olarak tanımlanan “siyasa” kavramının kullanılması önerilmektedir. Siyasa kelimesi, bazı araştırma, kitap ve makalelerde kullanılsa da yeterli düzeyde yaygınlaşmadığı görülmektedir (Türk, 2011:6-7). Kavram karmaşasının aşılması, kamu politikaları disiplininin tanımlanmasını kolaylaştırıcı bir etmen olarak görülmelidir. Bu çalışmada politika, sistematik faaliyetler bütünü anlamıyla “policy” kelimesinin ifade ettiği şekilde kullanılmaktadır.

Kamu Politikası kavramına ait literatürde ortak bir tanımlama olmamasına karşın, en yalın şekilde, hükümetin uyguladığı politikalar bütünüdür. Bu politikalar, hükümetin yapmayı tercih ettiği eylemler kadar, yapmayı tercih etmediği eylemleri de kapsamaktadır (Dye, 2013:1). Dye’ın hükümetin tercih ettiği ve tercih etmediği eylemler olarak tanımladığı kamu politikası

kavramının sistematik olarak incelenmesi ve ele alınmasında Lasswell'in önemli katkıları olmuştur. Laswell'in de kamu politikalarını hükümet kararları olarak tanımlamasının ötesinde ayrı bir bilim alanı olarak incelemesi, kamu politikaları disiplinine yönelik ilgi ve çalışmaları artırmıştır (Howlett, 2011:15-18). Dye'in tanımı, dar bir kamu politikası alanını ifade etse de tercihler kadar, tercih edilmeyenleri de politikanın bir parçası olarak kabul etmesi bakımından önemli görülmektedir. Bunun yanında, Laswell'in kamu politikası disipliniyle ilgili ilk sistematik ve bilimsel çalışmaları yapması, disiplinin tanımlanması ve gelişimiyle ilgili kritik bir basamağı işaret etmektedir.

Kamu politikası, bir amaç doğrultusunda belirlenen kararların uygulanması sürecini ifade eder. Süreç, politikaları meydana getiren problemlerden başlayarak sonuçların değerlendirilmesine kadar devam etmektedir. Sürecin başlangıç noktası, var olan bir probleme dayanır. Bu problemin etkisini azaltmak veya ortadan kaldırmak amacıyla politika aktörleri, birçok karar almak durumundadır. Bu durum, kamu politikasının bir dizi kararları içerdiğini göstermektedir (Jenkins, 1978:88-92). Alınan kararların, probleme çözüm üretebilmesi ve doğru uygulanabilmesi için amaca uygun olması gerekmektedir. Amaç ve hedeflerin, tek bir politika aktörü tarafından gerçekleştirilmesi güçtür, bu durum kamu politikalarında birçok politika aktörünün yer almasına neden olmaktadır (Anderson, 2011:3-6). Kamu politikaları, devletin hukuki otoritesi ilgili ve yetkili kamu görevlileri aracılığıyla uygulanabilmektedir. Uygulanan her türlü işlem ve kararların meşruluğu, hukuki dayanağa sahip olmasına bağlıdır (Akdoğan, 2011:75-77). Kamu politikasında var olan problemin, politika aktörleri tarafından hukuki normlara uygun şekilde üretilen eylemler süreci doğrultusunda ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Politikaların hedef ve amaçlara uygun sonuçlar üretebilmesi, politika sürecinde aktörlerin izledikleri yol ve yöntemlerin işlevi ile ilişkili görülmektedir.

Kamu politikası, siyasi araçlar içerisindeki politika aktörlerinin, siyasi sistemin dışında üretilmesine ihtiyaç duyulan kamusal eylemleri kapsamakta ve bu eylemlerin nasıl ürettiklerini açıklamayı amaçlamaktadır. Kamu politikası alanındaki çalışmalar, karar alma ve uygulama süreçlerinin nasıl işlediğini, toplumların uygulanan politikaları hangi amaç ve neden tercih ettiklerini ve politika sonuçlarının yer ve zaman gibi çeşitli değişkenlere göre gösterdiği değişiklikleri açıklamayı hedefler. Kamu politikası alanı, geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Kentlerden ulus devletlere, ulus devletlerden uluslararası sisteme kadar bir bütün halinde siyasi sistemin işleyişini içermektedir. Kamu politikasının çok yönlülüğü ve nüfuz alanının genişliği, kamu politikası-siyaset bilimi ilişkisini güçlendirmektedir. Siyaset biliminde temel politikalar olan sağlık, eğitim, enerji vb. alanlar, yönetim bilimi olarak kamu politikasının da başlıca inceleme alanlarıdır. Bu alanlar, çeşitli temsilcileri, bürokratları, politikacıları, çıkar ve baskı grubu üyelerini, sivil toplum kuruluşu üyelerini, kamu politikaları sürecinin önemli bir aktörü konumuna getirmesine imkânı tanımıştır (John, 2017:1-3). Bu bağlamda, kamu politikası, belirlenen ve uygulanan politikaların hangi nedenle, kim tarafından, nasıl ve hangi yöntemlerle yapılacağına incelenmesidir. Bu inceleme, kamu politikası kavramının siyaset biliminin bir alt alanı olarak görülmesi gerektiği tartışmalarını da beraberinde getirmektedir.

Politika, toplumun her alanıyla ilişkilidir, her eylem politikanın bir parçasıdır. Bu durum, kamu politikalarının özellik ve alanlarını genişletmektedir. Kamu politikaları; aktörler, modeller ve süreç olarak çok değişkenli bir alandır. Bu anlamda birçok özellikleri içermektedir. Kamu politikasının özelliklerini şu şekilde sıralanabilir (Anderson, 2011:6-8):

- Kamu politikaları, problemlerin çözülmesine odaklanmaktadır. Uygulanan karar ve eylemlerin istenilen amaçlara ulaşabilmesi adına sistematik olması gerekmektedir.
- Kamu politikası oluşturulurken var olan bir problem ve problemin politika aktörleri tarafından gündeme gelmesi gerekmektedir. Kamu politikasının oluşturulması; vatandaşlar, kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve kamu yöneticilerinin aktif rol oynadığı süreci ifade etmektedir.
- Kamu politikaları, çözümü hedeflese de sonuçlar olumlu olmayabilir. Olumlu sonuçlar kadar, olumsuz sonuçlar da kamu politikasının bir parçasıdır. Kamu politikası, sonuçtan ziyade sürecin kendisidir.
- Sorunların çözülmesine yönelik alınan ve uygulanan her türlü kamu politikası, hukuki olmalıdır. Bu durum meşruluğunu güçlendirdiği gibi, yaptırım gücünü de artırmaktadır.

Kamu politikası, dinamik bir yapıya sahiptir. Siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelerden etkilenebilmektedir. Kamu politikasını etkileyen unsurlar incelendiğinde; seçimlerden sonraki siyasi değişiklikler; iş piyasasını etkileyen işsizlik ve enflasyon oranlarındaki değişiklikler; genel vergilendirme ve kamu harcamalarını içeren bütçe değişiklikleri, nüfus dinamiklerini ve toplumu etkileyen demografik değişiklikler ve küreselleşme neticesinde gelişen teknolojiler

gibi değişiklerden etkilenmektedir (Bardach, 2012:18).

Kamu politikası kavramı; kamu ile ilgili alınan tüm karar ve uygulamaları içerir. Bu karar ve uygulamalar göz önüne alındığında, kamu politikasına ilişkin genel bir çerçeve oluşturmak gerekmektedir. Bu çerçeve, üç politikadan meydana gelmektedir (Birkland, 2016: 8-9):

- Var olan problemlerin ortadan kaldırılması ve azaltılmasına yönelik oluşturulan politikalar,
- Kamu adına uygulanan politikalar,
- Ortak bir hedef ve amaç doğrultusunda gerçekleştirilen politikalar,

Kamu politikaları belli bir takvim diliminde belirlenen ve uygulanan politikalar olması dolayısıyla, hükümetin ve diğer politika aktörlerinin yaklaşımına göre değişiklik gösterebilir. Kamu politikası, üst bir şemsiyeyi ifade eder. Sağlık politikası, eğitim politikası, güvenlik politikası vb. kavramlar, bu şemsiyenin içinde yer almaktadır. Kamu politikası kavramının kapsadığı bu geniş alan, kavramın bağlamı ve tarihsel gelişimi ile doğrudan ilgilidir.

2. KAMU POLİTİKASI BAĞLAMI VE TARİHSEL SÜRECİ

2.1. KAMU POLİTİKASI BAĞLAMI

Toplumda var olan problemlerin minimize edilmesine yönelik uygulamalar, ülke ve toplumların özelliklerine göre değişebilmektedir. Kamu politikalarının, toplumdan bağımsız olarak ele alınabilmesi güçtür, bu yüzden kamu politikalarının bağlamı, toplum değerlerinden, ekonomik verilerden, siyasal kültürden ve sosyal çevreden oluşan bir bütündür.

Kamu politikalarının bağlamı, dört alt başlık ile genel manada ele alınabilir: Tarihsel bağlam, çevresel bağlam, ideolojik bağlam ve kurumsal bağlam. Öncelikle kamu politikalarının bilimsel araştırma ve veriye dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde ele alınması, tarihsel bağlamı olarak ele alınmaktadır. İkinci olarak politikaya ilişkin demografik veriler, ekonomik yapı ve sosyoekonomik değişkenleri içeren çevresel bağlamdır. Bu değişkenler aynı zamanda ideolojik

bağlam ile de ilişkilidir. Çevresel bağlamı oluşturan unsurlardan siyasal kültür, ideolojik bağlamın temel belirleyicilerindendir. İdeolojik bağlam, devlete ve yönetime ilişkin yaklaşımları içermektedir. Devletin tanımı, işleyişi ve kurumları, siyasi partiler, siyasal kültür gibi unsurlar, ideolojik bağlamı meydana getirir. Örneğin, minimal devlet anlayışına sahip liberal ideoloji ile işçi sınıfı iktidarını arzulayan Marksist ideolojinin kamu politikalarına yaklaşımı farklıdır. Son olarak karşımıza kurumsal bağlam çıkmaktadır. Kurumsal bağlam, devletin yapı ve işleyişini içermektedir. Örneğin, parlamenter sisteme sahip bir yönetimde meclis ve yasama kamu politikalarında aktif rol oynarken, başkanlık sisteminde yürütmenin buradaki yetki ve sorumluluğu daha fazladır (Anderson, Brady, ve Bullock, 1984:8-16). Kamu politikalarının dört başlıkta toplanılan bağlamı incelendiğinde; kamu politikalarının devletin yapısına ve işleyişinden, topluma ait verilerden ve toplumun siyasal değerlerinden oluşan unsurlar bütünü olduğu görülmektedir.

Politika yapım süreci, dış etmenlerin ve kamu politikaları bağlamının bir parçasıdır. Kamu politikalarının içerisinde bulunduğu dış etmenler birçok unsuru içermektedir. Demografik veriler, coğrafi özellikleri, iklim ve doğal kaynaklar, etnik-kültürel değerler, ekonomik yapı ve siyasal kültür, bunların başında gelmektedir (Anderson, 2011:40). Toplumun, siyasete bakışının ve toplum değerlerinin bütününe kapsayan siyasal kültür, kamu politikaları bağlamının en önemli noktasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede kültür, topluma ait değerler bütünüdür. Toplumsal yaşamın içerisinde etkili olan bütün norm ve değerler, kültürün bir parçası konumundadır. Siyasal kültür ise kültürün alt alanlarından bir tanesidir. Toplumun devlete ve yönetime ilişkin sahip olduğu değerler toplamı, siyasal kültür olarak tanımlanabilir. Bu değerler, devlet olgusuna bakış, siyasi parti ve aktörlerin yapısı, idare biçimi ve sistemi vb. olmak üzere yönetimle ilgili her türlü tutum ve yaklaşımı içermektedir. Bireylerin ve toplumsal grupların, siyaset biçim ve pratikleri, değer ve sembolleri, inançları siyasal kültürü meydana getirmektedir (Heywood, 2019:290). Problemlerin ortadan kaldırılmasına veya ortak amaç doğrultusunda uygulanan kamu politikaları, her toplumda aynı karşılığı vermeyebilir. Bu durum, devletin yapı ve işleyişiyle ilgili olduğu kadar, siyasal kültür ile de ilgilidir.

Siyasal kültür değişkenlerini meydana getiren sosyal olgular ile politik olgular arasında ilişki bulunmaktadır. Siyaset, hem ayrı ayrı bireyler, hem de genel manada toplumsal faaliyet

alanıdır. Bu durum, kamu politikalarında toplumun ve toplum unsurlarının ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Bu etkiler, şu şekilde sıralanabilir (Heywood, 2019:277):

- Topluma ait maddi kaynaklar ve manevi gücün adil dağılımı, devletin meşruluğunu güçlendirir, kamu politikalarının uygulanmasında kolaylaştırıcı rol oynar.
- Toplum, siyasetin temel aktörüdür. Bu yüzden, politika aktörlerini, toplumsal grupları, sivil toplum kuruluşlarını etkileme gücü bulunur.
- Vatandaş talep ve beklentilerindeki değişimler, siyasal reform ve farklılıklara neden olur.
- Siyasetin yapısı ve işleyişi, birey davranışları ile şekillenir.

Toplum yapısı ve değerlerinin yanında ekonomik veriler de kamu politikalarını etkilemektedir. Kamu politikalarını bilimsel olarak ortaya çıkaran tarihsel olay, sanayi devrimi ve kapitalizmdir. İşçi-işveren-devlet arasındaki gerilimlerin çözülmesi adına kamu politikalarının oluşturulduğu düşünüldüğünde ekonomik sistemin etkisi göze çarpmaktadır (Anderson, 2011:44). Toplumsal ve siyasal alanda etkili olan siyasal kültür, ekonomik sistem ve tarihsel olaylar, kamu politikalarının bağlamını etkilemekte ve dönüştürmektedir. Bu etki ve dönüşümü ele almak adına kamu politikalarının tarihsel gelişimi incelenmelidir.

2.2 KAMU POLİTİKASI: TARİHSEL VE KURAMSAL GELİŞİMİ

Kamu politikasının tarihinin nereye dayandığı tartışılmakta ve ilk örnekleriyle ilgili net bir bilgi ve kabul olmamakla birlikte, kamu politikasına ait bilimsel çalışmalar, 1950’lileri yıllarda sosyal bilimci Lasswell’in araştırmalarına dayanmaktadır (Birkland, 2016:7-8). Bilimsel yöntemlerle Laswell’e dayandırılan kamu politikaları disiplininin, ilk medeniyetlere kadar uzandığı görüşüne sahip çalışmalar da bulunmaktadır.

Kamu politikası, toplum beklentilerini karşılamak amacıyla üretilen politikalar bütünüdür. Kamu politikasını, bilgi ve danışmaya dayalı alan çerçevesinde ele aldığımızda, kavram eski dönemlere dayanmaktadır. Modern öncesi dönemde devlet-vatandaş ilişkisinin sınırlı olması göz önüne alıp değerlendirildiğinde, devleti yönetenlerin doğru karar verebilmeleri adına yönetime ilişkin bilgi ve donanımına sahip olması gerekmektedir. Bu bilgi, donanım ve danışma işlevi, kamu politikalarının ilk örneği olarak görülebilir (Akdoğan, 2012:3). Bu düşünceden

yola çıkarak kamu politikaları üç döneme ayrılarak incelenmektedir: Modern öncesi dönemde danışmanlık aracı, Aydınlanma hareketi ve sanayi devrimi sonrası bilime dayalı yönetim anlayışı, 2.Dünya Savaşı sonrası bilimsel veri ve analize dayalı kamu politikası. Modern öncesi dönem, hükümdara danışman işlevi gören yönetici kadrosunun bir kamu politikası örneğini yansıttığını ileri sürmektedir. Aydınlanma Hareketi ve Sanayi Devrimi sonrası, bilgiye dayalı yönetim anlayışı ve işçi-işveren talep-arz sorunu çözümünde planlamanın gerekliliği, bilime dayalı tekniği zorunlu kılmıştır. 2.Dünya Savaşı sırasında uygulanan teknik veri ve bilgilerin, kamu yönetiminde uygulanması gerektiği fikri yatmaktadır (Dunn, 2016:40-41).

2.2.1. Danışmanlık Aracı Olarak Kamu Politikası

Devlet, bireylerin ihtiyaçlarını gidermeyi amaçlayan organizasyon biçimidir. İnsanoğlunun toplumda örgütlü ve organize yaşamaya başlaması, devlet kurumunu yaratmıştır. İhtiyaçların karşılanması için bir yönetici ve organizasyon birimi gerekliliği, yöneten-yönetilen ilişkisini meydana getirmiştir. Yönetenlerin, daha iyi bir idare anlayışı, toplumsal problemlerin azaltılması ve iktidarın devamlılığı açısından çeşitli düşünceleri yanında bulundurdıkları, onların fikirlerinden yararlandıkları görülmektedir. Bu fikirler, bir danışmanlık aracı olarak kamu politikalarının ilk örneği görülebilir. Tarihteki ilk yazılı kanun olan Hammurabi Kanunları, Konfüçyüs, Cicero ve Platon gibi düşüncelerin yöneticilerle ilişkisi bu bağlamda değerlendirilebilir. Düşüncelerin, toplum ve yönetimle ilgili fikirlerini, yöneticilere sunması, rehberlik etmesi, kamu politikaları kapsamında ele alınabilir (Dunn, 2016:34-35). Danışmanlık faaliyetinde bulunan düşüncelerin, devlet yönetiminde yöneticileri etkilediği bilinmektedir. Bu doğrultuda, Hammurabi Kanunlarının hukuk disiplini içerisindeki önemi, Konfüçyüs öğretisinin devlet idaresindeki etkisi, Cicero'nun Roma Hukuku'na katkısı ve Platon'un siyaset ve devlet kavramlarına etkisi incelendiğinde, modern devletlere kadar kamu politikasının danışmanlık işlevi olarak etkin faaliyet gösterdiği görülmektedir.

2.2.2. Yönetimde Rasyonalite ve Kamu Politikası

Aydınlanma düşüncesi, Orta Çağ'a ait dogmalara ve ritüellere karşı, Reform ve Rönesans'ın etkisiyle rasyonalite, bireyin özgürleşmesi ve laik yönetim iddiasını içermektedir. Aydınlanma Çağında Avrupa, insanın rasyonel hareket eden bir varlık olduğu kabul ederken, Pozitivizm

düşüncesiyle doğru ve geçerli bilginin tek kaynağının akıl olduğu düşüncesini taşımaktaydı (Ross, 2008:214). Aydınlanma öncesi din temelli iktidar ve otorite, dünyevi düşüncelerle ilişkili olacak şekilde akıl ve mantık üzerine yeniden inşa edilmekteydi.

Aydınlanma düşüncesi, dinde reform hareketi, bireyin yeniden inşa edilmesine bağlı Rönesans düşüncesinin etkili olduğu modern devlete kadar yönetimin, hükümdarların otoritesiyle sınırlı olduğu görülmektedir. Modern devletlere kadar iktidarın hükümdar, prens ve dini otoriteler ile sınırlı olması, yanındaki yöneticilerin dar alanda faaliyet göstermesi neden olmaktaydı. Ayrıca bu durum, evrensel ve kalıcı kamu politikalarının oluşturulmasını güçleştiren temel unsurdu (Wagner, 2006:32). Ulus devletin konumunu güçlendirme düşüncesi, merkezi otoritenin idari, mali ve siyasi anlamda sağlamlaştırılması inancı, idareye ilişkin planlama ve ulusal bütünlük arzusu kamu politikalarının geliştirilmesine imkân tanıdığı görülmektedir.

Aydınlanma düşüncesi, sanayi devrimi ve kapitalizm, kamu politikalarının bilimsel tekniklerle ele alınması ve uygulanması sonucunu beraberinde getirmiştir. Aydınlanma düşüncesinin meydana getirdiği düşünsel çerçeve, bilgi ve rasyonaliteye önemi ön planı çıkarmıştır. Sanayi Devrimi ile köyden kente göç, nüfus artışı, okuryazarlığın yaygınlaşması, bilginin geniş tabanlara yayılması, kapitalizmin yarattığı olumsuzluklar, salgın hastalıklar ve geniş toplumsal grupları daha iyi idare edebilmek adına bilimsel veri ve istatistikten faydalanma kaçınılmaz duruma gelmiştir (Ross, 2008:209). Bu değişimler, öncesinde yönetimin sınırlı sayıda insanın hâkim olduğu yapıdan, farklı toplumsal gruplara ve halka doğru bir dönüşümü de etkilemiştir. Bilginin aktarıldığı merkezlerin değişmesi, karmaşık bir bilgi sürecini meydana getirmiş, bu durum bilgilerin sistematik şekilde ele alınmasını, uygulanmasını ve değerlendirilmesinin gerekliliğini doğurmuştur (Fischer, 2003:2). Bilgi ve veriye dayalı yönetim anlayışının önem kazanmasında Avrupa'daki siyasi, sosyal ve ekonomik değişimlerin etkisi olduğu kadar, doğa bilimler alanında uygulanan yöntemlerin sosyal bilimler alanına da uygulanabileceği düşüncesi de etkili olmuştur.

2.2.3. Kamu Yönetimi Bilimi, Yeni Sağ Yaklaşımı ve Kamu Politikası

Yönetimde bilimsel yöntemlerin kullanılmasında, kamu politikası araçlarını ve sosyal bilimlerin tekniklerini yönetimde uygulanmasına İlerici Hareket üyesi ve Amerikan Başkanı

Woodrow Wilson'ın önemli katkıları olmuştur. Bu durum, 1.Dünya Savaşı'nda bilimsel verilerin uygulanması ve analizi yönünde çalışmalarda görülmektedir (Fischer, 2003:2). 20 yüzyılda doğa bilim uygulamalarının, sosyal bilimlerde uygulanabileceği yönünde görüşlerin etkisi, 1929 ekonomik buhranı neticesinde ekonometri biliminin sağladığı başarı, II. Dünya Savaşı'nda, askeri anlamda uygulanan yöntem ve tekniklerin kendilerine savaş sahasında üstünlüğü sağlaması, bilimsel verilerin kullanılmasının yönetimin bütün mekanizmalarında uygulanabileceği düşüncesini meydana getirdi (Wagner, 2008:602-604). Bu bağlamda kamu politikalarında ilk bilimsel ve sistematik çalışma, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda Lerner ve Lasswell tarafından kaleme alınan "The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method" yazınıdır. Çeşitli açılardan siyaset bilimi Lasswell'in yaklaşımı ile başka bir vizyon oluşturmuştur (Smith ve Larimer, 2009:6-10).

Kamu politikası disiplini aynı zamanda bazı problemlerle de karşı karşıya kalmaktaydı. Kamu politikasının sayısal verilere dayanmasıyla alakalı olarak en önemli sorunlardan bir tanesi, hesaplanamayan sosyal ve siyasal değişkenlerdi. Hesaplamaya katılmayan veriler arasında Amerika'nın Vietnam işgalinde, Vietnamlıların bölgelerini savunmak için gösterdikleri cesaret ve motivasyon, Amerikalı askerlerin bölgenin iklim şartlarına alışkın olmaması gibi unsurlar bulunmaktaydı (deLeon ve Vogenbeck, 2007:7). Hesaplanması güç faktörler, refah devleti krizi, küreselleşme ve 1970 sonrası yeni sağ odaklı değişimler, kamu politikalarının da yönünü değiştirdi. 80 ve 90'lı yıllarda kamu politikası, devletin küçültülmesi ve işlevlerinin azaltılması görüşünü savunan neo-liberallerin eliyle yeniden şekil değiştirmeye başlamıştı. Devletler, ulusal ve uluslararası arenada göç, salgın hastalıklar, afet ve yoksulluğu önleme çalışmaları, küresel ısınma gibi önceden aşına olmakla beraber devasa boyutlarıyla ilk kez karşılaştıkları bu tür sorunları çözüme kavuşturmak adına kamu politikasından yararlanmak yoluna gittiler (Akdoğan, 2012:19). Doğa bilimleri yöntemlerinin, sosyal bilimlere uygulanmasında sonuçlarda meydana gelen farklılık, kamu yönetimi ve kamu politikasına yönelik bilimsel verilerin etkisini tartışmaya açsa da devletin ve toplumun ihtiyaçları, kamu politikalarında bilimsel veri ve metotları zaruri kılmıştır. Teknolojinin gelişmesi, küreselleşme ve yönetim olgusu da kamu politikalarında bilimsel yaklaşımları olumlu etkilemiştir.

Kamu politikalarının Türk idare tarihindeki rolü, kamu politika aktörlerinin ve daha sonra

Türkiye’de sivil toplumun rolüne ilişkin meselelerin anlaşılması bakımından önemli görülmüştür. Bu doğrultuda Türk idaresinde kamu politikası, tarihsel kaynaklar ve danışmanlık görevi gören düşünürler bağlamında ele alınacaktır.

2.3. TÜRK İDARE TARİHİNDE KAMU POLİTİKASI

Kamu politikası çalışmalarının ortaya çıkışı örgütlü ve işbirliğine dayalı toplum yapısı ile başlamıştır. Bu düşüncede, kamu politikası düşüncesinin ve danışmanlık uygulamasının etkili olabileceği öne sürülmektedir. Danışmanlık alanı olarak kamu politikaları, Türk idare tarihinde önemli görülmektedir. Çünkü Türk idare tarihi, uzun geçmişe ve köklü bir mirasa sahiptir. Bu geçmişin sahip olduğu idare geleneği ve pratikler, köklü medeniyet anlayışının temel göstergelerinden birisi haline gelmiştir. Bu doğrultuda kamu politikaları bağlamında Türk idari tarihinin ilk örnekleri olarak aşağıdaki metinler gösterilebilir (Yıldız, Babaoğlu ve Şahin, 2016:136-145):

- Orhun Yazıtları (8. Yüzyıl)
- Yusuf Has Hacı- Kutadgu Bilig (11. Yüzyıl)
- Nizâm-ül Mülk- Siyasetnâme (11. Yüzyıl)
- Koçi Bey- Koçi Bey Risalesi (17. Yüzyıl)
- Kâtip Çelebi- Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar (17. Yüzyıl)
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa- Devlet Adamlarına Öğütler (18. Yüzyıl)

Eserler incelendiğinde, Türklerin geniş bir coğrafyada, farklı dinsel ve kültürel etkileşimin yer aldığı toplumları idare ettiği görülmektedir. Farklı milletleri ve inanışları, adalet mottosuyla idare eden Türk devlet anlayışı, kamu politika örneklerinin kapsayıcılığını ve aynı zamanda nüfuz gücünü de göstermektedir.

BELGE TÜRÜ	YAZAR	KONU	İNCELENEN ÖRNEK
<i>Adaletnâme</i>	Hükümdar/ devlet adamı	-Devletin varlık nedenleri -Devletin temel felsefesi -Aykırı uygulamaların düzeltilmesi	Orhun Yazıtları
<i>Nasihatnâme/ Siyasetnâme</i>	Hükümdarın danışmanı, devlet adamı, bilgin	-Hükümdarın nasıl davranması gerektiği	Orhun Yazıtları, Kutadgu Biliğ, Siyasetnâme
<i>Layiha – Risale</i>	Hükümdarın danışmanı, devlet adamı, bilgin	-Devletin sorunlarının neler olduğu ve nasıl çözüleceğine ilişkin öneriler	Kutadgu Biliğ, Siyasetnâme, Koçi Bey Risalesi, Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar, Devlet Adamlarına Öğütler

Tablo 1: Türk İdare Tarihinde Kamu Politikası İncelemesi (Yıldız, Babaoğlu ve Şahin, 2016: 136-145)

Türk idare tarihinde danışmanlık aracı olarak kamu politikalarının siyasetnâme, adaletnâme veya risale özelliği taşıdığı görülmektedir. Hükümdar veya hükümdar danışmanı tarafından yazılan bu eserler, devletin temel varlığı ve felsefesine, yönetici erdemlerine, idare sorunları ve çözümlerine odaklandığı görülmektedir.

Kamu politikaları; kavramı, bağlamı ve tarihsel gelişimi ele alındığında politikaların oluşturulması ve uygulanması süreci önemli hale gelmektedir. Bu doğrultuda kamu politikası aktörlerini ele almak, kategorize etmek gerekmektedir.

3. KAMU POLİTİKASININ AKTÖRLERİ

Kamu politikaları oluşturulurken problem tespiti, uygulanacak yöntem ve değerlendirme sürecinde birçok aktör rol oynamaktadır. Aktörler, kamu politikalarına doğrudan veya dolaylı nüfuz edebilmektedir. Kamu politikalarının çok aktörlü yapısı, disiplinin toplum ve devlet açısından önemini göstermektedir. Aktörlerin kamu politikasındaki rolü ve etkisinin doğru incelenmesi adına, kamu politikası aktörleri üç grupta ele alınmaktadır: Resmi aktörler, gayri-

resmi (sivil aktörler) ve uluslararası örgütler (Yıldız ve Sobacı, 2015:19). Çalışmada gayri resmi aktörler ifadesi yerine, çalışmanın içerik ve kapsamına daha uygun düşeceğinden sivil aktörler ifadesi kullanılmaktadır.

3.1. RESMİ AKTÖRLER

Devletin yasallığı, otoritesi ve meşruiyeti, kamu politikası oluşturulması ve uygulanmasında resmi aktörleri doğrudan sürecin parçası yapmaktadır. Kamu politikalarında resmi aktörler; yürütme ve bürokrasi, parlamento ve yargı kurumlarından meydana gelmektedir (Çevik ve Demirci, 2012:35-51) .

Yürütme organı, hükümet sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Yürütme, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan meydana gelirken, başkanlık sisteminde devlet başkanı ve bakanlardan oluşmaktadır. Yürütmenin yapısı, kabine sayı ve üyeleri, bakanlık yapısı ve çeşitleri, sistemden sisteme farklılık göstermektedir. Hükümet sistemleri aynı olmasa da yürütme organı çeşitli aktörlerden oluşan bir bütündür. Yetki ve görevlerine anayasadan alan yürütme ve uygulayıcısı durumunda olan bürokrasi, kamu politikası oluşturulması ve uygulanmasında faaliyet gösteren temel unsurdur. Kamu politikalarının hem oluşumunda, hem de uygulanmasında birçok aktör rol oynasa da en belirleyici konumda yürütme erki bulunmaktadır (Knill ve Tosun, 2012:55-56). Yönetim açısından bakıldığında her türlü kamu kuruluşunun yapı ve işleyişi yürütme organı içinde faaliyet göstermektedir. Yürütme organı, kamu hizmeti sunumundaki görev ve yetkilerini, yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir biçimde örgütlenen, bürokrasi aracılığıyla yerine getirmektedir. Bürokrasi, siyasi sistemin bir parçası olan idari yapıyı ve onun faaliyetlerini ve kamu politikalarının uygulamasını da içine alan daha kapsamlı bir olguyu ifade etmektedir (Eryılmaz, 2017:23-25). Yürütmenin, uygulamaya dayalı eylemleri ifade etmesi, bürokrasi üzerinden etkisi ve atamalar gerçekleştirilmesi, hükümet sistemine göre doğrudan veya dolaylı halk tarafından seçilmesi gibi etkenler, kamu politikalarında yürütmeyi güçlü kılmaktadır. Türkiye'nin devlet idaresi ve toplumun siyasal kültürü düşünüldüğünde, yürütmenin politikada önemli bir etkisi olduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye özelinde kamu politikalarında yürütmenin aktif rol oynadığını göstermektedir.

Parlamento, temsili demokrasinin bir parçası olarak, demokratik rejimlerde halk tarafından seçilen temsilcilerden meydana gelmektedir. Kamu politikaları bağlamında bakıldığında yasama organı; kanun yapımında ve uygulanmasında merkezi bir role sahiptir. Kamu politikalarının temelini oluşturan yasal düzenlemeler, temsilciler tarafından oluşturularak yasama organına sunulmaktadır ve yasama organınca kabul edildiğinde yürürlüğe girmektedir (Anderson, 2011:48-49). Yürürlüğe giren yasal düzenlemelerin amacı, probleme çözüm üretmektir. Kamu politikaları, problemleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Kamusal sorunların parlamentodaki temsilciler aracılığıyla gündemine gelmesi ile birlikte politika önerileri oluşturulmaya başlanmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması adına kanunlaşması gerekmektedir. Bu doğrultuda parlamento, kabul edilen kanunların yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili yetkili organ durumundadır (Simon, Donald ve Thompson, 1985:5).

Modern devlet, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı organları arasında ayırım ve dengeye dayanır. Hukuk devleti ilkesi, yargının bağımsızlığı ve adaletin temini açısından erkler arası denge, önemli görülmektedir. Bu doğrultuda yürütme ve yasama üzerinde yargının denetimi iktidarı sınırlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinde yasama veya yürütme organı tarafından yasalarla veya yönetmeliklerle hazırlanan bir politikanın uygulanabilmesi için yargı kurumları tarafından onaylanması gerekir. Aksi durumda, düzenleme iptal edilirse ilgili kamu politikası yok sayılmaktadır. Bu durum, yargının kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecindeki etkisini göstermektedir (Çevik, 2013:132).

3.2. SİVİL AKTÖRLER

Sivil aktörler, kamu politikalarını etkilemek veya çeşitli amaçlar doğrultusunda faydalarını maksimize etme hedefiyle hareket eden özerk örgütlenmelerdir. Resmi ve sivil aktörler ayrımındaki temel faktör, politik kararlarda yasal olarak yaptırım gücü ve etki seviyelerinin farklılığıdır. Sivil aktörler, kamu politikalarını etkilemekte ve bu şekilde baskı unsuru oluşturmaktadır. Sivil aktörler; vatandaşlar, siyasi partiler, baskı grupları, medya ve sivil

toplum kuruluşlarından meydana gelmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2015:19).

Vatandaşlar, devletin asli unsurudur, varlığının temel sebebidir. Vatandaşlar, doğrudan kamu politikaları sürecine dâhil olamasalar da çeşitli araç ve temsilciler ile sürecin önemli sivil aktörlerindendir. Demokratik ülkelerde gerçekleşen seçimlerle vatandaşlar, fikirlerini ve politika önerilerini açıklayan aday ve partileri destekleyecek kendi düşüncelerinin temsil edilmesi imkânı bulurlar. Yalnızca seçimlere bağlı kalmayan bu süreçte, seçim sonrasında da vatandaşlar, temsilcileri ve siyasi grupları etkileme gücüne sahiptir (Birkland, 2016:131-132). Demokrasinin işlevselliği, seçim sistemlerinin yapısı ve siyasal kültür, vatandaşların kamu politikalarına katılımı ve etkisini olumlu/olumsuz etkileyebilmektedir. Seçim sürecine odaklı kamu politikalarına vatandaşların etkisi sınırlı kalabilmektedir. Türkiye’de demokrasi düşüncesi ve demokratik kültürün tam anlamıyla yerleşememesi dolayısıyla kamu politikası aktörü olarak vatandaşların sınırlı rol üstlendikleri görülmektedir.

Siyasi partiler, vatandaşların ortak amaç ve hedeflerini, belirli bir siyasal perspektif neticesinde uygulama düşüncesiyle faaliyet gösteren yapılardır. Vatandaşların, farklı beklentilerine çözüm bulabilmek adına, çeşitli söylem ve projeler üretmekte, seçim yoluyla iktidarı elde etmeyi hedeflemektedir. İktidar olamaması durumunda, muhalefet partisi olarak kamu politikalarının oluşturulmasında, neticelendirilmesinde etkin rol oynamayı amaçlamaktadır (Poggi, 2011:187). Kamu politikası sürecinde etkin rolü, yürütmeyi elinde bulunduran veya parlamentoda çoğunluğu oluşturan partiler oynamaktadır. Siyasal partilerin bu etkin rolü, kamu personelinin yönetimi ve üst düzey atamaları yapma yetkisine dayanmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012:41).

Farklı siyasal düşünceleri paylaşanlar veya ortak çıkarları savunmak maksadıyla bir araya gelen çıkar grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için bir dizi faaliyetler yürütmektedir. Siyasal amaç gütmenden bir araya gelen kişilerin oluşturdukları çıkar grupları belli şartların ortaya çıkmasıyla baskı grubu niteliği kazanmaktadır. Modern toplumların bir örgütlenme biçimi olan baskı ve çıkar grupları ilgi alanlarına, üye sayılarına ve böylece büyüklüklerine, faaliyet biçimlerine ve örgütleniş şekillerine göre değişiklikler göstermektedir (Aybay, 1961:272-274). Bu farklılıklara rağmen, baskı gruplarının ortak özelliği olarak devlet kurumlarının yürütmüş olduğu faaliyetlerle ilgilenerek, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına etki etmeye

abalamakta ve kamu politikalarının oluşumunda bir aktör olarak rol üstlenmektedir (evik, 2013:188-189).

Medya, siyasi gündemi belirlemede ve toplum üyelerinin bakış açılarını kolayca şekillendirmektedir. Medya, insanların ne düşündüğünü tespit etmeye yarayan, isteyerek ya da istemeyerek davranışları şekillendiren bir gündem oluşturucu olarak bilgiyi aktarmakta ve politika yapım sürecine katkıda bulunmaktadır. İletişim teknolojilerindeki hızlı değişime bağlı internet, cep telefonları, sosyal ağlar ve dijital oyunlar gibi yeni iletişim araçlarının devreye girmesi ile birlikte medya, kamu politikası oluşturulmasında rol oynayan aktörlerden birisi konumuna gelmiştir. Kamu politikaları bağlamında bakıldığında, medya zgr ve tarafsız olarak hükümet ve vatandaşlar arasındaki iletişimi sağlamalıdır (evik ve Demirci, 2012:47-48). Kamu politikası oluşturulma ve değerlendirme sürecinde Türkiye’de medyanın bağımsızlığı ve tarafsızlığının yeterli düzeyde olmaması, sosyal medyadaki bilgi dezenformasyonu gibi unsurlar medyanın kamu politikalarındaki varlığını tartışmaya açmaktadır. Bunun yanında teknolojik gelişmeler ve sosyal medya kullanımı ise medyanın, kamu politikalarındaki nüfuzunu göstermektedir.

Sivil toplum, çeşitli kesimler tarafından kullanılan muğlak bir kavram olmakla birlikte genellikle iktidarı ele geçirme amacı gütmeden devlet ile ilişki içerisinde ancak devletten özerk çoğulcu yapıdaki gönüllü örgütlenmelerin alanı olarak kabul edilmektedir. Sivil toplum düşüncesi, politikadan ekonomiye, kültürden sosyal hayatın neredeyse her alanına etki etmektedir. Sivil toplum alanının genişliği, aktörlerin sayısı ve önemini de belirtmektedir. Sivil toplumdaki aktörlerin, özerkliklerini korumak adına kurumsallaşmış bir hukuk düzeninin korumasına ihtiyaçları vardır. Çünkü sivil toplum sadece devlet gücünü kısıtlamakla kalmaz, aynı zamanda bu otorite, hukukun üstünlüğüne dayandığı ölçüde devlet otoritesini meşrulaştırır. Bu bağlamda günümüzde sivil toplum; toplumsal gelişmenin, demokratikleşmenin ve kalkınmanın önemli bir aktörü olarak kabul edilmektedir (Diamond, 1994:5-6).

Devletin Neo-liberal yaklaşımları çerçevesinde sivil toplumun, yönetişimin değerlerinden katılım, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi konu başlıkları ekseninde etkisi ve görünürlüğü

artmaktadır. Küreselleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, Soğuk Savaş Dönemi'nin sona ermesi ile birlikte sivil toplum, devletin gücünün sınırlanması ve demokrasinin içselleştirilmesi aracı olarak ele alınmıştır. Bu durumda, sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. STK'lar oluşturdukları kamuoyu aracılığıyla kamu politikası uygulayıcıları tarafından uygulamaya konulan siyasal ve ekonomik alanlardaki kamu politika tercihlerinde belirleyici rol oynamaktadır. STK'lar kendileriyle ilgili alanlarda siyasi iktidarın politikalarını desteklemekte veya çıkarlarına aykırı buldukları uygulamaları, kamuoyu oluşturarak kamu politikalarına etki etmeye çabalamaktadır (Acar, 2015:58-83).

Kamu politikası aktörü olarak sivil toplum, bu çalışmanın odak noktası konumundadır. Bu kısımda genel bir bilgilendirme yapılmıştır, çalışmanın ikinci bölümünde sivil toplum kavramı ve Türkiye'de sivil toplum tarihi detaylı olarak ele alınmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının, uluslararası aktörler tarafından yardım ve destek amaçlı projelerle desteklenmeleri ve bu doğrultuda yerelde işbirliği yapmaları, STK'ların görünürlüklerini artırmaktadır.

3.3. ULUSLARARASI AKTÖRLER

Kamu politikası oluşturulması ve uygulanması sürecinde yalnızca ulusal anlamdaki resmi-sivil aktörler yer almamaktadır. Özellikle ekonomik, siyasi ve kültürel olarak birçok alanda ülkeler arasındaki işbirliği ve etkileşimin artmasıyla, uluslararası kurum ve kuruluşların kamu politikalarındaki rolleri de bu gelişmeyle bağlantılı olarak artmıştır.

Uluslararası kuruluşlar, ülkelerin karar alıcılarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyerek kamu politikalarına yön verebilmektedir. Uluslararası aktörler ile yapılan anlaşmalar, bağlayıcılık yönünden etkili olmaktadır. Kamu politikalarının bu anlaşmalar çerçevesinde oluşturulup uygulanması gerekliliği, anlaşmaların yapıldığı kurum ya da kuruluşları da sürece dâhil etmiştir. Uluslararası aktörlerin ülkelere olan etkilerinin, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile bağlantılı olduğu düşünülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler ile az gelişmiş ülkelerin politikalarının oluşum sürecinde uluslararası örgütler daha etkin rol oynamaktadır. Küresel düzeyde politika aktarımının en önemli aktörlerinden olan OECD, IMF ve Birleşmiş Milletler

(BM) gibi uluslararası örgütler; kurum ve politikaların uluslararası düzeyde koordine edilmesinde rol oynamaktadır (Çevik ve Demirci, 2012:50).

Kamu politikası aktörleri, görüldüğü üzere yalnızca devletleri değil, sivil ve uluslararası aktörleri de içermektedir. Sivil aktörler içerisinde yer alan sivil toplum kuruluşlarının kamu politikaları sürecindeki rolü ele alındığında çeşitli yaklaşımlar karşımıza çıkmaktadır.

4. KAMU POLİTİKALARINDA YAKLAŞIMLAR

Sivil toplum kuruluşlarının, kamu politikası yapım sürecinde aktif rol oynaması, devletin yeniden tanımlanması ile ilişkili görülmektedir. Vatandaşların, bu sürecin asli unsuru olarak ele alınması, birey-devlet ilişkilerini yeniden düzenlemiştir. Yönetişim anlayışı, küreselleşme olgusu, neo-liberal politikalar ve teknolojik gelişmeler, çok aktörlü bir yapıyı meydana getirmiştir. Bu durum, siyasal yapı içerisinde sivil toplum kuruluşlarının güçlü hale gelmesine olanak sağlamıştır. Sivil toplum kuruluşları, birey ve devlet arasında aracı rol üstlenirken, STK'ların katılımcı demokrasiyi ve şeffaf devlet anlayışını desteklediği görülmektedir. Bu süreçte kamu politikalarında sivil toplum kuruluşlarının etkisini ele alan iki yaklaşım ön plana çıkmaktadır: Savunuculuk yaklaşımı ve politika ağı yaklaşımı (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 25-27).

4.1. SAVUNUCULUK YAKLAŞIMI

Savunuculuk, hükümetlerin veya örgütlü toplulukların, politikalarını etkileme veya değiştirme amacıyla yürütülen sistematik eylemler bütünüdür. Savunuculuk yaklaşımı, kamu politikaları sürecinde devletin baskın rolünün sınırlandırılarak sivil aktörlerin sürece dâhil olması şeklinde tanımlanmaktadır. Sivil aktörler sürece dâhil olarak kamu politikalarına etki etmeyi ve kendi politikalarına uygun sonuçları almayı talep etmektedir. Sivil aktörlerin bu süreçte güçlü bir aktör konumunda olması, şeffaf bir yönetim anlayışını destekleyeceği gibi demokrasiyi de güçlendirmektedir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 27). Savunuculuk yaklaşımının etkin şekilde varlığı, şeffaf bir yönetim yapısına ve politikaların değişebilme ihtimaline bağlıdır. Bu yaklaşımda resmi ve sivil aktörlerin iş birliği içerisinde yer aldığı bir sistem düşüncesi

bulunmaktadır. Bu doğrultuda geleneksel yöntem anlayışının yanında alternatif yaklaşımlar geliştirmek, yönetim mekanizmalarını oluşturabilmek ve politika yapım sürecinde teori ve pratiği bir araya getirmek, savunuculuk yaklaşımının temel koşullarındadır (Yıldız ve Sobacı, 2015: 171). Sivil toplum kuruluşlarının, devletin yetersiz kaldığı alanlardaki eksikliği giderme işlevi ve sivil toplum-devlet iş birliğinin kamu politikalarında etkin bir toplum yapısını desteklemesi, kamu politikası aktörü olarak sivil toplum kuruluşlarının savunuculuk yaklaşımı perspektifinde ele alınmasına olanak tanımaktadır.

4.2 POLİTİKA AĞLARI YAKLAŞIMI

Yönetişim ve küreselleşme, sivil aktörlerin kamu politikalarında aktif rol oynamasına neden olmaktadır. Devlet dışı aktörlerin bu süreçteki rolü güçlenmektedir. Bu noktada politika ağı yaklaşımı, siyasal süreçlerde devlet ile sivil aktörler arasındaki ilişkiye vurgu yapmaktadır (Öztürk ve Tataroğlu, 2019: 440). Aktörlerin, politikalara yön verebilmek ve belirleyici olabilmek amacıyla yürüttükleri ilişkileri ifade eder. Bu ilişkide aktörlerin, politikalara doğrudan etki edebilecekleri öne sürülmektedir. Bu noktada politika ağı yaklaşımı, politika yapma sürecinde gücün devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaşılması konusunu ele almaktadır ve bu durum güç ilişkilerini meydana getirmektedir. Politika ağı yaklaşımının sunduğu muğlak tanımlar, güç dengelerinin doğru ele alınmaması ve aktörlerin nüfuz farkının göz ardı edilmesi, sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarındaki rolü bakımından politika ağı yaklaşımını yetersiz kılmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2015: 173)

2.BÖLÜM

SİVİL TOPLUM: KAVRAM, TARİHSEL GELİŞİM VE TÜRKİYE

Bu bölümde ilk olarak sivil toplumun kavramsal çerçevesi ve Avrupa’da gelişimi ile ilgili süreç ele alınmaktadır. Ardından Avrupa’da sivil toplum kavramının gelişimi ve modern sivil toplum kavramı incelenmektedir. Kavramsal çerçeve oluşturulduktan sonra Osmanlı’da sivil toplum kavramı ve araçları, Türkiye’de sivil toplum pratikleri ve dönemlere göre sivil toplumun değişiminden bahsedilmektedir. Sonrasında ise sivil toplum kuruluşlarının tanımlaması ve unsurlarına değinilerek Türkiye’deki sivil toplum kuruluşlarının türleri ifade edilmektedir.

1. SİVİL TOPLUMUN TANIMI, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 SİVİL TOPLUM KAVRAMI

Sosyal bilimler literatüründe pek çok kavramda yaşanan konsensüse dayalı tanımlama problemi, sivil toplum kavramında da görülmektedir. Antik Yunan’dan günümüze kadar üzerinde birçok çalışma yapılarak ve fikir üretilerek sivil toplum kavramı açıklanmaya çalışılmıştır. Sivil toplum kavramı, Avrupa’nın siyasi, sosyal ve ekonomik değişimleri çerçevesinde oluşmuştur ve bu anlamda geniş bir literatüre sahiptir.

Sivil toplumun, batı siyasal sisteminin bir parçası olarak Türkçe literatürde yer alması, çeşitli tanımlama problemlerini beraberinde getirmiştir. Sivil kelimesi, Avrupa’da medeni, uygar, kentli, hukukla ilgili anlamında kullanılırken, Türkçe literatürde askeri toplum karşısı olarak değerlendirilmesi, yanlışları meydana getirmiştir. Bu değerlendirmenin aksine sivil toplum,

askeri toplumun değil, medeni olmayan pratiklerin zıddını ifade edebilir. Medeni ve kentli vurgusu, sivil topluma özel bir anlam yüklemektedir (Mardin, 2003:6). Sivil kelimesinin hukukla ilgili bir kavram olması, vatandaşlıkla ilişkili hale gelmesine olanak tanırken öte yandan medeni-kentli anlamına gelmesi sosyal bilimler açısından önemini artırmaktadır.

Sivil toplum, şiddet ve nefret söylemlerini içermeyen, farklılıklara dayalı çoğulculuğu benimseyen, kendi değer ve kaynaklarıyla faaliyet gösteren, devlete hukuksal açıdan bağlı olmakla birlikte özerkliği bulunan, karmaşık bir yapıyı ifade etmektedir. Devletten bağımsız bir alanı ifade eden sivil toplum, devlet üzerinde ekonomik, siyasi ve kültürel baskı oluşturabilen gönüllü birliklerdir (Keane, 1999:6). Sivil toplum, kendisini meydana getiren yapıların ne yaptığını, nasıl yaptığını, ne şekilde örgütlendiğini, bunun yanında toplumsal, siyasal ve ekonomik nüfuzunun etkisinin ne olduğu ele alınarak tanımlanabilir. Bu durumda, yalnızca devlet dışı gönüllü aktiviteler tanımı bu noktada yetersiz kalmaktadır. (Ehrenberg, 2017:13-39). Bu durumda devlet dışı organizasyonların, birey-devlet arasında siyasal, sosyal ve ekonomik alandaki varlığı önemli hale gelmektedir. Avrupa’da sivil toplum dinamikleri doğrultusunda sivil toplumun beslendiği kaynaklar incelendiği temelinde kiliseler, kültür dernekleri, akademik topluluklar, medya kuruluşları, hobi platformları, tartışma kulüpleri, yurttaş organizasyonları, siyasal partiler ve alternatif oluşumlar göze çarpmaktadır (Habermas, 2018:392-408). Avrupa’da devlet dışı toplumsal grup ve birliklerin, nicelik ve nitelik bakımından nüfuzu, sivil inisiyatif alanının genişlemesine katkıda bulunmuştur.

Sivil toplum kavramı, yaşanan siyasi değişimlerin etkisiyle çeşitli değişimler yaşamıştır. Bu değişimler, dört aşama olarak ele alınabilir. Bu değişimin birinci aşaması, geleneksel sivil toplum anlayışının değişmeye başladığı ve sivil toplum-siyasal toplum özdeşliğinin ayrılmaya başlamasıdır. İkinci aşamada toplumsal grupların devlet otoritesine karşı uyguladıkları eylemlerin meşru olarak görüldüğü evredir. Burada bireysel hak ve özgürlüklerin, devlet tarafından güvence altına alınması gerekliliği ve anayasal hükümet idaresi talebi görülmektedir. Üçüncü aşamada devlet-sivil toplum arasında çatışmanın mevcut olduğu ve ilişkinin ne şekilde, kimin lehine korunacağı tartışmaları bulunmaktadır. Sivil toplumun, devlet tarafından sınırlandırılması veya kontrol altına alınması durumu ifade edilmektedir. Son olarak dördüncü aşamada ise sınırlı bir sivil toplum anlayışına ve devletin sivil toplumu baskı altına aldığı

düşüncesi görülmektedir. Burada, sınırlı bir devlet ve geniş bir sivil toplum düşüncesi yer alırken, sivil toplumun devlet karşısında özerkliği dile getirilmiştir (Keane, 2004:49-54). Devlet-sivil toplum ilişkisi, tarihsel sürecin bir parçasıdır. Bu doğrultuda sivil toplum kavramının siyasal düşüncedeki yeri, Antik Yunan’a dayanmaktadır.

2. SİYASAL DÜŞÜNCEDE SİVİL TOPLUM

2.1. ANTİK YUNAN’DA SİVİL TOPLUM KAVRAMI

Sivil toplum kavramı, Aristoteles tarafından “politike koinonia” terimi şeklinde kent devletinin yurttaşları olarak tanımlanmaktadır. Aristoteles sivil toplumu, siyasi ve ekonomik olarak ayrıcalığa sahip bireylerin yer aldığı özgür ve eşit toplum olarak ifade etmektedir. Aristoteles’in “Politike Koinonia” kavramı, hukuksal anlamda vatandaş-devlet ilişkisine ait iken diğer yandan insanların meydana getirdikleri çeşitli toplulukları ifade etmesi bakımından sosyal bir niteliğe sahiptir (Doğan, 2002:9-10). Polis, yurttaşların siyasi eylem ve erdemlerini paylaşmalarını sağlayan pratikler bütünüdür. Polis’te yurttaşlar eşit ve özgür biçimde sorunlara çözüm üretmekte, farklı düşünceleri müzakere etmektedir. Antik Yunan’da Aristoteles’in vatandaş ve devlet çerçevesinde düşüncelerine bakıldığında sivil toplumu, devletin bir parçası olarak gördüğü göze çarpmaktadır (Gönenç, 2001:12-13). Aristoteles’in sivil toplumu, siyasi toplumdan bağımsız olarak ele almadığı hatta sivil toplum-siyasal toplum özdeşliği çerçevesinde nitelendirdiği görülmekte, siyasal toplumdan bağımsız bir sivil alanın mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Aristo’nun sivil toplumu tanımlarken kullandığı “Politike Koinonia” kavramı, Çiçero’nun kullandığı “societas civilis” terimi ile örtüştüğü görülmektedir. Bu bağlamda, sivil toplumun Çiçero’nun çevirisiyle literatüre kazandırıldığı söylenebilir. Öte yandan sivil toplum kavramı, Avrupa’da 12. ve 15. yüzyıl arasında yaşanan değişimlerden önemli ölçüde etkilenmiştir. Ortaçağın sonlarına doğru yeniden şekillenen sivil toplum; kentlerin oluşmaya başlaması, nüfusun artması, ticaretin gelişmesi ve esnaf, tüccar gibi kentsel unsurların feodal sistem içinde ekonomik özerkliklerinin olması ve bu aktörlerin kent yönetiminde geniş yönetsel özerklik

kazanmalarıyla ortaya çıkan durumu ifade etmektedir (Tosun, 2001:27-30). Sivil toplumun, Avrupa’da önem kazanmasında feodal kurumların otoritesini kaybetmesi, serbest girişimlerin ve burjuva sınıfının nüfuzunu artırması, dinde reform hareketi, Rönesans anlayışı doğrultusunda insanın yeniden yorumlanması, etkili olmuştur. Bu tarihsel süreç, Avrupa’nın tarihsel dinamikleri içerisinde sivil toplumun nasıl etkili hale geldiğini ifade ederken, sivil toplumun Avrupa merkezli bir kavram olduğunu göstermektedir.

Avrupa’daki siyasi, sosyal ve ekonomik değişimler neticesinde insan doğası ve doğa kanunları yaklaşımı filozoflar tarafından tartışılmıştır. Toplum sözleşmeciler, doğa durumu ve kanunları çerçevesinde sivil toplumu ele almıştır. Hobbes, Locke ve Rousseau’nun düşünceleri, sivil toplum ve siyasal toplum özdeşliğine dayansa da yaklaşım bakımından farklılıklar içermektedir.

2.2 DOĞAL HUKUK GELENEĞİ: TOPLUM SÖZLEŞMECİLER

Sivil toplum kavramı hakkında düşüncelerini, devletin doğa durumundan çıkarak bir sözleşme çerçevesinde kurulduğu varsayımı üzerinden ifade eden Thomas Hobbes, sivil toplumu doğa halinin karşıt durumu olarak ele almaktadır. Bu şekilde devletin öncelikli amacının bireyin güvenliğini sağlamak olduğu ifade eden Hobbes, insanları bencil ve güç arzulayan varlıklar olarak tanımlarken, devlet öncesi durumu herkesin herkesle savaştığı bir çatışma ortamı olarak kabul eder. Güvensizlik ortamının çatışmaları beraberinde getireceği düşüncesi ve çatışmaların ortadan kaldırılması adına Hobbes, devletin tek yasa koyucusu konumundaki egemene sınırsız bir otorite sunmaktadır. Sözleşmeyi devleti güçlendirmek için kullanan Hobbes, bireyin çatışmacı ve bencil karakterini, devletin sivil topluma karşı öncelikli durumunu desteklemektedir (Aslan, 2010:198-199). Hobbes’un insanın kötü doğası üzerine inşa ettiği sivil toplum-devlet anlayışı, mutlak bir egemeni ve sınırlı bir toplumu meydana getirmektedir. Bu sınırlılık doğrultusunda sivil toplumun, devletten bağımsız bir alanı olduğunu iddia etmek güçtür. Yani Hobbes sivil toplumu, siyasi toplumdan ayrı bir alan olarak görmekten uzaktır.

Sivil toplum-devlet özdeşliğinin bulanıklaşmasının göstergeleri, Locke’un eserleri incelendiğinde görülmektedir. İskoç Aydınlanmacılarından ve toplumsal sözleşme

kuramcılarından Locke, insan doğasına ilişkin düşünceleri bakımından Hobbes'tan ayrılmaktadır. Locke, doğa durumunda insanların özgür ve mutlu olduklarını, doğal hukuk kurallarının varlığını ifade eder. Fakat doğal hukuk kurallarının uygulanışını denetleyen ve doğa yasalarına aykırı davranışlara karşı yaptırım uygulayan bir üst mekanizmanın yoksunluğu sonucu bireyler, toplumsal bir sözleşme yapmak zorunda kaldıklarını iddia etmektedir. Locke, toplumsal sözleşmeden sonra da doğal yasaların geçerliliğini sürdüreceğini ifade ederek sivil toplum oluştuktan sonra sınırlı yetkilere sahip bir yönetim öngörmektedir. Sivil toplum, doğa halinin kusurlarına yönelik bir çözüm olarak değerlendirilmektedir. Locke, devleti yani siyasi otoriteyi, bireysel özgürlüklerin kamusal alanda güvence altına alan bir organizasyon olarak görmektedir. Modern burjuva toplumunun oluşmaya başladığı dönemlerde yaşayan Locke, burjuva sınıfının ekonomik ve siyasi taleplerinin karşılanmasını sağlayacak bireysel hak ve özgürlüklerin artırılmasını savunarak despotik devlete karşı sivil toplum alanını genişletmeye çalışmaktadır. (Gönenç, 2001:15-16). Locke'ta, sivil toplum devlet özdeşliğinin temellerinin sarsıldığı görülmektedir. Locke, sınırlı devlet ve geniş sivil toplum alanı ile liberal yaklaşımdaki toplum-devlet ayrılığına önemli katkı sağlamıştır. Bu katkılar, Locke'un sivil toplum kavramını iki farklı doğa durumundan ele alan Rousseau'yu karşımıza çıkarmaktadır.

Rousseau, Hobbes ve Locke gibi doğa durumu varsayımından hareket etmiştir. Bu doğrultuda Rousseau'ya göre iki tip doğa durumu bulunur. Birinci doğa durumu ilkel insanların birbirlerini sömürmediği özgürlük ve eşitliğe dayalı toplumdur. Bu toplumda özel mülkiyetin var olmaması dolayısıyla insanlar arasında bir çatışma yer almaz ve barış içinde yaşarlar. Adalet ve eşitlik gibi kavramlar önemsizdir çünkü toplumda bir karşılığı yoktur. İnsanların toplu olarak hareket etmeleri ve yaşamaları, ikinci doğa durumunu meydana getirir. İkinci doğa durumu, insanların erdemlerini kaybetmeye başladığı ve bencil dürtülerin meydana çıktığı toplumu ifade eder. Özel mülkiyet varlığı, çatışmaları artırmış ve barış ortamının bozulmasına neden olmuştur. Özgür ortamın bozulması üzerine, insanlar bir araya gelip sözleşme ile siyasi toplumu meydana getirmişlerdir (Akbal, 2017:25-28). Rousseau, toplum sözleşmesinin sivil topluma geçişte genel iradeye dayalı bireylerin ortak kabulü neticesinde meydana geldiğini ifade etmektedir. Toplum sözleşmesi ile devletin ortaya çıkışını eşitlikçi ve demokratik bir anlayışla dile getirerek ulus devlet anlayışı düşüncesine katkıda bulunmuştur.

Toplum sözleşmeci filozoflar, sivil toplumu insanların doğası ve doğa durumu yaklaşımı neticesinde incelemiştir. Bireysel özgürlük, özel mülkiyet ve sınırlı egemen kavramlarının ele alınması, liberal kavramların yaygınlaşmasına olanak sağlarken diğer taraftan sivil toplum-siyasal toplum ayrımının netliğini kaybettiği görülmektedir.

2.3. DEVLETE KARŞI SİVİL TOPLUM

Klasik sivil toplum kavramının içeriği ve kapsamında yaşanan değişim, Adam Ferguson'un "An Essay on the History of Civil Society" adlı yapıtında görülmektedir. Ferguson, sivil toplum kavramını bir eserin başlığına taşıyan ilk filozof olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanlığın tarihini ilkelden medeniye doğru bir ilerleme süreci olarak ele alan Ferguson, eserinde iki tip toplum yapısının altını çizmiştir: İlkel toplum ve politik toplum. Ferguson, ilkel toplumda doğal durumun varlığını ve sivil toplum yokluğunu dile getirmektedir. Bu toplumda hak ve hukuk kavramları yer almadığı gibi insanların can ve mal güvenliği de bulunmamaktadır. Politik toplumda ise, bireylerin can ve mal güvenliği sağlanmış, herkesin hakları güvence altına alınmıştır (Çaha, 2007:37-44). Ferguson, sivil toplum ile despotik devlet anlayışı arasındaki ilişkinin varlığını öne sürmektedir. Despotizmi korku ve zorbalığa dayanan, bireylerin hak ve özgürlüklerinin sınırlı olduğu, keyfi iktidar biçimi şeklinde ifade eden Ferguson, despotizmin, sivil toplum aracılığıyla önlenebileceğini öne sürerek yurttaş örgütlerinin oluşturulması ve güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Keane, 2004:57-59). Ferguson, sivil toplum kavramının tarihsel değişimi noktasında önemli bir basamaktır. Çalışmasının isminde sivil toplum terimini kullanması, sivil toplum unsurlarını belirgin hale getirmiş, sivil toplum-siyasal toplum ayrımı dikkat çeker duruma gelmiştir. Sivil toplumu, despotizmi önleyen bir araç olarak ele alan Ferguson'un bu düşüncelerinde Amerika ve Fransız İhtilallerinin önemli etkisi olduğu görülmektedir.

Thomas Paine'in Rights of Man adlı eseri, Paine'in Amerikan ve Fransız ihtilallerine yönelik olumlu düşüncelerini içermekte, eski yönetim olarak dile getirdiği monarşilerin de bir eleştirisini içermektedir. İnsan tarihi incelendiğinde büyük bir kısmında devletlerin yer almadığını öne sürerek devletin var olmadan da toplumun varlığını devam ettirebileceğini savunan Paine, bu durumu insanın doğal yaratılışında ve doğa kanunlarında var olduğunu ifade

etmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak Paine'in, devletin olmadığı bir toplumu tercih ettiği göze çarpmaktadır. Medeniyetin gelişmesi ile devlete yönelik ihtiyacın ortadan kalkacağı, medenileşmiş toplumlarda toplum kendi kendini idare etme konusunda yetkin konuma ulaşacağını düşünen Paine, devletin, toplumu oluşturan bireyleri bir arada tuttuğu konusundaki inancın da bir yanılgıdan ibaret olduğunu vurgulamaktadır. Az devlet, çok toplum yaklaşımı ile Paine, devlet-sivil toplum karşıtlığının doğuşunun ipuçlarını da içinde barındırmaktadır (Gönenç, 2001:19-20). Paine'in bireylerin medenileştikçe devlete ihtiyaç olmayacağı görüşü, güçlü bir toplum yapısını meydana getirmektedir. Bu durum, sivil toplum-siyasal toplum özdeşliğinin anlamını kaybetmeye başladığının hatta sivil toplum-siyasal toplum düalizminin ortaya çıkmaya başladığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

2.4. DEVLET-SİVİL TOPLUM DÜALİZMİ

Sivil toplum kavramını, siyasal toplumdan farklı şekilde karmaşık bir sosyal düzen olarak inceleyen ilk düşünür Frederich Hegel'dir. Hegel, en kısa ve öz şekliyle sivil (burjuva) toplumu, aile ile devlet arasında kalan toplumsal alan olarak tanımlamakta, sivil toplumu devlet dışı alan olarak görmektedir. Bu toplumsal alan pazar ekonomisi, ekonomik bileşenler, sosyal gruplar, bireyler ve dini topluluklar olmak üzere devletten bağımsız kurumları içermektedir. Hegel, devlet alanının etik yaşamın bir karşılığı ve evrenselliğin gerçekleştiği yer olarak görürken sivil toplumu ise, basit aile yaşamı ve evrensel devlet arasında bir alanı yansıtmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak modern sivil toplumu, çıkarların çatıştığı alan olarak ifade etmiştir. Hegel'in sivil toplumu, burjuva toplumuna eş değerdir ve sivil toplum olarak çevrilebilecek olan, "Bürgerliche Gesellschaft" terimini kullanmıştır. Hegel, sivil toplumun kendi varlığını ortadan kaldıracı düşüncesiyle devlet tarafından düzenlenmesi ve kontrol altına alınması gerektiğini ifade eder. Sivil toplumun bireylerin şahsi menfaatlerinin bir parçası olması, pazar ekonomisinde var olan daha çoğunu kazanma arzusu dolayısıyla dile Hegel, devlete kamusal amaçları simgeleyen mistik bir anlam yüklerken, sivil topluma olumsuz yaklaşmıştır (Savran, 2013:177-199). Hegel'in sivil toplumu rekabet ve çıkar alanı olarak ele alması, devletin sivil topluma tercih edildiği düşüncesini beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda devlet, ortak amaçların karşılığıdır, ona eşittir.

Hegel, etik yaşamı üçe ayırmıştır ve üç alana ait farklı değer normlarının yer aldığını ifade etmektedir. Etik yaşam; aile, sivil toplum ve devletten meydana gelir ve ailede sahip olunan normlar; saygı, sevgi, fedakârlık, itaat ve birliktelik iken sivil toplumun değerleri; rekabet ve hırstan oluşmaktadır. Hegel'in diyalektik felsefesinde devlet, aile ve sivil toplumdan sonra bir sentez olarak gelişmiştir. Sivil toplum, kökeninde sahip olduğu çatışmalardan ötürü istikrarsız bir yapıya sahiptir ve bu istikrarsızlığı azaltacak olan devlet, sivil toplumdaki hak ve özgürlüklerini korumaktadır. Hegel, sivil toplumdaki özgürlüklerin varlığı ile güçlü devlet olgusunun varlığı arasında paralellik olduğunu vurgulamaktadır (Çaha, 2007:24-33). Hegel'in devleti kamusal amaçları temsil eden bir yapı görmesi ve buna karşılık sivil toplumu bireysel çıkarların neden olduğu çatışma alanı olarak değerlendirmesi, sivil toplum-devlet düalizmini ortaya çıkarmıştır. Hegel, sivil toplumu, devlete bağlı olarak tanımlarken, Karl Marx devletin sivil topluma bağlı bir yapı olduğunu ve sivil toplum tarafından belirlendiğini iddia etmektedir.

2.5. MARKSİST DÜŞÜNCEDE SİVİL TOPLUM

Sivil toplum-devlet düalizmini ortaya koyan Hegel'in, devlete yüklediği rasyonellik ve evrensellik iddiasını Karl Marx, reddetmektedir. Marx'ın sivil toplum teorisinin başlangıç noktasını Hegel'e yönelttiği eleştiriler oluşturmaktadır. Hegel'in yarattığı sivil alan ve kamusal alan ayrımının yapay bir ayrım olduğunu iddia eden Marx'a göre sivil toplum, tarihteki toplumsal bir aşamadır ve buna göre, sivil toplum kapitalizmin ortaya çıkmasıyla burjuvazi sınıfıyla gelişmiştir. Marx'ın devletin kökeni ve işlevi ile ilgili düşüncelerini anlamak, sivil toplum kavramına bakışını inceleyebilmek adına ekonomi politik yaklaşımını göz ardı etmemek gerekir. Marx, devleti üst yapı ve alt yapı kavramlarını kullanarak incelemektedir. Altyapı, üstyapıyı belirleyen ekonomik ilişkiler alanı iken üst yapı bu etkileşimin bir parçası olan hukuk ve siyasetle ilgili unsurları içermektedir. Marx'ta devlet, Hobbes, Locke ve Hegel'in savunduğu gibi evrensel menfaatleri uzlaştıran ve toplum üzerinde tarafsız bir biçimde hüküm süren bir organizasyon biçimi değildir. Bu çerçevede Marx'ın sivil toplumu, devletten ayrı bir alan değil, bizzat sömürü ve yabancılaşmayı meydana getiren araç olarak ele almaktadır. Bu sömürü ve yabancılaşma, devletin ortadan kaldırılması ile yok edilecek ve bu süreç devrim ile başlayacaktır. Devrimi gerçekleştirmeye elverişli sınıf olarak ise Marx, işçi sınıfını görmektedir (Savran, 2013:263-282). Marx'ın sivil topluma ilişkin fikirlerinin temeli, burjuva sınıfına ve

ekonomik ilişkiler alanına dayanmaktadır. Marx, sivil toplumu ve siyasal toplumu yalnızca ekonomik ilişkilere dayandırması, sivil toplumun dini, kültürel, siyasi ve hukuki yönünü göz ardı etmesine neden olmuştur.

Gramsci, Marx'ın yaptığı şekilde kapitalist ilişkileri incelemek yerine bu ilişkilerin nasıl oluşturulduğuna odaklanmaktadır. Gramsci, yalnızca altyapısal ögelere odaklanan Marksizmi eksik bulmaktadır. Sivil toplum, Gramsci'nin siyaset felsefesinde sadece üstyapısal değil, altyapısal özellikleri de barındırmaktadır. Gramsci, sivil toplum ve siyasal toplumun, egemen sınıfların toplum üzerinde hegemonya fonksiyonu ile bağlı olduğunu ifade etmektedir. Marx ve Gramsci altyapının, toplumun temelini oluşturduğu ve üst yapıyı meydana getiren unsur olduğu konusunda benzer fikirlerde iken Gramsci bunun yanında üstyapıda yer alan felsefe, din, ideoloji ve siyaset gibi unsurların alt yapıyı şekillendirme potansiyeline sahip olduğunu savunmaktadır. Gramsci sivil toplumu, baskı ve zora dayalı siyasal toplumun karşısına koymaktadır. Ona göre sivil toplum, siyasal toplumdan farklı şekilde baskı araçları yerine ideolojik egemenliği yani hegemonyayı kullanır. Marx'ın işçi sınıfına biçtiği rolü, Gramsci aydın sınıfı üzerine inşa etmektedir. Gramsci, sivil toplumda aydınlara önemli roller düştüğünü, halkı bilgilendirme ve bilinçlendirme noktasında sivil toplumda hegemonyayı aydınların elinde bulundurması gerektiğinin önemini vurgulamaktadır (Gönenç, 2001:36-39). Marksist düşünce sistemi içerisinde sivil toplum incelendiğinde Marx'ın ekonomik ilişkilerle sınırlı kavramsallaşmasını, Gramsci'nin hegemonya kavramını kullanarak genişlettiği görülmektedir. Gramsci'nin sivil toplumu rızaya dayalı bir alan olarak ele alması, modern sivil toplum düşüncesinin meydana gelmesinde önemli rol oynamıştır.

3. MODERN SİVİL TOPLUM

Sivil toplum, Aristoteles'ten Hobbes'a, Rousseau'dan Gramsci'ye kadar uzanan geniş tarihsel süreci, modern sivil toplum kavramının oluşmasına önemli katkı sunmuştur. Modern sivil toplum, devlete karşı özerk ama hukuki olarak bağlı, ekonomik ve sosyal açıdan birçok aktörün yer aldığı toplumsal alan olarak ifade edilmektedir. Bu doğrultuda sivil toplum-devlet, demokrasi-sivil toplum, liberalizm-küreselleşme-sivil toplum ilişkisi ele alınmaktadır.

3.1. SİVİL TOPLUM VE DEVLET İLİŞKİSİ

Sivil toplum-devlet ilişkisi, tarihsel süreç içerisinde birbiri yerine özdeş, karşıt, destekleyici ve çatışmacı olmak üzere farklı şekillerde incelenmektedir. Bu çalışma sivil toplum-devlet ilişkisinin destekleyici yönünü ön plana çıkarmakta, modern sivil toplum kavramsallaştırması bu yaklaşım doğrultusunda ifade edilmektedir.

Sivil toplum kavramının devletle olan ilişkisini anlayabilmek için devlet tanımlamasının yapılması gerekmektedir. Devlet, en kısa tanımıyla kurumlar kurumudur ve personelleriyle faaliyet gösterir. Bu kurumlar, belli bir coğrafyada otorite ve meşruluğa sahip olarak vatandaşların ortak amaçlarını sağlama çabasındaki organizasyon birimleridir.

Devlet-sivil toplum ilişkisi, beş farklı devlet iktidarı anlayışıyla ifade edilebilir (Keane, 2004:56-64):

- Birinci anlayışta devlet öncesi durumda istikrarsız ve çatışmacı bir toplum yapısı bulunmaktadır. Devlet, karmaşayı sözleşme ile ortadan kaldırarak egemenliğe ve otoriteye sahip olur. Bu sonuçla siyasal toplum-sivil toplum özdeşliği öne çıkmaktadır.
- İkinci anlayışta, toplum doğaldır ve doğal olmasından ötürü devlet tarafından korunmalı, düzenlenmelidir. Devletin amacı, toplumun özgür ve eşitliğini sağlamaktır. Bu anlayışta yer alan doğal durumun korunması vurgusu sivil toplum ve devlet ayrımını karmaşık hale getirmiştir.
- Üçüncü anlayışta, devlete karşı sivil toplum kavramı ilk kez burada belirleyici hale gelmiştir. Devlet zorunlu bir kötü ve doğal toplum da koşulsuz iyi sayılmıştır. Sivil toplum, kendi ihtiyaçlarını karşılamasıyla sınırlı bir idare modeli ortaya çıkmıştır.
- Dördüncü anlayışta, devletin görevi sivil toplumu korumaktır; sivil toplum ise ekonomik, dini, kültürel çeşitli toplumsal grupların yer aldığı toplumsal alanı ifade etmektedir. Devlete, sivil toplumu sınırlama ve koruma rolü tanımlanmıştır.
- Beşinci anlayışta, devlet otoritesinin sivil toplumu ortadan kaldırmasından endişe edilmiştir. Despotizm kaygısı ile birlikte devlete doğrudan bağlı olmayan, hukuki ve hakları garanti altına alınmış bir alan olarak sivil toplumu korumanın ve canlandırmanın önemini ısrarla vurgulamıştır. Sivil toplum, despotizmin karşısındaki araç olarak görülmüştür.

Sivil toplum, hukuki olarak devlete bağılı, devlet-toplum ilişkisi bağlamında çıkar ve amaçlarını korumak adına faaliyet gösteren toplumsal alan olarak tanımlanabilir. Devlet, meşruluğu ve otoritesi bakımından sivil toplumun hareket alanının kapsamını belirlemektedir. Sivil toplum tanımlamaları ve kavramının içeriği incelendiğinde, devletten ayrı bir alanın mevcut bulunması ortaya çıkmaktadır. Toplumu ilgilendiren kararlara toplumun katılacağı bir alan olması özelliğiyle devletten doğabilecek olumsuzlukları engellemektedir. Onun için siyasal faaliyette kendisinin de olması, karar almada yer bulmak istemesi sivil alanın oluşumunu ve önemini artırmaktadır. Sivil toplum alanı, devletin yanında fakat devletten bağımsız bir alan oluşturmaktadır. Sivil toplum, devlete karşı bir alternatif olarak oluşmamıştır. Sivil toplumun, devlet iktidarını sınırlayıcı bir unsur olarak görülmesi, devletin meşruluğunu güçlendirmektedir. Post modern dönemde ekonomik ve sosyal alanda yaşanan dönüşümler, devlet ve sivil toplum arasındaki sınırları esnek hale getirmiştir. Bu esneklik devlet ve sivil topluma, karşı karşıya mücadele eden çatışma alanı olarak değil; birbirini destekleyen, yöntem ve araçları belli ölçüde ayrılrsa da kamusal amaçlara odaklanan iki yapı görünümü kazandırmıştır (Tuncel, 2011:67-71).

Toplumsal talep ve ihtiyaçların karşılaşmasında, devletin büyüyen yapısı çeşitli problemleri beraberinde getirmektedir. Özellikle devlet yapısının yetersiz olduğu ülkelerde, aktif sivil toplum faaliyetlerinin yetersizliği dolayısıyla yeni kamu yönetimi ilkelerinden hesap verilebilirlik, saydamlık, özerklik ve verimlilik sağlanamamaktadır. Aktif sivil toplumun varlığı, devletin kamusal rollerini gerçekleştirmesine sağladığı katkı ile giderek önemini artırmaktadır (Saygılıoğlu ve Selçuk, 2003:110-114). Sivil toplum, devletin yetersiz kaldığı alanlarda alternatif oluşturarak bu eksikliği gidermektedir. Alternatif oluştururken etkin bir sivil toplumun varlığı, sürecin ve aktörlerin demokratik değerleri içermesiyle de ilişkilidir. Bu açıdan sivil toplum-demokrasi ilişkisini incelemek gerekir.

3.2. SİVİL TOPLUM VE DEMOKRASİ

Sivil toplum ve demokrasi çoğu zaman birbirini besleyen ve destekleyen iki kavramdır. Demokrasinin gelişimi ile güçlü bir sivil toplumun varlığı arasında da ilişki göze çarpmaktadır.

Sivil toplumun var olabilmesi ve geniş bir alanda varlığını sürdürebilmesi, demokrasi ile mümkün olabilir.

Sivil toplum, demokrasinin araç ve değerleri ile devleti aşkın bir kurum olmaktan çıkarak somut şekle büründürür. Demokratik değerler çerçevesinde gelişen sivil toplumla birlikte devlet, sorgulanamaz bir otorite olmaktan çıkarak eleştirilebilen teknik bir örgüt ve hizmet birimi haline gelmektedir. Güçlü bir sivil toplumda devlet iktidarı sınırlı şekilde faaliyet gösterirken vatandaşların katılımı ve seçtikleri temsilciler dâhilinde siyasetin aktörü olan bireyler, sivil toplum aracılığıyla toplumsal talepleri siyasi mekanizmalara ulaştırma imkânı bulmaktadır. Bu imkân, siyasal katılımı artırıcı bir neden olmakla birlikte, aynı zamanda demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır (Çaha, 2008:142-145).

Sivil toplumun demokrasi açısından sağladığı katkıları şu şekilde ifade edilebilir (Diamond, 1994:7-13):

- Devlet iktidarını sınırlandırarak, devleti toplum tarafından kontrol edilebilen bir forma büründüren sivil toplum, devleti demokratik hale getirmektedir. Otoritenin elinde bulundurduğu yetkileri ve baskı araçlarını kötüye kullanmasının önüne geçmektedir.
- Sivil toplum sahip olduğu hoşgörü, farklı fikirlere saygı, ılımlılık, uzlaşma gibi değerler ile demokratik değerlerin gelişmesine yardımcı olmaktadır.
- Toplumsal örgütlenmeler, bireylerin beceri ve yetkinliklerini artmasını sağlayarak kişisel gelişime katkıda bulunmakta ve bu şekilde demokrasinin gelişimini olumlu yönde etkilemektedir.
- Sivil toplum, siyasi partilerin dışında siyasetle ilgili toplumsal örgütlerin çoğalmasını sağlayarak, toplumun farklı kesimlerini birleştirici ve temsil edici bir işlev üstlenmektedir.

Demokrasinin varlığı ve kurumsallaşması adına sivil toplum kuruluşlarının etkinliği ve gücü, önemli göstergeler arasındadır. Demokrasinin toplumdaki çeşitliliği ve çoğulculuğu kapsayan anlayışı, farklılıklara dayalı toplumsal dinamiklerde belirleyici olmaktadır. Demokrasinin kurumsallaştığı ve demokrasi kültürünün yerleştiği gelişmiş ülkelerde, sivil toplum kuruluşları yaygın ve etkin konumdadır. Sivil toplum kuruluşları, toplumsal talep ve ihtiyaçların yaygınlaşması ve politika aktörlerine ulaşmasında önemli rol oynamaktadır. Demokrasinin

gerçekleşmesi için gerekli olan problem tespiti ve alternatiflerin oluşturulması sürecinde STK'lar en önemli rol üstlenmektedir. Demokrasiyi işler kılabilmeleri için STK'ların iktidarla ilişkilerini düzenlemeleri, yerel ve bölgesel faaliyetlerde yer almaları, idari ve ekonomik özerkliğe sahip olmaları, üyelerini nicel ve nitel olarak artırmaları gerekmektedir (Sarıbay, 1998:26).

Sivil toplumun demokrasiyi güçlendirebilmesi ve demokratik değerleri yaygınlaştırabilmesi için öncelikle kendi içerisinde demokratik değerleri barındırması gerekmektedir. Sivil toplumda çoğulculuk, grupların yaşamlarını devam ettirmesine yardımcı olmakta ve onlara işbirliği yapmayı öğrenme ve diğerleriyle müzakerelerde bulunma konusunda cesaret vermektedir. Sivil toplumun demokratik siyasal sistemin gelişmesine; devletle toplum arasındaki güç dengesini değiştirerek toplum lehine dengeli bir muhalefet sağlaması, kamusal ahlak ilkeleri oluşturarak uygulanmasını sağlaması, alternatif bir temsil süreci yaratarak örgütlü grupların istemlerini sisteme aktarması ve bu grupların çıkarlarını birleştirerek demokratik değerleri yerleştirilmesi gibi katkılar sunmaktadır (Tosun, 2005:132).

Demokrasinin işlevselliğinin sürdürülmesi, demokratik kültürün ve katılımın kurumsal hale getirilmesinde ve topluma yerleştirilmesinde sivil toplum araçsal bir nitelik taşımaktadır. Devlet otoritesinin sınırlandırılması, toplumda çoğulculuğun sağlanması açısından güçlü bir sivil toplum demokrasinin olmazsa olmaz bir koşuludur. Sivil toplum-demokrasi ilişkisini geliştiren ve besleyen diğer kavramların başında liberalizm ve küreselleşme gelmektedir.

3.3. KÜRESELLEŞME, LİBERALİZM VE SİVİL TOPLUM

Sivil topluma dair değerlendirmelerin önemli bir bölümünü küreselleşme tartışmaları oluşturmaktadır. Hızla değişen dünyanın kaçınılmaz bir göstergesi olan küreselleşme başlangıçta dünyadaki ekonomik değişimi ifade etmek için kullanılsa da kavram, etki alanını her geçen gün daha fazla genişletmektedir.

Küreselleşme, en genel anlamıyla ulusal kültür, ekonomi ve sınırların çözülmeye başladığı, sosyal hayatın büyük bölümünün küresel aktörler tarafından belirlendiği, yeni ve hızlı bir

ekonomik dönüşüm süreci olarak değerlendirilmektedir. Günümüzde sivil toplum kuruluşları, küreselleşme çağıının politika üreten aktörlerinden biridir. Bu nedenle 1980'lerden bu yana ekonomiden çevreye, insan haklarından kültürel kimlik taleplerine kadar temel toplumsal sorunların, ulusal ya da yerel düzeyde yaşanmış olsa bile, özünde küresel ölçekte ortaya çıkan sorunlara ancak küresel çözümler üreterek çare bulunabileceğinin bilincine varılmaya başlanmıştır (Lewis, 2001:55). Küreselleşme, bir süreç olarak ele alındığında, ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik boyutlara sahip birden fazla değişim sürecini ifade eden bir kavram olarak kullanılmakta olduğu görülmektedir. Finans piyasalarının küreselleşmesi, şirketlerin küresel rekabet stratejilerinin geliştirilmesi, teknoloji, araştırma, geliştirme ve bilginin küresel düzeyde yayılması, tüketim alışkanlıkları ve kültürünün dünyanın her tarafına yaygınlaşması, küresel düzeyde politik ve ekonomik sistemlerin oluşması ve ülkelerin düzenleyici kapasitelerinin uluslararasılaşması, küresel yönetimde ulus devletin rolünün azalması gibi birçok temel süreç ve özelliklerinin olduğunu vurgulamaktadır (Giddens, 2002:24-32).

Küresel ekonomi, siyaset, teknoloji ve diğer bileşenler, STK'lar aracılığıyla farkındalığını genişletmektedir. Küreselleşen dünya ekonomisinde STK'ların önem kazanma nedenleri ise şu şekilde açıklanmaktadır (Şahin ve Öztürk, 2011:19-21):

-Çevre sorunları, nükleer tehlike, yerel/bölgesel çatışmalar, uyuşturucu ticareti, göç, salgın hastalıklar ve küresel terör gibi küresel nitelikteki sorunların, ulus devletler tarafından çözülmesi mümkün görünmemektedir. STK'lar sorun ve tehlikelerin algılanması, çözüm aranması, bunların politika ve eylemlere yansıtılmasında önemli rol oynamaktadır.

-Bireylerin ve toplumların beklentilerinin değişmesinde, ulus devletin bazı alanlarda yetersizlikleri belirginleşmektedir.

-Serbest piyasanın ve küresel ekonomik yönetişimin, eşitsizliği meydana getirebilecek dinamiği, uluslararası üretim ve ticaretin bazı toplumsal kesimlere olumsuz yansımalarının azaltılması adına STK'ların rol üstlenmesi ihtiyacı doğmaktadır.

-STK'ların iletişim teknolojilerinden yaygın, kolay, hızlı ve göreceli ucuz haberleşmeyi mümkün kılması, ulusal/uluslararası STK'ların ortak hedeflere kitlenebilmelerini, ortak eylem planlayıp gerçekleştirebilmelerini mümkün kılmaktadır.

-Birçok bölgede devam eden bölgesel savaş ve çatışmalarda STK'lar, çatışmacı gruplar arasında arabuluculuk ve sorunların çözülmesi görevini üstlenmektedir.

1970'li yılların sonlarından itibaren kendisini iyice hissettiren küreselleşme olgusu devletlerin sosyo-ekonomik düzenlerinde birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Bunların başında sosyalizmin kapitalizm karşısında çöküşe uğraması ve bunun sonucunda "Yeni Sağ" olarak adlandırılan neo-liberal politikaların yükselişi gelmektedir. Serbest piyasa, etkin ve verimli devlet anlayışı, kamu harcamalarının azaltılması, az devlet çok toplum yaklaşımı, Yeni Sağ akımının temel içeriğini oluşturmaktadır (Özdemir, 2004:184-202). Neoliberal politikaların temelini oluşturan rekabet, serbest piyasa ve ekonomik küreselleşme, küreselleşmenin temel mottosu olan “sınırları aşan tek dünya” birbirini büyük ölçüde destekleyen iki yaklaşım olmuştur. Bu gelişmeler, Türkiye’deki sivil toplum algısını etkilemiştir. Bu algıyı ele almak açısından öncelikle Türkiye’de sivil toplum kavramının tarihsel olarak incelenmesi gerekmektedir.

4. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM

4.1. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUMUN TARİHİ GELİŞİMİ

Türkiye’de sivil toplumun gelişiminin tarihi köklü bir geçmişe dayansa da Batı’daki gelişmelerden farklı olarak Türkiye’de sivil toplum alanı yeterince gelişmemiştir. Türkiye’de sivil toplumun tarihsel gelişimini inceleyebilmek için, öncelikle Türkiye Cumhuriyeti’nin temelini oluşturan, Osmanlı Devleti’nde sivil toplumun ele alınması gerekmektedir. Bu tarihsel süreç neticesinde Türkiye Cumhuriyeti’nde sivil toplumun gelişimi incelenmektedir. Osmanlı Devleti’nde sivil toplumun yapısını belirleyen aracı kuruluşlar olarak lonca ve vakıflar, tarikatlar ve dini kurumlar, millet sistemi ve ayanlar ele alınmaktadır. Aracı kurumlar ele alınarak birey-devlet ilişkileri ve Osmanlı’da sivil toplum kavramı ifade edilmektedir. Bu tarihsel çerçevenin ardından Cumhuriyet Dönemi Türkiye’si; Tek Parti Dönemi, 1946-1980 Arası Dönem, 1980-2002 Arası Dönem ve 2002 Sonrası Dönem şeklinde incelenecektir.

4.1.1. Osmanlı’da Sivil Toplum

Osmanlı’da toplum iki sınıfa ayrılmıştır. Bu sınıflardan birincisi idarî veya dini yetki tanınan

kişilerdir. Bu toplumsal sınıf saray memurları, mülk memurları ve ulemayı içine alan askerlerden oluşmaktadır. Toplumsal sınıfların ikincisi reaya sınıfıdır. Bu sınıf idareye hiçbir şekilde alınmayan Müslüman ve Müslüman olmayanlardan meydana gelmektedir. Askerî olarak ifade edilen sınıfa pek çok imtiyaz verilmişken reaya sınıfı bu imtiyazlara sahip değildir. Osmanlı'da hukuk, iki normdan beslenmektedir: Şer'i hukuk ve Örf'i hukuk. Şer'i hukuk İslam dininin kanun ve kurallarını içerirken, Örf'i hukuk Sultan'ın hükümlerini kapsamaktadır. Sultanın iradesi, Osmanlıdaki sivil toplumu oluşturan bireylerin toplum içindeki statüsünü belirlemektedir. Bu durum Osmanlı'nın, devlet etkisi olmadan kendiliğinden gelişen bir sivil toplum yapısına sahip olduğundan söz etmeyi güç kılmaktadır (İnalçık, 2013:45). Osmanlı idaresi, sahip olduğu hukuki normlar, kutsal devlet anlayışı, geleneksel idari tecrübeler neticesinde sivil alana geniş yetkiler sunmadığı ve devlet dışı unsurların güçlenmesine belli seviyede imkân tanındığı görülmektedir.

Osmanlı tarihini sivil toplum açısından incelediğimiz zaman üç belirgin dönem karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemlerden birincisi sivil toplumun güçlü olduğu 16. yüzyıla kadar olan ve Osmanlı'nın kendine özgü modelinin oluştuğu dönemdir. Klasik Osmanlı dönemi olarak ifade edilen bu dönemde devlet, cihad anlayışını canlı tutan yöneticilerin oluşturduğu bir organizasyondur. Ancak bu organizasyonun amacı, toplumsal yaşama hükmetmekten çok yeni yerleri fethederek Osmanlı topraklarını genişletmektedir. Bu dönemde toplumsal yaşama sınırlı müdahale, toplumun temel değer ve dinamikleri kapsayan sivil topluma geniş bir imkân sunmaktadır. Medrese ve tarikatlar, bu dönemde önemli dini unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Osmanlı'da 16. yüzyıldan itibaren sivil toplum açısından ikinci devre başlamaktadır. 19. yüzyıla kadar devam eden bu dönemde sivil toplum unsuru niteliğindeki medreseler, vakıflar, tarikatlar, loncalar ve millet sisteminden meydana gelmektedir. Osmanlı'da sivil toplum açısından üçüncü aşamayı ise 19. yüzyıldan Cumhuriyet'in ilanı olan 1920'li yıllara kadar olan dönem olduğunu ifade eder. Ancak bu dönem sivil toplum açısından ikilem dikkat çekmektedir. Osmanlı Modernleşmesi olarak adlandırılan bu dönem, sivil toplumu bir yandan yeni modern unsurlarla canlanırken, öte yandan merkeziyetçi yapı güçlenerek sivil toplumun denetim alındığı görülmektedir (Çaha, 2004: 252-254).

Güçlü devlet geleneğinin hâkim olduğu Osmanlı'da sivil toplum-siyasi toplum ayrımı

yapılmamıştır. Bu durum Batı Avrupa’da görülen aristokrasi ve burjuvazi gibi sivil toplumun temel unsuru olan sınıfların ortaya çıkmasını engellemiştir. Osmanlı’da Avrupa merkezli bir sivil toplum yaklaşımından ziyade Osmanlı’nın kendi iç dinamiklerinde birey-devlet arasında çeşitli aracı kuruluşlar yer almıştır. Bu aracı kurumların en önemlisini Millet Sistemi oluşturmaktadır.

4.1.1.1. Millet sistemi

Millet sistemi, ırka dayalı bir sınıflama yerine din ve mezhep esasına göre bir ayrımı içermektedir. Sınırları içinde farklı etnik grupları ve dinleri himaye eden bir imparatorluk olan Osmanlı Devleti, dini kimlik temelinde bir örgütlenme olan millet sistemi içerisinde gayrimüslimler, kendi dillerini ve değerlerini geliştirme imkânını büyük ölçüde bulmaktadır. Her dini grup içerisinde seçilen en yüksek din adamı, yönetimle yakın bir ilişki içine girerek dini cemaatini düzenlemek ve yönetmekle ilgili idari görevleri Sultan’a karşı sorumlu olarak yerine getirmektedir. Bu sistem etnik kökenlere göre değil dini tercihlere göre tanımlandığı için aynı etnik temele dayanan ve aynı dili konuşan gruplar, dinleri farklı olduğunda farklı milletlerin parçası olmaktadır (Eryılmaz, 1996: 16). Osmanlı toplum yapısı içerisindeki farklı grupların, tabi oldukları hukuki norm ve kurallar çerçevesinde hayatlarını devam ettirmeleri, farklılıklar içerisinde barış içinde yaşama anlayışının Osmanlı’daki varlığını yansıtmaktadır.

Millet sistemi içinde kendi cemaatlerini oluşturan gayrimüslimler, Osmanlı tebaasından sayılmalarına karşın özel hukuk alanında mensup oldukları din ve toplulukların sosyal yaşama ilişkin kurallarına, kamu hukuku alanında ise İslam Hukuku’nun kurallarına bağlıydı. Farklı cemaatlere mensup kişiler arasındaki davalar ise ilgili cemaat başkanları tarafından hakemlik yoluyla çözülemezse, şeriat mahkemeleri tarafından çözüme kavuşturulurdu. Cemaatlerin sosyal hayata ilişkin problemleri, tabi oldukları hukuki kurallara uygun şekilde göre görülürdü. Her milletin başında kendi cemaati tarafından seçilen ve devletçe onaylanan bir dinî lider bulunurdu. Bu dinî lider vatana ihanet etmedikçe ya da kendi topluluğunun kurallarına aykırı davranmadıkça görevden alınmazdı (Gönenç, 2001:65-67). Osmanlı’daki azınlıkların, merkezi idareden bağımsız bir kültürel ve hukukî koşulları sunması bakımından millet sistemi, Osmanlı’da sivil toplumu barındıran en uygun yapı konumundaydı.

Güçlü devlet geleneğinin hâkim olduğu Osmanlı’da devletin bütünlüğünün korunması amacıyla Gayrimüslimlerin sosyal, siyasi ve mali açıdan farklı uygulamalara tabi tutulması; tanınan bu özerkliğin sınırlanarak devlet içindeki çeşitli milletlerin devlete karşı bir güç olmalarına müsaade edilmek istenmemesinden kaynaklanmaktadır. Buna rağmen farklı toplumsal gruplara tanınan kısmi özerklik millet sisteminin sivil toplum unsuru sayılabileceği sonucunu doğurmaktadır.

4.1.1.2. Loncalar ve vakıflar

Osmanlı’da, esnaf ve sanatkârların bir araya geldiği loncalar, yerelde sivil girişimi temsil eden kurumlar arasında kabul edilmiştir. Ahilik veya Osmanlı’ya gelince aldığı isimle loncalar sosyal-sivil örgütler olduğu kadar eğitim-öğretim kurumları olarak faaliyet göstermiştir. Loncalar, genelde tüccar ve sanatkâr üyelerinin haklarının korunması amacıyla kurulmuş birlikler olarak faaliyet yürütmüştür. Loncalar esnaf ve sanatkârların mesleki, idari ve iktisadi bütün meseleleriyle ilgili olmasının yanı sıra mesleki-teknik öğretime de katkıda bulunmuştur. Batı’da feodal beyler ve krallıklar çoğunlukla esnaftan çok tüccarları destekledikleri halde, Osmanlı’da loncaları, tüccarların tekeli davranışlarına karşı koruduğu gibi, şehirlere tüzel kişilik ve bağımsız özerk alan tanımayarak oligarşilerin kurulmasını önlemeye çalışmıştır (Mardin, 2002:108-109). Lonca teşkilatı çalışma, emek ve sermaye barışı, çevreyi temiz tutma, gençleri eğitmek gibi ilkeleri kapsamında hizmet sağlayarak toplumda sosyo-ekonomik düzenin kurulmasında önemli bir pay sahibi olmuştur. Bu yönüyle loncalar temel ekonomik çıkarların, kamu düzeninin ve sosyal adaletin bir dışavurumu ve sürekli kollayıcı bir unsur olarak görülmüştür. Sivil toplum aracı olarak loncalar incelendiğinde, belli özerkliğe sahip olamadığı, yerelde merkezin bir uzantısı olarak faaliyet yürüttüğü ve merkezin talimatları dışına çıkamamıştır.

Loncalar, Anadolu’nun fethedilen yerlerinin Türkleşmesi ve İslamlaşmasını sağlayan; buralarda güvenli ve huzurlu üretim ve ticaretin yapılmasında önemli rol oynayan ve dini kurumlar aracılığıyla halkın din eğitiminde etkin bir rol oynayan Ahilik anlayışının devamı niteliğindedir. Özellikle Osmanlı’nın da kuruluşunda etkin bir rol oynayan bu anlayışa göre teşkilata bağlı esnaf ve sanatkârların toplandığı mekânlar önemli yer tutar (İnalçık, 2013: 72-73). Bu kurallar ve kuralların toplum hayatına tesis edilmesinin, Osmanlı toplumsal yaşamında

barış ve hoşgörünün daimi kılınmasında önemli rol oynadığı söylenebilir.

Osmanlı Devleti'nde sivil topluma örnek teşkil edebilecek araçlardan biri de vakıf kurumu olmuştur. Vakıfların sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyıp taşımadığı, vakıflar ve devlet arasındaki etkileşimin niteliğine bağlıdır. Çünkü bazı vakıfların Osmanlı'da yüksek statülü devlet görevlilerin kontrolü altında olması, onları sivil toplum kuruluşu niteliğinden uzaklaştırmaktadır. Buna rağmen Osmanlı'da vakıfların toplumsal gruplar arası etkileşimi arttırması ve vakıflar aracılığıyla toplumsal bütünleşmeyi sağlaması nedeniyle sivil toplum potansiyelini de barındırmaktadır. Osmanlı'da vakıflar hem sosyal hem de kamusal hizmetleri yerine getiren kuruluşlar olarak faaliyet göstermiştir. Osmanlı'da vakıflar aracılığıyla uzun süreler boyunca camiler, mescitler, medreseler, hastaneler, yollar, köprüler vb. birçok eser inşa edilmiştir (Doğan, 2011:12-13). Osmanlı toplumsal yaşamında dini ritüel ve yardımlaşma pratiklerinin bir aracı olarak faaliyet gösteren vakıflar, sivil toplum kuruluşu örneği olarak ele alınabileceği gibi yalnızca üst sosyo-ekonomik sınıfın faaliyet gösterebildiği ve devletin otoritesiyle kısıtlanması, sivil toplum anlayışıyla tezatlığı barındırmaktadır.

4.1.1.3. Dini kurumlar ve tarikatlar

Osmanlı Devleti'nde iki ayrı hukuk ve meşruiyet kaynağı vardır. Bunlardan ilki Şeriat, ikincisi de Örf-i Sultani, diğer bir deyişle padişahın kanun koyma yetkisidir. Şeriat, kişisel ve toplumsal ilişkileri kapsayan dini kuralların bütünüdür. Dini kurallar, Osmanlı'da toplumun her alanına sirayet etmiştir, bu yüzden de Osmanlı Devleti ve dini kurumlar arasında çoğu zaman yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu yakın ilişki sayesinde, hem resmi düzeyde hem de halk düzeyinde din kurumları aktif bir şekilde toplum içinde örgütlenmektedir (Mardin, 2003:16).

Osmanlı'da resmi din kurumu Ulema sınıfının lideri olan Şeyhülislam, padişah tarafından atanmaktadır ve gerektiğinde padişah tarafından da görevden alınma durumuyla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, Avrupa'da yer alan ayrı bir dini sınıfın varlığından ziyade, devlet memuru olarak Şeyhülislamlık kurumu mevcuttur. Bu doğrultuda, merkezi yönetimin dini kurumun başında olan Şeyhülislam'a karşı geniş bir iktidar gücü bulunmaktadır. Şeyhülislam bürokratik yapı içinde dini konularda padişah ve Müslüman milletler arasında etkileşimi sağlayan en önemli bir makam olsa bile Şeyhülislam'ın fetvaları merkezi yönetim karşısında

pek önem taşımayan bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Bu görüşler doğrultusunda, padişahın atadığı bir liderden merkezi yönetime karşı olan bir hüküm vermesini beklemek son derece iyimser bir yaklaşım olacaktır (Karpat, 2006:121). Bu durum Osmanlı'da devletin, dini kurum ve kuralların üzerinde konumlandığını göstermektedir.

Dini kurumlar ve tarikatlar, özellikle Osmanlı modernleşmesi ile büyük ölçüde değişim yaşamıştır. Osmanlı modernleşme adımları, çoğunlukla Tanzimat Fermanı ile başlamıştır. Tanzimat'ın öncesinde ve sonrasında tarikatlara çok sayıda müdahalede bulunduğu görülmüştür. Bu noktada, 1811 tarihinde çıkarılan ferman, tekkelerin vakıfları Evkaf-ı Hümayun Nezaretine bağlanmıştır. Evkaf-ı Hümayun Nezareti tekkelerin vakıf gelirlerini kontrol etmek, tekkelerin mali muhtariyetlerini engellemek ve belki de şeyhi; merkez tarafından istenmeyen açıklamalarda bulunan bir tekkeyi, maddi kısıtlamalarla tedip etmek amacını taşımıştır (Kara, 2010:30). Bu değişiklik, bir yandan dini kurumların modern yaklaşımla ele alınmasına olanak sağlarken öte yandan Osmanlı'nın toplumsal yapı ve kurumlara yönelik otoritesini güçlendirme adımları olarak da değerlendirmek mümkündür.

Sivil toplum ve siyasi alanın birbirleri ile olan ilişkileri açısından Osmanlı tarihindeki en mühim gelişmelerden birisi ise Islahat fermanı sonrası dönemde Meclis-i Meşayih'in kurulmasıdır. Şeyler Meclisi anlamına gelen bu meclis, tarikatlardaki ilmi seviye kaybının önlenmesi, şeyh olacak kişi için bazı kriterler getirilmesi gibi düzenlemelere ihtiyaç duyulmasıyla kurulmaktadır. Meclis-i Meşayih, Şeyhülislamlığın altına yerleştirilmiştir. Bu düzenlemeyle Osmanlı döneminde uzun süredir mevcut olan ve zaman zaman birbiriyle sürtüşme de yaşayan tekke ve medrese yapıları arasında ilk kez bir ast-üst ilişkisi kurulmuş olmaktadır (Aybudak, 2019:72).

Halk düzeyinde tarikatların, tekke ve zaviyelerin din kurumunun önemli bileşenleri olduğu ifade edilebilir. Anadolu'da her şehirde yaygın bir şekilde bulunan ve sivil hizmet inisiyatifleri de bulunan bu kurumların merkezi yönetimin kontrolünde olmaktan kendilerini kurtaramadıklarını belirtilmektedir. Bu kurumlar devlet ve toplum arasında tampon görevi görseler bile, devlet ile ilişkilerinde her zaman devleti önceleyen bir tutumda olduklarını kabul etmek gerekir (Çaha, 2007:158). Dini kurum ve tarikatlar, Osmanlı'da devletin belirlemiş

olduğu dini anlayış ve yaklaşım çerçevesinde faaliyette bulunabilmektedir. Devletin benimsediğı dini anlayışı uygun faaliyet gösteren dini kurumlara çeşitli ayrıcalık tanınırken, bu anlayışın dışında kalanlara sivil alanın sınırlı tutulduğu anlaşılmaktadır.

Osmanlı’da sivil toplumun dönüşümü modernleşme adımları başlamaktadır. Bu adımlar, başta ekonomik ve askeri değişiklikleri içermektedir. Bozulan vergi ve tımar sistemini düzeltme çabaları göz önünde bulundurulduğunda Ayanların incelenmesi gerekmektedir.

4.1.1.4. Ayanlar

Osmanlı’da Ayanlar, Tımar sisteminin bozulması ve işlevsiz hale gelmesiyle, özellikle 19. yüzyılda önemli bir güçtür. Osmanlı Devleti, 17. Yüzyılın sonlarına gelindiğinde Tımar sisteminin bozulması, çeşitli asker, ekonomik ve sosyal problemleri beraberinde getirmiştir. Osmanlı’nın idari, askeri, adli, iktisadi ve sosyal alanlarda sorun ve bozulmaların yaşanması, Ayanların ortaya çıkmasına ortam hazırlamıştır. 18. yüzyılda ayanların etkinliği, yerel yöneticileri aşınca merkezi yönetim, kent ve kasabalardaki itibarlı kişileri yerel yönetim ile halk arasında bir statüyle görevlendirmiştir. Ayanlar, bulundukları yerlerde halk tarafından seçilmekte ve merkezi yönetim tarafından atanmış, giderek güçlenen bu kesim halk içinde “Küçük Padişah” ismiyle anılmıştır. Bu durum zamanla ayanların güçlenmesine neden olurken, zamanla kuruluşundaki amacın dışına çıkmış ve işleyiş düzenini kaybetmiştir. Ayrıca merkezi yönetim karşısında etkin bir güç haline gelmiş ve merkezi yönetime bir tehdit oluşturmaya başlamıştı. Bunu engellemek için II. Mahmut’un merkezi idareyi güçlendirme adımları, yerel birimlerin etkinliğini kırmıştır (Çaha, 2007:164-180). Ayanların merkezi otorite tarafından atansa da halk tarafından seçilmesi ve yerelde faaliyet göstermesi devletten ayrı bir alan ele alınabilir. Öte yandan, merkezin taşradaki bir uzantısı sayılabileceğı yaklaşımıyla devlet dışı bir aktör olarak ele alınması güç görünmektedir. Bunun yanında ayanların nüfuzunu giderek artırması ve zamanla yerel halktan ağır vergiler sonucu şikayetlerin artması, Osmanlı’nın merkezileşme politikalarıyla birleşince Ayanlar kurumu ortadan kaldırılmıştır.

4.1.1.5 Osmanlı modernleşmesi ve Jön Türkler

19. yy.’da geleneksel hayat ve buna bağlı şekillenen toplum yapısı, Türk toplumunu

modernleştirmenin önündeki en önemli sorunlardan birisi olarak görülmüş ve buna çözüm olarak Tanzimat aydınları ve reformcuları, yönetimi Batılılaştırmak ve Batı'daki modern yöntemleri almak istemişlerdir. Bu doğrultuda Osmanlı'da ilk anayasa 1876 yılında meşrutiyetin ilanı ile birlikte Kanuni Esasi kabul edilmiştir. Temel hak ve hürriyetler açısından bakıldığında, Kanuni Esasi'nin önemi büyüktür. Her ne kadar güvence mekanizmaları eksik ise de kişi hak ve hürriyetleri ilk defa, klasik esaslara uygun, oldukça geniş bir liste halinde bu anayasada yer almıştır. Bunun yanında 1876 Anayasası'nda padişah hala geniş yetkilere sahiptir ve bu yetkilerden faydalanan II. Abdülhamit, sivil toplumu denetim altında tutmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak dernekleşme ve bireysel gönüllü girişim baskı altına alınmış, devletin gücünü denetlemek ve sınırlamak, yasak faaliyetler haline dönüşmüştür. 1876 Anayasası'nın sultana verdiği yetkiler, II. Meşrutiyet'in ilanı ile sınırlandırılmıştır ve sivil alanın genişlemesine ilişkin önemli değişiklikler göze çarpmaktadır. Sivil toplumun gelişmesini etkileyen toplantı yapma özgürlüğünü, basın hürriyetini, grev hakkını, cemiyetleri düzenleyen yasalar II. Meşrutiyet döneminde çıkarılmıştır (Kalaycıoğlu, 1988:117-120).

Osmanlı modernleşmesi, bozulan ekonomik koşulları çözüme kavuşturma, askeri alandaki yenilgilere son verme ve geri kalmışlığa çözüm üretme amacını içermektedir. Buradaki yöntem, Batı'nın teknik ve ilminden faydalanmaktır. Bu çerçevede Jön Türkler karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı modernleşmesinde Jön Türkler: Osmanlı Devleti içinde 19. yüzyılın ikinci yarısında Meşrutî bir temele dayalı bir sistem kurmak, Kanun-i Esasi ilanı ile da serbest seçimlere gitmek ve meclise, ülke geleceğini teslim etme fikirlerine sahip Osmanlı aydınlarının ortak adıdır (Zürcher, 2020:120-135).

Jön Türkler fikirlerini geniş kitlelere ulaştırmayı önemli amaç edinmişlerdir. Bu amaç doğrultusunda dernekler, cemiyetler, mecmualar (yazılı basın) gibi kuruluş-birlikleri aracı olarak kullanmışlardır. Jön Türkler ve devamı niteliğindeki İttihat ve Terakki Cemiyeti (İTC) sivil toplum unsuru olarak değerlendirilen ve Cumhuriyet'e geçişi hazırlayan orta sınıf ağırlıklı bir oluşumdur. Bu hareket Türkiye'de demokrasinin yerleşmesi için siyasi katılımı, muhalefetin oluşması gibi çeşitli katkılar yapmıştır (Arslan, 2018:66). Osmanlı'daki en geniş sivil toplum örneğini oluşturan Jön Türkler, bir yandan Osmanlı modernleşmesine bürokraside nüfuz ederken, öte yandan askeri ve basın yayın aracılığıyla ilk kitlesel toplumsal hareket olarak ele

alınmaktadır.

Osmanlı devletinde, devlet ve toplum arasında yer alan yukarıda bahsedilen millet sistemi, loncalar, din kurumu ve ayanlar gibi aracı kurumlar, varlıkları itibariyle sivil toplum unsuru olarak kabul edilmektedir. Fakat bu unsurlar işlevleri itibariyle devlete bağlı bir kurum olarak varlığını sürdürmüş, tam olarak özerk olamamışlardır. Batı'daki sivil toplum kavramına göre Osmanlı'da özerk bir sivil toplum vardır demek, güç olacaktır. Öte yandan Osmanlı'nın kendi iç dinamikleri, toplumsal yapısı, idari geleneği ve hukuki normları çerçevesinde sivil toplum adına aracı kuruluşların varlığının bulunduğunu da belirtmek gerekir.

4.1.2. Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplum

Türkiye'de sivil toplum, modernleşme çabalarının ilk dönemleri, tek partili dönemden çok partili döneme geçiş ve 1980 yılından sonra oluşan liberalleşme dönemi gibi değişik süreçlerden geçmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında, cumhuriyet döneminde sivil toplumun gelişim tarihini anlamak için, Cumhuriyet dönemini; Tek Parti Dönemi, çok partili hayat ve neoliberal politikalara uzanan 1946-1980 Arası Dönem, Neoliberalizm ve Küreselleşme etkisiyle 1980-2002 arası dönem ve 2002 sonrası şeklinde ele alınmaktadır.

4.1.2.1. 1923-1946 Tek Parti Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde tek parti dönemi, 1923 yılında Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin kurulmasıyla başlayıp 1946 yılında Demokrat Parti (DP) kurulması sürecini ifade etmektedir. Tek parti dönemi, Türkiye'de modern bir toplum ve devlet yapısına adım atıldığı dönemdir.

Sivil toplum, devletin yapı ve işleyişine yönelik değişikliklerden kaçınılmaz olarak etkilenmektedir. Cumhuriyet, yeni bir devlet ve toplum projesini içerse de sivil toplum örgütlenmesi açısından Osmanlı'dan kalan siyasal ve toplumsal kültürün büyük ölçüde varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Cumhuriyet Türkiye'si, Osmanlı'dan devraldığı patrimonial devlet geleneğini devam ettirmekte, siyasal yapılanma ve bürokratik devlet anlayışını sürdürmektedir (Çaha, 2004:255).

1923-1950 yılları arasında Türkiye, tek parti tarafından yönetilmiş ve modernleşme politikası izlenmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye'nin özellikle toplumsal ve siyasi alanında çarpıcı değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu değişimlerden dolayı cumhuriyet döneminde devlet ve toplum arasındaki ilişkiler yeniden düzenlense de toplumsal ilişkiler konusunda Osmanlı'nın son dönemleri ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yılları arasında bir süreklilik olduğu görülmektedir. (Çaha, 2004:255).

Cumhuriyet ile birlikte kabul edilen yeni yasalarla; hilafetin ve şariat mahkemelerinin kaldırılmasıyla siyasal-yasal alanda, kılık-kıyafete, tekke ve zaviyelere ilişkin düzenlemelerle toplumsal yaşamda sekülerleşme ve demokratikleşme yönünde ilerlemeler sağlanmıştır. Fakat belirtilmesi gereken diğer nokta; tek parti döneminde anayasal hakları sınırlandırıcı özelliğe sahip uygulamaların da varlığını devam ettirmesidir. 1924 Anayasası'nda yer alan ve anayasanın 79. maddesinin ancak bir kanunla sınırlanabileceğini belirten dernek kurma özgürlüğü, 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile tam anlamıyla sınırlanmış, dernek kurmak izne bağlanarak dernek kapatma yetkisi yürütme organına verilmiştir. Bunun yanında sendikalar konusunda da 1924 Anayasası izin verici olmakla birlikte, 1936 tarihli İş Kanunu uygulama alanına giren işyerlerinde greve yasaklayıcı hükümler getirmiştir (Tosun, 2008:258-261). Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarını Osmanlı'nın son dönemlerine benzemekte, toplumdaki farklı grupların kontrol altına alınma çabası nedeniyle sivil toplumun sönük kaldığı görülmektedir.

Tek parti döneminde güçlü, baskın ve egemen devlet geleneği, toplumun çağdaşlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca, tek parti döneminde, Osmanlı dönemindeki gibi, ulusal çıkarlar, bireysel çıkarların önüne geçmiştir (Keyman, 2006:23-24). Türkiye'de Batılılaşma ve modernleşmeyi sağlayacağına inanılan kurumlar aynı Osmanlı'nın son dönemlerindeki gibi devletin daha da güçlenmesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda, reformlar ile birlikte sivil toplum gittikçe zayıflarken, devletin kurumları daha da güçlenmiştir.

Tek parti sistemi, doğal olarak yani sistem gereği sivil alan ve gruplara sınırlı ölçüde imkân tanımıştır. Tek parti döneminde CHP'nin siyasi, ekonomi ve toplumsal alana yönelik siyaseti

ve bunların oluşturduğu örgütlenme şekli devletten ayrı bir sivil alanın oluşmasının önünü tıkamıştır. Dolayısıyla Cumhuriyetin siyasi kurumları ve toplumsal örgütlenmesi tarihsel süreklilik içerisinde sivil toplumun iç dinamikleri ile yetersiz kalmıştır.

4.1.2.2. 1946-1980 Arası Dönem

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye'de ve dünyada siyasi, sosyal ve ekonomik yönlerden hızlı gelişmeler olmuş, Cumhuriyet'in kurumları ile toplum arasındaki farklılaşma büyük ölçüde azalmıştır. 1946 yılında çıkarılan Cemiyetler Yasası, böyle bir anlayışı yansıtmaktadır. Çoğulcu bir toplum düzeninden çekinme, Cumhuriyet'i koruyamama endişesi ve topluma karşı duyulan güvensizlik, iktidarın paylaşılma istenmemesi gibi anlayışların 1946 seçimleriyle birlikte çok partili yaşama geçiş süreciyle azaldığı görülmektedir. 1947 yılında grev ve siyaset yasağı olmasına rağmen sendikalara kısmen de olsa örgütlenme hakkı tanınmıştır. Bu tarihe kadar sıkı bir denetim altında tutulan siyasi ve sosyal katılma haklarının, 1946 yılında çıkarılan İkinci Cemiyetler Kanunu ile gerçek bir özgürlüğe kavuşturulması hedeflenmiştir (Alkan, 1998:43).

1946 yılında çok partili hayata geçilmesiyle Türkiye'de sivil alanın gelişmesi açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Merkez ile çevre kültürü yaklaşma içerisine girmeye başlamıştır. Çünkü yapılan yasal değişikliklerle tek parti döneminde bastırılmış olan çeşitli partiler, basın kuruluşları, sendikalar ve dernekler, tekrardan seslerini yükseltme ve çeşitli şekillerde örgütlenme imkânı bulmuşlardır. Örneğin, 1946'ya kadar dernek sayısı 733 iken 1950'da dernek sayısı 2011'e, 1960'da ise 18958'e çıkmıştır. Böylece çoğulcu bir yapının oluşmasına ve sivil yapılanmaların sayısının artmasına imkan tanınmıştır (Ulaş, 2013:407-408). Çok partili sistem, yalnızca siyasi partilerin varlığı ve artışı anlamında değil, hukuki ve toplumsal değişiklikler ile sivil alanın varlığını genişletmiştir. Bu noktada 1950'de iktidara gelen Demokrat Parti'nin önemli rolü bulunmaktadır.

Demokrat Parti iktidarını 1954 öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. DP iktidarının ilk döneminde (1950-55) serbest piyasa ekonomisinin savunucusu olmaları ve diğer alanlarda da liberal bir tutum izlemeleri sivil toplum kuruluşların gelişmesi için özgürlükçü bir ortam olmuştur. 1950 yılından günümüze kadar gelen dönemde toplumsal hareketliliğin ve

uzmanlaşmanın yükseliş göstermesi, siyasal katılımı yaygınlaştırmış böylece dernekleşme hızlanmıştır. Bu değişimler, Türkiye’de dini grup ve çevrelerin, merkeze yaklaşmasına olanak sağlamıştır. 1954 sonrası DP ise muhalefeti, devlet idaresini engelleyen bir düşman olarak nitelendirerek, yasal ve idari önlemlerle, parlamento içinden ve dışından yükselen muhalefet unsurlarını bastırma yoluna gitmiştir. Her türlü muhalefeti izlemek ve cezalandırmak üzere Tahkikat Komisyonları kurulmuştur. Bu dönemde, sivil toplum devletten bağımsız gelişemediği için özerklik, farklılaşma ve çoğulculuk gibi modern Batılı değerlere yeterince ulaşamamıştır. DP hükümeti bu dönemde yaptığı yasalarla sivil unsurlar üzerinde basın yayın yasaklamaları uygulamıştır (Zürcher, 2020:24-42). DP’nin iktidarı 27 Mayıs 1960 Askeri darbesi ile ordunun iktidara el koymasıyla son bulmuştur.

Demokratik siyaseti ortadan kaldıran ordu, demokrasiye ve sivil alana önemli bir darbe vurmuştur. Seçimlerle gelen bir partiyi silah yoluyla iktidardan indirmek demokratikleşme çabalarına ciddi derecede zarar vermiştir. Darbe neticesinde 1961 Anayasası düzenlenmiştir. Bu anayasa ile sivil topluma örgütlenme yolları açılmasının yanında, özerk anayasal kuruluşlar 1961 Anayasasında yer almıştır. 1961 Anayasasının düşünce, ifade, örgütlenme, basın yayın ve kişisel haklar alanındaki özgürlükleri güvence altına alması ayrıca sosyal devlet ilkesine dayalı bir devlet modelini hedef alması, sivil toplumun gelişimi açısından çok önemlidir. 1961 Anayasası, hem siyasette hem de sivil örgütlenmede çoğulculuğu destekleyerek, Batılı değerlerde modern sivil toplumun oluşması için önayak olmuştur. Ancak, devlet destekli sivil toplumdaki ayrı olarak modern değerlere sahip sivil toplum kuruluşları bu dönemde de kendini gösterememişlerdir (Gönenç, 2011:112). 1961 Anayasası, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa çerçevesi oluştursa da darbe sonrası anayasa yapım sürecinde Demokrat Partili siyasetçilerin bu sürecin dışında bırakılmaları da sürecin çoğulcu anlayışla inşa edilmesini güçleştirmiştir.

1961 Anayasası’nın bireysel özgürlük ve sivil alanı genişleten içeriği, 1960’larda üniversitelerde çeşitli öğrenci çatışmalarını beraberinde getirmiştir. 1970’te başlayan ideolojik sağ-sol kutuplaşması, 1971 yılında ordunun muhtırası ile sonuçlanmış, tekrar siyasi ve sivil alana baskıcı bir müdahale gelmiştir. 1970’lerden itibaren siyasi partiler, sivil toplum kuruluşlarını kendi konumlarını güçlendirmek ve oy potansiyellerini artırmak için kullanmışlardır. Bu kutuplaşmadan dernekleri sorumlu tutan ordu, dernek kurmaya bir takım

sınırlandırmalar getirmiştir. Devlet merkezinin sivil ve siyasal alanı tekrar kontrole alma çabası bu dönemde bir kez daha görülmüştür. Bu doğrultuda, diğer sivil toplum unsurları siyasal partilerin gölgesinde kalmıştır. 12 Eylül askeri müdahalesi sonucunda, Türkiye’deki siyasal sistemin işleyişi ve demokrasinin kurumsallaşması tartışma noktası haline gelmiştir (Aslan, 2010:268). Sivil siyasetin ve sivil toplum alanının, darbeler yoluyla anti demokratik şekilde müdahaleye uğraması, diyalog ve demokrasi koşullarının toplumsal alandaki eksikliğinin bir göstergesidir. Bunun yanında sivil toplum mekanizmalarının yetersizliği de darbeleri meydana getiren sürecin nedenleri arasındadır.

1980 Askeri Müdahalesine gerekçe olarak yaşanan toplumsal ideolojik kamplaşma gösterilmiştir. Bu ideolojik kamplaşma hala çoğulcu özgürlükçü demokrasi anlayışının toplum tarafından yeterince özümsemediğinin bir kanıtı olarak sunulmuştur. Sivil toplumda meydana gelen genişleme, ordu tarafından devlete zarar verici bir gelişme gibi yorumlanmıştır. 12 Eylül Müdahalesinin ideolojik kamplaşma sonucu devlete yönelen tehdidi ortadan kaldırma amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu müdahale hukuk alanında devleti topluma egemen kılmayı hedeflemiştir. Bu düşüncenin en somut hali 1982 Anayasasının ilk metni ile getirilen ve 1990’ların sonuna kadar uygulanan sistemdir. Darbenin ardından askerler tarafından oluşturulan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) yeni siyasal sistemin kuruluşunu yeni seçilecek parlamentoya bırakmamış, 6 Aralık 1983 genel seçimlerine dek süren ara rejim döneminde demokratik sistemin işleyişi bakımından büyük önem taşıyan Siyasal Partiler Kanunu, Sendikalar Kanunu, Dernekler Kanunu, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri hakkında kanun, MGK tarafından Anayasa’nın kabulünden sonra yapılmıştır (Duman, 2005:374).

4.1.2.3. 1980-2002 Arası Dönem

1982 Anayasası, sivil toplum kuruluşlarının kurulmasını ciddi anlamda bir bürokrasiye bağlayarak STK’ları üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur. Bireylerin örgütlenmede en pratik aracı olan derneğin kurulması ve faaliyete başlayabilmesi için istenilen detaylı bilgi ve süreçler, insanları dernek kurmaktan çoğu zaman vazgeçirmiştir. 1982 Anayasası dernek kurma özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yönelik geniş çaplı sınırlamalar getirmiştir. Bu durum, kanun koyucunun kendinden önceki dönemde ortaya çıkan çatışmaların

topluma sağlanan özgürlüklerden doğduğunu düşünmesinden kaynaklanmaktadır (Tosun, 2001:295).

1982 Anayasasının kabulü ile birlikte, Siyasi Partiler, Sendikalar, Dernekler Kanunları çıkarılmıştır. Bu dönemde basın özgürlüğü ve dernek kurma özgürlüklerine getirilen sınırlamalar göze çarpmaktadır. 1982 Anayasası ile meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremeyecekleri, hiçbir siyasi parti, dernek veya sendika ile birlikte hareket içinde bulunamayacağı ve siyasetin dışında kalmaları hususları hükme bağlanmıştır. Böylece, sivil toplum kuruluşu sayılabilen meslek kuruluşları, devletin denetimi altına alınmıştır. 1983 sonrası dönemde, gerek toplumsal alanda gerekse ekonomik alanda konuşulur hale gelen liberalizm kavramı ile sivil toplum piyasa ekonomisi çerçevesinde oluşturulmaya çalışılmıştır (Duman, 2005:373).

1980'lerden itibaren küresel anlamda sivil topluma yönelik ilginin artması, Türkiye'deki sivil toplum anlayışını olumlu etkilemiştir. STK'ların toplum içinde yaygınlaştığını, sayılarının giderek arttığını, sivil toplum söyleminin siyasi partiler ve temsilciler tarafından sürekli kullanıldığı görülmektedir (Tosun, 2001:301-307). Türkiye'de sivil toplum alanının genişlemesi ve özgürlükçü adımların atılmasında Turgut Özal'ın politikalarının etkisi büyüktür. Özal, demokratik süreci liberal ve sivil bir kültür ile birleştirmeye başlamıştır. Bunun bir gereği olarak bürokrasinin gücünü sınırlandırmaya, serbest piyasa ekonomisini yerleştirmeye, özelleştirmeyi başlatarak devletin ekonomideki ağırlığını azaltmaya, Türkiye'yi demokratik değerlerle daha fazla bütünleştirmeye çalışmış ve toplumsal özgürlüğü artırmaya yönelik politikalar üretmiştir. Bu dönemde TÜSİAD gibi işveren sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmıştır (Çaha, 2004:255). Ekonomik anlamda uygulanan neoliberal politikalar, toplumsal alandaki sivil inisiyatifin teşviki ve sınırlı devlet anlayışı, Türkiye'de sivil toplumun canlanmasına imkân tanımıştır.

1990'larda Türkiye'de devlet-toplum ilişkisi, farklılık ve kimlik siyaseti ile devlet geleneğinin mücadelesi damga vurmuştur. Bu yüzden doksanlarda sivil toplum yerine kimlik sorunları, devlet politikasının odak noktası olmuştur. Devlet, üniter yapısını koruma ve güvenlik odaklı politikalar üretme konularına ağırlık vermiştir (Keyman 2006:29). Bunun yanında küreselleşme olgusu, Türkiye'deki sivil toplumu etkilemiştir. 1993 yılında ülke çapında yaygınlaşan

liberalleşme ile birlikte özel radyo ve televizyon kanallarının açılması üzerindeki yasal sorun kaldırılmış ve bu durum da sivil toplumun gelişmesinde önemli bir unsur olmuştur. Bu durum farklı toplumsal grupların seslerini radyo ve televizyonlarda duyurmasına imkân vermiştir. Bu sayede Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun (TRT) televizyon ve radyo üstündeki tekelciliğini de kırmayı amaçlamışlardır (Özbudun, 1999:114). Medya alanında tekel yaklaşımına son verilmesi ve özel girişimlerin önünün açılması, çeşitliliği sağlamış ve ilerleyen yıllardan farklı görüş ve amaçları hedefleyen medya kuruluşlarının çoğalmasına imkân sağlamıştır.

1995 yılına kadar siyasi sebeplerle örgütlenme hayatını özgürleştirmeye dönük anayasa değişiklikleri gerçekleştirilmemiştir. Sivil toplumun gelişiminde en önemli etmen olarak, 1995 yılında siyasal partiler, sendikalar, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve kooperatifler gibi sivil toplum kuruluşları arasında organik ilişkileri ve işbirliğini yasaklayan Anayasa maddelerinin kaldırılması gösterilebilir (Özbudun, 1999:114).

1990'larda sivil toplum uluslararası destek görmüştür. 1992'de gerçekleştirilen Rio Konferansı sonrasında sivil toplum kuruluşlarının katılımına açık uluslararası projelerin desteklenmesi eğilimi ortaya çıkmış, bunun sonuçları Türkiye'yi de etkilemiştir. Vancouver'da yapılan Dünya I. Habitat Konferansı sonrasında Türkiye'nin de aralarında bulunduğu yüzden fazla ülke "ulusal komiteler" oluşturarak, Ulusal Gündem 21 hazırlığı sürecine girmişlerdir. Haziran 1996'da İstanbul'da yapılan Habitat II Konferansı sonrasında Yerel Gündem 21 çabalarının yoğunlaşması, sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yanında, sivil toplum kavramının kamusal tartışma gündemine girmesini sağlamıştır (Tosun, 2008:324-325). Uluslararası sivil toplum faaliyetlerinin görünürlüğü, Türkiye'de sivil topluma ivme kazandırıcı etki yaratmıştır. Ulusal STK'ların uluslararası STK'larla işbirliği ve destek programları aracılığıyla faaliyete geçme adımları, Türkiye-AB ilişkileri bağlamında düşünüldüğünde sivil alana olumlu etkiler yaratmıştır.

4.1.2.4. 2002 ve Sonrası Dönem

2000'li yıllara gelindiğinde sivil toplum kuruluşlarının yapısı, farklı bir boyut almıştır. İletişim teknolojilerinin gelişmesiyle belli bir konu etrafında kamuoyu oluşturma, örgütlenme ve bir araya gelen toplulukların taleplerini ifade etmek daha kolay olmuştur. Teknolojik gelişmeler,

tüm dünyada STK'ların yapılanmasını etkilemiştir. Türkiye özelinde ise Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci STK'lara olumlu olarak yansımıştır. Özellikle 2000'li yıllarda anayasada, AB'ye giriş süreci çerçevesinde temel hak ve özgürlüklere yönelik gerekli değişikliklerin yapılması yolunda önemli adımlar atılmıştır (Tuncel 2011:59-60). Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme süreci, Türkiye'de faaliyet gösteren birçok STK'nın uluslararası sistemden güç almasını ve küreselleşme sürecinin STK'lar üzerindeki etkisinin artarak hissedilmesinde etkili olmuştur. Türkiye, AB müktesebatına uyum sürecinde belirlenen kriterler doğrultusunda yoğun bir hazırlık sürecine girmiştir.

STK'ların katılımcı demokraside daha aktif rol alabilmeleri için kendi aralarındaki bilgi ağının gelişmesi gerekir. Bunun için 2004 yılında Türkiye'de Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM) kurulmuştur. AB ile Türkiye arasında oluşturulan sivil toplum diyaloguna destek sağlamak amacıyla Avrupa Birliği Komisyonu tarafından mali açıdan desteklenen STGM, STK'ların Türkiye'nin AB sürecine katılımda katkısını artırmaya çalışmaktadır. Türkiye'de çocuk, kadın, insan hakları, gençlik gibi konularda çalışma yapan STK'ların birbirleriyle ilişki kurmalarına destek vermek ve sorunlar konusunda birlikte çözüm üretmeleri için gerekli diyalogun sağlanması STGM'nin görevidir. Bu kapsamda Türkiye'de sivil toplumun gelişmesini ve Sivil Diyalogun Gelişmesi Projesi kapsamında AB, Türkiye'deki STK'lara maddi destek sağlamıştır (STGM, 2020).

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum süreci, kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra toplumun tüm kesimleriyle yakın diyalog kurulmasını gerektirmektedir. Bu doğrultuda, kapsamlı, esnek, şeffaf Türkiye'ye ve AB'ye yönelik olmak üzere iki yönlü bir iletişim stratejisi uygulanmıştır. 2002 yılında AB reformlarına uyum çerçevesinde, daha önce polis tarafından yürütülen derneklere ilişkin işlemler, il ve ilçelerde Dernekler Müdürlükleri kurularak, bu müdürlüklere devredilmiştir. Ve bu müdürlükler de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan Dernekler Dairesi Bakanlığı'na bağlanmıştır. Daha sonra, Dernekler Dairesi Başkanlığı, 13.09.2018 tarih ve 30534 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür (STGM, 2020).

2004 yılında Türkiye'de Dernekler Kanunu'nun değişmesi sivil toplumun gelişiminin

hızlanması yolunda çok önemli bir düzenleme olmuştur. 2004'te yürürlüğe giren Dernekler Kanunu, devletin müdahale olanaklarını sınırlandırarak Türkiye'de sivil toplumun gelişimini ciddi şekilde kolaylaştırmıştır. 2008 yılında çıkartılan Vakıflar Kanunu ise cemaat vakıflarına herhangi bir makamdan izin almaksızın mal edinme olanağı sağlamıştır. Ayrıca, Vakıflar Kanunu ile birlikte derneklerin ve vakıfların elde ettiği kazanımlar da vakıflara yansıtılmaya başlanmıştır (Sunar, 2018:42-77).

4.2. TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ TÜRLERİ

Sivil toplum, birey ve devlet arasındaki aracı rolünü çeşitli araç ve kurumlarla sağlamaktadır. Bu araç ve kurumlar, literatürde gönüllü kuruluşlar, devlet dışı örgütler vb. şekilde farklı şekilde tanımlansa da bu çalışmada sivil toplum kuruluşları şeklinde ifade edilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarını Habermas şu şekilde ifade etmektedir: *“İnsanların resmi alan dışında bir araya gelerek gruplar oluşturmaları, devletin etki alanı ve ekonomik alanı dışında gönüllü olarak bir araya gelerek sosyal ilişkiler ürettikleri, yapılarıdır”* (Habermas, 2018:44).

Sivil toplum kuruluşları *“Hiçbir maddi menfaat beklentisi olmayan gönüllü insanların, önemli gördükleri toplumsal amaçlara hizmet etmek ve toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek için oluşturdukları örgütlerdir”*. Bir örgütün gönüllü kuruluş sayılabilmesi için sahip olması gereken özellikler ise şöyle sıralanabilir (Ateş ve Nohutçu, 2006:249):

- Anlamlı ve sürekli bir yapıya sahip olmak
- Kamu sisteminin bir parçası olmamak
- Yöneticilerine ya da üyelerine kâr dağıtmamak
- Öz yönetime sahip olmak
- Gönüllülük esasına dayalı olmak
- Toplumsal amaçları desteklemek

Sivil toplum kuruluşlarının üstlendikleri rol, amaç, değer ve hedefleri farklılık göstermektedir. Belirlenen ilkeler doğrultusunda, çalışmalarını sürdürmekte ve idari-mali anlamda çeşitli değişkenler yer almaktadır. Bu değişkenlere rağmen sivil toplum kuruluşlarının idari, mali ve değer bağlamında ortaklıklar söz konusu olması gerekmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının içerdiği ortak değerler kümesi şunlardan oluşmaktadır (Lester ve Helmut, 1992:125-151):

- Formel Yapı: Organizasyonun kurumsallaşmış olması,
- Özel olması: Organizasyonun bazı durumlarda finansal destek alsa bile, kurumsal olarak hükümet ve devletten bağımsız olması,
- Kar dağıtmaması: Kar amacı gütmemesi ve belirli faaliyetlerden bir kar kalsa bile bunun kurucu veya yöneticilere dağıtılmaması,
- Kendi kendini yönetir olması: Kendi organizasyonunu kontrol ve idare etme yeterliliğinin bulunması,
- Gönüllülük: Tüm çalışanları gönüllü olmasa bile, organizasyonun yönetimi ve faaliyetlerinde gönüllü katkıların bulunması.

Sivil toplum kuruluşları; sivil girişimler, mahalle örgütlenmeleri, platformlar, ilişki ağları, dernekler, vakıflar, tüketici kooperatifleri, sendikalar, meslek birlikleri, dernekler ve vakıflar olarak devlet dışı kurum ve kuruluşları ifade etmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının tespit işlevleri şu şekilde sıralanabilir (Ateş ve Nohutçu, 2006:249):

- Kamuoyu oluşturmak yolu ile bireylerin taleplerinin dile getirilmesine yardımcı olmak,
- Çoğulcu toplum yapısının oluşumunu sağlamak ve kendi içlerinde oluşturdukları katılımcı ve çoğulcu bir kültürle çalışmaları yaygınlaştırmak
- Pilot projeler üretmek, bu projelere kaynak bulmak ya da bu projeleri uygulamaya geçirmek yoluyla eğitim, sosyal refah ve istihdam konularında hükümet politikalarına paralel ya da alternatif sorumluluklar alabilmek.
- Hizmet ve ortak çıkar sağlama: Üyelerine veya müşterilerine sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve bilgi sağlama, tavsiye etme veya destekte bulunma.
- Toplumsal konuları takip etme ve kamu politikasını etkileme: Kamu duyarlılığını veya politikasını değiştirme amacı güden bir grup adına veya dava uğruna kampanya düzenleme, kulis faaliyetinde bulunma veya başka türlü savunmalara girişme.
- Kendine yetme veya dayanışma: Kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek üzere etkinlikte bulunan diğer birey ve örgütlerle yardımlaşma, bilgi alışverişinde bulunma, destek verme ve işbirliğinde bulunma
- Kaynak ve koordinasyon sağlama: Özel sektör ile kamu makamları arasında bir arayüz oluşturma

Bu çalışmada, Türkiye’de sivil toplum kuruluşları vakıflar, dernekler, sendikalar, siyasi partiler ve meslek kuruluşları şeklinde sıralanmıştır. Bu doğrultuda tarihsel işlevi ve önemi bakımından ilk olarak vakıflar karşımıza çıkmaktadır.

4.2.1.Vakıflar

Vakıflar dinî ve sosyal kurumlar olarak farklı kamusal hizmetleri yerine getiren müesseselerdir. Vakıflar, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca tahsisıyla oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır. Vakıflarda, dernekler gibi özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptirler. Yalnız vakıflar, kuruluş biçimi ve nitelikleri itibariyle derneklerden oldukça farklıdır. Esasen vakıflar dini ve sosyal fonksiyonlarını, vakfın bu amaçlarını yerine getirmesini sağlayan gelirleri ile sağlamaktadır. Dernekler kişi toplulukları iken vakıflar mal topluluklarıdır. Dernekler bir tüzük ile kurulabildikleri halde vakıflar ya resmi bir senet ya da ölüme bağlı olarak bir vasiyetname ile kurulabilirler. Vakıfların kökeni İslam hukukudur ve İslam topluluklarında hayır, yardımlaşma, dayanışma gibi dini düşüncelerle teşvik edilerek oluşturulmuştur. Bu tür kuruluşlar, bulundukları ülkelerin, eğitimine, kültürüne, ekonomisine, sosyal ve siyasal hayatlarına büyük katkı sağlamaktadırlar (Yıldırım, 2004:179)

Vakıf düşüncesinin doğuran dinamikler, toplumsal huzur ve barış ihtiyacı stratejik gereksinimler, belli bir düşünceyi ve ideolojiyi yayma, devletin ya da siyasal iktidarın ihmal ettiği sosyal görevleri ikame etme, kültürel ihtiyaçlar ve değerlerdir. Söz konusu nedenlerden dolayı bireysel ve toplumsal ihtiyaçlar ile arzuların karşılanmasını sağlayan değerlerin hayata geçirilmesini ifade eder. Bu oluşum eğitime, kültüre ekonomiye, sosyal ve siyasal hayata büyük katkılar sağlamaktadırlar. Ülkemizde de yüzlerce vakıf kurulmuştur ve hala da kurulmaya devam etmektedir (Erşahin, 2003:323).

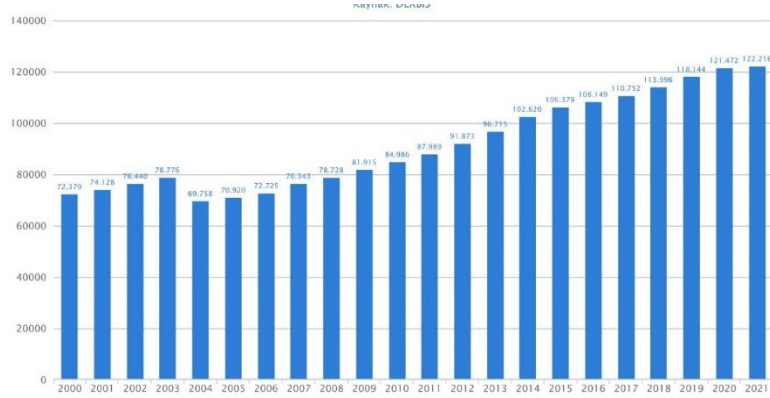
Türkiye’de vakıflar kurulma şekli, amacı ve işleyiş bakımından farklı kategorilere ayrılmaktadır. Bu noktada ilk olarak mülhak vakıflar karşımıza çıkar. Medeni Kanunu’nun kabulüyle birlikte vakıflar, Medeni Kanunu’ndan önce ve sonra kurulan vakıflar olarak ikiye ayrılmıştır. Mülhak vakıflar, 5737 sayılı Vakıflar Kanununa göre, Medeni Kanunun kabulünden önce kurulmuş vakıflardır. Mülhak vakıf sayısı, Şubat/2021 itibarıyla 255’tir. İkinci vakıf türü

olarak cemaat vakıfları dikkat çekmektedir. Cemaat vakıfları, Vakıflar Kanunu gereğince tüzel kişilik kazanmış, mensupları Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan Türkiye'deki gayrimüslim cemaatlere ait vakıflar şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye’de Şubat/2021 itibarıyla cemaat vakıf sayısı 167’dir. Üçüncü olarak yeni vakıflar görülmektedir. Yeni vakıflar, cumhuriyetin kurulmasından sonra kişilerin isteğiyle kurulan ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından uygunluk yönünden denetlenen vakıflardır. Türkiye’de Şubat/2021 itibarıyla yeni vakıfların sayısı 5352’dir. Son olarak yabancı vakıflar bulunmaktadır. Yabancı vakıflar, yurtdışında kurulan Türkiye'de şubeleri olan vakıflardır. Şubat/2021 itibarıyla yabancı vakıfların sayısı 21’dir (VGM, 2020).

4.2.2.Dernekler

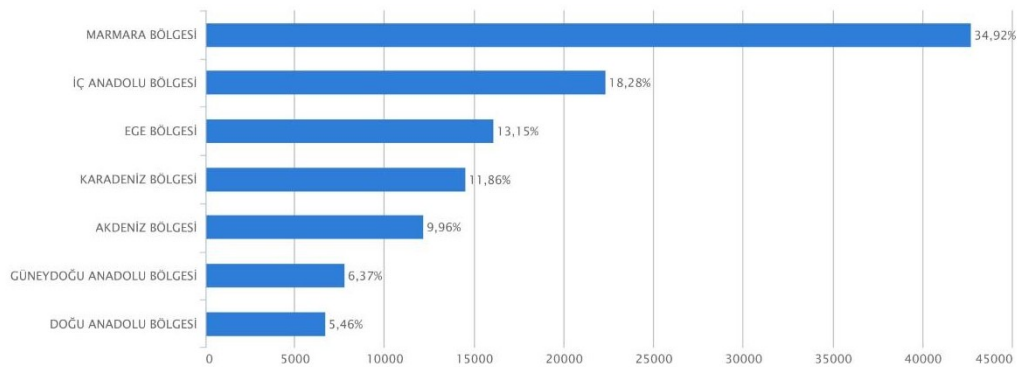
Dernek tanımı Türk Medeni Kanununun 56.Maddesinde “*Dernekler, gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır.*” Şeklinde tanımlanmıştır. Dernek belirli ideal bir amacın gerçekleştirilmesi ya da izlenmesi için en az sayısı yasaca belirlenen kişilerin, bilgilerini ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirdikleri, örgütlenmiş ve tüzel kişilikle donatılmış bir kişi topluluğudur (Özsunay, 1982:101). Dernek gerçek veya tüzel en az yedi kişinin, kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek maksadıyla kendilerinden ayrı ve bağımsız bir hak süjesi yaratmak üzere bilgi ve çalışmalarını birleştirmeleri sonucunda oluşan kişi topluluğu biçiminde bir medeni hukuk tüzel kişisidir (Akipek ve diğerleri, 2014:566).

Dernekler; belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan, düşüncelerini yaymak ve haklarını korumak için çalışılan, sorumlulukları almak ve sosyal gelişmeler karşısında etkin ve etkili olmak üzere oluşturdukları, gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Bu kuruluşlar, kazanç paylaşımı dışında, belirli bir gayeyi gerçekleştirmek için bir araya gelen demokratik sivil toplum kuruluşlarıdır. Türkiye’de Şubat/2021 itibarıyla faal 122.067 dernek bulunurken, 191.791 fesih edilen dernek bulunmaktadır ve toplam dernek sayısı 313.858’dir.



Tablo 2: Yıllara Göre Faal Dernek Sayısı (DERBİS,2021)

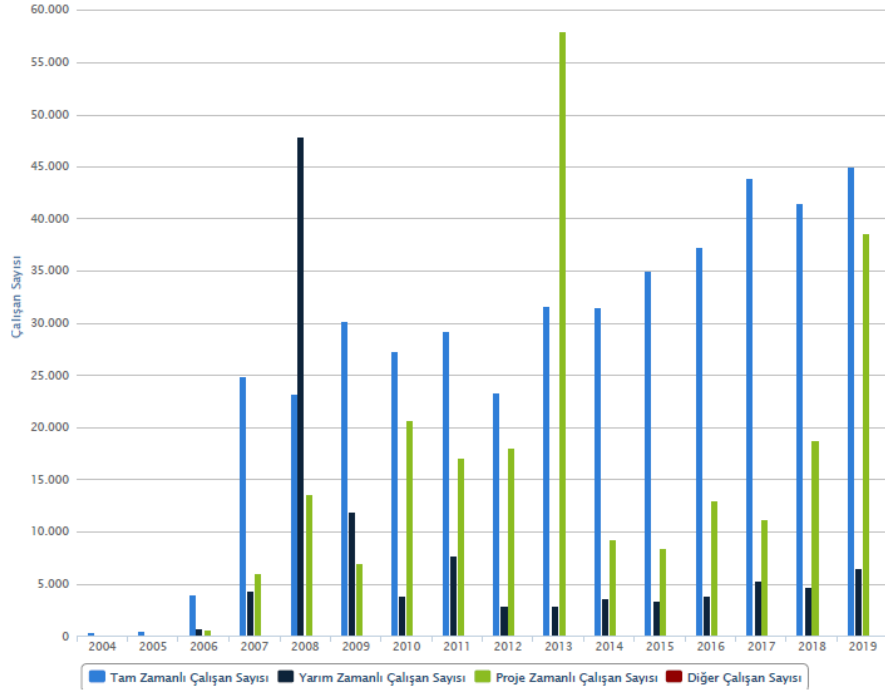
Yıllara göre faal dernek sayıları incelendiğinde, 2003-2004 yılları arasında ciddi bir azalma meydana gelse de 2004 sonrasında faal dernek sayılarında düzenli bir artış göze çarpmaktadır. Bunun yanında dernekler, sosyo-ekonomik şartlara göre bölgesel olarak nicelik ve nitelik bakımından değişiklik göstermektedir. Türkiye’de dernek sayıları, bölgelere göre ayrılarak tabloda gösterilmiştir.



Tablo 3: Derneklerin Bölgelere Göre Dağılımı (DERBİS, 2021)

Dernek sayıları, bölgelere göre incelendiğinde çoktan aza doğru sırasıyla; Marmara Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi, Karadeniz Bölgesi, Akdeniz Bölgesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Doğu Anadolu Bölgesi olarak sıralanmaktadır. %34,92 ile Marmara Bölgesi’nde yer alan dernekler, önemli bir orana denk düşmektedir. Türkiye’de dernekler, iş alanı olarak da önemli görülmektedir. Yıllara göre farklı ihtiyaçlara göre istihdam alanı yaratan dernekler, dikkat çekmektedir. Aşağıdaki tabloda yıllara göre dernek çalışan sayıları ve çalışma şekilleri

verilmiştir.



Tablo 4: Yıllara Göre Derneklerdeki Çalışan Sayıları (DERBİS, 2021)

Derneklerdeki istihdam, tam zamanlı, yarı zamanlı, proje zamanlı ve diğer çalışan olmak üzere kategorilere ayrılmıştır. Çalışma şekilleri, yıllara göre sayısal anlamda değişiklik gösterse de genel istihdam olarak yıllara göre artış göze çarpmaktadır.

Derneklerin sivil toplum kuruluşları içerisindeki nitelik ve nicelik bakımından önemi, bu çalışmada derneklerin özerkliğinin incelenmesinin temel nedenini oluşturmaktadır.

4.2.3. Sendikalar

Sendikalar, ilk sivil toplum girişimleri arasında yer alan sivil toplum örgütleridir. Bunlar, bireysel olduğu kadar toplu problemlere de çözüm bulmak için bir araya gelen bireylerden oluşur (Johns, 2002:2). Sendikalar, sivil toplum kuruluşları içerisinde toplumsal gelişmeyi sağlayan önemli aktörlerden biridir. Diğer toplumsal örgütlerde olduğu gibi sendikaların da gündeminde toplumun geliştirilmesi hedefi vardır ve sendikaların toplumsal vizyonu her zaman eşitliği, sivil ve demokratik hakları, politik ve endüstriyel demokrasiyi, hukuk devletini,

yoksulluğun önlenmesini kapsayan konu zenginliğine sahip olmuştur (Galin, 2004:1).

4.2.4 Siyasi Partiler

“Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak, seçimler yoluyla tüzük ve programlarında belirlenmiş olan görüşler doğrultusunda faaliyet yürütmektedirler. Siyasi partiler, yaptıkları çalışmaları ve propagandalarla milletin iradesi olmaya çalışan demokratik bir devlet ve toplum düzeni içerisinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşılması amacı taşıyan ve ülke çapında faaliyet yapmak üzere teşkilatlanan, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır” (Siyasi Partiler Kanunu, 1983:Madde 3). Yine kanunda belirtildiği üzere siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmezi olarak kuruluşu, organlarının seçimi, işleyişi, faaliyetleri ve kararları Anayasada nitelikleri hukuki esaslara uygun olmak durumundadır. Bu uygunluk neticesinde Anayasa ve kanunlar çerçevesinde, önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar. ” (Siyasi Partiler Kanunu, 1983:Madde 4-5).

Siyasi partiler, kar amacı gütmeyen, belli ilke ve değerler çerçevesinde sorunlara çözüm üretmeyi amaçlayan gönüllü kuruluşlardır. Kar amacı gütmemesi ve gönüllü kuruluş olması dolayısıyla sivil toplum kuruluşları ile benzerlikleri olsa da siyasi partilerin, öncelikli amaca iktidara gelmek ve ülkeyi yönetmeye talip olmaktadır. Faaliyet alanı, siyasi pratiklerle sınırlıdır. Denetimleri itibarıyla da STK’lardan farklılaşmaktadır. Bazı araştırmacılar, iktidara gelene kadar siyasi partilerin sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bunun nedeni olarak iktidara geldiğinde sivilcilik özelliğini yitirdiğini belirtmektedirler (Akatay ve Harman, 2014:74-75). Türkiye’de Nisan/2021 itibarıyla 106 siyasi parti faaliyette bulunmaktadır (Yargıtay, 2021). Siyasi partiler, bazı çalışmalarda sivil toplum kuruluşlarının bir parçası olarak ele alınsa da sivil toplum kamu kurumlarından özerk olmalıdır. Bu durum, siyasi partilerin tam anlamıyla bir sivil toplum aracı olduğunu iddia etmeyi güçleştirmektedir.

4.2.5. Mesleki Kuruluşlar

Meslek kuruluşları, meslek alanını ve mensuplarını devlet adına denetleyen ve kontrol eden kuruluşlardır. Meslek mensuplarının kayıtlarını, sicillerini, mesleki ilkelere uyumlarını sağladıkları gibi, onları devlet adına denetlerler ve disipline ederler. Bu yönüyle

değerlendirildiğinde mesleki kuruluşların, devlet adına kamu otoritesini kullanan kuruluşlar olduğu söylenebilir. Meslek kuruluşlarının bugün için icra ettikleri roller iki noktada toplanabilir. Bunlardan birincisi, meslek mensuplarını devlete karşı temsil eden “yarı sivil”, ikincisi ise devlet adına meslek mensuplarını kontrol eden “yarı resmi” nitelikli kuruluşlar olmalarıdır. Bu kuruluşlar meslek mensuplarını bir araya getirerek, onları örgütleyerek, aralarında sosyal dayanışma ağları kurarak bir sosyal güce dönüştürme işlevi görmektedir (Yayla ve Şahin, 2011:55-123). Meslek kuruluşlarının, devlet adına hareket eden kamu kurumları olmaları ve devletin vesayetine tabi olmaları bakımından değerlendirildiğinde meslek kuruluşlarını, sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirmek güçtür. Meslek kuruluşları, bu özellikleri itibariyle sivil toplum kuruluşundan çok, resmi kuruluş işleyişine sahiptir.

3.BÖLÜM

DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Bu bölümde araştırmanın amacı, önemi, örnekleme, veri toplanması, verilerin değerlendirilmesi ve analizi, araştırma hipotezleri ve araştırmanın sınırlılıklarına yer verilmektedir.

1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Kamu politikalarında devlet dışı aktörlerin etkisi giderek artmakta ve sivil toplum kuruluşları bu noktada önemli bir araç olmaktadır. Bireylerin politika yapım sürecinde aktif rol oynamaları adına sivil toplumun güçlendirilmesi düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Araştırmanın amacı, kamu politikası aktörü olarak Türkiye’de derneklerin özerkliğini nitel bir araştırmayla incelemektir. Bu inceleme; Türkiye’de sivil toplum kuruluşları içerisinde derneklerin nicel ve nitel olarak önemli bir alanı temsil etmesi dolayısıyla dernekleri kapsamaktadır.

Türkiye’de sivil toplum; siyasi kültür, geleneksel normlar ve güçlü devlet anlayışı dolayısıyla sönük kalmıştır. Sivil toplum araçlarının yetersizliği, etkin sivil toplum varlığını güçleştirmektedir. Etkin bir sivil toplumun varlığı, sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarını özerk bir yapıyla sürdürebilmesiyle mümkündür. Bu doğrultuda dernekler; yasal, mali, siyasi ve siyasi özerklik bakımından incelenecek, problemlerin tespiti yapılarak sonuç kısmında bu problemlere çeşitli öneriler sunulacaktır.

Kamu politikası aktörü olarak Türkiye’de sivil toplumun özerkliği araştırmasının amacı, Türkiye’de derneklerin idari, mali, yasal ve siyasi olarak özerkliğinin incelenmesidir. Çalışma kapsamında şu temel soruya yanıt aranmaktadır:

- Türkiye’de dernekler yasal, mali, idari ve siyasi açıdan özerk midir?

2. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Kamu politikaları, devlet kadar sivil aktörlerin de süreçte aktif rol oynadığı bir çalışma alanı olmaktadır ve burada sivil toplum kuruluşlarına önemli rol düşmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının demokrasiyi güçlendirmesi, yönetim ilkeleri olan hesap verilebilirlik ve şeffaf idare anlayışını desteklemesi, aktif vatandaşlığı sağlaması ve güçlü toplum anlayışına katkı sunması, bu alana yönelik ilginin artmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de sivil toplum çalışmaları ağırlık olarak Osmanlı’daki sivil toplum unsurlarıyla birlikte ele alınmaktadır. Tarihsel süreçte ele alınan Türkiye’de sivil toplum konulu araştırmalarda, yeni/özgün araştırmaların yetersiz olduğu görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarını Türkiye özelinde inceleyen çokça tez, makale ve kitap bulunmaktadır fakat kamu politikası aktörü olarak derneklerin özerkliğini inceleyen çalışmalar mevcut bulunmamaktadır. Derneklerin etkin olabilmesi ve devletin yetersiz kaldığı alanlarda yardımcı rol üstlenebilmesi adına, özerk bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bu araştırma, Türkiye’de derneklerin yasal, mali, idari ve siyasi açıdan özerkliğinin incelemesi ve tespit etmesini kapsamaktadır. Türkiye’de derneklerin özerkliğine ilişkin bu araştırma, problemlerin tespitine ve var olan problemlerin aşılmasına yönelik önerileri içermesi, araştırmanın önemini göstermektedir.

3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

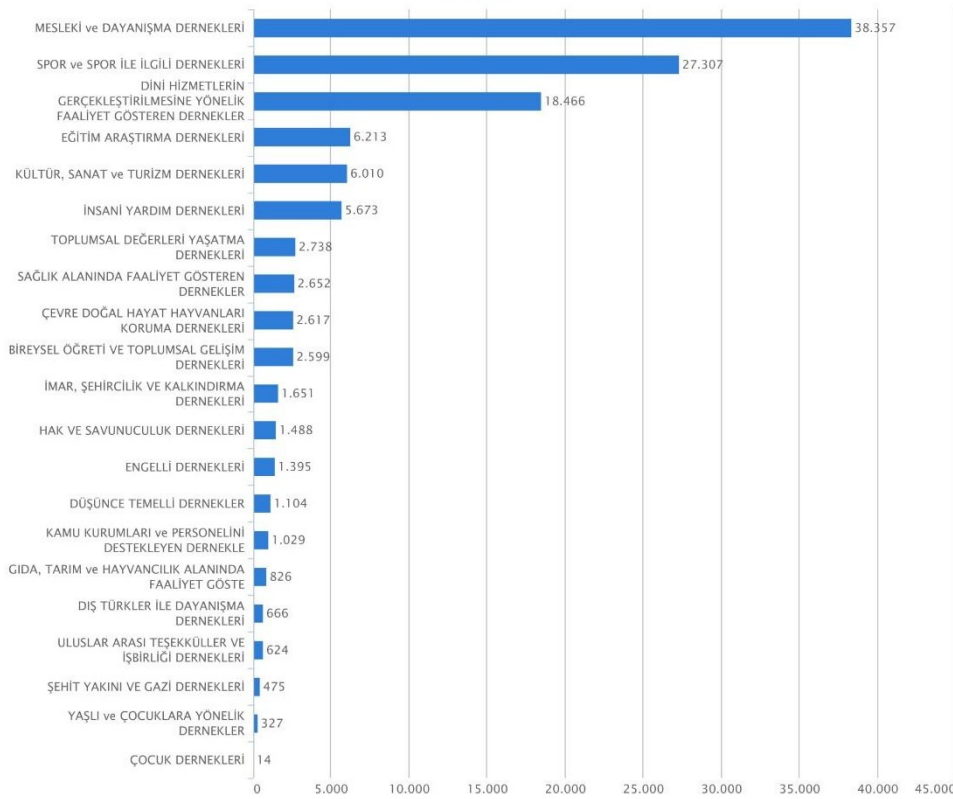
Bu bölüm araştırmanın örnekleme, veri toplanması, verilerin değerlendirilmesi ve analizi, araştırma hipotezleri ve araştırmanın sınırlılıklarını ele almaktadır.

3.1 ÖRNEKLEM

Nitel araştırmayı, “*gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya*

konmasına yönelik nitel bir sürecin izlendiği araştırma” olarak tanımlamak mümkündür (Yıldırım ve Şimşek, 2008:39). Araştırmanın örnekleme olasılıklı olmayan tekniklerden amaçlı olarak seçilen dernek yöneticileri oluşturmaktadır. Nitel araştırmalarda yaygın olarak kullanılan olasılıklı olmayan örnekleme tekniği, çalışma kapsamında hazırlanan sorulara uygun ve bilgi açısından yeterli kişilere odaklanmaktadır.

Sivil toplum kuruluşları bölümünde belirtildiği üzere: Sivil toplum kuruluşlarının; kamuoyu oluşturmak yolu ile bireylerin taleplerinin dile getirilmesine yardımcı olmak, çoğulcu toplum yapısının oluşumunu sağlamak, pilot projeler üretmek, hizmet ve ortak çıkar sağlama, toplumsal konuları takip etme ve kamu politikasını etkileme, kendine yetme veya dayanışma, kaynak ve koordinasyon sağlama özelliklerini taşımaları gerekmektedir. Türkiye’de dernekler faaliyet alanlarına göre incelendiğinde mesleki dayanışma dernekleri oran olarak %31.37’ye denk düşmektedir. Bu derneklerin amaç, işlev, işleyiş ve ürettiği değer ele alındığında sivil toplum kuruluşu görevi üstlendiğini söylemek güçtür (Çaha, 2017:132). Bu yüzden mesleki ve dayanışma dernekleri, çalışmanın dışında bırakılmıştır. Faaliyet alanına göre mesleki dayanışma dernekleri dışındaki dernekler, çalışmanın incelenmesine tabi tutulmuştur. Bu dernekler incelendiğinde %22.36 ile sporla ilgili dernekler, %15.11 dini hizmetlere yönelik dernekler, %5.07 eğitim ve araştırma dernekleri, %4,90 kültür ve sanat dernekleri, %4,64 insani yardım dernekleri, %2,25 toplumsal değerleri yaşatma, %2,15 çevre ve doğa, %2,13 toplumsal gelişim ve geri kalanı da diğer alanlarda çalışmalar yürüten dernekler almaktadır.



Tablo 5: Faaliyet Alanlarına Göre Dernek Türleri (DERBİS, 2021)

Araştırmada, 9 farklı dernek yöneticisiyle derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcılardan alınan cevapların tekrar etmeye başlaması üzerine daha fazla katılımcı ile görüşmeye ihtiyaç duyulmamıştır. Bu kapsamda, spor ile ilgili dernekler, dini hizmetlere yönelik dernekler, eğitim ve araştırma dernekleri, gençlik dernekleri, insani yardım dernekleri, toplumsal fayda ve amaca yönelik dernekler, sanat ve kültür dernekleri, doğa ve çevre alanında dernekler seçilmiştir. Bu veriler göz önüne alındığında bu çalışma; kamu politikası aktörü olarak derneklerin özerkliğinin incelenmesinde önemli bir örnekleme içinde barındırmaktadır

3.2 VERİ TOPLANMASI

Araştırma literatür taraması ve nitel araştırma yöntemiyle elde edilen veriler ile gerçekleştirilmektedir. Literatür taraması ile konuya ilişkin kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. Literatür taraması sonrasında yöntem olarak nitel araştırma teknikleri belirlenmesi ile

görüşmeye dair açık uçlu sorular belirlenmektedir. Nitel araştırmalarda sıkça faydalanılan veri toplama teknikleri; gözlem, görüşme ve yazılı dokümanların incelenmesi teknikleridir (Yıldırım, 1999:10). Bu doğrultuda sorular 12 tanedir ve yasal, mali, idari ve siyasi özerkliği ele alacak biçimde hazırlanmıştır. “Kamu Politikaları Aktörü Olarak Türkiye’de Derneklerin Özerkliği” adlı bu araştırmada, nitel araştırma veri toplama tekniği olan yarı yapılandırılmış sorulara dayanan görüşme tekniği kullanılmıştır.

Çalışmada yararlanılan görüşme tekniği, belirlenen sorular çerçevesinde iki kişi arasında sözlü iletişim sürecidir. Somut ve doğru verilere ulaşmak amacıyla yapılan görüşmede temel amaç, gerekli bilgilere erişmektir. Bu doğrultuda kullanılan yarı-yapılandırılmış görüşme tekniği, görüşmecinin önceden belirlediği sorular çerçevesinde oluşur. Yapılandırılmış görüşmenin aksine bu teknik, ihtiyaç duyulduğu takdirde sorulara derinlemesine değinilme imkanı tanır (Aypay vd., 2014:151). Bu araştırmada kamu politikası ve sivil toplumun teorik çerçevesi hazırlandıktan sonra amaca yönelik belirlenen üst düzey dernek yöneticileriyle iletişime geçilerek yarı-yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Katılımcılar ile mail yoluyla iletişime geçilmiş, gerekli bilgi ve sorular taraflara iletilmiştir. Çalışma kapsamında görüşmeler, pandemi şartları neticesinde online şekilde gerçekleştirilmiş ve katılımcı rızası alınarak görüşmeler kayıt altına alınmıştır. Görüşmelerde araştırma sorusuna cevap arayan nitelikte ve çalışmanın amacına uygun şekilde açık uçlu sorular yöneltilmiştir. Daha sonra görüntülü görüşmeler yazıya aktarılarak analiz edilmiştir. Katılımcılar, isimleri ve çalıştıkları kurumlar gizli kalacak şekilde kodlanarak aktarılmıştır. Buna göre sivil toplum kuruluşu yöneticileri “Y” olarak kodlanmış, her katılımcının kodunun yanına Y1, Y2, Y3 şeklinde katılımcı sayısı kadar numara verilmiştir.

Tablo 6: Kodlanan Derneklerin Faaliyet Alanları ve Görüşme Sürelerinin Katılımcılara Göre Dağılımı

Katılımcı Kodu ve Alanı	Görüşme Süresi
Y1: Eğitim ve Araştırma	43.13 Dakika
Y2: Çevre ve Doğa	37.01 Dakika
Y3: İnsani Yardım	34.45 Dakika

Y4: Toplumsal Gelişim	33.27 Dakika
Y5: Spor	63.03 Dakika
Y6: Gençlik	44.33 Dakika
Y7: Sanat, Kültür ve Gençlik	40.02 Dakika
Y8: Dini Hizmetler	20.40 Dakika
Y9: Yardımlaşma ve Dayanışma	36.41 Dakika

Toplam Katılımcı: 9 Kişi

Toplam Görüşme Süresi: 5 Saat 52 Dakika 02 Saniye

3.3 VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ANALİZİ

Çalışmanın deseni Fenomenoloji (olgubilim) olarak seçilmiştir. Fenomenoloji deseni, detaylarına hâkim olunamayan olgulara odaklanan bir metottur. Olgular; tecrübe, karşılaşılan olay, durum ve kavram şeklinde karşımıza gelebilmektedir. Bu noktada fenomenoloji uygun bir araştırma zemini oluşturmaktadır. Fenomenoloji, insanların belirli bir olgu veya kavramla ilgili kavrayışları, algılarını ve deneyimlerini ifade etmelerini sağlayan nitel bir araştırma yöntemidir (Rose, Beeby ve Parker, 1995:1124).

Nitel bir araştırmada ilk aşama, bir konu ve temel bir çalışma alanı oluşturulduktan sonra literatürdeki yetersizlik veya eksikliğe ilişkin problemin belirlenmesidir. Ardından araştırmacı probleme ilişkin literatürü incelemekte, alternatif çalışma alanlarını ele almakta, ilgili verileri bir araya getirerek bunları analiz etmektedir. Genel anlamda nitel metotlar bu aşamalardan geçmektedir. Betimleyici fenomenolojik araştırma deseni için belirli adımlar yer almaktadır: İlk adımda araştırmacının fenomenolojik yaklaşımın bütünsel olması dolayısıyla tüm verileri okuması gerekmektedir. Bu açıdan araştırmacı, verileri doğru şekilde analiz edebilmek adına genel bilgi birikimine sahip olmalıdır. İkinci aşamada veriler sırayla incelenmekte ve araştırmacı tarafından işaretleme işlemleri yapılmaktadır. Üçüncü aşamada ise, bir önceki aşamada tanımlanan işaretlemelerin, yapısal temaları ortaya konmaktadır. Dördüncü aşamada araştırmanın temel yapısı ifade edilmektedir (Giorgi, 2021:6).

Çalışmada verilerin analizi şu şekilde gerçekleşmiştir: Türkiye’de sivil toplum kuruluşları arasından dernekler seçilmiş ve bunların arasında farklı alanlarda faaliyet gösterenler belirlenerek özerkliği ele alacak şekilde açık uçlu sorular hazırlanmıştır. Pandemi dolayısıyla derinlemesine görüşmeler, online şekilde gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin ardından ilk aşamayı verilerin toplanması süreci, video kayıtlarının çözümlenmesi ve mevcut çalışmanın tespit edilmesi oluşturmaktadır. İkinci aşamada araştırma sorularının başlıklar halinde düzenlenmesi ve son aşamada ise ana başlıkların belli kriterlere göre temalar altında kategorize edilmesi oluşturmaktadır. Ana temayı özerklik oluşturmaktadır. Özerklik, cevaplara göre, “yasal, mali, idari ve siyasi” şeklinde belirlenmiştir. Bu süreç örnek olarak oluşturulmuş tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Derneklerin İdari Özerkliği Örnek Kod Tablosu

Pasaj	Kategori	Tema
<i>“Dernek kurulurken en az 7 kişiden oluşmanız gerekiyor. Bu süreçte, tüzük çerçevesinde belli kurallar belirliyorsunuz.”</i>	Kuruluş ve Tüzük	Yasal

Tablo 8: Derneklerin Mali Özerkliği Örnek Kod Tablosu

Pasaj	Kategori	Tema
<i>“Özel sektörle birlikte yürütülen projelerle faaliyetlerimizi sürdürüyoruz. Özel sektörün fon ve destekleri temel finansal kaynaklarımız arasında. Dönem dönem Kalkınma Ajansı ve Avrupa Birliği destekleri olmak</i>	Hibe, Proje ve Destekler	Mali

<i>üzere çeşitli ulusal/uluslararası hibeler alıyoruz.”</i>		
---	--	--

Tablo 9: Derneklerin Siyasi Özerkliği Örnek Kod Tablosu

Pasaj	Kategori	Tema
<i>“Dernekler, tüzel kişiliğe sahip ve bu şekilde çalışmalarını yürütüyorlar. Tüzel kişiliğe sahip olmak, size bir ciddiyet ve kimlik sağlıyor. Diğer kurumların, size bakışını olumlu etkiliyor, tanınırlık sağlıyor.”</i>	Tüzel Kişilik	İdari

Tablo 10: Derneklerin Yasal Özerkliği Örnek Kod Tablosu

Pasaj	Kategori	Tema
<i>“Faaliyet konumuzun hiçbir şekilde siyasi amaç taşınamaması gerekiyor. Amacımız, bireylerin siyasi veya ideolojik yaklaşımlardan ziyade toplum yararına yönelik çalışmalar yapmak.”</i>	İdeolojik Yaklaşım	Siyasi

4. ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ

Bu araştırmanın hipotezleri çalışmanın temel araştırma sorusu kapsamında oluşturulmuştur. İki temel hipotez kendi içlerinde alt hipotezler barındırmaktadır:

H1- Dernekler; mali, idari, yasal ve siyasi yönden özerkliği sınırlıdır.

H.1.a Mali kaynaklar, derneklerin faaliyetlerini sürdürülebilir kılması ve yaygınlaştırılması bakımından yeterli değildir.

H.1.b Ulusal veya uluslararası hibeler, dernekler üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır.

H.1.c Dernekler bünyesindeki kurul ve birimleriyle çalışmalarını sürdürmesinde iç ve dış unsurlardan olumsuz etkilenmektedir.

H.1.d Yasal düzenlemeler, derneklerin etkin çalışmasını engellemektedir.

H.1.e Kamu kurumları ve yerel yönetim birimlerinin siyasi, ekonomik ve sosyal alandaki baskın rolü, derneklerin özerkliğini sınırlandırmaktadır.

H.1.f Resmi aktörlerin siyasi yaklaşım ve tercihleri, dernekleri olumsuz etkilemektedir.

H.1.g Siyasi kaygılar neticesinde, dernekler fikirlerini özgür biçimde ifade edememektedir.

H.1.h Dernekler idari olarak yasal, siyasi ve mali kategorilerine göre görece özerktir.

H.1.ı Dernekler, ideolojik yaklaşımlara göre değil, değerler ve amaçlar doğrultusunda faaliyetler yürütmektedir.

H2- Derneklerin özerklik seviyeleri, derneklerin faaliyet alan ve kapasitelerine göre değişmektedir.

H.2.a Geniş mali imkânlara sahip dernekler, sınırlı imkânlara sahip derneklere göre daha özerktir.

H.2.b Dijital araçları etkin kullanan dernekler, kullanmayan derneklere görece özerktir.

H.2.c Kamuyla işbirliği halinde proje yürüten derneklerin özerkliği, bağımsız çalışan derneklere göre sınırlıdır.

H.2.d Yeterli insan kaynağına sahip ve bu alanda sorun yaşamayan dernekler, idari açıdan diğer derneklere göre daha özerktir.

5.ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Araştırma belli bir zaman aralığında gerçekleştirilmektedir. Araştırmanın sınırlılıklarından en önemlisi, bu sürecin COVID-19 pandemisine denk gelmesidir. Pandemi koşulları, önlemler ve sınırlamalar, araştırma kapsamında gerekli çalışmaların yürütülmesini ve bürokratik izinlerin

alınmasını güçleştirmiştir. Pandemi süreci, görüşülmesi planlanan bazı görüşmelerin gerçekleşmemesine neden olmuştur. Araştırma kapsamında dijital araçları kullanarak dernek yöneticileriyle iletişime geçilmesi ve doğrudan iletişim kurulamaması, onay ve izin konusunda belli zorlukları meydana getirmiştir. Bazı derneklerin online görüşmeler için gerekli dijital araçlara hakim olmaması, süreci yavaşlatmıştır. Bunun yanında çalışmanın sivil toplumun özerkliğini içerecek olması, bazı derneklerin çalışmaya destek noktasında olumsuz yaklaşımlarına, endişe duymalarına neden olmuştur. Literatürde sivil toplum ve kamu politikasına ait çalışmaların özgünlük açısından sınırlı olması ve derneklerin özerkliğine odaklanan çalışmaların yetersizliği, güvenilir kaynakların sınırlı kalmasına neden olmuştur.

4.BÖLÜM

BULGULAR

1. TÜRKİYE’DE DERNEKLERİN ÖZERKLİĞİ

Özerklik, herhangi bir kurum, kuruluş veya topluluğun kendi kendini idare edebilme, kural koyabilme ve karar alabilme olanağına sahip olmasıdır. Etimolojik olarak Latince *autos* (kendi) ve *nomos* (yönetme) kelimelerine dayanan kavram, İngilizceye “autonomy” olarak geçmiştir (Mele, 2001: 134-136). Hukukun belirlemiş olduğu esaslar, özerkliğin incelenmesinde önemli yere sahiptir. Bu doğrultuda özerklik, tüzel kişiliğe sahip bir grubun hukuki normlara uygun şekilde, eylem ve faaliyetlerine yönelik kurallar koyabilme ve değiştirebilme serbestliğine sahip olmasıdır (Akın, 1997: 133).

Özerk kurum ve kuruluşların, özgür şekilde oluşturdukları karar ve uygulama mekanizmalarıyla serbestçe karar almaları ve uygulayabilmeleri gerekir. Bir kuruluşun, özerk olarak nitelendirilebilmesi için öncelikle şu üç koşula sahip olması gerekmektedir (Tortop, 1986:24):

- Kurum organlarının bağımsız olması
- Mali açıdan yeterli olanaklara sahip olma
- Karar alma ve uygulama yetkisi

Kamu politikası aktörü olarak Türkiye’de derneklerin özerkliği incelendiği bu çalışmada özerklik; yasal özerklik, mali özerklik, siyasi özerklik ve idari özerklik olarak ele alınmaktadır.

1.1 YASAL ÖZERKLİK

Hukuki bir terim olarak özerklik, bir kişi veya kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir (Aytaç, 1996: 6). Dernekler anayasa,

yasa ve yönetmeliklerin belirlediği usul ve esaslara uygun şekilde faaliyet göstermektedir.

Dernek kurma hakkı, anayasanın 33. Maddesinde “*Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir... Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.*” Şeklinde tanımlanmıştır ve anayasal bir haktır. Bu anayasal hakka ait usuller, Dernekler Kanunu’nda detaylı olarak ifade edilmektedir.

Dernekler Kanunu’nun birinci maddesi şu şekildedir: “*Bu Kanunun amacı; dernekler, dernek şube veya temsilcilikleri, federasyonlar, konfederasyonlar, merkezleri yurt dışında bulunan dernekler ve vakıflar ile diğer kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye’deki şube veya temsilciliklerinin yasak ve izne tâbi faaliyetlerini, yükümlülüklerini, denetimlerini ve uygulanacak cezalar ile bunlara ilişkin diğer hususları düzenlemektir.*” Derneklerin, anayasa ve yasaların belirlemiş olduğu sınırlar doğrultusunda faaliyet yürütebildiği görülmektedir.

Yasal özerklikte derneklerin, hukuk kurallarına bağlı hareket etmesinin yanında bu kuralların gerekli esnekliğe sahip olup olmamasının incelenmesi gerekmektedir. Derneğin kuruluş sürecindeki yasal prosedürler, tüzük oluşturma veya değişiklik yapma usulleri, karar uygulama sürecinde bürokratik engelleri ve denetlemeyi kapsayan yasal özerklik; bu çalışmada devlet-sivil toplum hiyerarşisi, dernek kuruluşu ve tüzük, karar alma ve uygulama mekanizmaları ve denetim bağlamında incelenmektedir.

1.1.1. Tüzel Kişilik

Kişiler, “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gerçek kişiler; farklılığına bakılmaksızın her bir bireyi, tüzel kişiler ise ortak hedef ve ilkeler adına bir araya gelen kişi ya da mal topluluklarını ifade etmektedir. Tüzel kişilik vasfının kazanabilmesi için öncelikle kanunun tanıdığı sınırlar çerçevesinde kişi ve mal topluluğu olarak kurulması gerekmektedir. (Çağlayan, 2016: 337)

Yasal açıdan derneklerin özerkliğinin incelenmesinde tüzel kişiliğe sahip olup olmaması en önemli unsurlardandır. Dernekler Yasası’nda derneklere ait “*Kazanç paylaşma dışında,*

kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarını ... ifade eder.” 2. Madde önemlidir çünkü derneklerin tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir.

Tüzel kişilik, derneklerin faaliyetlerini sürdürebilmesi ve çalışmalarının ciddiye alınabilmesi açısından önem arz ettiğini Y4 kodlu katılımcı şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernekler, tüzel kişiliğe sahip ve bu şekilde çalışmalarını yürütüyorlar. Tüzel kişiliğe sahip olmak, size bir ciddiyet ve kimlik sağlıyor. Diğer kurumların, size bakışını olumlu etkiliyor, tanınırlık sağlıyor.” (Y4)

Tüzel kişiliğe sahip olmak, dernek çalışmalarının devamlılığı ve muhatapların bakışlarını olumlu etkilemesinin yanında, kurumsal yapı oluşturmada etkili olduğu göze çarpmaktadır. Y2 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde dile getirmektedir:

“Tüzel kişilik, derneklere öncelikle güvenilirlik sağlıyor. Bir kurumla hareket ediyor olmak, ortak faaliyetler yürütmek adına resmi ve ciddi bir ortam oluştururken öte yandan çalışanlarda, kurumsal hafıza ve kurumsal aidiyet hissettiriyor.” (Y2)

Tüzel kişiliğe sahip olma, bireylerin bir araya gelerek ortak hedefler doğrultusunda çalışmalar yürütmesini teşvik etmektedir. Politika oluşturma, toplumsal sorunlara çözüm üretme, amaç ve değerler çerçevesinde savunuculuk yapma faaliyetlerinde, derneklerin tüzel kişiliğe sahip olması, çalışmaların kitleselleşmesine katkı sunduğu gibi Türkiye’de dernekleşmenin artmasını olumlu etkilemektedir. Y7 kodlu katılımcı durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Bireysel olarak fikir üretebilir, proje yazabilir veya hibe alabilirsiniz ama bu kısımda aldığımız hibeler çok sınırlı ve uzun vadeli olmuyor. Tüzel kişilik ile daha geniş kitleyle bir araya gelip proje yazabilir, çalışmalarınızı yaygınlaştırma imkânı bulabilirsiniz. Tüzel kişiliğe sahip olma, dernek sayısının artmasını sağlıyor.” (Y7)

Derneklerin tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir. Derneklerin tüzel kişiliğe sahip olmasının prestij ve güvenirlilik sağladığı, kurumsal yapı ve aidiyet oluşturduğu, insanları bir araya getirmede motive edici unsur olduğu ifade edilmektedir. Bu unsurların doğru şekilde ele alınabilmesi adına devlet-sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkinin incelenmesi gerekmektedir.

1.1.2. Devlet – Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi

Sivil toplum kuruluşları, devlet otoritesinin belirlemiş olduğu hukuki çerçeve dâhilinde çalışmalarını sürdürmektedir ve devlet-sivil toplum arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır. Anayasanın belirlemiş olduğu hükümler ve Dernekler Yasası'nın izin verdiği ölçüde faaliyet alanlarını gösteren dernekler, İç İşleri Bakanlığı Sivil Toplum İlişkiler Müdürlüğü'ne bağlıdır. Y1 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernek olarak tüzel kişiliğe sahibiz ve Dernekler Yasası'na tabiyiz. Devlet, bizim üst otoritemiz konumunda. Devletin çıkardığı yasa ve yönetmelikler ile İç İşleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Toplum İlişkiler Müdürlüğü tarafından belirlenen sınırlar dâhilinde hareket edebiliyoruz. Bu noktada dernekler, hukuki açıdan devlete bağlı kuruluşlardır.” (Y1)

Devletin belirlemiş olduğu alanda faaliyet yürüten derneklerin, kamu kurumlarıyla olan ilişkisi resmi şekilde gerçekleşmektedir. Devletin düzenleyici olarak yer aldığı bu ilişkide dernekler, devletin otoritesi altında kurallara bağlı kalmak zorundadır. Bu bağlılıkla çalışmalarını yürüten derneklerin; yasal prosedürlerin günceli yakalamakta zorluk çekmesi, var olan problemleri çözüme kavuşturmada yetersiz kalması ve derneklere gerekli esnekliği sağlamadığı konularında sorun yaşadığını Y3 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Derneklerin, devletle ilişkisi resmi şekilde gerçekleşiyor ve devlet burada düzenleyici bir rol üstleniyor. Belli standartlar, hukuki çerçeve var ve kurallara bağlı şekilde faaliyet yürütmek durumundayız. Yasal düzenlemeler, güncel gelişmelere çözüm üretmekte zorlanması ve mevcut durumlara uyumlu olmaması dolayısıyla dernekleri sınırlandırıyor.” (Y3)

Dernekler, yasal prosedürlerin esnekliğe müsaade etmemesi dolayısıyla belli ölçüde hantal ve

kırtasiyeciliği yaratan durumlarla karşı karşıya kalmaktadır. Kamu kurumlarında etkin bir yapının oluşmamasının yanında, bakanlıkların görev ve sorumluluklarındaki muğlaklık, dernekler için problem teşkil etmektedir. Kamu hizmetlerinin tek bir sistem üzerine entegre olmaması yavaşlatıcı unsurların başında gelirken yereldeki idari birim personellerinde meydana gelen sık görev değişiklikleri, izin sürecinin yavaşlatmaktadır. Y2 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Çevre ve doğa çalışmaları alanında faaliyet gösterdiğimiz için sık sık izin almak durumunda kalıyoruz ve bu durum çalışmaları yavaşlatıyor. Belli yasal prosedürlere bağlı olmak son derece normal fakat katı bir uygulama şekli sorun yaratıyor. Çalışmalarımızdaki izinler daha çok bakanlıklar tarafından veriliyor. Bir bakanlığın izin verdiği çalışmaya, diğer bakanlık ret cevabı verebiliyor. Kamu kurumları arasında sınırların net olmaması, birbiriyle entegre çalışmaması ve kurumlar arası rekabet bulunması, işimizi zorlaştırıyor. Yerel düzeyde aldığımız izinlerde, yerel idari birim personellerinin sık sık değişmesi, alınan izinlerdeki süreyi uzatabiliyor.” (Y2)

Türkiye’de derneklerin yasal prosedürleri katı şekilde uygulaması ve bu noktada gerekli esnekliğin sağlanmaması, sivil alanın ve toplumdaki sivil toplum algısının yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Y5 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde belirtmektedir:

“Türkiye’de sivil toplum kuruluşu tanımının yerleşmemiş olması ve üçüncü sektör olarak katma değer oluşturma mantığıyla sivil toplumun algılanamaması büyük problemleri beraberinde getiriyor. Yasal düzenlemelerdeki eksiklikler ve sivil toplumun toplumdaki algısı, dernek faaliyetlerini sınırlandırıyor, kitleselleşmeyi zorlaştırıyor.” (Y5)

Dernekler, İç İşleri Bakanlığı bünyesinde Sivil Toplum İlişkiler Müdürlüğüne bağlı şekilde faaliyet yürüttüğü ve devlet ile ilişkisinde hiyerarşik bir yapının bulunduğu görülmektedir. Dernekler, devletin otoritesi ve kuralları kapsamında faaliyet yürütürken kurulması sürecinde durumun ilgili birimlere sunulması, yasal prosedürlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Derneğin kuruluş süreci ve tüzük oluşturulmasının yasal açıdan incelenmesi önemli görülmektedir.

1.1.3. Kuruluş ve Tüzük

Derneklerin kuruluş sürecinde en az 7 kişinin bir araya gelmesi gerekmekte ve bu kişiler, Dernekler Kanunu'nun belirttiği standartlara uygun şekilde Tüzük oluşturmak durumundadır. Derneklerin kuruluşunda yasal prosedürlerden kaynaklı aksamalar, bir araya gelen insanların motivasyonunu düşüren ve dernek kurmaktan caydırmaya yönelten çeşitli unsurları barındırmaktadır. Bu süreçte dijital imkânların elverişsiz olması ve kâğıt bürokrasisinin zorunlu kılınması, dernekleri oldukça zorlamaktadır. Y1 kodlu katılımcı bu durumu şöyle aktarmaktadır:

“Dernek kurulurken en az 7 kişiden oluşmanız gerekiyor. Bu süreçte, tüzük oluştururken belli kurallar bağlı kalıyorsunuz ve dernek isminde bazı kısıtlamalara tabi olabiliyorsunuz. Dernek yöneticilerine ait ıslak imzalar ve talep edilen evraklar bu süreci sekteye uğrattıyor, geri adım oluşturan, caydıran durumları yaratabiliyor. Yasal prosedürler, derneklerin kurulmamasına veya kurulsu bile faaliyet göstermemesine olanak sağlayan unsurları içeriyor.” (Y1)

Yasal düzenlemeler, derneklerin kuruluş sürecine dair esasları da içermektedir. Bu doğrultuda kuruluş sürecinde derneklerin, gerekli yasal işlemleri tamamladığında bakanlık tarafından onaylandığını belirtmenin yanlış bir tanımlama olacağını ve bunun yerine gerekli bilgilerin aslında bakanlığa bildirildiğini Y6 kodlu katılımcı durumu şöyle aktarmaktadır:

“Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının kurulma sürecine yönelik kamuoyunda yanlış bir bilgi var. Derneğin kurulabilmesi adına gerekli yasal işlemleri karşıladığınız zaman, onaylanma durumu yok, bu durumu İç İşleri Bakanlığı’na bildirmiş oluyorsunuz. (Y6)

Dernekler kuruluş aşamasında tüzük oluşturmak durumundadır. Bu süreçte dernekler, bulunduğu ilin İl Dernekler Müdürlüğü ile süreci yürütmektedir. Burada standartların sıkı tutulması ve tüzük oluştururken esnekliğe müsaade edilmemesi durumuyla karşı karşıya kalan dernekler, amaç ve ilkelerine uygun bir tüzük hazırlamak istediklerinde kurumsal yapı-tüzük şablonu arasında dengeyi sağlamada sorun yaşamaktadır. Y2 kodlu kullanıcı durumu şöyle aktarmaktadır:

Tüzük denilince İl Dernekler Müdürlüklerinin standart talep edilen bir tüzük şablonu var ve bunun dışına çıkılmasına müsaade edilmiyor. Kurumsal yapıyı, tüzüğe entegre etmeniz bu açıdan pek mümkün olmuyor, yasal prosedürler işleri zorlaştırıyor. (Y2)

Dernekler Kanunu'nun belirlemiş olduğu tüzük çerçevesi, dernek tüzüklerinde çeşitli problemleri yaratmaktadır. Kuruluş sürecinde bulunduğu dönemin ilke ve kurallarını kapsayan tüzükler, belli süre sonra güncel gelişmelere çözüm üretmekte zorlanmaktadır. Bu problemin ortadan kaldırılması adına gerçekleştirilmesi planlanan tüzük değişikliğinin, fiziki ve iç unsurlar gerekçesiyle zorlayıcı bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Y5 kodlu kullanıcı bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Dernek tüzüklerinin iki temel problemi var. Birincisi, tüzükler bulunduğu zamanı temsil ediyor, eski derneklerin hazırladığı tüzükler, günceli yakalamakta zorlanıyor. İkincisi tüzük değişikliğinde derneği kurucuları ve ilgili birimlerin bir araya gelmesi gerekiyor. Genel kurulda gerekli çoğunluğun sağlanması zorunluluğu durumu zorlaştırıyor.” (Y5)

Tüzük oluşturma süreci incelenirken Türkiye’de derneklerin insan kaynağının önemli bir bölümünü gönüllülerin oluşturulduğu göz ardı edilmemelidir. Gençlik temelli çalışan derneklerin üyelerinin çoğunluğunu gençlerin oluşturması ve gençlerin yasal prosedürlere gerektiği kadar hâkim olamaması, derneğe ait mevcut durum ve değişikliklerin kâğıt üzerinde kalmasına ve yasal prosedürlere uyumsuz olmasına neden olmaktadır. Y7 kodlu katılımcı bu durumu şekilde aktarmaktadır:

“Gençlik derneklerinde genelde gönüllü bireyler yer alıyor ve gönüllüler gençlerden meydana geliyor. Gönüllülerin farklı iş durumları ve uğraşlarının olması dolayısıyla çalışmalara sürekli zaman ayıramıyorlar ve yönetim kurulu genelde kâğıt üzerinde kalıyor. Kâğıt üzerindeki bilgiler, yasal prosedürlere uyumlu olmayabiliyor. Aldığımız bazı kararların, değişen yönetmeliğe uygun olmadığını sonradan öğreniyoruz. Bu bizim eksikliğimiz gibi görünse de bu konuda yeterince destek sunulmadığını da belirtmek gerekiyor. (Y7)

Derneklerin kuruluş aşamasında çerçevesi belirlenmiş bir yapı içerisinde tüzük oluşturmakta özgür oldukları ifade edilmektedir. Bu süreçte dijital araçların yetersiz kalması, insan kaynağının elverişsizliği ve yasal prosedürlerdeki eksikliklerin, birçok problemi meydana getirdiği görülmektedir. Tüzük oluşturduktan sonra dernekler, çalışmalara başlayabilmek adına çeşitli karar organlarına ve ilgili birimlere ihtiyaç duymaktadır.

1.1.4. Karar Alma ve Uygulama Prosedürleri

Dernekler, kararlarını yönetim kurulunca tüzükte belirtilen usullere göre almaktadır. Alınan kararların karar defterlerine işlenmesi, hukuki bir zorunluluktur. Derneklerin faaliyet belgesi temin etme, genel kurum bildirimlerini sunma, beyannamelerini teslim etme, üyelerini kaydetme gibi birçok alandaki ihtiyaçların dijital ortama aktarılması DERBİS (Dernekler Bilgi Sistemi) tarafından yapılmaktadır. Karar alma ve uygulama süreçlerindeki yasal prosedürleri belli ölçüde kolaylaştıran bu sistemin etki alanının genişletilmesi, derneklerin çalışmalarını hızlandıracağını Y1 kodlu kullanıcı şöyle ifade etmektedir:

“Yasal prosedürler, derneklerin etkin çalışmasını engelleyen ve sürdürülebilirliği zorlaştıran içeriklere sahip, esnek bir yapı oluşturmuyor. DERBİS, bürokratik süreçleri belli oranda azaltıyor. Faaliyet belgesi, genel kurul bildirimleri gibi bazı durumlarda dijital imkânlar kolaylaştırıcı oluyor. Ama yeterli mi, değil. Hala derneklerin aldığı kararların, karar defterine işlenmesi gerekiyor.” (Y1)

Bakanlıklar başta olmak üzere çeşitli kamu kurumlarıyla ortak çalışmalar yürüten derneklerin, aldıkları kararların evraklara dayalı olması ve bu durumun yarattığı kâğıt bürokrasisi, maddi gider oluşturmakta ve uygulama sürecinde hantal bir yapı meydana getirmektedir. Y2 kodlu katılımcı durumu şöyle aktarmaktadır:

“Karar alma ve uygulama süreçlerinde, doğa ve çevre alanında faaliyet gösterdiğimiz için özellikle kararların uygulanması sürecinde bakanlık düzeyinde ret edilmesi veya ilgili yargı merci tarafından kabul edilmemesi gibi bir durumla karşı karşıya kalıyoruz. Islak imzalı belgeleri iletmek için sık sık kargo göndermek, ayrı bir angarya maddi külfet oluşturuyor.

DERBİS sistemi, özellikle İç İşleri Bakanlığı'na sunulması veya temin edilmesi gereken belgelerde eskiye nazaran kolaylık sağlıyor ama hala DERBİS'in birçok noktada eksikleri bulunuyor. (Y2)

Derneklerin faaliyet yürüttüğü yıl sayısı veya ürettiği çalışmalar, bürokratik engelleri azaltabilmektedir. Yeni kurulan bir derneğin karşı karşıya kaldığı bürokratik engeller ile çalışmalarıyla kendisini belli ölçüde kanıtlamış derneklerin yaşadığı süreç, belli ölçüde farklı olabilmektedir. Derneklerin yürütmüş olduğu projelerdeki başarısı ve toplumsal faydaya yönelik katkıları, derneğin prestiji açısından önemli görülmektedir. Bu prestij, kamu ve özel sektörde birçok olumlu geri dönüşleri beraberinde getirmektedir. Y4 kodlu kullanıcı bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“20 yılı aşkın süredir dernek faaliyetlerimizi sürdürüyoruz, ilk başlarda bürokratik engeller bizi daha çok yoruyordu. 25 yılda yapmış olduğunuz işlerle birlikte kamu kurumlarında belli bilinirliğiniz oluyor, burada yerel bürokrasi bizleri daha yoruyor.” (Y4)

Gelir kaynaklarının önemli bir bölümünü uluslararası projelerden sağlayan ve bu yönde çalışmaları sürdürülebilir kılmaya çaba gösteren derneklerin, karar alma ve uygulama süreçlerinde alanında uzman kişilerden danışmanlık hizmeti almaya ihtiyaç duydukları belirtilmektedir. Y9 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernekler özellikle mali ve hukuki konularda zaman zaman danışmanlık hizmeti almaya ihtiyaç duyuyor. Yasal prosedürlere yönelik gerekli bilgilerin sivil toplum alanında uzman danışmanlarca karşılanması, karar alma ve uygulama süreçlerinde kolaylaştırıcı rol oynuyor.” (Y9)

Doğa, çevre, eğitim ve araştırma alanlarında faaliyet yürüten derneklerin, yasal prosedürlerin uygulanış usullerinden ötürü çeşitli problemler yaşadığı görülürken, yardım ve dayanışma alanında çalışmalar yürüten derneklerin bu konuda daha esnek çalışabildikleri görülmektedir. Y3 kodlu katılımcı durumu şöyle aktarmaktadır:

“Dernek insani yardım ve yardımlaşma noktasına çalışmalar yürütüyor. Faaliyet alanımızın yardım odaklı olması, bürokratik sürecin daha esnek olmasını sağlayabiliyor. Standart işlerinizde kamu dairelerinde işlemler ağır işlerken, dernek faaliyetlerimizde daha hızlı işlediğini görebiliyoruz. Toplum faydasına yönelik çalışmalar yürüttüğümüz için kamu kurumları bu konuda daha hassas davranıyor, teveccüh gösteriyor.” (Y3)

DERBİS, karar alma ve uygulama noktasında dijital araçlara sahip olması bakımından kolaylaştırıcı rol oynamaktadır. Bunun yanında kurumlar arası entegrasyona sahip olmaması ve kâğıt bürokrasisine dayalı çalışmaların geniş yer kaplaması, derneklerin karar alma sürecini yavaşlattığını göstermektedir. Derneklerin uygulamaya koydukları bu kararlar, ilgili iç ve dış denetim mekanizmaları tarafından incelenmektedir.

1.1.5. Denetim

Şeffaf ve hesap verilebilir bir yapıya sahip olmak, sivil toplum kuruluşlarının temel değerleri arasında yer almaktadır. Bu yapının sağlanmasının temel yolu ise denetimdir. Denetim, iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Burada derneklerin detaylı ve çok yönlü denetime tabi olduğunu Y9 kodlu katılımcı şu şekilde ifade etmektedir:

“İç denetimde son derece aktif bir denetim süreci oluyor. Denetim kurulu üyelerinin denetimi sadece kâğıt üzerinde kalmıyor, ne yapılması gerekiyorsa yapılıyor. Proje kapsamında alınan hibe ve desteklerle ilgili karşı kurum tarafından detaylı bir denetim gerçekleştiriliyor. Dış denetim ise kamu kurumları tarafından yapılıyor. Denetim olmadan önce haber veriliyor, ifade edilen gün ve saatte denetim oluyor ama biz zaten her zaman denetlemeye hazır şekilde çalışıyoruz. Bu açıdan bakıldığında çok yönlü bir denetime tabiyiz.” (Y9)

Denetimlerin etkili olabilmesi adına düzenli şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada yürütülen çalışmaların denetlenmesi ve eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Belli aralık ve dönemlerde yürütülen bu denetimlerin, sık sık olmaması çeşitli sorunları yaratmaktadır. Denetçi tarafından uygulanan standartların belli olmaması veya değişkenlik göstermesini Y4 kodlu katılımcı şöyle aktarmaktadır:

“Sivil toplum kuruluşları, belli aralıklarla denetleniyor. Bu denetimin, zorunlu ve her kuruma eşit şekilde uygulanması gerekiyor. Derneklerin sayıca fazla olması, denetim sıklığının yetersiz olmasına neden oluyor. Düzenli denetimin olmaması, şeffaflık ve hesap verilebilirliği mümkün kılmıyor. Denetlemede denetçi süreci uzatabiliyor veya bazen rutin şekilde yapabiliyor. Denetimin zorluğu, gelen denetçinin bakış açısına göre değişiyor.” (Y4)

Kurumların yaptıkları çalışmalar, belli takvim dâhilinde iç ve dış denetlemelere tabi olmaktadır. İç denetim, dernek üyelerince belirlenen Denetim Kurulu tarafından yapılırken dış denetim İç İşleri Bakanlığı ve ilgili birimler tarafından yapılmaktadır. İç ve dış denetimde yaşanan problemleri Y5 kodlu katılımcı şu şekilde dile getirmektedir:

“Derneklerin denetlenmesiyle ilgili iki tür problem var. Birincisi, dernekler kendi iç denetimini kendi bünyesinde gerçekleştiriyor. Şeffaf bir denetleme olmuyor. İkinci olarak bağımsız denetim mekanizmaları devreye giremiyor, bağımsız denetim raporları yönetim kurulu ve diğer birimler tarafından kabul edilmiyor. Şimdiye kadar denetim raporlarının problemli olduğuna denk gelmedim, uygulamada çeşitli eksiklikler var. Sağlıklı iç denetim birimleri mevcut değil, denetleme kurulları etkin çalışmıyor.” (Y5)

İç ve dış denetimin uygulanma şeklinde birtakım eksiklikler görülmektedir. İç denetimde yer alan üyelerin, hukuki anlamda konuya vakıf olamamaları ve bu konuda derneklerin destek alacakları birimlerin yetersiz kalması ile dış denetimde uygulanan katı prosedürler, bazı problemler yaratmaktadır. Y6 kodlu kullanıcı durumu şöyle ifade etmektedir:

“Denetim süresince dernek faaliyetinde bulunan üyelerin, gerekli yasal prosedürlere hâkim olmaması çeşitli problemlere neden oluyor. Bu kısımda derneklere destek olacak veya yol gösterecek ilgili birimler ve eğitimler oldukça sınırlı. İç denetimde Dernekler Müdürlüğü’nün bir denetim şablonu var, iç denetimde bu şablona göre hareket ediyorsunuz ve bu işinizi kolaylaştırıyor. Dış denetimde ise beklentiler ve prosedürler çok fazla. Her derneğin aynı insan kaynağına, kurumsal kapasiteye sahip olmaması bu prosedürleri doğru takip etmeyi ve uygulamayı zorlaştırıyor. Dış denetimde derneklerin üye sayısı, bilanço vb. gibi alanlara göre kategorilere ayırmak bu sorunları azaltabilir.” (Y6)

İnsani yardım ve yardımlaşma alanında çalışan derneklerin, denetim konusunda dikkatli davrandıkları göze çarpmaktadır. Y3 kodlu kullanıcı durumu şöyle ifade etmektedir:

“İşimize profesyonel olarak yaklaştığımız ve insani yardım gibi hassas bir konuda çalıştığımız için en ince detayına kadar şeffaf çalışmaya özen gösteriyoruz. Durum böyle olunca denetim konularında sorun yaşamıyoruz.” (Y3)

Dini yardımlaşma alanında çalışmalar yürüten derneklerin, denetime yaklaşımlarının çok hassas olduğu, gerekli prosedürleri yerine getirdikleri ve titiz davrandıklarını Y8 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernek iç denetimini, denetim kurulu yapar. Hesapları tetkik ederler ve rapor tutarlar. Bunun dışında devletin gerçekleştirdiği dış denetim vardır. Gelir giderleri, alındı belgelerini detaylı olarak incelerler. Cami cemaatinin yardımlarını, doğru şekilde kayda geçmek ve şeffaf davranma zorunluluğumuz var, dini bir hizmet yapıyoruz ve bu konuda çok dikkatli davranıyoruz.” (Y8)

Denetim konusunda derneklerin yaşamış olduğu süreç ve beklentilerin farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Bazı dernekler, denetimlerin belli aralıklarla düzenli şekilde gerçekleştiğini ifade ederken bazı dernekler bu sürecin pek sağlıklı işlemediğini dile getirmesi, denetim sürecinin dernekten derneğe değiştiğini göstermektedir.

Derneklerin, devletin otoritesi ve kuralları çerçevesinde faaliyetlerde bulunabildiği ve kuruluş süresince çeşitli yasal prosedürlere, usullere bağlı olduğu görülmektedir. Dernekler, anayasa ve yasal kuralların yanında kendi iç kurallarını meydana getiren tüzük çerçevesinde hareket etmektedir. Hukuka uygunluk açısından bir sorun teşkil etmediği sürece derneklerin yasal açıdan özerk kuruluş oldukları görülmekte, yasal prosedürlerin uygulanması noktasında çeşitli problemlerle karşılaştıkları ifade edilmektedir.

1.2. MALİ ÖZERKLİK

Mali özerklik, kurum veya kuruluşun merkezi idareye bağlı olmadan, hukuki normların tanıdığı yetki neticesinde mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri, kuruluş organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri imkânına sahip olmasıdır (Egeli ve Diril, 2012:27).

Kuruluşların varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekmektedir. Mali özerkliği tesis etmek açısından şu unsurlar önemli görülmektedir (Yüksel, 2005: 284-285):

- Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme gücü,
- Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi
- Gelirlerini serbestçe harcayabilme.

Türkiye’de derneklerin maddi gelirlerinin sınırlı olduğu görülmektedir. Mali kaynakların sınırlılığı, derneklere birçok sorun yaratmaktadır. Çalışmaların sürdürülebilir olması açısından mali özerklik önemli görülmektedir. Bu doğrultuda mali özerklik üç başlıkta incelenmektedir: Öz gelirler, Hibe, Proje ve Destekler, Gelirleri Planlama ve Harcama Yetkisi.

1.2.1. Öz Gelirler

Dernek faaliyetlerinin sürdürülebilir olması, çalışmaların yaygınlaşması ve kurumsal yapının devamlılığa sahip olması bakımından derneklerin belli mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Derneklerin mali kaynakları öncelikle aidat ve bağışlardan meydana gelmektedir. Derneklerin aidat ve bağış noktasında birçok sorun yaşadığı görülmektedir. Üyelerin duyarlılığının yetersiz olmasını Y9 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernek olarak kendi mali kaynaklarımızla derneği idare edebilmemiz çok zor. Aidat ve üye konusunda duyarlılık çok zayıf, uluslararası proje ve hibeler olmazsa çalışmaları yürütemeyiz.” (Y9)

Üye duyarlılıklarının yetersiz olmasının yanında, toplumda sivil topluma ve gönüllülüğe ait bilincin istenilen düzeyde olmaması, hedef kitlenin gelirlerinin sınırlılığı ve bağış alınması planlanan kurumların çalışmalara müdahale edebileceği endişesini Y1 kodlu katılımcı şu şekilde dile getirmektedir:

“Üyelik aidatı ve bağışlar, toplumda sivil toplum bilincinin yetersiz olmasından ötürü yetersiz kalıyor. Öte yandan kitlemizin öğrencilerden oluşturması, aidatların düzenli toplanmasını güçleştiriyor. Büyük şirket veya kurumlardan bağış almak, parayı veren düdüğü çalar yaklaşımdan çekinerek bu konuya temkinli yaklaşıyoruz.” (Y1)

Aidat ve bağışlar, dernek faaliyetlerine uygun şekilde toplanmaktadır. Eğitim, doğa, çevre ve gençlik alanında çalışma yürüten derneklerin bu konuda çeşitli sorunlar yaşadığı görülmektedir. Öte yandan insani yardım ve dayanışma alanlarında çalışmalar yürüten derneklerin, bağış alma konusunda sorun yaşamadığı ve derneklerin gelir kaynaklarının ciddi kısmının bu şekilde sağlandığı görülmektedir. Y3 kodlu kullanıcı bu durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Derneğimizin gelir kaynaklarının büyük bölümü bağışlardan meydana geliyor. Bağışlar yetersiz olduğunda çeşitli lansmanlar gerçekleştirerek insanlara dokunmaya çalışıyoruz. Projenin gerçekliği ve sürdürülebilirliği noktasında muhatabınızı ikna ettiğiniz sürece çalışmanızın devamlılığını sağlıyorsunuz. Çeşitli zekât ve sadaka yardımları alıyoruz, o yüzden güven burada çok önemli bir belirleyici unsur oluyor.” (Y3)

Cami yaptırma ve yaşatma alanında faaliyet gösteren derneklerin gelirlerini, cemaatin yapmış olduğu bağışlar oluşturmaktadır. Bu bağışların yetersiz kaldığı durumlarda, maddi durumu iyi olan iş adamlarının destek olduğunu ve bu şekilde hem cami yapılması hem de sonrasında cami ihtiyaçlarının karşılandığını Y8 kodlu katılımcı şu şekilde ifade etmektedir:

“Camimizin eski olması dolayısıyla yenisinin yapılmasına ihtiyaç vardı. Cemaatle bir araya gelerek fikir birliğine vardık ve derneği kurduk. Caminin yeniden yapılmasıyla ilgili cami cemaati ve cemaatin dışında ileri gelenlerden yapılan bağışlar gelirlerimizi oluşturuyor.

Cami yaptırdıktan sonra rutin giderlerinin karşılanması konusu var, onu da cemaatin aidat ve bağışlarıyla sağlıyoruz. Devlet, camilerin yalnızca ışıklandırmasını karşılıyor. Geride kalan tüm giderleri cemaat tarafından toplanan bağışlarla sağlıyoruz.” (Y8)

Dernek aidat ve bağışların sürdürülebilirlik sorunu, iktisadi işletmenin uzun süreli çalışmaya elverişli olmaması ve Avrupa ülkelerinde uygulanan sivil toplum kuruluşlarına çeşitli imtiyazların sağlanması hususunun Türkiye’de düzenli işlenmemesi, derneklerin mali kaynaklarını oluşturabilmesi ve artırabilmesini güçleştirmektedir. Y5 kodlu katılımcı şu şekilde ifade etmektedir:

“Derneklerin üye aidatları ve bağış gelirleri, sürekli değil ve yetersiz kalıyor. İktisadi işletme ile faaliyetler yürütülüyor ama dernek yönetim kurullarının sık sık değişmesi çalışmaları sekteye uğrattıyor, uzun vadeli çalışma imkânı olmuyor. Avrupa’da vergi muafiyeti mevcut. Türkiye’de de benzer uygulamalar var ama bu sistem pek işlemiyor. Sivil toplum kuruluşları, diğer kuruluşlarla rekabet etmekte zorlanıyor ve sivil toplumun üçüncü sektör olarak algılanmaması bu problemleri yaratıyor.” (Y5)

Bağış ve aidat toplama konusunda derneklerin sahip olduğu kaynakların yetersizliği dikkat çekerken dini hizmetler ve insani yardım alanında faaliyet gösteren derneklerin bu konuda problemle karşılaşmadıkları tespit edilmiştir. Bağış ve aidatlarda sorun yaşayan derneklerde, mali gelir kısmındaki önemli kaynaklarını sağlamada hibe, proje ve desteklerin etkisi görülmektedir.

1.2.2. Hibe, Proje ve Destekler

Dernekler, sahip oldukları mali kaynakların yanında çeşitli hibe ve desteklerle çalışmalarını finanse etme imkânı bulmakta, ulusal ve uluslararası projelerle etkinliklerini artırmaktadır. Kamu kurumlarının, dernek faaliyetlerinin sürdürülebilir olabilmesi adına destekleri bulunmaktadır fakat bu desteklerin yetersiz kaldığı, ayrılan payların sınırlı olduğu görülmektedir. Dernekler, kamu kurumlarından destek almak yerine, uluslararası projelerle çalışmalarını sürdürmeye çalışmaktadır. Y2 kodlu katılımcı şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernek olarak kamu kurum ve kuruluşlarından herhangi bir maddi gelir desteği alamadık. Devletin birlikte çalışma, izin verme noktasında desteği oluyor. Hatta biz, devletin sahadaki personelini geliştirmek adına eğitim veriyoruz, gerekli maddi giderleri karşılıyoruz. Proje yazma konusunda daha çok yurt dışı çalışıyoruz çünkü ulusal kaynak ve hibeler yetersiz. Doğa ve çevre alanında çalıştığımız için giderler yüksek, ayrılan paylar sınırlı. Bakanlıklarla işbirliği halindeki projeler çok zor yürütülüyor, uluslararası hibeler bu konuda daha şeffaf, denetlenebilir ve etkin bir yapı sunuyor. “ (Y2)

Uluslararası hibe ve projeler, dernekleri proje süresi boyunca finanse ederken proje kapsamındaki personelleri istihdamına destek olmaktadır. Proje süresinin belli bir aralığı kapsaması, uzun süreli istihdamı mümkün kılmadığı gibi proje yürütücü kuruluşların derneklerden talepleri, dernekler için zorlayıcı olmaktadır. Y6 kodlu katılımcı şöyle ifade etmektedir:

“Derneğin finansmanını, başta AB fonları olmak üzere çeşitli uluslararası fonlardan sağlıyoruz. 1-3 yıl arasında gerçekleşen projelerle çalışanlarımızı istihdam ediyoruz ve faaliyetlerimizi sürdürüyoruz. Bazı hibe programlarının uygulama sürecinde katı bir bürokratik süreç uygulanıyor ve her şeyi evraklar halinde bildirmenizi talep ediyorlar. Verilen hibe miktarına göre beklentiler hayli yüksek oluyor.” (Y6)

Kamu kurumlarından hibe alınmasına yönelik, derneklerin izlediği politikaların belirleyici olmaktadır. Öte yandan uluslararası kurumlardan destek alınması veya ortak faaliyetler yürütülmesine yönelik derneklerin çeşitli zorluklarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Türkiye’deki demokratik düzeyin sınırlılığının, uluslararası kurumlardan fonlanan derneklere farklı şekilde yaklaşılabilmesine neden olduğunu ve kamu kurumlarından alınması planlanan desteklerde üst düzey yöneticilerle iletişime geçilmesinin süreci hızlandıracağını Y1 kodlu katılımcı şu şekilde dile getirmektedir:

“Kamu kurumlarından hibe alınmasına yönelik, almış olduğunuz siyasi pozisyonun etkisi bulunuyor. Öte yandan yurt dışından alınan fonlarda ise ‘acaba hangi yurt dışından hangi kurum, neden fonluyor’ problemi meydana geliyor. Mahkûm ikilemiyle karşı karşıya

kalıyorsunuz. Türkiye’de demokrasi yeterli düzeyde olmadığı için derneklerin aldığı uluslararası fonlar, toplumda farklı şekilde algılanabiliyor. Kamu kurumlarından fon alabilmek kolay değil. Kamuda alt düzeyde çalışan birim ve personeller, çeşitli eksiklikleri öne sürerek süreci uzatıyor. Üst düzey bir yetkiliyle bağlantı kurduğunuzda ve o yetkili onay verdiğinde bu sefer sizlere bütün kapılar açılıyor.” (Y1)

Kamu kurumlarının fonları ve ulusal/uluslararası projelerin yanında özel sektörle yürütülen projeler de derneklerin faaliyetlerini sürdürmesi bakımından önemli katkılar sunmaktadır. Özel sektörün kar maksimizasyonunu incelemesi ile derneklerin toplumsal fayda odaklı yaklaşımı yürütülen projelere belli ölçüde farklı yaklaşımları yaratmaktadır. Y4 kodlu kullanıcı bu durumu şöyle dile getirmektedir:

“Sivil toplum kuruluşuyuz ama kar amacı gütmeyen şirket gibi çalışıyoruz. Ağırlıklı olarak özel sektörle birlikte yürütülen projelerle faaliyetlerimizi sürdürüyoruz. Özel sektörün fon ve destekleri temel finansal kaynaklarımız arasında. Dönem dönem Kalkınma Ajansı ve Avrupa Birliği fonları olmak üzere çeşitli ulusal/uluslararası hibeler alıyoruz. Özel sektörle birlikte çalışmalar yürütürken belli yaklaşım farklılıkları karşımıza çıkıyor. Özel sektör daha çok reklam amaçlı yaklaşırken biz dernek olarak toplumsal fayda, sürdürülebilirlik ve etki olarak yaklaşıyoruz. Bu durum özel sektörle yürütülen çalışmalarda bazı zorlukları beraberinde getirebiliyor.” (Y4)

Kamu kurumlarının hibe ve desteklerinin yetersiz kaldığı ve bu sürecin dernek politikalarına, söylemlerine göre değişebileceği görülmektedir. Proje faaliyetleriyle ilgilenen ve bu alanda çalışan derneklerin gelirlerini uluslararası hibe ve desteklerin sağladığı görülmektedir. Bu konuda uluslararası hibelerin, sınırlılığı ve beklentilerin yüksek olması dernekler için olumsuz bir durum yaratmaktadır. Bunun yanında derneklerin gelir kaynaklarını planlayabilme ve çalışmalarına uygun şekilde harcayabilme kısmının incelenmesi bu konuda bütüncül bir yaklaşım ortaya koyacaktır.

1.2.3. Bütçe Planlama ve Harcama Yetkisi

Derneklerin, kendi mali kaynaklarını oluşturma, planlama ve harcama noktasında karşı karşıya

kaldığı iç ve dış etmenler bulunmaktadır. Sivil toplum kavramının toplumsal olarak algılanışı, siyasal-sosyal gelişmeler, yasal prosedürlerin esnek olmaması ve derneklerin mali yapısını planlayacak nitelikli bireylerin yetersiz kalması, dernekleri zor durumda bırakmaktadır.

“Türkiye’de sivil toplum mantığının siyasi - sosyal sorunlardan ötürü güven kaybetmesi, derneklerde üyelerinin duyarsızlığı ve teknik bilgi eksikliği, hukuki düzenlemelerdeki yetersizlik, yetkin insan kaynağının eksikliği gibi nedenlerden ötürü kaynak oluşturmada dernekler yetersiz kalıyor. Kalifiye insan eksikliği, mali kaynakların doğru planlanmasını zorlaştırıyor.”(Y5)

Bütçe planlaması yapma ve uygulama noktasında, derneklerin uzun vadeli gelirlerinin olması önem arz etmektedir. Gelirleri kısa vadeli destek ve hibelere dayanan derneklerin, geleceğe yönelik stratejik hedefler koyma ve uzun vadeli çalışmalar üretme konularında problemler yaşadığı görülmektedir. Y9 kodlu katılımcı durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Gelirlerimizin önemli bölümünü proje destek ve hibeleri oluşturuyor. Bu yüzden bütçe planlamamızı proje bazlı yapmak durumunda kalıyoruz. Proje tamamlandığında yeni bir proje eğer başlamıyorsa uzun vadeli bütçe planlaması yapmamız mümkün olmuyor. Bütçe planlamasını yapma yetkisi ve iradesi tamamıyla bize ait fakat bahsettiğim etmenler, bu planlamanın kısa vadeli olmasına neden oluyor.” (Y9)

Mali kaynakların, dernek politikalarına ve hedeflerine yönelik planlanması ve amaca uygun şekilde harcanması hedeflenmektedir. Dernekler, kendi mali kaynaklarını yaratabilmek adına iktisadi işletme kurabilir ve çalışma alanlarına uygun şekilde gelir getirici faaliyetlerde bulunabilirler. İktisadi işletmede derneklerin karşı karşıya kaldıkları yüksek vergiler ve büyük oranda özel şirketlere göre vergi muafiyetlerinin olmaması, çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Y1 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernekler, iktisadi işletme kurabilirler. İktisadi işletme ile derneğe belli maddi gelir sağlama imkânına sahiptir. Ama iktisadi işletmenin tabi olduğu yüksek vergiler ve vergi muafiyetinin olmaması, maddi imkânları kısıtlıyor. Derneklere ait sosyal girişimcilik

yaklaşımının yetersiz kalması, yeni maddi kaynakların oluşmamasına neden oluyor. Bu noktada farkındalığın artırılması ve kamu kurumlarının teşvik etmesi faydalı olabilir.” (Y1)

İktisadi işletmede tek bir alanla ilgili faaliyet yürütülmekte, ikinci bir alanla yapılmaya çalışmalar yapmak için ayrı bir iktisadi işletmenin kurulma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum derneklere maddi açıdan sorun oluşturduğu gibi aynı zamanda bir ekstra iş oluşturduğu görülmektedir. Y2 kodlu katılımcı şu şekilde bu durumu aktarmaktadır:

“Mali kaynaklarımızı üretme adına iktisadi işletme kurduk. İktisadi işletmede tek bir alanla ilgili çalışmalar yapabiliyorsunuz, diğer bir alan için ayrı bir iktisadi işletme kurmak gerekiyor. Bu durum, maddi bir gider oluşturduğu gibi ayrı bir operasyonel iş yükü de oluşturuyor. Tüzükte belirtilen kapsam doğrultusunda iktisadi işletmelerin çalışma alanlarının genişletilmesi, maddi giderleri azaltacak ve çalışmaları daha verimli hale getirecektir.” (Y2)

Bütçe planlanmasında derneklere yönetim kurulunun yetkili olduğu ve çalışmalara uygun şekilde harcamaları gerçekleştirebileceğini Y7 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernekte bütçe oluşturma noktasında çeşitli problemlerle karşı karşıya kalıyorsunuz. Aidat ve bağışlar, gençlerden oluşan bir dernek olduğumuz için yetersiz kalıyor. Kamu kurumlarının derneklere sundukları hibe ve destekleri kısıtlı imkanlara sahip. Kısıtlı imkânlarla bütçe planlamaya çalışıyoruz. Bu kısımda, hem yasal çerçeve hem de tüzük gerekli yetkiyi yönetim kuruluna veriyor. Mali kaynaklarımızı, çalışmalarımızı kitleselleştirmek adına geliştirmeye çalışıyoruz ve bu kısımda özgür hareket ediyoruz. Belirlediğimiz bu planlama dâhilinde de harcamalarımızı gerçekleştiriyoruz.” (Y7)

Derneklerin mali kaynaklarını oluşturabilme ve kullanabilme noktasında birçok sorunla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Toplumda sivil toplum bilincinin ve farkındalığın oluşmaması aidat ve bağışları sınırlı hale getirirken, kamu kurumları tarafından verilen desteklerin yetersiz kalması ile uluslararası fonların farklı şekilde algılanabileceği düşüncesi dernekler için dezavantaj oluşturmaktadır. Bunun yanında iktisadi işletme olarak yüksek vergi ve operasyonel

iş yükü, çalışmaları zorlaştırmaktadır. Türkiye’de dernekler, maddi açıdan büyük problemlerle karşı karşıya kaldıkları görülmekte ve mali açıdan özerkliğinin sınırlı olduğu ifade edilmektedir.

1.3. İDARİ ÖZERKLİK

İdari özerklik; tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşların, merkezi idarenin müdahalesi dışında, seçilmiş organlarıyla faaliyet göstermesi ve bu kararları serbest şekilde uygulanabilmesidir (Çağdaş, 2011:395). İdari özerkliğin unsurları şu şekilde sıralanabilir (Tiryaki, 2002: 177):

- Kuruluşta yer alan üyelerin kuruluşa ait usullerle seçilmesi yani dışarıdan atamaya tabi tutulmaması,
- Kişilerin görevleri devam ederken, dışarıdan müdahale ile görevden alınamamaları,
- Kuruluş çalışma ve eylemlerinde idari denetimin geçerli olmaması
- Alınan kararların, yargı denetimi dışında herhangi bir denetimin tabi bulunmamasıdır.

Derneklerin idari açıdan özerk olup olmadıklarına ait inceleme, üç temel koşul üzerinden incelenmektedir. Bu koşulları insan kaynağını seçebilme, karar organlarının özgürce seçilmesi ve faaliyet göstermesi ve karar uygulama sürecindeki serbestlik oluşturmaktadır.

1.3.1. Üyeler, Profesyonel Çalışanlar ve Gönüllüler

Dernek kararları, ilgili organlar tarafından derneğe ait profesyoneller veya gönüllülerce almaktadır. Derneğin amaçlarına, maddi olanaklarına ve faaliyet alanına göre kişi sayısı değişmektedir. Bu kişilerin seçilme imkânları incelendiğinde derneklerin, özgür olduğu ve herhangi bir dış dayatmaya veya baskıya uğramadıkları görülmektedir. Y3 isimli kullanıcı bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernekte yer alan çalışanlarımızı ve gönüllülerimizi doğrudan biz belirliyoruz, bu konuda özgürüz. Dernek çatısı altında gerekli birimler kurma, kaldırma ve belirlenen ilkeler çerçevesinde istediğimiz kararları alma konularında serbest hareket edebiliyoruz.” (Y3)

Dernekte yer alacak üye, çalışan veya gönüllülerin belirlenmesinde yetkili merci olarak derneğin kurulları yer almaktadır. Y4 kodlu katılımcı durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Tüzükte belirlemiş olduğunuz çalışma alanlarınıza göre gerekli alt idari birimlerinizi oluşturma ve bu birimlerde yer alacak kişilerin seçilmesi noktasında tamamıyla özgür ve serbest hareket ediyorsunuz. Profesyonel çalışanlarımız ve gönüllülerimiz var, bu kişilerin belirlenmesinde tek merci derneğin ilgili kurulları.” (Y4)

Profesyonel çalışanların belirlenmesi, gönüllü seçimine göre daha hassas bir süreci içermektedir. Bu süreçte derneklerin şeffaf bir yapı içerisinde hareket ettiklerini Y2 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernekte işe alım süresine bize proje veren kurumların, belli süre içerisinde ilana çıkılması ve duyurulması noktasında sürecin şeffaf yürütülmesi adına baskısı bulunuyor, bunu çok doğru buluyoruz.” (Y2)

Kamu kurumları veya devletin ilgili birimlerinin, derneklerin insan kaynağının seçilmesinde herhangi bir baskı unsuru oluşturmadığı görülmektedir. Y9 kodlu katılımcı durumu şöyle ifade etmektedir:

“Dernekler, ihtiyaç olması durumunda gerekli çalışma birimlerini oluşturabilir, ilgili kurulların seçimini yapabilirler. Dernek içerisinde gönüllü ve profesyonel çalışanlarımız var. Bu çalışanları, seçmede serbest şekilde hareket ediyoruz. Devletin herhangi biriminin bu konuda bir dayatması bulunmuyor.” (Y9)

Dernek çalışmalarını yürütürken insan kaynağını yalnızca dar bir çevreden oluşturmak zorunda kaldıklarını, burada prosedürlere hâkim olan insanlara yer verildiğini ve insanların derneğin çalışmalarının geliştirilmesi noktasında gerekli gayreti gösterdiğini Y8 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Derneğimizin insan kaynağını cami cemaatinden sağlıyoruz. Görev ve sorumluluklarına göre

prosedürü bilen, dernek çalışmalarıyla ilgilenebilecek kişileri tercih ediyoruz. Cemaat, derneğe gerekli ilgiyi gösteriyor, desteklerini esirgemiyor.” (Y8)

Derneklerde yer alan kişilerin, belli amaç ve değerleri kabul ettikleri ve buna uygun şekilde çalışma yürütmeleri gerektiği görülmektedir. Derneğe üye olma ve çalışmalara katılma noktasında dernek yöneticilerinin ihtiyaç olunan yetkiye sahip olduklarını Y7 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Derneğimizde profesyonel çalışan yok, tamamıyla gönüllülerden oluşuyoruz. Gönüllü olup üye olmayan veya belli süre sonra üye olmayı tercih eden kişiler var. Amaç ve değerlerimize uygun çalışma yapma iradesini ortaya koyan kişiler üye olabilirler, bu konuda esnek davranıyoruz. Üyelerimizi, gönüllülerimizi dernekte yer alan birimler belirliyor, bu konuda özgür hareket ediyoruz.” (Y7)

Dernekler, üyelerini kendileri belirlemektedir. Burada tek yetkili derneklerdir. Derneklerin insan kaynağını profesyonel çalışanlar veya gönüllüler oluşturmaktadır. İhtiyaç duyulan alan ve sayıya göre insanlar tercih edilmekte, dernekler serbest karar alabilmektedir. Dernekteki üyeler ve gönüllüler, çeşitli organlarda yer alabilmektedir.

1.3.2. Dernek Organlarının Seçilmesi

Dernekler, çalışmalarını yürütebilmek, geliştirebilmek adına çeşitli organlardan oluşur. Yönetim Kurulu, Genel Kurul ve Denetim Kurulu organlarından oluşan dernekler, üyeler arasından seçilen kişiler ile faaliyet göstermektedir. Y3 kodlu katılımcı dernek organlarını şu şekilde ifade etmektedir:

“Derneğin zorunlu organları; Yönetim Kurulu Genel Kurul ve Denetim Kurulu’ndan meydana geliyor. Genel Kurul, derneğin en etkili karar organı olarak faaliyet gösterirken, Yönetim Kurulu çalışmaları yürüten ana birimdir. Bu çalışmaların raporlanması ve tetkik edilmesini de Denetim Kurulu sağlamaktadır.” (Y3)

Dernek organları, anayasal hükümler ve tüzüğe göre faaliyet yürütmektedir. Bu noktada

derneklerin herhangi bir dış unsurun etkisinde kalmadan serbest şekilde hareket ettiğini Y9 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Genel Kurul, tüzükte belirlenen usullere göre toplanıyor. Genel Kurulda, dernek organlarının seçimi, Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurulunun raporlarının görüşülmesi ve kabulü, tüzük değişikliği gibi meseleler görüşülüyor. Genel Kurul üyelerden oluşuyor. Belirlenen kurullara üyeler aday oluyor ve seçim gerçekleşiyor.” (Y9)

Dernek organları, derneğin amaç ve hedeflerine yönelik belirlenebilir. Bu kısımda ihtiyaca göre yeni organ ve birimlerin oluşturulmasında dernekler kendi iç kurallarına tabi olmaktadır ve özgür davranmaktadır. Y7 kodlu katılımcı durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Genel kurulda adaylar arasında seçim ile birimler seçiliyor. Dernek organları, dernek üyeleri tarafından seçiliyor. Bunun dışında ilgili organların oluşturulması ve yetkililerin seçilmesi noktasında dernekler, tam yetkili davranabiliyorlar.” (Y7)

Dernek organları incelendiğinde Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu’nun tüm derneklerde var olduğu dikkat çekmektedir. En yetkili karar organı olan Genel Kurul’da üyeler aday olmakta ve seçim neticesinde ilgili kurallar belirlenmektedir. Bu kurullar, dernek politikalarına uygun şekilde karar alma ve uygulama konusunda yükümlüdür.

1.3.3. Karar Alma ve Uygulama

Türkiye’de dernekler, faaliyet yapabilmek, bu faaliyetleri yaygınlaştırmak ve idare edebilmek açısından bir dizi kararlar almaktadır. Kararlar, derneklerin yönetim kurulu tarafından alınırken, denetim kurulu tarafından denetlenmektedir. Bu kararları alan organların çalışma usulleri, derneklerin idari özerkliği açısından incelenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda dernekler incelendiğinde, alınan kararlarda serbest davrandıkları ve herhangi bir dış unsur tarafından sınırlandırılmadığı göze çarpmaktadır. Y9 adlı kullanıcı durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernek olarak iç çalışmalarımızı yürütürken son derece özgür ve serbest hareket edebiliyoruz. İdari anlamda personelimizi seçme, çalışmalara uygun birimler oluşturma,

karar alma ve uygulama noktasında herhangi bir kamu kurumu bizleri sınırlandırmıyor.”

(Y9)

Dernekler, seçtikleri kişi ve oluşturdukları birimlerle dernek politikalarına uygun şekilde karar alabilmektedir. Burada alınan kararların uygulanabilirliği önemli görülmektedir. Eğitim ve araştırma alanında faaliyet gösteren Y8 kodlu katılımcı, kararları uygulama noktasından özgür olduklarını şu cümlelerle anlatmaktadır:

“Dernekler, kararları almada kendi içerisinde özgürdür. Kendi bünyesi içerisinde ihtiyaç olması durumunda gerekli çalışma birimlerini oluşturabilir, ilgili kurulların seçimini yapabilirler.” (Y8)

Alınan kararların uygulanması, farklı alanlarda çalışan derneklere göre değişkenlik gösterebilmektedir. Bu noktada doğa ve çevre alanında çalışan Y2 kodlu katılımcı, kararları alma noktasında sorun yaşanmadığını fakat uygulanması noktasında ilgili bakanlıklardan onay alınması gerektiğini aşağıdaki şekilde ifade etmektedir:

“Yönetim kurulu, danışma kurulu ve ilgili birimler kendi içerisinde kararlar alıyor ama uygulama noktasında çevre ve doğayla ilgili bakanlıklardan izin almamız gerekiyor.” (Y2).

Ulusal ve uluslararası faaliyet gösteren derneklerde, projelerde yer alacak kişilerin seçilmesi noktasında farklılıklar bulunmaktadır. Dernek ev sahipliğini yaptığı çalışmalarda, kendi iç işleyişine göre bu kişileri belirlerken uluslararası bir kurumla işbirliği halinde yürüttüğü projelerde diğer kurumların sürece dâhil oldukları görülmektedir. Y6 kodlu katılımcı bu durumu şu şekilde aktarmaktadır

“Farklı proje ve çalışmalar yürütüyoruz. Hepsinde farklı süreçler işliyor. Bu süreçleri adil ve şeffaf şekilde üretme gayreti içerisindeyiz. Dernek içerisinde gönüllülük saati uygulaması var.

Gönüllülerin yapmış olduğu çalışmaları kaydediyoruz. Proje kapsamında yurt dışında çalışmalar yürütecek kişileri, bu gönüllülük saatine göre seçiyoruz. Bunun yanında Avrupa Gönüllü Hizmeti'yle ilgili seçilecek kişilerde, süreç bizim dışımızda ilerleyebiliyor. Burada

seçim, ev sahibi kurum tarafından belirleniyor. Kurum, bilgi paketini bize iletiyor, çağrıya çıkıyoruz ve başvurular üzerinden ev sahibi kurum belgeleri inceleyerek seçimi yapıyor.” (Y6)

Dernekler, karar alma ve uygulamada çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Yerel ve ulusal çalışmalar yürüten dernekler, düşüncelerinin dikkate alınmadığı veya desteklenmediği kanaatine sahip olup bu yönde geri dönüşler almaktadır. Kamu kurumlarının işbirliği ve iletişim noktasındaki eksikliklerin büyük bir problem meydana getirdiği ve derneklerin çalışmalarını uygulamada zorluk yarattığı görülmektedir. Y6 kodlu kullanıcı şöyle ifade etmektedir:

“Gençlik politikası geliştirme, hak temelli çalışma ve gençlerin haklarını savunma alanında çalışmalarımız oluyor. Bu çalışmaları ilgili birimleri ilettiğimizde muhatap alınmama, önemsenmeme gibi durumlarla karşı karşıya kalıyoruz. Bazen bakanlığın onayladığı bir çalışma, yerelde desteklenmiyor veya yerelde desteklenen bir çalışma bakanlık düzeyinde kabul edilmiyor. Buradaki temel sorun, kurumların uzun vadeli stratejilerinin olmaması. Neye göre evet, neye göre hayır dediklerini anlatmakta zorluk çekiyoruz.” (Y6)

Derneklerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, kendi personeline özgür şekilde seçebilmeleri, dernek organlarını kendi üyelerin tarafından belirleyebilmeleri ve dernek politikalarına uygun şekilde serbestçe karar alabilmeleri bakımından idari özerkliğe sahip oldukları görülmektedir.

1.4 SİYASİ ÖZERKLİK

Siyasi özerklik, bir grup veya topluluğun, kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarabilme yetkisine sahip olmasını ve bağımsız kararlar alabilmesini içermektedir (Geray, 1995:72-75).

Siyasal özerkliğin varlığı ya da sahip olunabilmesi için gereken unsurlar olarak şunlardır:

- Etki alanı içerisinde siyasi ve yerel hizmetlerini karşılamak amacının varlığı.
- Kendi kendini yönetme yetkisine sahip olmak.
- Yerel makamların kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünden sorumlu olması.
- Kendi oluşturduğu (yasama, yürütme ve yargı gibi) çeşitli kurumlarının bulunması.

Derneklerin siyasi açıdan özerkliği; yasa yapma ve kurum oluşturma yetkisi, kamu hizmeti sunumu ve ideolojik yaklaşım başlığıyla incelenmektedir.

1.4.1. Yasa Yapma ve Kurum Oluşturma Yetkisi

İdari birimin siyasi özerkliğinin olup olmadığına yönelik incelemenin en önemli bölümünü yasa yapma ve kurum oluşturma yetkisi meydana getirmektedir. Dernekler, yasal olarak devlete bağlıdır ve anayasal/yasal çerçeve, derneklere kendi yasasını oluşturabilmesine imkân vermemektedir. Devletin üç temel erki olan yasama, yürütme ve yargı kapsamına tabidir, kendi kurumlarını kurabilmesine imkân yoktur. Bu durumu Y1 kodlu katılımcı şu şekilde dile getirmektedir:

“Türkiye’deki dernekler, devlete bağlı kurumlardır. Tabi oldukları yasal ve anayasal hükümler vardır. Kendi yasasını yapma veya kendi kaderini tayin etme hakkına sahip değildir. Olması da bence beklenmemeli, dernekler devlete tabi olarak faaliyet göstermelidir. Önemli olan kuralların, devletlerin sürdürülebilirliğine uygun olmasıdır.” (Y1)

Yasa çıkarabilme noktasında derneklerin bir imkânı bulunmamakta, bu konuda ilgili karar mercilerine çeşitli öneriler sunabildikleri görülmektedir. Y2 kodlu katılımcı durumu şöyle aktarmaktadır:

“Dernekler olarak kendi yasamızı çıkarabilme veya kaderimizi tayin hakkına sahip değiliz. Çalışma alanımızla ilgili yasaların değişikliği noktasında bakanlıklardan taleplerimiz oluyor, bunları resmi olarak dile getiriyoruz. Sivil toplum kuruluşlarına sorulsa inanın işler çok farklı, faydalı olur.” (Y2)

Derneklerin, faaliyet alanıyla ilgili yasa oluşturma veya değiştirme yetkisi bulunmamakta, sadece bu konuda kanun koyuculara düşüncelerini aktarma, raporlar sunma ve kanun koyucuları etkileme gücü bulunmaktadır. Y5 kodlu kullanıcı şöyle aktarmaktadır:

“Dernekler, devletin karşısında yer alan bir yapı olarak algılanıyor, bu yanlış bir algı biçimi.

Sivil toplum kuruluşları, devlete katkı sunma amacıyla örgütlenmesi gerekir. Bu noktada dernek olarak sporla ilgili gerekli yasal düzenlemeleri tespit edip Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'na rapor halinde sunuyoruz. Kurulan komisyonlarda bu konular görüşülüyor. Bu noktada kanun koyucuların bizleri çok fazla dikkate almadıklarını da belirtmek gerekir. (Y5)

Derneklerin, yasa yapıcıları yerel yönetimlerin sağlamış olduğu aracı kuruluşlar dolayısıyla etkileyebilmektedir. Bu noktada dernekler, geliştirdikleri politika önerilerini nedenleriyle sunarak demokrasiye katkı sunmaktadır. Y7 kodlu katılımcı durumu şöyle ifade etmektedir:

“Yasa yapma konusunda derneklerin yaptırım gücü yoktur. Ulusal Gençlik Parlamentosu üyesiyiz, bu şekilde yasa yapıcılara dokunma imkânımız oluyor. Seçilme yaşının 18'e düşürülmesi konusunda ciddi çalışmamız olmuştu ve başarılı olmuşuk. Yetkili birimleri etkileyebilmek, politika önerisi sunma kısımlarında destek oluyoruz.” (Y7)

Dernekler, hedef kitlesi ve faaliyet alanları kapsamında kanun yapıcılara yasa oluşturma veya yasak değişikliğiyle ilgili çeşitli önerileri sunabilmektedir. Y6 kodlu katılımcı durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Dernek olarak yasa yapma ve yasa değişikliği gerçekleştirme gibi bir durum söz konusu değil, hukuki olarak mümkün değil. Dernekler olarak karar alıcıları etkileme gibi bir gücümüz var. Bakanlık, parlamento ve ilgili birimlere önerilerimizi karar alıcılara sunuyoruz ve gerekli yasaların çıkması adına harekete geçiyoruz.” (Y6)

Eğitim ve araştırma alanında faaliyet gösteren Y1 kodlu dernek yetkilisinin, derneklerin yasa çıkarabilme ve kendi kaderini tayin etme noktasındaki sınırlılığını doğru bulmakta ve devletin buradaki düzenleyici rolü desteklemekte iken doğa ve çevre alanında çalışmalar yürüten Y2 kodlu dernek yetkilisinin bu alanda siyasal özerkliğe sahip olmalarının faydalı olacağını ifade etmesi önemli farklılığı beraberinde getirmektedir. Bu farklılığın nedeni çevre ve doğa alanında çalışan derneğin, bakanlıklarla doğrudan çalışması ve daha çok bürokratik engellerle uğraşması olarak ifade edilebilir.

Dernekler, anayasal ve yasal hukuki normların bir parçasıdır. Bu normlar çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Yasa yapma ve yasama/yürütme/yargı kendi kurumunu oluşturma özerkliğine sahip olmadığı görülmekte, yasa yapma konusunda kanun yapıcıları kamuoyu oluşturarak etkileyebildikleri dikkat çekmektedir.

1.4.2. Kamu Hizmeti Sunumu

Kurum ve kuruluşların, siyasi açıdan özerkliğinin incelenmesinde ikinci belirleyiciliği yerelde kamu hizmeti sunumunda üstlendiği roller içermektedir. Derneklerin kamu hizmeti sunma noktasında rol alabildiklerini söylemek güçtür fakat devletin yetersiz kaldığı noktalarda tamamlayıcı görevler üstlenmek, derneklerin asıl amaçlarından birisi olduğu ve önemli derecede katkı sağladığı görülmektedir. Y2 kodlu kullanıcı bu durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Dernek olarak var oluş amacımız, koruculuk faaliyeti ve burada devletin yetersiz kaldığı alanlarda bu eksikliği gidermeye çalışıyoruz. Bu doğrultuda kamu hizmeti sunumunda yerelde ve ulusal düzeyde katkı, destek sağlıyoruz.” (Y2)

Devletin eksik kaldığı alanlarda çalışmalar yürüten dernekler, hem hedef kitlesine yönelik ihtiyaçları karşılamakta, hem de toplumda var olan çeşitli uyum sorunlarıyla ilgili çalışmalar yürütmektedir. Y9 kodlu katılımcı çalışmaları şöyle ifade etmektedir:

“Sığınmacılarla ilgili çeşitli projeler yürütüyoruz. Sosyal uyum, sağlık, yiyecek ve barınma başta olmak üzere bu alandaki sorunların azalmasında çeşitli roller üstleniyoruz. Kamu kurumlarının yetersiz kaldığı noktaları gidermeye çalışıyoruz. Bunun yanında sığınmacılara yönelik toplumdaki olumsuz algının değiştirilmesiyle ilgili de farkındalık çalışmaları yürütüyoruz.” (Y9)

Kurum ve organlarıyla devlet, geniş bir organizasyon yapısını temsil ederken her alana eğilebilmesi büyük bir kırtasiyecilik yaratacağından devlet dışı unsurların alacağı sivil üstünlük, devletin yetersiz kaldığı noktalarda yardımcı rollere sahip olacaktır. Özellikle gençlerin kişisel becerilerini artırabilmesi noktasında dernekler, yerelde ve ulusal düzeyde etkin

alışmalar yürütmektedir. Y1 kodlu katılımcı bu durumu şekilde aktarmaktadır:

“Yerelde ve ulusal düzeyde, kamu hizmeti sunumunda çeşitli görevler üstleniyoruz. Devletin yetersiz kaldığı alanlarda sivil üstünlük alıyoruz. Türkiye’de staj faaliyetleri yetersiz, Online staj eğitimini Türkiye’de ilk uygulayan kurum olarak devletin yetersiz kaldığı alanda çalışmalar yürütüyoruz. Gençlerin yetkinliklerini artırma ve akademik çalışmalar yürütme, ihtiyaını yerelde ve ulusal olarak sağlıyoruz.” (Y1)

Devletin ulaşmakta zorluk çektiği alan ve bölgelere, sivil toplum kuruluşlarının özellikle yerelde, çalışmalar yrttğı görülmektedir. Y4 kodlu katılımcı bu çalışmaları şu şekilde aktarmaktadır:

“Devletin yetersiz kaldığı alanları doldurmaya gayret gösteriyoruz. Bu, sivil toplum kuruluşlarının en önemli bakış açılarından bir tanesidir, her şeyi devletten beklemek değil, projelerle katkı sunmaktır. Köylere bilgisayar sınıfı oluşturmak, kırsaldaki kadınların girişimciliğe yöneltilmesi, eğitime erişimde fırsat eşitliğinin sağlanması gibi noktalarda devlete yardımcı rol üstleniyoruz. Pandemi sürecinde evde kalan yaşlılar ve izolasyon sürecinde olan insanlara yardım sunulmasında kamu kurumları yer alıyor ama ağırlıklı olarak sivil toplum kuruluşları gönüllü olarak faaliyet gösteriyor.” (Y4)

Devletin sunmuş olduğu imkânların yetersiz veya eksik kaldığı noktalarda, gençlerin talep ve beklentilerine uygun çalışmalar yürütmeye çalışan derneklerin, bu ihtiyaı belli oranda karşılayabildiklerini Y6 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“Yerelde şartlar el verdiği sürece, devletin yetersiz kaldığı alanları dolduruyoruz. Gençlere yönelik seminer ve atölyeler fırsatlarımız var. Gençlerin yabancı dilde pratik yapabilmeleri için konuşma kulüpleri düzenliyoruz ve gençlerden ciddi talep alıyoruz. Bunun yanında gençlerin sosyalleşmesi adına imkânlar sunuyoruz. Bu konuda Gençlik Merkezleri var fakat buradaki imkânlar tüm gençlere hitap etmiyor. Satranç oynamanın ötesinde sosyalleşme imknlarına sahip olmak istiyorlar.” (Y6)

Sivil toplum kuruluşlarının en temel görevi, devletin eksik veya yetersiz kaldığı alanlarda faaliyet gösterebilmesidir. Derneklerin bu konuda, çeşitli kamu hizmeti sundukları ve bu yetersizlikleri belli oradan azalttıkları ifade edilmektedir.

1.4.3. İdeolojik Yaklaşım

Dernekler, belli amaç, ilke ve değerler çerçevesine faaliyetlerini yürütmektedir. İnsanın politik bir varlık olması ve insana ait tüm eylemlerin neden ve sonuçlarının politika ile ilişkili olması, şüphesiz dernek çalışmalarının belirli değerler etrafından sürdürülmesine olanak sağlamaktadır. Farklı siyasi partilere oy veren veya destekleyen insanların bir arada çeşitli değerleri benimseyerek ortak noktada buluşabildiği dikkat çekmektedir. Bu konuyu eğitim ve araştırma alanında faaliyet gösteren Y1 kodlu katılımcı şu şekilde aktarmaktadır:

“İnsanın faaliyet gösterdiği her yerde politik tavır söz konusudur. Bireysel özgürlükler, sivil inisiyatifin geliştirilmesi, demokratik ilkelerden yana tarafız. Bu değerlere ön plana taşırken herhangi bir siyasi partiyi odak almıyoruz, farklı siyasi partilere oy veren insanlarla bir arada bunu yapıyoruz. Bazı siyasi pozisyonlara sahibiz, bu siyasi pozisyonlar Türkiye’nin demokrasi seviyesi dolayısıyla sınırlanmaktadır.” (Y1)

Derneklerin, ideolojik veya siyasi yaklaşımlarının bulunup bulunmadığı değişkenlik göstermektedir. Derneğin tüzüğünde ve faaliyet alanlarında bu yönde bir yaklaşımın yer almasının mümkün olmadığını Y8 kodlu katılımcı şöyle ifade etmektedir:

“Dernek tüzüğünde, derneğin bir ideoloji veya siyasi propaganda yapamayacağına dair madde var. Amacımız, yardım ve dini faaliyetler, hayırseverlik için çalışmalar yürütüyoruz. Dernek dini hizmetlerle mükelleftir, herhangi bir siyasi çalışma yürütmemiz mümkün değildir.” (Y8)

Derneklerin değerleri ve ilkeleri, faaliyet alanlarına göre değişebilmektedir. Doğa, çevre, spor ve sanat gibi alanlardaki derneklerin bu konularda daha temkinli davranmayı tercih ettikleri, ilgili konularda kamu kurumlarından izin, onay alabilmek adına sessiz kalma yönünde tavır alabildiklerini Y2 kodlu katılımcı şöyle ifade etmektedir:

“Çevre ve doğa koruma alanında çalışmalar yürüttüğümüz için herhangi bir siyasi veya ideolojik bir amaç taşımıyoruz. Gerçekleştirilen çeşitli faaliyetlere yeri geldiğinde sessiz kalmayı tercih ediyoruz. Çünkü bir yerde doğaya zarar verilirken vereceğimiz sert tepki, yarın çalışma yürütmek için bakanlıktan izin almamız gerekiyor. Bunlar yazılı kural değil ama sivil toplumun gerçekleri, pragmatik hareket etme durumunda kalıyoruz.” (Y2)

İnsani yardım ve dayanışma alanında çalışan dernekler için siyasi bir amaç veya değer taşımaması özel bir anlam taşımaktadır. Bu derneklerin toplum yararına çalışmalar yürütmeyi ve bunu tek öncelik olarak kabul etmeleri, ideolojik değer ve farklılıkların dışında kalarak sadece amaçlara odaklanmalarını sağlamaktadır. Y3 kodlu katılımcı bu durumu şöyle aktarmaktadır:

“Faaliyet konumuzun hiçbir şekilde siyasi amaç taşımaması gerekiyor. Amacımız, bireylerin siyasi veya ideolojik yaklaşımlardan ziyade toplum yararına yönelik çalışmalar yapmak.” (Y3)

Dernek yöneticilerinin bireysel olarak siyasi veya ideolojik yaklaşımlarının olabileceği fakat kurumu temsilen bu yönde bir tavrın söz konusu olamayacağını, değerler ekseninde yaklaşımlarının bulunduğunu ifade eden Y4 kodlu katılımcı şu ifadeleri beyan etmektedir:

“Sivil toplum kuruluşlarının siyasi veya ideolojik bir görüşünüzün olmaması gerekiyor. Yöneticilerin bireysel yaklaşımları olabilir ama kurumsal olarak bu yönde bir yaklaşımın olmaması gerekir. Kadına şiddetin önlenmesi, çocuk istismarının ortadan kaldırılması, doğa ve çevrenin korunması, hayvanlara şiddet, ülkenin bölünmez bütünlüğü gibi konularda fikirlerimizi ifade ediyoruz. Siyasi yaklaşımdan ziyade değerler etrafında toplanıyoruz. Doğaya ve çevreye zarar veren özel şirketlerle faaliyet yürütmüyoruz.” (Y4)

Dernekler, hedef kitlelerinin talep ve beklentilerini dikkate alarak değerlerini belirlemektedir. Gençlik temelli faaliyet gösteren ve kuruluş sürecinde yaptıkları kamuoyu araştırması ile değerlerini benimseyen Y6 kodlu katılımcı durumu şöyle aktarmaktadır:

Dernek çatısı altında herhangi bir dini veya siyasi faaliyetler yapılamaması bizim kırmızı çizgimiz. Gençlik temelli çalışıyoruz ve bu yüzden dernek kuruluş sürecinde 5000 gençle anket yaparak gençlere beklentilerini sorduk. Gençler, siyasi veya dini ideolojiye bağlı olmadan kendilerini geliştirebilecek bir alana ihtiyaç duyduklarını, kendi yolunu kendileri çizmek istediklerini ifade ettiler. Bizde bu talebi dikkate alarak çalışmalarımızı sürdürüyoruz ve değerler çerçevesinde hareket ediyoruz. Bu değerleri evrensel değerler olarak tanımlayabiliriz. (Y6)

Dernekler, değerler ve ilkeler çerçevesinde çalışmalar yürüttüğü, ideolojik veya siyasi propagandadan uzak kalmayı tercih ettikleri görülmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de sivil toplum kavramının, Osmanlı Dönemi’ne dayandığı görülmektedir. Osmanlı’daki loncalar ve vakıflar, millet sistemi, dini kurumlar, ayanlar ve Jön Türk Hareketi’nin Batı’daki gibi devletten ayrı bir sivil toplumun varlığına işaret ettiğini belirtmek güç olacaktır. Bu kurumlar ve toplulukların, Osmanlı’nın kendi iç dinamikleri içerisinde sivil toplum unsuru olarak ele alınabileceği, devletten özerk bir yapı olmasa da sınırlı ölçüde iç işleyişe sahip oldukları görülmektedir.

Osmanlı’da sivil toplumun sınırlı olmasının başlıca nedenleri incelendiğinde; devletin baskın rolü, birey bilincinin yerleşmemiş olması, Batı’daki siyasal gelişmelerin Osmanlı toplumuna geç ulaşması, sivil inisiyatiflerin kurumsallaşamaması vb. unsurlar karşımıza çıkmaktadır. Bu unsurların, Cumhuriyet Türkiye’si ile devam ettiği görülmektedir. Demokrasinin kurumsallaşamaması, ordunun siyasete müdahalesi, sivil toplum bilincinin yetersizliği, sivil alanın devlet tarafından kısıtlanması ve aşkın devlet anlayışının devam etmesi Türkiye’de sivil toplumun sönük kalmasına, sivil toplum kuruluşlarının etkin olamamasına neden olmaktadır.

Türkiye’de sivil toplum kuruluşları; vakıflar, dernekler, sendikalar, mesleki birlikler, siyasi partiler ve diğer toplumsal örgütlenmelerden meydana gelmektedir. Dernekler, sivil toplum kuruluşları içerisinde önemli bir gücü temsil etmektedir. Derneklerin sayıca diğer kuruluşlara göre fazla olmasının yanında, nüfuz gücü, istihdam olanağı, kamu politikalarına etkisi ve yerelde var olması derneklerin, Türkiye’de sivil toplumun incelenmesinde önemini göstermektedir.

Dernekler faaliyet alanlarına göre mesleki dayanışma, spor, dini hizmetler, eğitim ve araştırma, kültür, sanat ve turizm, insani yardım, çevre ve doğa, toplumsal gelişim başta olmak üzere çeşitli kategorilere ayrılmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının; çoğulcu toplum yapısının oluşumunu sağlama, pilot projeler üretme, kamu politikasını etkileme, kaynak ve koordinasyon sağlama özelliklerini taşımaları gerekmektedir. Mesleki dayanışma derneklerinin bu özellikleri taşınamasından ötürü sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. Bu durum, derneklerin incelenmesinde mesleki dayanışma derneklerinin

dışarıda bırakılmasına neden olmuştur.

Derneklerin, amaç ve değerler çerçevesinde faaliyet yürütürken özerk bir yapıya sahip olması, derneklerin etkinliğine artıracak gibi birey-devlet ilişkilerin üstleneceği aracı rolü güçlendirecektir. Araştırmanın odaklandığı bu yaklaşım neticesinde derneklerin özerkliği; yasal, idari, mali ve siyasi olarak ele alınmaktadır.

Araştırma kapsamında temel hipotez; sivil toplum kuruluşlarının mali, idari, yasal ve siyasi yönden özerkliği sınırlı olduğudur. Bu noktada mali kaynakların, derneklerin faaliyetlerini sürdürülebilmesi bakımından yetersiz kaldığı düşüncesiyle hareket edilmiştir. Anayasa ve yasaların; derneklerin etkin çalışmasına engel olduğu, devletin baskın rolünün sivil alanı sınırlandığı ve bu durumun derneklerin yasal ve idari özerkliğini sınırlandığı yaklaşımı doğrultusunda sorunlar ele alınmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen veriler, hipotezleri bu noktada doğrulamaktadır. Dernekleri, özerk kuruluşlar olarak ele almak mümkün görünmemektedir. Derneklerin özerklik seviyelerinin, dernek faaliyet alanlarına göre değişiklik gösterdiği hipotezine yönelik bir sonuca ulaşılamamıştır. Bunun yanında geniş mali imkânlara sahip derneklerin, sınırlı imkânlara sahip derneklere göre daha özerk olduğu görüşmeler neticesinde doğrulanırken, dijital araçları etkin kullanan derneklerin, kullanmayan derneklere görece özerk olduğunun sonucuna varılamamıştır.

Araştırma sonucunda derneklerin, tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir. Tüzel kişiliğe sahip olmanın, dernek çalışmalarının devamlılığı ve muhatapların bakışlarını olumlu etkilemesinin yanında, kurumsal yapı oluşturmada etkili olduğu, kurumsal aidiyet ve hafıza kazandırmada etkisi göze çarpmaktadır. Tüzel kişiliğe sahip olan dernekler, devlet otoritesinin belirlemiş olduğu hukuki çerçeve kapsamında çalışmalarını sürdürmektedir ve devlet-sivil toplum arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır. Devlet, dernekler üzerinden üst otorite konumundadır ve düzenleyici rol oynamaktadır. Bu düzenleyici rolü, derneklerin kuruluş sürecinde ele almak mümkündür. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Toplum İlişkiler Müdürlüğü tarafından yürütülen bu süreçte derneklerin kurulurken belli kurallar ile hareket etmesine ve ilgili kurumlar tarafından belirlenen bir çerçeve neticesinde tüzük oluşturulmasına olanak tanımaktadır. Dernekler kuruluşunun ardından çalışmalarına başlamaktadır ve hukukun

belirlemiş olduğu sınırlar kapsamında kararlar alıp uygulayabilmektedir. Bu uygulamalar, iç ve dış denetim tarafından denetlenmektedir. İç denetimi derneklerin denetim kurulu, dış denetimi ise ilgili kamu kurumları gerçekleştirmektedir. Bu veriler neticesinde derneklerin yasal özerkliği incelendiğinde tüzel kişiliğe sahip olması ve hukukun belirlemiş olduğu sınırlar ölçüsünde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması dolayısıyla özerk bir kuruluş olduğu tespit edilmiştir.

Dernekler, çalışmalarını sürdürebilmek ve yaygınlaştırabilmek adına mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Derneklerin mali kaynaklarını bağış ve aidatlar, proje gelirleri, hibe ve destekler oluşturmaktadır. Bağış ve aidatlar, derneklerin temel gelirleri arasındadır. Üyeleri ve dernek çalışmalarını destekleyen gönüllüleri tarafından sağlanan bu gelirlerin, sürdürülebilirlik açısından derneklerin faaliyet alanlarına göre değiştiği görülmektedir. İnsani yardım ve dini hizmetler alanında çalışmalar yürüten derneklerde bağış ve aidatlar, gelirlerin önemli bir bölümüne denk gelmektedir. Bu alanların dışında çalışmalar yürüten derneklerde hedef kitlenin mali gücünün ve sivil toplum bilincinin yetersiz olması, aidat ve bağışların devamlılığını engellemektedir. Aidat ve bağışların yetersiz olduğu dernekler, gelirlerini hibe, proje ve destekler ile sağlama yolunu tercih etmektedir. Bu noktada kamu kurum ve kuruluşlarının hibe ve desteklerinin çok kısıtlı olduğu, gerekli yardımları sağlamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Özel şirketler ile çeşitli çalışmalar yürüten derneklerin, mali kaynaklar anlamında büyük problemlerle karşı karşıya kalmadıkları ama özel şirketler ile kar amacı gütmeyen kuruluşların projelere yaklaşımının büyük farklılıklar içermesi uzun vadeli çalışmayı güçleştirdiği dikkat çekmektedir. Uluslararası kurumların proje kapsamında sağladığı maddi olanaklar, dernekler tarafından önemli görülmektedir. Türkiye'deki derneklere sağlanan uluslararası proje desteklerinin, birkaç dernekle sınırlı kaldığı ve genele ulaşamadığı anlaşılmaktadır. Hibe ve destek alabilen proje bazlı çalışan derneklerin ise bu desteklerin kısa süreli olması, çalışmaların uzun vadeli çıktılarının alınması önünde bir engel oluşturmaktadır. Mali açıdan zor şartlarda ayakta kalabilen dernekler, kendi gelirlerini yaratabilmek adına iktisadi işletme kurmayı tercih etmektedir. Türkiye'de sivil toplum alanının sosyal girişimciliğe elverişli olmaması ve vergi yükümlülükleri açısından iktisadi işletmelerin bir muafiyete tabi olmamaları durumu zorlaştırmaktadır. Derneklerin mali kaynaklarının çoğunluğunun öz gelirlerden oluşmaması ve kendi gelirlerini oluşturmalarının zorluğu dolayısıyla mali açıdan derneklerin özerk bir kuruluş

olmadığı tespit edilmiştir.

Dernekler üyelerinden meydana gelmektedir. Üyeler, belirlenen tarih ve usullere göre en yetkili karar organı olan Genel Kurul'da toplanırlar ve dernek organlarını seçerler. Yönetim Kurulu, dernek faaliyetlerinin yürütülmesi, politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında önemli rol oynarken, Denetim Kurulu bu faaliyetlerin denetlenmesi sürecini yürütmektedir. Derneklerde üyelerin kabul edilmesi, gönüllülerin belirlenmesi ve profesyonel çalışanları tercih edilmesi noktasında karar verici tek merciinin dernek kurulları olduğu görülmektedir. Karar alma ve uygulama süreçlerinde derneklerin iç mekanizmaları çerçevesinde hareket ettikleri ve amaçlar doğrultusunda çeşitli birim ve ekipler oluşturabilme imkânına sahip oldukları dikkat çekmektedir. Tüzel kişiliğe sahip olan derneklerin merkezi idarenin müdahalesi dışında, seçilmiş organlarıyla faaliyet göstermesi ve bu kararları serbest şekilde uygulanabilmesi, çalışma ve eylemlerinde idari denetimin geçerli olmaması, alınan kararların yargı denetimi dışında herhangi bir denetimin tabi bulunmaması neticesinde derneklerin idari açıdan özerk bir kuruluş oldukları tespit edilmiştir.

Dernekler, devletin belirlemiş olduğu hukuki kurallara tabidir. Anayasada belirlenen hususlar, Dernekler Kanunu ve Medeni Kanun ile detaylandırılmış ve bu konudaki yönetmelikler ile işleyişe dair kurallar belirlenmiştir. Dernekler, yasa oluşturma noktasında kanunlara göre yetkili değildir. Dernekler, sivil toplum başta olmak üzere değer ve amaçları doğrultusunda yapılacak yeni yasalara ve değiştirilecek esaslara yönelik kanun yapıcıları etkileme, kamuoyu oluşturma gücüne sahiptir. Bu gücün yanında ulusal ve yerel olmak üzere dernek politikalarına uygun faaliyet göstermektedir. Devletin yetersiz kaldığı alanlarda inisiyatif alarak bu eksikliği gidermeye çalışan derneklerin, ideolojik veya siyasi amaçlarla değil, değerler çerçevesinde faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Derneklerin kendisini ilgilendiren konularda yasa çıkarabilme yetkisine sahip olmaması, kendi kendi yönetme yetkisine sahip olmaması, kamu işlerinden sorumlu olmaması ve kendi oluşturduğu kurumların bulunmaması dolayısıyla siyasi açıdan özerk olmadıkları tespit edilmiştir.

Türkiye'de etkin bir sivil toplumun varlığı, derneklerin özerk bir yapıya sahip olmasıyla ilişkilidir. Derneklerin özerk bir yapı görünümünden uzak olduğu ve bu konuda çeşitli engellerle

karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bu engellerin azaltılması ve aşılmasına yönelik öneriler şu şekildedir:

- Sivil alanın güçlendirilmesi, sivil inisiyatif alanının yeniden tanımlanması ve devletin aşkın rolünün sınırlandırılması noktasında anayasal ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, bu düzenlemelerle derneklerin özerkliğinin güçlendirilmesi.
- Sivil toplum bilincinin artırılması ve demokrasinin kurumsallaşması adına bilgilendirme ve farkındalık yaratacak çalışmaların yaygınlaştırılması.
- Derneklerin yasal özerkliğinin güçlendirilmesi adına, derneklerin kuruluş sürecinde yasal prosedürlerin esnek hale getirilmesi ve tüzük oluşturma kısmındaki standartların azaltılması.
- Dijital araçların sivil toplum faaliyetlerinde etkin kullanılmasının sağlanması, DERBİS'in etki alanının genişletilmesi ve dijital dönüşüm doğrultusunda derneklerin kapasite geliştirmesinin desteklenmesi.
- Derneklerin çalışmalarını sürdürürken karşı karşıya kaldığı yoğun bürokrasinin azaltılması, katı kural ve usullere değil, güvene dayalı sivil toplum yaklaşımının desteklenmesi ve idari özerklik alanının bu doğrultuda genişletilmesi.
- Derneklerin iç denetimi gerçekleştirirken gerekli bilgi ve donanım konularında eğitim desteği verilmesi, dış denetimde ise standartların belli hale getirilip düzenli bir yapıya kavuşturulması.
- Derneklerin mali özerkliğinin sağlanması noktasında, derneklerin mali kaynaklarını oluşturabileceği araç ve imkânların genişletilmesi, engellerin sınırlandırılması, katı izinlere dayalı yaklaşımın esnek hale getirilmesi.
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen karşılıksız hibe ve desteklerin artırılması, yaygınlaştırılması ve kamu sektörü ile sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi.
- Türkiye'de derneklere ayrılan uluslararası proje gelirlerinin artırılması ve proje sürecindeki beklenti ve taleplerin gerçekçi düzeye indirilmesi.
- Uluslararası destek ve hibelerin, belirli dernekler ile sınırlı kalmaması, yerelde faaliyet gösteren derneklere pozitif ayrımcılık uygulanması.
- Derneklerin idari açıdan kapasitelerini geliştirecek ve özerkliğini güçlendirecek, insan

kaynağının yetkinliğini artıracak ve gönüllü sayısını geliştirecek sivil inisiyatiflerin desteklenmesi ve kamu-özel-üçüncü sektör arasında ilişkilerin güçlendirilmesi.

- Resmi aktörlerin, kamu politikaları oluşturulma sürecinde derneklerin rapor, proje ve çalışmalarından daha fazla faydalanması ve bu konudaki aracı mekanizmaların güçlendirilmesi.
- Yerelde derneklerin çalışmalarını sürdürebilmesi adına, yerel birimlerin esnek hareket etmesini sağlayacak idari ve yasal değişikliklerin yapılması.

Türkiye’de derneklerin özerk bir yapıya kavuşturulması; sivil alanı genişletecek, birey-devlet ilişkilerini güçlendirecek, güçlü toplum anlayışı ile demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlayacaktır. Bu açıdan derneklerin yasal özerkliği önündeki bürokratik aksaklıkların giderilmesi, mali açıdan kaynaklarının güçlendirilmesi, idari açıdan ilgili birimler tarafından derneklere sağlanan eğitim ve desteklerin artırılması önemli görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, M . (2015). *Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri: Bir Çerçeve Önerisi*. Yasama Dergisi, Sayı 29, 58-83.
- Ağaoğulları, M. (2016). *Kent Devletinden İmparatorluğa*. (7.Baskı) Ankara: İmge Kitabevi
- Akatay A. ve Harman S. (2014). *Sivil Toplum Kuruluşları, Yönetim, Yönetişim ve Gönüllülük* (3.Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Akbal, İ. (2017). *Sivil Toplum*. İstanbul: Çizgi Kitabevi.
- Akbulut, Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Akdoğan, A. (2011). Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri. *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. (Editör: Filiz Kartal). Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Akdoğan, A. (2012). *Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt 45, Sayı 4, 3-19.
- Karaman, A. Akıntürk, T. ve Akipek, J. (2014). *Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Akın, C. (1997). *Türkiye’de yerel özerkliğin anlamı*. Türk İdare Dergisi, 69 (414), 111-124.
- Alkan, M. (1998). *Türkiye’de Sivil Toplum Örgütleri Gelişiminin Toplumsal Aşamaları ve Süreci*. Tanzimat’tan Günümüze İstanbul’da STK’lar. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Anderson, J. (2011) . *Public Policymaking - An Introduction, Seventh Edition, Houghton Mifflin Company*: Boston.
- Anderson, J. E., Brady, D. W. ve Bullock, C. (1984). *Public Policy and Politics in America*. Monterey-California: Brooks/Cole.
- Arslanel, M. ve Eryücel, E. (2011) *Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 15 (2), 1-20.
- Arslan, S. (2018). *Osmanlı’dan Günümüze Sivil Toplum Kuruluşları ve Vatandaşlık Eğitimine Katkıları*. Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 5, Sayı 9, 59-76.
- Aslan, S. (2010). *Türkiye’de Sivil Toplum*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (31), 260-283.
- Ateş, H. ve Nohutçu, A. (2006). *Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet*. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, 244-276.

- Aybay, R. (1961). *Baskı Grupları*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 27, Sayı 1-4, 271-285.
- Aybudak, U. (2019). *Osmanlı'dan Cumhuriyete Tarikatların Sivil Toplum Kuruluşu Nitelikleri*. Economics Business and Organization Research, Cilt:1, Sayı:1, 62-84.
- Aypay, A., Cemaloğlu, N., Sarpkaya, R., Tomul, E., Baştürk, R., Ellez, M., Şahin, B., Yolcu, H., Karakaya, İ. & Turgut, Y. (2014). *Bilimsel araştırma yöntemleri* (Edt. Abdullah Tanrıöğen) (4.Baskı). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Aytaç, F. (1996), *Merkezi İdarelerden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis – The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. (Fourth Edition) Sage, Los Angeles.
- Birkland, T. (2016). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (Fourth Edition) Routledge Taylor & Francis Group, New York.
- Bulut, Y , Akın, S , Kahraman, Ö . (2017). *Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi* . Strategic Public Management Journal , 3 (6) , 23-34 .
- Çağdaş, T. (2011) *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik*. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı:1, 391-416.
- Çağlayan, R. (2016). *Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları*. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı:7, 373-398.
- Çaha, Ö. (2007). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*. (2. Baskı). İstanbul: Plato Film Yayınları.
- Çaha, Ö. (2008). *Sivil Toplum, Aydınlar ve Demokrasi*. İstanbul: Plato Film Yayınları.
- Çaha, Ö. (2004). *Açık Toplum Yazıları*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Çaha, Ö. (2017). *Sivil Toplum Sivil Topluma Karşı*. İstanbul: Mana Yayınları.
- Çevik, H. (2013) *Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Kamu Politikası Başarısızlığı. Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. (Editör: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı) Ankara: Adres Yayınları.
- Çevik, H. (2013) *Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (Editör: Ahmet Nohutçu , Asım Balcı , Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun). (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. ve Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası*. (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- deLeon, P. ve Vogenbeck, D. M. (2007). *The Policy Sciences at the Crossroads*, Fischer, Frank,

- Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*.
- Diamond, L. (1994). *Rethinking Civil Society Toward Democratic Consolidation*. Journal of Democracy, Volume 5, Number 3, July 1994, 4-17.
- Doğan, İ. (2002). *Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Doğan, M. S. (2011). *Vakıf Medeniyetimize Sosyal Siyaset ve Sosyoloji Açısından Bir Yaklaşım*. İstanbul Journal of Sociological Studies, 34. 9-28.
- Dunn, W. (2016) *Public Policy Analysis*. (Fifth Edition) Routledge Pearson Education, NY.
- Duman, F. (2005). *Sivil Toplum*. Siyaset. (Der: Mümtaz'er Türköne). Ankara: Lotus Yayınları.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson Education Publishing: US.
- Egeli, H ve Diril, F . (2012). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi* . Sayıştay Dergisi , (84) , 25-44.
- Ehrenberg, J. (2017) *Civil Society: The Critical History of an Idea*. (2th Edition) NewYork, London: NY University.
- Erşahin, S. (2003) *Vakıf Düşüncesini Doğuran Dinamikler Üzerine*. İslami Araştırmalar Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, 322-335.
- Eryılmaz, B. (2012) *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. (5. Baskı) Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1996). *Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi*. İstanbul: Risale Basın Yayın.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset*. (6. Baskı) İstanbul: Alfa Yayınları.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford University Press: Oxford.
- Galin, D. (2004). Trade Unions and NGOs in Social Development: a Necessary Partnership.
- Geray, C. (1995). *Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı*. Yeni Türkiye, 1 (4), 72-75.
- Gönenç, A. (2001). *Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi*.
- Giddens, A. (1990). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. Routledge: New York
- Giorgi, A. (2012). The Descriptive Phenomenological Psychological Method. Journal Of Phenomenological Psychology, 43(1), 3-12.
- Habermas, J. (2018) *Kamusalın Yapısal Dönüşümü* (Çeviren: Tanıl Bora-Mithat Sancar)

İstanbul: İletişim Yayınları.

Harvey, D. (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Heywood, A. (2019). *Politics*. (Fifth Edition). Palgrave Macmillan Foundation Higher Education Series: New York.

Hood, C. (1995) The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organizations And Society*. Vol:20, No:2/3, 96-107.

Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies Principles and Instruments*. Routledge Textbooks in Policy Studies: New York.

İnalçık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye*. İstanbul: Timaş Yayınları.

Jenkins-Smith, H. (1982). *Professional Roles of Policy Analysts*. Journal of Policy Analysis and Management 2, 88-100.

Kara, M. (2010). *Metinlerle Günümüz Tasavvuf Hareketleri*. İstanbul: Dergah Yayınları.

Karpat, K. (2006). *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*. (Çeviren: Dilek Özdemir). Ankara: İmge Kitabevi.

Kalaycıoğlu, E. (1998). *Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset*. (Derleyen: Fuat Keyman) Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam. Ankara: Vadi Yayınları.

John, P. (2017). *Analyzing Public Policy*. (2nd edition) Routledge Text Books In Policy Studies.

Keane, J. (1999). *Civil Society: Old Images New Visions*, Oxford, Cambridge: Polity Press.

Keane, J. (2004). *Sivil Toplum ve Devlet: Avrupa’da Yeni Yaklaşımlar*. (Çeviren: Levent Kökler, Ahmet Çiğdem vd). Ankara: Yedi Kat Yayınları.

Knill, C. ve Tosun, J. (2012). *Public Policy*. Palgrave Macmillan, NewYork.

Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Organizations: An Introduction*. Routledge: New York.

Lester, M. S. ve Helmut K. A. (1992). *In Search Of The Non-Profit Sector I: The Question of Definitions*. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol:3, No:3, 125-151.

Johns, G. (2002). *Trade Unions and Civil Society*, HR Nicholls Society XXIII Conference: The Changing Paradigm: Freedom, Jobs, Prosperity). Melbourne.

Ökmen, M. Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. *Kamu Yönetimi*. (Editör: Yılmaz, A. ve Ökmen, M.). Ankara: Gazi Kitabevi.

- Özbudun, E. (1999). *Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokratik Konsolidasyon*. Sivil Toplum Demokrasi ve İslam Dünyası. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Özdemir, S. (2004). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İTO Yayınları.
- Özsunay, E. (1982). *Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Öztürk, N. ve Tataroğlu N. (2019). *Politika Çözümlemesinde Bir Araç Olarak Politika Ağı Yaklaşımı*. Türk İdare Dergisi, 1(488), 435 - 466.
- Mardin, Ş. (2003). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*. İstanbul: İletişim Yayınları. İstanbul.
- Mardin, Ş. (2002). *Din ve İdeoloji*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mele, A.R. (2001). *Autonomous agents-from self control to autonomy*. New York: Oxford University Pres.
- Rose, P., Beeby, J. ve Parker, D. (1995). *Academic Rigour In The Lived Experience of Researchers Using Phenomenological Methods in Nursing*. Journal of Advanced Nursing. 21(6), 1123-1129.
- Savran, G. (2013) *Sivil Toplum ve Ötesi*. Ankara: Dipnot Yayınları.
- Saygılıoğlu, N. ve Selçuk A. (2003) *Etkin Devlet, Kuramsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Sarıbay, A. Y. (1998). *Siyaset, Demokrasi ve Kimlik*. İstanbul: Asa Kitabevi.
- Simon, A., Donald, W ve Thompson, A. (1985) *Kamu Yönetimi*, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu) Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Smith, K. B. ve Larimer, C.W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, Colorada, U.S.A., Westview Press.
- Stacey, R.D. ve Mowles, C. (2016). *Strategic Management and Organisational Dynamics: The Challenge of Complexity*. Edinburgh: Prentice Hall.
- Sunar, L. (2018). *Türkiye’de İslami STK’ların Kurumsal Yapı ve Faaliyetlerinin Değişimi*.
- Şahin, L. ve Öztürk, M. (2011). *Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye'deki Durumu*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 54, 3-29.
- Ulaş, V. (2013). *Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi İlişkisi*. C.Ü İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, 399-418.
- Taşkın, Y. (2014) *Siyaset Nedir. Siyaset: Kavramlar, Kuramlar, Süreçler*. (Editör: Taşkın, Y.) İstanbul: İletişim Yayınları.

- Türk, F. (2011). Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar. *Siyaset Biliminde Kuram-Yöntem-Güncel Tartışmalar*. Dural, B. (Editör) İstanbul: Kriter Yayınevi.
- Wagner, P. (2006). Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective. Frank F., Gerald J. M. ve Mara S. S. (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, Londra ve New York: CRC Press.
- Wagner, P. (2008). *Social Sciences and Social Planning During the Twentieth Century*, Porter, T. M. – Ross, D. (Editör) The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences, Cambridge University Press.
- Tiryaki, R. (2002). *Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK*. AÜHF Dergisi, Cilt:51, Sayı:4, 169-205.
- Tuncel, G. (2011). *Sivil Toplum ve Devlet*, İstanbul: Bilsam Yayınları.
- Tortop, N. (1986). Mahalli İdareler. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Vol. 2, 197-222.
- Tosun, G. E. (2001). *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Tosun, G. E. (2001). *Türkiye’de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi Bağlamında Demokrasinin Önündeki Engellere İlişkin Kurumsal ve Pratik Bir Yaklaşım*. Ege Akademik Bakış, Cilt:1, Sayı:1, 224-243.
- Tosun, G. E. (2008). *Sivil Toplum Kavramı Tartışmaları*. (1. Baskı). İstanbul: Kaknüs Yayıncılık.
- Yayla, A. ve Şahin, B. (2011). *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi*. Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu Derneği.
- Yıldırım, A. (1999). *Nitel Araştırma Yöntemlerinin Temel Özellikleri ve Eğitim Araştırmalarındaki Yeri ve Önemi*. Eğitim ve Bilim, 23(112), 7-17.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. (2015). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yıldız, M., Şahin, B. ve Babaoğlu, C. (2016). *Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden*

Çalışmak. Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 34, Sayı 2, 133-158.

Yüksel, F. (2005) *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme* Ankara: Nobel Yayınları.

Zürcher, E. J. (2020). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (4. Basım) İstanbul: İletişim Yayınları.

İnternet Kaynakları

DERBİS (2021). <https://www.siviltoplum.gov.tr/dernek-sayilari> 18.04.2021

DERBİS (2021). <https://www.siviltoplum.gov.tr/derneklerin-bolgelere-gore-dagilimi> 18.04.2021

DERBİS (2021). <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-gore-derneklerdeki-calisan-sayilari> 18.04.2021

DERBİS (2021). <https://www.siviltoplum.gov.tr/derneklerin-faaliyet-alanlarina-gore-dagilimi> 18.04.2021

İLKE Yayınları (2018). https://ilke.org.tr/images/yayin/pdf/turkiyede_islami_stklar_in_kurumsal_yapi_ve_faaliyetlerin_in_degisimi.pdf 17.01.2021.

Siyasi Partiler Kanunu (1983). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf> (18.04.2021).

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (2020). <https://www.stgm.org.tr/stgm-hakkinda> (16.01.2021).

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü. <https://www.siviltoplum.gov.tr/sivil-toplumla-iliskiler-genel-mudurlugu> (17.01.2021).

Yargıtay (2021). <https://www.yargitaycb.gov.tr/documents/ek1-1617021300.pdf> (13.04.2021).

EKLER

EK 1: DERNEK YÖNETİCİLERİYLE YAPILAN MÜLAKAT SORULARI

- 1- Sivil toplum kuruluşları ve devlet arasındaki hukuki ilişki ne şekildedir, çalışmalarınızı nasıl etkilemektedir?
- 2- Dernek faaliyetlerini engelleyen veya yavaşlatan unsurlarda yasal prosedürlerin etkisi nedir?
- 3- Yasal prosedürlerin; derneklerin kurumsal yapısına, finans kaynaklarına, insan kaynağına ve sürdürülebilirliğine yönelik meydana getirdiği sorun ve eksiklikler nelerdir?
- 4- Türkiye’de dernekler kendi çalışmalarıyla mali kaynaklarını oluşturabilecek düzeyde midir?
- 5- Mali kaynakları oluşturmada siyasi, mali, hukuki ve idari engeller nelerdir?
- 6- Derneklerin çalışmalarında sürdürülebilirliği sağlaması bakımından bağışlar, ulusal ve uluslararası hibeler yeterli midir?
- 7- Ekonomik problemlerin aşılmasında derneklerin karşılaştığı temel zorluklar nelerdir?
- 8- STK’ların proje ve faaliyetlerinde, tercih ettiği siyasi tutum ve yaklaşımlarının etkisi oluyor mu ve bu durum belli bir baskı yaratıyor mu?
- 9- Sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet ve çalışmalar siyasi/ideolojik amaçlar taşıyor mu, taşıyorsa nelerdir ve bu durumun olumlu/olumsuz etkilerinden bahseder misiniz?
- 10- Derneklerin belli bir ideoloji ve siyasi yaklaşım doğrultusunda politika ürettiği konusunda düşünceleriniz nelerdir, bu konuda karşılaşılan iç ve dış problemler nelerdir?
- 11- Dernekler, kendi kurum ve kurallarıyla çalışmalarını sürdürebiliyor mu, bu noktada dernekleri sınırlayan iç ve dış unsurlar nelerdir?
- 12- Dernekler kendi seçtiği organlarıyla özgür şekilde karar alıp uygulayabiliyor mu, bu konuda karşılaşılan sorunlardan bahseder misiniz?

ÖZGEÇMİŞ

ERSİN KOPUZ

29 Eylül 1995 tarihinde Rize’de doğdu. İlköğretim ve lise eğitimini Rize’de tamamladı. Kocaeli Üniversitesi’nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2014-2018) bölümünden mezun oldu. İstanbul Medeniyet Üniversitesi’nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2019-2021) Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans öğrencisidir. Yüksek lisans tezinde “Kamu Politikası Aktörü Olarak Türkiye’de Derneklerin Özerkliği” konusunu çalışmaktadır. Siyasal Düşünceler Tarihi, Türk Siyasal Hayatı, Kamu Politikası ve Sivil Toplum alanlarına ilgi duymakta, ilgili konularda hakemli dergilerde çalışmaları bulunmaktadır. Sivil toplum kuruluşları ve belediyelerde çeşitli görevlerde bulunmuş, öğrenci kulüplerinde konferanslar, sosyal yardımlaşma projeleri gerçekleştirmiştir.

Deneyimler:

TEMA - Saha Gönüllüsü (2015-2016)

UNICEF - Proje Gönüllüsü (2016-2017)

TUIÇ - Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği Kocaeli Üniversitesi Temsilcisi (2016-2017)

TUIÇ - Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği Üniversite Temsilcilikleri Direktörü (2017 – 2019)

Habitat Derneği - Eğitimci (2019 - halen)

TUIÇ - Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği Genel Sekreter (2019 - halen)

TUIÇ Akademi - Genel Koordinatör (2020 - halen)

Projeler:

Çocuk Dostu Şehirler Projesi - Saha Araştırmacısı (2016-2017)

Yarını Kodlayanlar Projesi - Eğitimci (2019-halen)

Yerel Gençlik Dernekleri Ağı Projesi –Temsilci (2021-halen)

Kitaplar:

Yerel Yönetimlerde Gençlik Politikaları - Merkezi Düzeyde Gençlik Hizmetleri Bölümü Yazarı (2021)

Uluslararası İlişkilerci Olmak - Editör (2021)

Makale ve Bildiriler:

Politika Oluşturma Sürecinde Ekonomik ve Sosyal Konsey: 1.Ulusal Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Kongresi (2020)

Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarına Göre Türkiye'de Yolsuzluk Olgusu: TESAM Sosyal Bilimler Kongresi (2019)

Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Önlenmesinde Etik Anlayışının Etkisi: TUBLOK Lisansüstü Öğrenci Kongresi (2019)