

**T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLERİN SİVİL TOPLUM
KURULUŞLARINA BAKIŞI: İSTANBUL ÜZERİNE BİR
ANALİZ**

Yüksek Lisans Tezi

ZEKERİYA KOÇ

İSTANBUL, 2019

**T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLERİN SİVİL TOPLUM
KURULUŞLARINA BAKIŞI: İSTANBUL ÜZERİNE BİR
ANALİZ**

Yüksek Lisans Tezi

ZEKERİYA KOÇ

DOÇ. DR. BURAK HAMZA ERYİĞİT

İSTANBUL, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL
ARAŞTIRMALARI Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi ZEKERİYA KOÇ'nın
YEREL YÖNETİMLERİN SİVİL TOPLUM KURULUŞLARINA BAKIŞI: İSTANBUL
ÜZERİNE BİR ANALİZ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 1.08.2019 tarih ve
2019-24/13 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans
Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 05 / 08 / 2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1.	Tez Danışmanı	Doç. Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
2.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. RECEP BOZDOĞAN	
3.	Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi SALİH BATAL	

ÖZET

Sivil toplum kuruluşları, kamu yönetim birimleri ile sivil toplum arasında bir köprü vazifesi görmekte birlikte; toplum yararına olan bir kısım faaliyetleri yine kamu desteği alarak uygulamaya sokan kuruluşlar olarak ifade edilmektedirler. Çeşitli alanlarda ekonomik, yardımlaşma, eğitim, din, kültür ve benzeri alanlarda çalışmalar yapan STK'ların ortak paydaları, toplumsal fayda gözetilen faaliyetlerde bulunmalarıdır. Yerel bağlamda STK'lar bu faaliyetleri yürütürken; yerel yönetimlerle ve özellikle belediyelerle koordinasyon halindedirler. Belediyelerin sosyal sorumluluk çalışmaları başlığında yer alan bir kısım görevleri yerine getirmelerinde STK'lar aracılığıyla hareket ettikleri görülmektedir. Bu ilişkide yerel yönetimlerin STK'lara bakış açısı, birlikte faaliyet geliştirme ve uygulamaları noktasında büyük önem taşımaktadır.

Bu araştırma kapsamında, İstanbul'un çeşitli ilçelerindeki yerel yöneticiler ve İstanbul büyükşehir belediyesi yöneticileri ile (143 kişi) görüşmeler sağlanmış; yöneticilerin STK'lara bakış açıları şeffaflık, güvenilirlik, katılımcılık ve politiklik bağlamında değerlendirilmiştir. Pozisyon ve çalışma süresi gibi etmenlerin, şeffaflık algısını farklılaştıran bir unsur olduğu tespit edilmiş ancak eğitim ve yaş gruplarına göre şeffaflık algısı farklılık sergilememiştir. Güvenilirliği etkileyen kriterler yaş, çalışma süresi iken katılımcılık için bu kriterler pozisyon ve yaş olarak tespit edilmiştir. Politiklik algısı ise pozisyon ve yaşa göre farklılaşmıştır. Araştırmada edinilen bulgulara, nitel ve nicel araştırma yöntemleri kullanılarak ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Toplum, Yerel Yönetim, Sivil Toplum Kuruluşu.

ABSTRACT

Non-governmental organizations serve as a bridge between public administration units and non-governmental organizations, but they are also referred to as the organizations that implement some activities that benefit the community by receiving public support. Economic, solidarity, education, religion, culture etc. in various fields. The common denominator of the NGOs operating is that they carry out social benefit activities. In the local context, CSOs are in coordination with local authorities and in particular municipalities in carrying out these activities. Municipalities are required to act through NGOs to carry out some of their duties within their social responsibilities. In this relationship, local governments' point of view to NGOs is of great importance in terms of joint development and implementation of activities.

In this study conducted with the administrators of districts and metropolitan municipalities of Istanbul (143 people), managers' perspectives on NGOs were evaluated in the context of Transparency, Reliability, Participation and Politics. Position and working time have been identified as a factor that differentiates the perception of transparency, but the perception of transparency did not differ between education and age groups. While the criteria affecting reliability were age, duration of study, these criteria for participation were determined as position and age. Perceptions of politics differed according to position and age.

Keywords: Civil Society, Local Government, Non - Governmental Organization Page.

ÖNSÖZ

Mesleki alanım itibariyle STK’larla yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi akademik açıdan irdelememe ve daha net görmeme sebep olan bu çalışmanın birikimime olan katkısı, bu çalışmayı yapmanın memnuniyetini ve mutluluğunu daha da artırmıştır.

Tez çalışmamın her aşamasında birikimi ve deneyimleri ile bu çalışmanın keyifli bir seyirde tamamına ermesindeki en büyük destekçim ve tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit’e

Yaşadığımız bu aziz şehre karşı aidiyet duygularımızın artmasına, tecrübe edinmemize ve bilgi sahibi olmamıza vesile olan “Küresel Şehirler ve İstanbul Araştırmaları” bölümünün başta Sayın Prof. Dr. Recep Bozdoğan olmak üzere bütün kıymetli hocalarına çok teşekkür ederim.

Hayatımın her anında yanımda olduğunu hissettiren, her daim anlayış gösteren sevgili eşim Tuğba’ya ve Rabbimin bize bahsettiği kıymetlilerim Safiye Irmak ile Berat Üneys’e en kalbi duygularla şükranlarımı sunarım.

Zekeriya KOÇ

Ağustos 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
YEREL YÖNETİM KAVRAM VE KAPSAMI	5
1.1. Yerel Yönetim Kavramı	5
1.2. Merkezi ve Yerel Yönetim Ayrımı	6
1.3. Yerel Yönetimin Oluşumu	9
1.4. Yerel Yönetimin Avantajları	13
1.5. Yerel Yönetimin Dezavantajları	14
1.6. Yerel Yönetimlerin Sınıflandırılması	15
1.6.1. Siyasal Yerinden Yönetim	15
1.6.2. İdari Yerinden Yönetim	16
1.6.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim	16
1.6.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim	18
1.7. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	19
1.7.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihi	19
1.7.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi	23
1.8. Türkiye'de Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak; Belediyeler	39
1.8.1. Belediyeler	40
1.8.2. Büyükşehir Belediyesi	46

İKİNCİ BÖLÜM	50
2.1. Sivil Toplum Kavramı	50
2.2. Sivil Toplum Kavramının Tarihsel Gelişimi	53
2.2.1. Dünyada Sivil Toplumun Gelişimi	54
2.2.2. Türkiye'de Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi	68
2.3. Sivil Toplumun Temel Özellikleri	81
2.4. Sivil Toplum Kuruluşları	82
2.4.1. Dernekler Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşu	87
2.4.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Taşınması Gereken İlkeler	90
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	97
BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN STK'LARA BAKIŞ AÇISI	97
3.1. Araştırmanın Amacı	97
3.2. Araştırma Yöntemi ve Modeli	97
3.3. Evren ve Örneklem	97
3.4. Veri Toplama Araçları	99
3.4.1. Demografik Bilgi Formu	99
3.4.2. STK Değerlendirme Ölçeği	99
3.5. Verilerin Analizi	101
3.6. Bulgular	101
3.6.1. Demografik Özelliklere İlişkin Bulgular	101
3.6.2. Şeffaflık İle İlgili Bulgular	102
3.6.3. Güvenilirlik İle İlgili Bulgular	104
3.6.4. Katılımcılık İle İlgili Bulgular	105
3.6.5. Politiklikle İlgili Bulgular	107
SONUÇ	109
KAYNAKÇA	114
EKLER	120



TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:	STK Deęerlendirm Ölçeği Alt Boyutları	100
Tablo 2:	Katılımcıların Demografik Özellikleri	102
Tablo 3:	Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Şeffaflık Algısı	102
Tablo 4:	Katılımcıların Yaşlarına Göre Şeffaflık Algısı	103
Tablo 5:	Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Şeffaflık Algısı	103
Tablo 6:	Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Şeffaflık Algısı	103
Tablo 7:	Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Güvenilirlik Algısı	104
Tablo 8:	Katılımcıların Yaşlarına Göre Güvenilirlik Algısı	104
Tablo 9:	Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Güvenilirlik Algısı	105
Tablo 10:	Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Güvenilirlik Algısı	105
Tablo 11:	Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Katılımcılık Algısı	105
Tablo 12:	Katılımcıların Yaşlarına Göre Katılımcılık Algısı	106
Tablo 13:	Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Katılımcılık Algısı	106
Tablo 14:	Katılımcıların Eğitim Düzeylerin Göre Katılımcılık Algısı	106
Tablo 15:	Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Politiklik Algısı	107
Tablo 16:	Katılımcıların Yaşlarına Göre Politiklik Algısı	107
Tablo 17:	Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Politiklik Algısı	108
Tablo 18:	Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Politiklik Algısı	108

KISALTMALAR

A.e.	: Aynı Eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	: Aktaran
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
Bs.	: Basım
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DP	: Demokrat Parti
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
m.	: Madde
Ort.	: Ortalama
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
s.	: Sayfa
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
STKAM	: Marmara Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Uygulama ve Araştırma Merkezi
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSEV	: Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
v.b.	: Ve benzeri

GİRİŞ

Tarihsel süreçte toplumsal yapıların oluşmasıyla birlikte yönetsel yapılar da bu oluşuma bağlı olarak kendini doğurmuş ve gelişim seyrine bağlı olarak sürekli şekillenmiş ve yenilenmiştir. En temel yönetim biçimi olarak ise merkezi yönetim varlığı sürekli kendini göstermiştir. Toplumsal yapının büyüklüğüne ve mahiyetine bağlı olarak merkezi yapılar da şekil almış ve sonrasında toplumsal yapının şekillenmesinde yönetsel yapı en önemli unsur konumuna taşınmıştır. Ortaçağ toplumlarında kentsel ve yönetsel yapıların oluşumunda en belirleyici unsur ticari faaliyetler olmakla birlikte, sanayi devrimine giden yolda ticaret şehirleri önemini korusa da sanayi şehirlerinin oluşmasıyla birlikte bu önem ikinci ve üçüncü sıralara düşmüştür. Sanayi devrimi ile birlikte sanayi kentleri oluşmaya başlamış ve toplumsal yapıların yeniden şekillenmesiyle birlikte¹ bu kentler yeni yapılar, yeni düzenler ve yeni düzenlemeleri ortaya çıkarmıştır. Sanayi devrimi, yeni kentlerle birlikte yönetsel yapıları da üretmiş; bu yapılar ise yeni oluşumları yönetebilecek şekilde kendini düzenlemek/yenilemek zorunda kalmıştır. Günümüz yerel yönetimleri, bu gelişim seyrinin eseri olarak değerlendirilebilir. Öte yandan, kentlerin oluşturduğu devletler yönetsel hiyerarşinin tepesinde yer almakta ve bütünün yönetilmesi noktasında geçmişten gelen yerel teşkilatlar üzerinden hareket etmektedirler. Yapısal itibarıyla en büyük teşkilat niteliğinde olan devlet², kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususunda merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere iki esasa göre örgütlenir. Bu örgütlenme biçimlerini oluşturan ise devletlerin siyasal ve toplumsal koşullarıdır.

Merkezi yönetim yaklaşımı, devlet hizmetlerinin başkentte (merkezi otorite) toplanmasını öngörmektedir. Devlet otoritesinin fonksiyonlarını bakanlıklar aracılığıyla hayata geçirdiği merkezi yönetimde kamu hizmetleri tek elde toplandığı gibi denetim ve gözetim mekanizmaları da yine merkezde yer almaktadır. Bu durum, hem işlevsellik hem de kontrol bakımından son derece zorluklar ihtiva etmekle birlikte bu zorlukların aşılmasında gerekli olan yapılanma biçimi taşra teşkilatlarının oluşturulması şeklinde

¹ Korkut Tuna, Şehirlerin Ortaya Çıkışı, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1987, s.20-22

² Tarık İlman ve Recep Tekeli, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Yerel Yönetimler Üzerine, içinde (s. 1-29), Ankara, Nobel Yayınları. 2015, s. 22015, s. 141

ortaya çıkmış ve merkezi otorite taşra yapılarıyla hem hizmet ulaştırmış hem de denetim mekanizmasının işlerliğini artırmıştır. Bu durum, ikili bir yapı ihtiva eden merkezi yönetim örgüt biçimini ortaya çıkarmıştır³. Süreçte, yönetsel yapılar sürekli olarak gelişmiş ve taşra teşkilatlarının bir uzantısı olarak yerel yönetim, yerinden yönetim birimleri oluşmuştur.

Yerinden yönetim olgusu merkezi yönetim olgusuyla zıt bir perspektifi ifade etmekle birlikte bu iki yapı birbirinin eksiklerini tamamlayıcı özellikler ihtiva etmektedirler. Her ikisinin de ayrı ayrı değerlendirildiğinde eksiklik ve üstünlükleri olmakla birlikte bu iki yapının bir arada olması üstünlüklerin bir araya gelmesi anlamını taşımaktadır⁴.

Günümüz demokrasilerinde yerel yönetimler önemli kurumlar olma özelliği taşımanın yanı sıra halkın kendini yönetmesi anlamında da yorumlanmaktadır. Bu itibarla yerel yönetimler, katılma, özgürlük, etkinlik gibi hususlarla tanımlanması söz konusu olup⁵ merkezi otoriteye bağlı olarak bu hususları bünyesinde oluşturmak toplumsal hizmetlerin kalitesi bağlamında da bir gösterge niteliği kazanmaktadır. Öte yandan merkezi yönetim yerel yönetimlere mali, teknik, siyasi, hukuki konularda destek sağlayıcı olmakla birlikte⁶ denetleyici mekanizma rolüne de sahiptir.

Yönetsel yapıların hakimiyet alanını oluşturan sivil yapılar, yönetim fonksiyonlarının doğrudan hitap ettiği kitle olmakla birlikte bu kitle çeşitli kriterler doğrultusunda farklı oluşumlar sergilemektedir. Bu kriterler, coğrafi, ekonomik, siyasi veya sosyal mahiyette olabilmektedir. Nitekim kentlerin ortaya çıkmasının ardından sanayi hareketlerinin de etkisiyle iyice belirginleşen burjuva sınıflarıyla birlikte işçi sınıfları da oluşmuş ve her iki sınıf yönetsel yapının hakimiyet alanında farklılaşan birimler olarak kendini göstermiştir. Öte yandan, burjuva sınıfının oluşmasıyla birlikte gelişme sergileyen sivil toplum, kendini ifade etmek, yönetim fonksiyonlarından

³ A.e., s. 9

⁴ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 9. Bs., Cem Yayınevi, İstanbul, 2014, s. 27

⁵ M. Akif Özer ve Murat Akçakaya, Yerel Yönetimler Teorik Boyut, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014, s. 14.

⁶ Tortop vd., s. 17

beklentilerini edinebilmek, kendi şartlarını, imkanlarını şekillendirebilmek ve sayılabilecek birçok sebepten ötürü gelişim ihtiyacı hissetmiştir⁷.

Klasik liberal anlayışta devlet, piyasa ve sivil toplum şeklinde üç etkinlik alanının varlığı görülmektedir. Sivil toplum, devletin temsil ettiği siyasal alan ile bireyler arasındaki ekonomik ilişkilerin şekillendiği piyasa alanı dışında kalan üçüncü alanı temsil etmektedir. Bu alan, kendi kendisini yöneten, devletten bir dereceye kadar özerk ve gönüllü örgütlenmeye dayalı yapıları içermektedir⁸. Bu anlayışta, devlet ile sivil toplum birbirinden farklı fakat bu farklılıklarına karşın, birbirine yardımcı olan, birbirine destek veren iki yapı şeklinde görünmektedir⁹.

Günümüz toplumlarında ise sivil toplum örgütlenmiş bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. Bu örgütlü yapılar, yönetim yapılarıyla katılımcı bir biçimde fonksiyon üstlenmiş ve karar mekanizmalarına katılım imkanı kazanmışlardır. Yerel yönetimler bağlamında sivil toplum, yerel yönetim fonksiyonlarının kapsamını oluşturmakta ve bu anlamda iki yönlü bir iletişimin varlığı zaruret arz etmektedir. Bu zaruretin ortaya çıkışında ise gelişmiş toplumlarda gelişmişlik kriteri olarak kabul göre yönetim-STK ilişkisi büyük rol oynamış ve günümüz demokrasilerinde bu ilişki demokratik bir gereklilik olarak ifade bulmuştur. Bu ilişkinin amacına ulaşabilmesinde ise yönetsel yapı ve sivil toplum arasındaki uyum esas olmaktadır. Uygulamada, her iki tarafın birbirinden beklentilerinin varlığı bu ilişkinin temelini teşkil ettirse de bu beklentilerin karşılanma düzeyi de ilişkinin gelişmesinin temel şartını oluşturacaktır. Daha açık bir ifadeyle, sivil toplumun yerel yönetimden beklediği hizmetlerin devamlılığı ve gelişimi ancak yerel yönetim sivil toplum uyumuyla mümkün olmaktadır.

İstanbul'daki yerel yönetim birimi olan belediyelerin STK'lara bakış açısının değerlendirildiği bu çalışmada, bu iki yapı arasındaki uyum konusu da bir anlamda ortaya çıkmış olacaktır. Çalışmanın hedefinde, STK'ların doğrudan iletişim içerisinde oldukları belediyelerin bu kuruluşlara bakış açısının belirlenmesi yatmaktadır. Bu

⁷ Seyfettin Aslan, "Sivil Toplum: Kavramsal Değişim ve Dönüşüm", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (33), 2010, s. 192 (Dönüşüm)

⁸ Gülgün Erdoğan Tosun, "Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir mi?", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 26

⁹ Aslan, Dönüşüm, s. 193

doğrultuda araştırmanın birinci bölümünde yerel yönetim kavramına yer verilmiş ve yerel yönetimin mahiyeti, unsurları, biçimleri ele alınmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte yine birinci bölümde yerinden yönetim kavramına da değinilmiş ve işleyişin belirlenştirilmesi amacı doğrultusunda bu iki kavramın literatürde yer alan değerdirmelerine yer verilmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümü Sivil Toplum Kuruluşu (STK) kavramı üzerine kurgulanmıştır. Bu bağlamda, sivil toplum kavramının ortaya çıkışı, gelişimi ve unsurları değerdendirilmiş, günümüzde sivil toplum kuruluşlarının ihtiva etmesi beklenen özellikleri de yine bu bölüm altında irdelenmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın son bölümü olan üçüncü bölümde ise İstanbul belediyelerinin STK'lara bakış açısının belirlenmesi amaçlı olarak uygulama çalışması yapılmış, toplanan verilerden hareketle belediye yöneticileri özelinde belediyelerin STK'ları nasıl değerdendirdiği sorusuna yanıt aranmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAM VE KAPSAMI

1.1.Yerel Yönetim Kavramı

Yapısal itibarıyla en büyük teşkilat niteliğinde olan devlet¹⁰, kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususunda merkezi ve yerel yönetim olmak üzere iki esasa göre örgütlenir. Bu örgütlenme biçimlerini oluşturan ise devletlerin siyasal ve toplumsal koşullarıdır. Başka bir deyişle, bazı devletler merkezden yönetim ilkesine bağlı olarak teşkilatlanırken, diğer bazı devletler ise yerinden yönetim ya da her iki modelin birlikte uygulandığı sisteme göre teşkilatlanmıştır. Yerel yönetim kavramı bu noktada, halkın ihtiyaçlarının giderilmesi ve kamusal hizmetlerin sunulması noktasında; bireylerin kendilerine en yakın olan kamu kurumundan hizmet alması olarak yorumlanabilir. Yerel yönetim organizasyonları ve birimleri ile birlikte incelendiğinde; Türkiye’de yerel yönetim kavramının köklerinin oldukça derinlere, Osmanlı Tarihi’ne kadar dayandığı görülmektedir.¹¹

Bu bağlamda dünya üzerindeki örnekleri incelendiğinde; Türkiye, Fransa, Japonya gibi devletler siyaseten merkeziyetçi bir modeli esas alırken; İngiltere siyasette merkeziyetçiliği, idarede yerinden yönetimi esas alan bir modeli benimsemiştir. Bunların yanında, Amerika Birleşik Devletleri hem siyasette hem de idarede yerinden yönetim modelini esas alarak teşkilatlanmıştır¹². Kapitalist ve sosyalist devletlerde dahil olmak üzere tarihte hiçbir devletin yönetim modelinde mutlak merkeziyetçilik oluşmamıştır. Uygulamalarda merkezden yönetim ve yerinden yönetim bir arada uygulanmıştır. Tarihsel süreçte birinin diğerine oranla ağır bastığı görülse de

¹⁰ Tarık İlman ve Recep Tekeli, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Yerel Yönetimler Üzerine, içinde (s. 1-29), Ankara, Nobel Yayınları. 2015, s. 22015, s. 141

¹¹ İlman ve Tekeli, 2015.

¹² Hüseyin Gül, “Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve”, Yerel Yönetimler Üzerine, içinde (s. 1-29), Ankara, Nobel Yayınları. 2015, s. 2

günümüzde, küreselleşmenin de etkisiyle yerel yönetimlerdeki uygulamaların geliştiği ve giderek önemini artırdığı gözlenmektedir.¹³

1.2.Merkezi ve Yerel Yönetim Ayrımı

Merkezden yönetim ilkesi, devlet hizmetlerinin tek bir elde (başkent) toplanmasını öngörmektedir. Merkezden yönetim, devletin farklı işlevlerinin bakanlıklar tarafından yerine getirildiği ve ülkedeki tüm kamu hizmetlerinin tek elde toplandığı bir anlayışa işaret eder. Bununla birlikte merkezi yönetim, bünyesindeki personelin kısıtlı sayıda oluşu sebebiyle ülkenin diğer bölgelerinde ayrı (kendisine ait) bir teşkilat (taşra teşkilatı) olarak da örgütlenir. Dolayısıyla merkezi yönetimin örgütlenme şekli başkent ve taşra teşkilatı olmak üzere iki saç ayaklıdır.¹⁴

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği sosyal, ekonomik, kültürel ve politik gelişmeler ile birlikte merkezi yönetim önemini yitirmişken, yerinden yönetimin, başka bir deyişle yerel yönetimlerin toplum yaşamındaki yeri ve önemi giderek artmaktadır¹⁵. Fransız idari hukuk öğretisinden ortaya çıkmış bir kavram olan yerinden yönetim, topluma verilecek yerel hizmetlerin, devlet tarafından tek elden değil, merkezi yönetim içerisinde yer almayan ve hiyerarşisine dâhil olmayan, belirli bir özerkliği bulunan tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir.¹⁶

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlayan yönetim biçimleridir. Her iki yönetim modelinin de güçlü ve zayıf yönleri olabilir. Bir modelin güçlü yönleri, diğerinin eksik kaldığı yönleri kapatabilmektedir. Dolayısıyla, ülkelerin her iki yönetim biçiminden de yararlandıkları görülmektedir¹⁷.

Bu noktada, yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramları arasındaki karmaşıklığın önüne geçebilme adına şu açıklamayı yapmak yerinde olacaktır. Yerel

¹³ A.e., s. 5

¹⁴ A.e., s. 9

¹⁵ İdris Altın, Türkiye 'de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na İlişkin Algı ve Yaklaşımları, Bursa, Kuzgun Kitap, 2016, s. 22-23

¹⁶ Gül, s. 4

¹⁷ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 9. Bs., Cem Yayınevi, İstanbul, 2014, s. 27

yönetim kavramı genelde birimleri anlatmak için kullanılırken, yerinden yönetim kavramı ise yönetim dizgesini ve eylemini ifade etmek için kullanılır.¹⁸

Bu değerlendirmeden sonra, yerel yönetimlerin literatürde nasıl tanımlandığına bakılacak olursa; Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, “*Merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli*” şeklinde tanımlanırken; Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisi'nde, “*bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kuruluşu*”¹⁹ şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin tanımlanmasında ele alınan kriterler, ortaya konulan tanımın perspektifini de şekillendirmektedir. Bu bağlamda coğrafi nitelik ve nüfus bakımından yapılan bir başka tanımlamada; “*Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilileridir.*”²⁰ Bu yönüyle yerel yönetimler, merkezi yönetimin haricinde yerel bir topluluğun ihtiyaçlarını gidermek için oluşturulan, karar organlarının seçim ile belirlendiği, demokratik ilkelere ve özerk bir yapıya dayanan yönetim yapısına sahip, devletin tüzel kişiliği dışında kendisine ait bir tüzel kişiliği olan, malvarlığı ve gelir kaynaklarına sahip örgütler şeklinde nitelendirilmektedirler.²¹

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde ise yerel yönetimler; “*il, belde ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yasayla belirlenen ve karar organları yine yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel*

¹⁸ A.e., s. 24

¹⁹ Murat Aydın, Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, Yedirenk Yayınları, İstanbul, 2008, s. 31

²⁰ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, 3. Bs., Orion Kitabevi, Ankara, 2013, s. 34

²¹ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yaman ve Mehmet Özer, Mahalli İdareler, 3. Bs., Nobel, Ankara, 2014, s. 13

kişiliğine haiz kuruluşlar” şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasal tanımlamadan hareketle yerel yönetimlerin ortak özellikleri ise şu şekilde ifade edilebilir:²²

1. Yerel yönetimler özerk ve tüzel kişiliğe sahiptirler,
2. Karar ve yürütme organları seçilerek göreve gelmekte, idari özerklikteki simgesi tüzel kişilikleri, mali özerklikteki simgesi ise kendi bütçelerinin olmasıdır.
3. Yerel yönetimler, ülkelerin yönetim sistemi içerisinde bulunan, karar ve yürütme organlarını halkın seçtiği, kuruluşları, görev ve yetkileri ile gelir sistemlerinin yasama organları tarafından belirlendiği kurumlardır.
4. Yerel yönetim kurumları, merkezin hiyerarşik denetimine tabi değildir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hukuka uygunluk denetimini yürütüp; ülkenin yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimlerin uyması gerektiği ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.
5. Yerel yönetim birimleri, idaresi kendilerine bırakılmış konularda, karar almak, tercih yapmak, bu hizmetleri gerçekleştirecek kaynakların temini ve kadroları oluşturmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.

Yerel yönetimlere, günümüzde neredeyse tüm ülkeler demokrasinin önemli kurumları olarak bakmaktadırlar. Halkın kendi kendisini yönetebilmesine olanak sağlaması yerel yönetimleri önemli kılmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetimlerin, özgürlük, katılma, etkinlik, demokrasi gibi değerlere sahip olması önem kazanmalarına sebep olmuştur²³. Bu değerlerin varlığı yerel yönetimlere toplumsal destek ve meşruiyet sağlamaktadır. Özgürlük değerinden kastedilen, yerel özerklik anlayışı ile devletin yerel yönetimin işlerine müdahalesinin önlenmesidir. Katılımdan kasıt, halkın yönetime hakiki manada katıldığı en demokratik birim olarak yerel yönetimlerin görülmesidir. Etkinlikten kasıt ise yerel yönetimlerin halka daha etkin biçimde hizmet sunmalarıdır. Bu hizmet sunulurken yerel yönetimlere mali ve teknik destek sağlanması ise temel

²² Gül, s. 6-7

²³ M. Akif Özer ve Murat Akçakaya, Yerel Yönetimler Teorik Boyut, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014, s. 14

koşullar arasındadır²⁴. Bu üç değerin varlığı beraberinde demokrasinin işlerliğini de getirmekte ve yerel yönetimlerin demokratik boyutunu ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetimlerin, yönetim biliminde iki türü bulunmaktadır. İlki yetki genişliği ya da yetki göçerimi, diğeri ise gerçek anlamda bir yerinden yönetimdir. Yetki genişliğinde merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte çeşitli yetkiler devreder. Bu yetkiler aracılığıyla taşradaki örgütler merkez adına ve merkezin gözetim ve denetiminde bu yetkileri kullanarak kimi etkinliklerde bulunurlar. Gerçek anlamda yerinden yönetimde ise yasalarca belirlenmiş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da merkeze bırakılanlarda başka işlevleri yerine getirebilmeleri için tüzel, siyasal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır²⁵. Yani yetki genişliği, merkez adına ve merkezin denetimi altında taşra birimlerine bir takım yetkilerin devri iken; yerinden yönetim, yetkilerini doğrudan anayasada belirtilen çerçevede kazanan ve halk tarafından seçilmiş organlara sahip, kamu hukuku tüzel kişisidir²⁶. 1982 Anayasası'nın 126. Maddesinde de yetki genişliğine vurgu yapılmaktadır. Madde ifadesi, *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”*²⁷ şeklinde tanımlama getirmektedir. Yetki genişliği ya da yetki göçerimi merkezdeki kurumların, merkezden uzaktaki kendisine bağlı birimlere, belli işlevleri yerine getirebilecek yetkileri, yine kendi adlarına kullanmak üzere devretmesi anlamına gelir. Bu durum 1982 anayasasının 126. Maddesi ile kayıt altına alınmıştır²⁸.

1.3.Yerel Yönetimin Oluşumu

Ruşen Keleş, yerel yönetimlerin varlık sebeplerini açıklarken, bu birimlerin toplumların tarihsel gelişimine bağlı olarak ortaya çıktığını ve bu ortaya çıkışın arka

²⁴ Tortop vd., s. 17

²⁵ Keleş, s. 23

²⁶ Gül, s. 6

²⁷ 1982 Anayasası, m. 126

²⁸ Hüseyin Erkul, Türkiye'de Yerel Yönetimler,2. Bs., Detay Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 11

planında yönetsel, siyasal ve toplumsal bir takım sebepler olduğunu belirtir²⁹. Yerel yönetimlerin yönetsel, siyasal ve toplumsal sebeplerine ek olarak ekonomik sebeplerinin de varlığı söz konusu olmakla birlikte, yerel yönetimlerin varlık sebebi olarak görülen bu dört faktör, aynı zamanda yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarına da işaret edilmektedir³⁰.

Yerel yönetimlerin yönetsel fonksiyonlarına bakıldığında, merkezi yönetimin beraberinde getirdiği sorunlara getirmiş oldukları çözümler dikkat çekmektedir. Siyasal fonksiyonlarına bakıldığında, demokrasi, özgürlük, eşitlik, katılım, ortak yaşam gibi merkezi yönetimlerin çoğu zaman göz ardı ettiği bir takım değerlere yaptığı atıf ön plana çıkmaktadır. Toplumsal fonksiyonlarına bakıldığında, yerel toplulukların emek, kaynak ve düşünce potansiyellerinin işlenmesi dikkat çekmektedir. Ekonomik fonksiyonlarına bakıldığında, hizmette halka yakınlık ilkesine verilen önem ön plana çıkmaktadır³¹. Yerel yönetimler, fonksiyonları açısından topluma yakın, toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını yerinden tespit eden yerinden yönetim birimleri olarak kabul edilir. Bu birimlerin en temel önceliği yerel halktır. Yerel yönetimlerin temel amacı, insanların yaşam standartlarını yükseltmek ve katılımcı bir toplumun oluşmasını sağlamaktır. Ayrıca, yerel halka sunulacak hizmetlerin hızlı ve verimli sunulması da yerel yönetimlerin temel fonksiyonları arasındadır³².

Bu noktada, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik nedenlerine kısaca değinilmesi yerinde olacaktır.

Yönetsel nedenler: Nüfusu az olan ülkeler bir yana bırakılacak olursa, kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi oldukça güçtür. Yönetimde etkinliğin oluşabilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında öyle bir denge kurulmalı ki Keleş'in ifadeleri ile bu denge, “merkezi yönetimde bir tür beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği, yerel yönetimlerde ise kansızlığı önlemeli, merkezi yönetimin yükünü olabildiğince hafifletmelidir”. Bu denge Keleş'e göre, üç yoldan sağlanabilir. Birincisi, en uygun hizmet alanının büyüklüğü ve sınırları gözden

²⁹ Keleş, s. 25

³⁰ Özer ve Akçakaya, s. 7-8; Tortop vd, s. 16

³¹ Özer ve Akçakaya, s. 7-8

³² Gül, s. 5

geçirilmelidir. İkincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak kaynak savurganlığı önlenmelidir. Üçüncüsü ise yerel birimlere en iyi yapabilecekleri işler bırakılmalıdır³³.

Yerel yönetimlerin birçok hizmeti halka sunmasında ki hızı onları oldukça işlevsel kılmaktadır. Ayrıca, bireylere, kendi sorunlarını çözmenin çeşitli yollarını deneme olanağı vermesi de yerel yönetimleri önemli kılmaktadır³⁴. Bu özelliklerinden dolayı yerel yönetimlerin varlığı anlamlı olmakta ve özellikle yönetsel anlamda hem merkezi yönetime hem de yerel halka işlevsel bir takım faydalar sunmaktadır.

Siyasal nedenler perspektifinde yerel yönetimlerin oluşumu, demokrasi, özgürlük, eşitlik, katılım ve ortak yaşam gibi kavramlar yerel yönetimlerin temel nitelikleri arasında sayılabilir. Kökleri antik şehir devletine kadar uzanan yerel demokrasi olmadan demokrasi ve insan haklarının ulusal düzeyde tam anlamıyla uygulanması mümkün değildir³⁵. Yerel demokrasinin uygulama alanı bulduğu yerel yönetim birimleri halkın katılım sağlaması ve dolaylı denetimiyle kendisine yüklenen görevleri daha şeffaf bir şekilde yerine getirirler. Bundan dolayı yerel yönetimler, demokrasinin en iyi uygulandığı ve görüldüğü alanlar olarak da nitelendirilebilirler. Gelişmiş ülkeler zaman içerisinde güçlü ve sağlam bir yerel yönetim modeline sahip olurken, az gelişmiş ülkelerde böyle bir modelden söz etmek neredeyse mümkün değildir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisinin de siyasal nedenler olduğu söylenmektedir. Bu bağlamda, güçlü yerel yönetimlerin ülkelerin ulusal birliğinin sağlanmasına katkı yaptıkları düşünülmektedir. Ulusal birliğini tam anlamıyla sağlayamayan ülkelerin merkezi yönetimlerini güçlendirmeleri, merkezi yönetimlerin dışındaki yerel yönetimlerinin etkinliklerini ise azaltmak istemeleri normal karşılanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ki bu durum düzeltilmediği müddetçe, gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşmaları mümkün gözükmemektedir³⁶.

Toplumsal nedenler bakımından ise, bir ülkenin toplumsal gelişmişlik durumu, gelişmiş yerel yönetimlerin varlığıyla yakından ilgilidir. Toplumsal gelişim süreci bir bütün olduğu için bu süreci farklı alanlara ayırmak mümkün değildir. Toplumun

³³ Keleş, s. 26; Tortop vd., s. 16

³⁴ Keleş, s. 28

³⁵ Özer ve Akçakaya, s. 7

³⁶ Tortop vd., s. 16

düşünce, emek ve kaynak gücünü ulusal ve yerel kalkınma çabalarına yansıtmaları, bütünsel kalkınma için temel koşuldur³⁷. Yerel yönetimler katkı sunmadan bu gelişmelerin sağlanacağını düşünmenin gerçeklerle örtüşen bir yanı bulunmamaktadır³⁸.

Bir diğer oluşum nedeni olarak ifade edilen ekonomik nedenler; yerel yönetimlerin, merkezi yönetime oranla, hizmet sunması açısından daha doğru kararlar alabilmesi bakımından önem arz etmektedir. Yerel yönetimler, gerek yöneticilerin etkisi, gerekse coğrafi konumlarından dolayı bölgede yapılacak hizmetlerin öncelik ve miktarlarını belirlemede, merkezi yönetime oranla daha etkindirler. Son yıllarda, hem Avrupa Birliği hem de diğer uluslararası kuruluşların “hizmette halka yakınlık” ilkesini gündeme getirmelerinin ana sebebi olarak da bu durum gösterilmektedir. Bu ilke ile birlikte yerel yönetim hizmetlerinin sunumu, başarısı ve etkinliği çok daha iyi ifade edilebilmektedir³⁹.

Bu açıklamalara bağlı olarak yerel yönetimlerin, yönetsel, siyasal, toplumsal ve ekonomik nedenleri şu üç maddede toplanabilir⁴⁰:

1. “Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde merkezi yönetim ile birey arasında, bireyin ihtiyaçlarını yerel ölçekte karşılama özgürlüğünü artırıcı bir ara kademe oluşturmak amacı ile ortaya çıkmıştır.
2. Kamu, kamusal mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinliği ve verimliliği sağlamayı amaçlar. Tüm mal ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi bu amacın gerçekleşmesini tam olarak sağlamayabilir. Dolayısıyla yerel nitelikli bazı mal ve hizmetlerde optimum etkinlik sağlaması için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulur.
3. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bir diğeri demokrasi kavramı ile alakalıdır. Yerel yönetimlerin önkoşulu yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilmeleridir. Bu şart gerçekleşmediği takdirde bu oluşumların yerel yönetim birimleri olmaktan çıkıp, merkezi yönetimin taşradaki birimi haline gelmeleri mümkün olabilecektir”.

³⁷ Keleş, s. 28-29

³⁸ Tortop vd., s. 16

³⁹ Özer ve Akçakaya, s. 8; Tortop vd., s. 16-17

⁴⁰ Gül, s. 8

1.4.Yerel Yönetimin Avantajları

Yerinden yönetimin bir takım avantajları bulunmaktadır. Özellikle halkın taleplerine duyarlı olmaları, hesap verilebilirlik konusunda ki işlevsellikleri, demokrasiye olan katkıları ve halkın sorumluluk duygusunu geliştirmeleri yerel yönetimlerin dikkat çeken avantajları arasında sayılabilir. Şahin bu avantajları şu şekilde izah etmektedir:⁴¹

1. Halkın taleplerine duyarlılık: Bir mal veya hizmet, o malı/hizmeti tüketen kimseye en yakın yerde üretilir ve sunulursa, tabiatıyla, o yöredeki insanların bu mal veya hizmetin üretilmesi ve sunulması sürecine etki etmeleri çok daha kolaydır. Özellikle halkın seçtiği yöneticiler, hizmeti alanların yani halkın taleplerine duyarlı olmak zorundadır
2. Hesap verilebilirlik: Bürokratların daha etkin olduğu merkeziyetçi bir sistemde hesap sorabilme, halka en yakın birimde hizmetin sunulduğu yerinden yönetim anlayışına göre, çok daha zordur. Yerinden yönetim, kamu hizmeti üreten ve sunanları halka yaklaştırmakta, bir bakıma, dokunulabilir hale getirmekte, bir yerlerde aksama olduğunda da ilgilileri uyarmayı kolaylaştırmaktadır. Kısaca adem-i merkeziyetçilik, hesap verilebilirlik bakımından çok daha avantajlı olmaktadır.
3. Demokrasiyi güçlendirme: Demokrasi, ancak tecrübe edilerek öğrenilebilen bir rejimdir. İnsanlar, ancak kendilerine yetki ve sorumluluk verildiğinde demokratik sistemi benimseyebilirler. Yerinden yönetim, yerel halkın elini taşın altına koymasına, daha fazla sorumluluk üstlenmesine imkân sağlar. Bu esnada mutlaka birtakım sorunlar da yaşanır. Ama bir bakıma deneme yanılma yoluyla bu sorunları aşmak mümkün olur. Bu yüzden, yerel yönetimlerin demokrasilerin beşiği olduğu yönünde yaygın bir kanaat vardır. Şu halde, adem-i merkeziyetçiliğin demokrasiyi güçlendirme potansiyelinden söz etmek mümkündür.
4. Halkın sorumluluk duygusunu geliştirme: Bir mal veya hizmetin yerel düzeyde üretilip sunulması, bununla birlikte, birde maliyetlerin yerel halktan

⁴¹ Yusuf Şahin, Yerel Yönetimler, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 24-25

karşılanması, yerel halkta kamu hizmetlerinin bedava olmadığı duygusunun gelişmesine yardımcı olur. Bu bağlantının kurulamadığı durumlarda çoğu kere kamu hizmetlerinin “bedava” sunulabileceği şeklinde bir yanılsama ortaya çıkmaktadır. Oysa bütün kamu hizmetlerinin, öyle veya böyle, birinin cebinden çıkan vergi ve benzeri ödentilerle karşılanması zorunludur. Yerinden yönetim, yerel halkın daha “sorumlu” bir biçimde talepte bulunmasını mümkün kılar. Bir başka ifadeyle, yerinden yönetim, halkın sorumluluk duygusunu geliştirmesi bakımından oldukça önemlidir.

Bir başka yaklaşımda ise yerinden yönetimin olumlu yönlerini, demokratik ilkelere uygunluğu, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltması, hizmetlerin gereklerine uygun yürütülmesi olarak ifade edilmektedirler⁴².

1.5.Yerel Yönetimin Dezavantajları

Yerel yönetimlerin varlığı kimi avantajlarına karşın bazı durumlarda dezavantajlı da olabilmektedir. Yerinden yönetimin dezavantajlarını, bölgeler arası eşitsizliği artırabilmesi, çıkar ilişkilerini yaygınlaştırması, hizmet götürülmesini zorlaştırması ve mali denetimi güçleştirmesi şeklinde özetlemek mümkün olmakla birlikte benzer kaygıları ortaya çıkaran ve dezavantajlı durumlar olarak ifade edilen hususlar aşağıdaki şekliyle başlıklandırılmaktadır⁴³;

1. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin ülkenin her tarafında aynı standart ve eşitlikte sunulmamasına sebep olabilir.
2. Yerel seçilmiş organların hizmet sunumunda yerel çıkarların etkisiyle hareket etmesi olasıdır. Yerinden yönetim partizanca uygulamalara ve çekişmelere yol açma zemini tehlikesini içinde barındırmaktadır.
3. Mali açıdan zayıf yerel yönetim birimlerinin halkı bazı temel hizmetleri alamayabilir.
4. Yerinden yönetimin fazla güçlü olması ulusal birliğe zarar verebilir.

⁴² Özer ve Akçakaya, s. 26

⁴³ Ramazan Şengül, Yerel Yönetimler, 7. Bs., Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016, s. 11-12

1.6.Yerel Yönetimlerin Sınıflandırılması

Yönetim türleri, 1982 Anayasası'nın 123/2. Bendinden hareketle, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” şeklinde anayasal temele oturtulmuştur. Bu maddeden hareketle, iki tür yönetim modelinden bahsedilebilir. Bunlar merkezden yönetim ve yerinden yönetimin uygulandığı yerel yönetimdir⁴⁴. Yerel yönetimin yönetim bilimi yazınında ise iki türünden bahsedilmektedir. İlki siyasal yerinden yönetim, ikincisi ise idari yerinden yönetimdir. İdari yerinden yönetim ise hizmet açısından yerinden yönetim ile yer (mekân, coğrafya) açısından yerinden yönetim olmak üzere iki türe ayrılmaktadır.

1.6.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim, siyasi yapının merkezi yönetimle yerel yönetim yapıları arasındaki paylaşımına işaret eder. Siyasal yerinden yönetim sisteminde siyasi yapı yalnızca merkezde toplanmayıp, çeşitli birimler arasında paylaştırılır⁴⁵. Bu yönetim biçimi, ayrıca, federal devletlerde ulusal kimliği bulunmayan yerel birimlere tanınan özerk veya yarı özerk statüye sahip olan yönetim modelini ifade eder. Farklı ülkelerde, eyalet, federe devlet, kanton, land, cumhuriyet gibi farklı adlarla anılan bu birimler, üniter devletlerde ki kamu tüzel kişiliği bulunan yerel yönetimlerden farklı bir yapı sergilemektedir⁴⁶.

Federalizm olarak da adlandırılan siyasal yerinden yönetimin örgütlenme biçimi, bu yapıyı oluşturan ögelerin kimliklerini ve varlıklarını kaybetmeden bir araya gelmelerini sağlamaktadır. Bu örgütlenme biçiminin olduğu ülkelerde federal devlet ile federe devlet arasında görev ve sorumluluk paylaşımı anayasa ile belirlenir. Federal devlet çatı yapı olarak kabul edilir ve tektir. Bu federal devletin çatısı altında birden fazla federe devlet olabilir⁴⁷.

⁴⁴ Gül, s. 8

⁴⁵ Gül, s. 10

⁴⁶ Ökmen ve Parlak, s. 25

⁴⁷ Özer ve Akçakaya, s. 11

1.6.2. İdari Yerinden Yönetim

Ekonomik ve siyasal nedenlerle ortaya çıkmış olan yerinden yönetim sistemi, yargı ve yasama organlarının merkezde, yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin ise yerel yönetimlere devredildiği bir model olarak ortaya çıkmıştır⁴⁸. Merkezi yönetimlerin yerel ihtiyaçları sağlıklı bir şekilde karşılayamaması da yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkışının önemli sebeplerinden birisidir. Yerinden yönetim sistemiyle, yerel yönetimlere tanınan yetkiler, bulundukları bölgelerde sunulacak yerel hizmetleri yapacak organları oluşturmak ve hizmetlerin sorunsuz bir şekilde yürütülmesi için icrai kararlar almalarını ifade eder⁴⁹.

İdari yerinden yönetimde temel ilke, merkezi yönetime bağlı birimlerin merkez adına, yerelde ki kamu hizmetlerini yerine getirmesidir. Bu yapıda merkezin taşra ile uyumunun sağlıklı bir şekilde sürmesini sağlayan birimler vardır. Bu birimlerde yöneticiler atamayla gelirler. Merkezi yönetimin verdiği görev ve yetkilerin dışına çıkamazlar⁵⁰. Kamu otoritesi, idari yerinden yönetimde merkezi yönetime aittir. Yani siyasi yerinden yönetimin aksine, yasama ve yargı konusunda bütün yetkiler merkezde toplanmıştır⁵¹. İdari yerinden yönetimin iki türünden bahsedilmektedir. Bu iki tür, hizmet yönünden ve yer yönünden yerinden yönetimdir.

1.6.2.1.Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimi hizmet yönünden ele alacak olursak; kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin dışında, bağımsız bir oluşum tarafından yerine getirilmesidir⁵². Bu yönetim birimleri, tamamen teknik ve uzmanlık gerektiren konularda ortaya çıkan kurumlardır. Hizmetin özel niteliğinden dolayı merkez yönetim ile yerel yönetim teşkilatından ayrı olarak örgütlenirler. Ayrıca, bu birimler merkezin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almazlar⁵³.

⁴⁸ Ökmen ve Parlak, s.25-26

⁴⁹ Gül, s. 11

⁵⁰ Özer ve Akçakaya, s. 12

⁵¹ Gül, s. 11

⁵² Keleş, s. 25

⁵³ Gül, s. 11-12

Hizmet yönünden yerinden yönetimi incelediğimizde bunlara kamu kurumları da denmektedir. Bu deyim, idare hukuku ve kamu yönetimi literatüründe önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu kurumların ortaya çıkmasında, merkezi idarenin üstlendiği hizmetlerin artması ve bazı kamu hizmetlerinin etkinlik, verimlilik ve şeffaflığın tam anlamıyla ortaya konulamaması etkili olmuştur. Bu kurumlar, Avrupa'da 19. Yüzyılda ortaya çıkarken, Türkiye'de ancak 1930'lu yıllarda ortaya çıkmış ve 1950'lerde gelişmeye başlamışlardır⁵⁴. Bu kurumlara verilebilecek örnekler şunlardır; idari kamu kurumları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kurumları, TRT, ticaret ve sanayi odaları vb. Bu kuruluşların ortaya çıkması ve gelişmesinde üç temel faktör rol oynamaktadır. Bu üç temel faktör teknik, siyasi ve idari faktörlerdir. Teknik faktörler, hizmetin etkin ve verimli olmasını esas almaktadır. Siyasi faktörler, halka eşit ve tarafsız hizmet sunmayı, demokratik değerleri güçlendirmeyi ilke edinmektedir. İdari faktörler ise üst düzey kamu görevlilerinin geleneksel anlayışın haricinde bağımsız ve kendi kendisine yeten bir anlayış ile hareket etmelerinden doğmaktadır⁵⁵.

Anayasal güvenceye sahip olmayan hizmet yönünden yerinden yönetim kurumlarının ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir⁵⁶:

1. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine tabi değildir.
2. Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Kendisine has organları, mal varlığı, personeli ve bütçeleri vardır.
3. Belirli ölçülerde özerktirler.
4. Kanunla yada kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak oluşturulmaktadır.
5. Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde hareket ederler. Dolayısıyla, vesayet denetimine tabidirler.
6. Birer uzmanlık kuruluşudurlar ve hizmet konuları belirli işlevlerle sınırlıdır.
7. Kamu yararı doğrultusunda hizmet ederler.

Hizmet yönünden yerel yönetim kurumları faaliyet alanlarına bağlı olarak, milli kamu kurumları ile mahalli kamu kurumları olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Karayolları genel müdürlüğü, PTT ve üniversiteler milli kamu kurumları arasında

⁵⁴ Ökmen ve Parlak, s. 26

⁵⁵ Gül, s. 12

⁵⁶ Ökmen ve Parlak, s. 27

sayılırken, İETT, ASKİ ve İSKİ gibi birimler mahalli kamu kurumları arasında sayılmaktadır. Milli kamu kurumları, devlet himayesinde kurulmuş, devletin vesayet denetimine tabi, hizmet ve faaliyetlerini ülke genelinde yürüten kurumlarken, mahalli kamu kurumları, yerel yönetimler tarafından kurulup, onların vesayet denetimine tabi olan ve yalnızca belli bir bölgeye hizmet götüren kurumlardır⁵⁷.

1.6.2.2.Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetimi ele alacak olursak; devlet tüzel kişiliğinden farklı olarak bir tüzel kişiliğe sahip birimler olduğunu görürüz. Merkezi yönetim haricinde ayrı mal varlıkları ve kendilerine ait bütçeleri bulunur. Kendilerine ait bu ayrıcalıklarına karşın bu birimler bir merkezin vesayeti altındadırlar⁵⁸. Yani yer yönünden yerinden yönetimde, bir yörede yaşayanlara temel gereksinimlerini karşılayabilmek için merkez tarafından verilen bir takım yetkiler ve sunulan bazı imkânlar söz konusudur. Bir nevi özerklik olarak da ifade edilebilecek bu durum belediye, il özel idareleri ve köy yönetimlerinde görülebilmektedir⁵⁹. Bu üç idare birimine ileriki sayfalarda detaylı bir şekilde yer verilmektedir.

Yer yönünden yerinden yönetim birimleri ile hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri icrai kararların alınmasında merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmamaları bakımından birbirlerine benzeseler de aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır⁶⁰. Örneğin, yer yönünden yerinden yönetim politik beklentileri karşılamaya yönelik iken, hizmet yönünden yerel yönetim etkili hizmet anlayışına yöneliktir⁶¹. Ayrıca, yer yönünden yerinden yönetimde, özerklik bir bölgede oturanlara tanınırken, hizmet yönünden yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır⁶².

⁵⁷ Ökmen ve Parlak, s. 27

⁵⁸ Gül, s. 12-13

⁵⁹ Keleş, s. 25

⁶⁰ Gül, s. 13

⁶¹ Şengül, s. 10

⁶² Özer ve Akçakaya, s. 12

1.7.Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sunan sosyal, siyasal ve idari birimler anlamında yerel yönetimler, tarihi gelişim süreci içinde değişik görünüm almış ve farklı işlevleri yerine getirmişlerdir⁶³. Bu bağlamda, tarihteki ilk yerel yönetimlerin, ulusal savunma, askeri örgütlenme, suçluların yakalanarak cezalandırılması gibi, günümüzde genellikle devlete, başka bir ifade ile merkezi yönetime bırakılan görevleri yerine getirdikleri görülmektedir⁶⁴. İlk yerel yönetim birimlerinin yerine getirdikleri işlevlere bakıldığında kent orijinli hizmetler olduğu görülmektedir. Bu bağlamda ilk yerel yönetim birimleri ile kent arasında sıkı bir ilişki olduğu ifade edilebilir. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ele alınırken, kent ile olan temasları bu anlamda önemli bir husus olarak belirtilmelidir. Aşağıda, hem dünyada yerel yönetimlerin gelişimi, hem de Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi belirtilen husus paralelinde açıklanmaktadır.

1.7.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihi

Yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak, Orta Çağ'da, kendi kendisini yöneten, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim olarak kabul edilen “site”, Roma imparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “muncipe” ve Antik Yunan'da sosyal hayatın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkan” polis” sayılabilir⁶⁵. Bu örnekler yerel yönetimlerin örgütlendiği ilk yerlerin kentler olduğunu göstermektedir. Kentlerin ortaya çıkışı ile birlikte insanlar arasında karmaşıklaşan ilişkiler ağı, insanların yeni yönetim arayışlarına girmesine sebep olmuştur. Bu arayış sonucu yerel yönetim modelleri ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin ilk örneği sayılan site rejiminin, milattan önce 1.500-1.000'li yıllarda başladığı tahmin edilmektedir. Site rejimi, Babiller, Sümerler, Etiler, İbraniler vb. kavimlerde görülmesine rağmen, eski Yunan'daki Atina Sitesi en demokratik site rejimi olarak bilinmektedir. Eski Yunanlılar tek bir devlet etrafında oluşmamış, bunun yerine sayısı bir hayli fazla olan köylerin birleşmesi ile siteler

⁶³ Ökmen ve Parlak, s. 37

⁶⁴ Keleş, s. 33

⁶⁵ Tortop vd., s. 1

meydana getirmişlerdi⁶⁶. Municipe ise Roma İmparatorluğuna yeni katılmış toprak parçalarına verilen addı. Municipeler yönetsel özerklikten faydalanır ve bazı yerel ve siyasal yetkilere sahiplerdi. Municipeler de yaşayan halka önce ticari faaliyetlerde bulunma, daha sonra şehir yönetiminde söz hakkı da tanınıyordu. Yerel yönetimlerin ilk örnekleri arasında sayılan polis ise Antik Yunan'daki kent devletine verilen isimdi⁶⁷.

Site, municpe ve polis yerel yönetime verilen ilk örnekler olsa da yerel yönetimlerin komünlerle başladığı yaygın bir kabuldür. Özellikle yukarıda sayılan birimlerin etkinliklerini yitirmeleri sonucu kentlerin özgürleşmesinde çok önemli roller oynayan komünlerin oluşması da, yerel yönetimlerin önemini gözler önüne sermektedir⁶⁸. Belirli bir mekân özelinde yaşayan bir topluluğun birlikte yaşarken karşılaştıkları sorunlarını çözmek ve toplu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere ya da örgütlere verilen isim olan komünlerin, yerel halka kamu hizmetleri sunan siyasal, yönetsel ve toplum bilimsel birimler olduğu kabul edilmektedir. Komünlerin ortaya çıkışı ticaretin canlanması ve dolayısıyla göçler ile birlikte kentlerin oluşmasına dayanır⁶⁹. Bu açıdan, komünü ortaya çıkaran etmenlerin başında ticaretin canlanması sayılabilir. Ticaret geliştikçe başta deniz kenarlarındaki limanlar olmak üzere, ana yolların kesiştiği kavşaklar, nehir ağzları ve başka elverişli yerlerde kentler oluşmuş, mevcut olanlarda büyümeye başlamıştır⁷⁰. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını Orta Çağ'daki komünlere dayandıran görüşe göre yerel yönetimin hukuksal-siyasal bir kavram ve yönetsel-yapısal bir kurum olarak Orta Çağ'ın sonlarına doğru modern devlet öncesi komünler biçiminde işlevlerini sürdürdüğü, burjuvazi desteğindeki merkezi devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte ise komünlerin yetkilerinin sınırlandırıldığını ve modern devletlerin kurulmasıyla birlikte de komünlerin sahip oldukları siyasal ve yerel özgürlüklerin merkezi devlete ve belediyelere devredildiğini görmekteyiz⁷¹.

⁶⁶ Özer ve Akçakaya, s. 53

⁶⁷ Keleş, s. 34

⁶⁸ Tortop vd., s. 14

⁶⁹ Özer ve Akçakaya, s. 53

⁷⁰ Ökmen ve Parlak, s. 37

⁷¹ Erkul, s. 14

Komünler, derebeyleri ve krallardan kimi zaman zorla kimi zaman da uzlaşma yolu ile aldıkları beratlarla, Orta Çağ Avrupası'nda yeni oluşumların doğmasına sebep olmuş ve beraberinde kentlerin de gelişmesine katkı sağlamışlardır. Bu gelişmeler, 16. Yüzyıla kadar devam etmiş, 16. Yüzyıldan sonra özellikle ulus- devletlerin gelişmesi ile duraklamaya başlamıştır. Komünlerin gelişmesi ile birlikte kamu yönetiminin temel kurumu kentler olurken, 16. Yüzyıldan sonra ulus- devletlerin ortaya çıkması ile birlikte kentler önemini kaybetmeye başlamış, bunun yerine bölgecilik ön plana çıkmaya başlamıştır⁷².

Modern anlamda yerel yönetimlerin gerekliliğine vurgu yapan Anne Robert Jacques Turgot(1727-1781) ve Jeremy Bentham (1748-1832) gibi düşünürlerin fikirlerinden sonra çağdaş yerel yönetimler gelişmeye başlamıştır. Turgot, yerel yönetimleri bir hiyerarşik sistem olarak tasavvur etmiştir. Onun sisteminde en altta köy belediyeleri bulunacak, bunlardan on beş kilometre çapında bir çember içinde kalan otuz tanesi bir seçim çevresi oluşturacak, bunlardan otuz tanesinden de, il belediyeleri meydana gelecekti. Turgot'un bu tasavvuru hem Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayıran Emmanuel-Joseph Sieyes'in (1748-1836) görüşlerini etkilemiş, hem de 1790'da Fransız Devrimi'nin ardından ortaya çıkan yeni yönetim örgütünü de şekillendirmiştir⁷³. Bu durum açıkça göstermektedir ki çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 1789 Fransız İhtilali'ne dayanmaktadır. Fransa'da ihtilal sonrası, İngiltere'de ise 1835 yılından sonra yerel yönetimler kamu yönetiminde ulus devletler ile birlikte hukuki bir statü elde etmişlerdir⁷⁴.

Jeremy Bentham'a göre yerel yönetimleri ülkeyi yirmi eyalete bölerek, bunların da yirmişer ilçeden oluşmasını sağlayıp ve her ilçenin de altında aynı sayıda alt bölümlere ayrılmasını öngörerek oluşturmak gerekmektedir. Ayrıca, her bir birimde seçimle iş başına gelen bir başkan ve bir meclisin bulunmasını da öngören Bentham, yerel yönetimlere, sağlık, eğitim, bayındırlık, esenlik, suçluluğun önlenmesi, taşınmaz malların değer belirleme ve yazımı gibi görevlerin verilmesi ile bütün bu hizmetleri

⁷² Tortop vd., s. 1-2

⁷³ Keleş, s. 37-38

⁷⁴ Özer ve Akçakaya, s. 54

yerine getirebilmeleri için de vergi koyma ve kamulaştırma yetkileri ile donatılmaları gerektiğini belirtiyordu⁷⁵.

Keleş'e göre, yerel yönetimler altın çağını yirminci yüzyılda yaşamıştır. Çünkü bu yüzyılda, yerel birimler, zorunlu hizmetler için gerekli kaynakları temin edebilmiş, yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan çok daha fazla hizmet sunabilmiştir. Bu yüzyılda yerel yönetimlerin başlıca nitelikleri olarak şunlar ön plana çıkmaktadır⁷⁶:

1. Hizmet çoğulculuğu: Yerel yönetimlerin görev alanları toplumsal, ekonomik ve teknolojik nedenlerle sürekli genişlemektedir.
2. Kentleşme ve kentli nüfusun artışı: Günümüzde yaşanan nüfus hareketleri neticesinde, kentli nüfusun artması ile kentleşme hızlanmıştır.
3. Yönetimde etkenlik: Yönetimde etkenliği ve verimliliği yükseltmek adına, inançların, değer sistemlerinin ve kuramların bir kenara bırakılmasını, yerel sorunlara faydacı bir şekilde yaklaşarak çözüm yolları bulunmasını gerekli kılmıştır.
4. Liberal gelişmeler: Bu yüzyılın son çeyreğinde yerel yönetimleri kapitalizmin hizmetine sokmayı amaçlayan liberal çalışmalar dikkat çekmiştir. Özellikle yerel yönetimlerden, küreselleşen sermayenin piyasa akışkanlığının artmasına yardımcı olmaları, yerel hizmetleri mümkün olduğunca özelleştirmeleri ve kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında pazar ekonomisi kurallarına göre hareket edilmesi yönünde bir beklenti oluşmuştur.

20. yüzyılda bu gelişmeler yaşandıktan sonra, 21. Yüzyılda da uluslar arası örgütler ile küreselleşmenin de katkılarıyla yerel yönetimlerin gün geçtikçe dünya genelinde güç kazandığı ve işlevselliğini arttırdığı, farklı örgüt yapılarıyla gittikçe genişleyen bir alanda yerel hizmetlerin sunumunu etkinleştirmeye çabaladığı ifade edilmelidir⁷⁷.

⁷⁵ Keleş, s. 38-39

⁷⁶ Keleş, s. 40-41

⁷⁷ Özer ve Akçakaya, s. 61

1.7.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi

Türkiye'de Batılı anlamda yerel yönetim birimlerinin kurulması 20. Yüzyılın başlarına uzanmaktadır. Batı toplumlarındaki yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecine nazaran daha yeni diyebileceğimiz bu durum ülkemizin farklı toplumsal ve tarihsel gerçekliklerinden kaynaklanmaktadır.

Tanzimat reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin devamında birçok yeni yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlanması ile birlikte yerel yönetim birimleri ortaya çıkmıştır⁷⁸.

1.7.2.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler

Osmanlı Devletinde bugünkü anlamda bir yerel yönetim biriminden bahsetmek mümkün değildir. Fakat bu durum yerel hizmetleri sunan birimlerin olmadığı anlamına gelmemelidir. Osmanlı devletinde de yerel hizmetleri yerine getiren birimlere rastlamak mümkündür. Özellikle vakıflar bu anlamda zikredilmelidir. Bunun yanında kadının kentin düzeninin sağlanmasında en üst düzey kamu görevlisi olduğu belirtilmelidir. Osmanlı kentlerindeki mahalle kültürü ile loncaların da yerel hizmetlerin farklı boyutlarına şekil verdiği bilinmektedir⁷⁹. Aşağıda, Osmanlı döneminde, özellikle Tanzimat öncesi dönemde, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli roller üstlenen bu dört birime (vakıf müessesesi, kadılık müessesesi, mahalle teşkilatı ve loncalar) yer verilmektedir.

Belirli bir malı, kamunun yararına yönelik bir hizmete ya da hizmetlere sürekli olarak tahsis etmek olarak nitelendirilen vakıf, Osmanlı döneminde şehir hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli roller üstlenmiştir. Selçuklu ve Osmanlı toplumlarında, kişilerin sahip oldukları mal varlıklarının sadece kendisinin değil, beraber yaşadığı toplumun da hakkının olduğu inancıyla zengin kişilerin vakıf eseri yapmaları gerektiği inancı hakimdi. Zenginliğin kaynağı olarak devlet memuriyeti görüldüğünden dolayı, vakıf eseri yapanların çoğunluğu, başta padişahlar olmak üzere kamu görevlileriydi. Osmanlı vakıfları günümüzde bayındırlık ve belediye hizmetleri olarak nitelendirilen

⁷⁸ Tortop vd., s. 75

⁷⁹ Şahin, s. 25

işlerin büyük bir bölümünü üstlenmiştir. Osmanlı döneminde yapılan medreseler, camiler, mescitler, imaretler, çeşmeler, köprüler, hamamlar, hanlar, kervansaraylar ve darüşşifaların tamamı vakıf eseri olduğu görülmektedir⁸⁰.

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli roller üstlenen vakıflar, her ne kadar kökeninde dini motifler bulunan bir kurum olsa da zamanla sosyo-ekonomik niteliği ön plana çıkan bir kurum haline gelmiştir. Bu yönü, yukarıda da belirtildiği üzere, Osmanlı yönetim sisteminde üstlendiği kimi yerel hizmetleri yerine getirişinden kaynaklıydı. Özellikle kütüphane hizmetlerinde, okulların yönetiminde, sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinde, içme suyu ihtiyacının karşılanmasında, hamamların kurulup işlenmesinde, köprü, yol ve çeşmelerin yapılmasında üstlendikleri roller vakıfların sosyo-ekonomik boyutunu gözler önüne sermektedir⁸¹.

Kadılık müessesesi ise Tanzimat öncesi dönemde, Osmanlı toplumunda yerel hizmetlerin görülmesinde önemli fonksiyonlar üstlenmiş yapılardır. Kelime olarak “hükmeden”, “yerine getiren” anlamlarına gelen kadı, Osmanlılarda devlet emirlerini yerine getiren bir fonksiyonun yanında ayrıca, şer’i ve hukuki hükümleri tatbik eden fonksiyonlara sahipti. Bu açıdan, hukuki ve idari bir memuriyet olarak da görülen kadıların görevlerinin hukuki, idari ve beledi olarak başlıca üç noktada toplanmakta olduğu görülmektedir. Dolayısıyla kadının, Osmanlı yönetim sisteminde hukuki, idari ve mali görevleri yerine getiren bir konumda olduğu ifade edilmelidir. Yerel yaşama ait düzenin korunması ve düzeni kadının yetkileri arasındaydı. Yetkili olduğu alandaki yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kadıya yardım edenler arasında subaşı, naip, imam, mimarbaşı, muhtesib gibi görevliler vardı. Subaşının görevi şehrin güvenliği iken, naip, kadının yargıdaki yardımcısı, mimarbaşı, şehrin mimari işlerinden sorumlu kişi, imam ise mahalle yöneticisiydi⁸².

Kadılık, kentin hukuki mercii olduğu gibi, kadı da hem vakıfları denetleyen kişi, hem de asayiş ile beledi hizmet ve beledi kolluk hizmetlerinin yetkili ve sorumlu amiri konumundaydı. Kadı, tüm hizmetlere yetişemediğinden dolayı, kendi görev yerine kendi özel personelini istihdam etmekteydi. Kadıların yönetim büroları da yoktu. Hangi

⁸⁰ Muharrem Es, “Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler”, Yerel Siyaset Dergisi, (27), 2008, s. 31

⁸¹ Şengül, s. 31

⁸² Es, a.g.m., s. 31; Şengül, s. 28

binaya yerleşirse orası mahkeme salonu veya belediye binası sayılırdı. Hatta II. Mahmut dönemine kadar başkent İstanbul'da dahi kadılık bürosu yoktu. Semtlerden sonraki daha alt kademe ve yerleşim birimleri olan mahallelerde ise kadının görevlerini mahalle imamları yerine getirmekteydi⁸³. Mahalle düzeyinde kadının temsilcisi olarak görev yapan imam, muhtarlık teşkilatı kurulmadan önce imamlığın yanında mahalle yöneticiliği de yapmaktaydı. Atanması padişah beratıyla olan imam, vakıflar üzerinden vazife ücreti alırdı. Muhtarlık teşkilatı kurulduktan sonra imam muhtara yardımcı olmuştur⁸⁴.

Kadının belediye alanındaki görevlerini muhtesib adı verilen bir yardımcısı üstlenmiştir. İhtisab (çirkin ya da zararlı bir fiili yasaklamak ve iyiliği emretmek) ağası, esnafı denetleyen, ticari hayatın düzenini sağlamaya çalışan kişi anlamına gelen muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh (rayiç) koymak, bunu denetlemek, çarşı ve Pazar işlerini kontrol etmek, tartı ve ölçü aletlerini incelemek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı işletmeleri denetlemektir. Bir nevi günümüz belediye zabıtasının yaptığı işleri, o dönem muhtesibin yaptığı görülmektedir⁸⁵.

Kadı, sahip olduğu yetkilerden dolayı yerel yaşamı ilgilendiren konularda etkin bir rol oynamıştır. Bunun yanında, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kadılık teşkilatının kendisine ait bir bütçesi yoktu. Hizmet maliyetleri toplanan vergilerden ve vatandaşlardan alınan cezalardan karşılanmaktaydı⁸⁶.

Kadı ve vakıfların yanında yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli sorumluluklar üstlenen diğer bir teşkilat lonca teşkilatıdır. Özellikle taşradaki merkezi yönetimin temsilcisi olan kadının yerel hizmetlere ilişkin taleplerini karşılamakla görevli olan loncalar, günümüzde belediye zabıtalарının görev alanına giren mesleki faaliyetlerin görüldüğü yerlerin güvenliği, düzeni ve temizliğinden sorumluydular⁸⁷. Ahi birlikleri olarak da nitelendirilen loncalar, mesleki gruplaşmalardan doğup, hiyerarşik bir yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleridir. Bir bakıma yerel sivil toplum

⁸³ Özer ve Akçakaya, s. 63

⁸⁴ Şengül, s. 30

⁸⁵ Es, a.g.m., s. 31

⁸⁶ Şengül, s. 31

⁸⁷ Şengül, s. 32

örgütleri olarak da kabul edilen loncalar, mesleklerini icra ettikleri çarşılar sayesinde iktisadi hayatı ellerinde tutmuş ve çarşıdaki bir takım yerel hizmetleri de yerine getirmişlerdir. Özellikle yolların yapımı, aydınlatılması, temizliği, su ihtiyacının karşılanması, çalışanların eğitimi, malların kalitesi ve standardının sağlanması gibi görevleri yerine getiren loncalar, bu hizmetleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duyulan bütçeyi de kendi içlerinde oluşturdukları ve sosyal dayanışma işlevine de sahip olan Avarız Sandıklarından karşılamışlardır⁸⁸.

Loncaların görevleri iki noktada toplanabilir. Birincisi içe dönük, kendi üyeleri ile ilgili faaliyetler olup, üyelerin mesleki olarak etkinliklerini denetlemek ve düzenlemektir. Loncalar esnafın üretim süreçlerini, ürünün kalitesini takip etmişler, fiyatların belirlenmesinde rol oynamışlar, üyeler arasında ortaya çıkan ihtilafları çözümlemişler ve esnaf ile müşteriler arasındaki anlaşmazlıklarla ilgilenmişlerdir. Diğer bir görevlerinde ise loncalar merkezi idareyle vatandaşlar arasında aracılık rolünü üstlenmişler ve merkezi idarenin taşradaki temsilcilerine yardımcı olmuşlardır. Hükümetten gelen emirleri lonca şeyhleri aracılığıyla halka aktarmışlar, bu kurallara uyulup uyulmadığını takip etmişler, önceden belirlenen ve bütün loncaların ödemekle mükellef olduğu vergileri toplamışlardır⁸⁹.

Öte yandan kent yapısı içerisinde önemli bir yeri olan mahalle, kentin tarihinde de önemli bir konuma sahiptir. İlk kent örneklerinden günümüze kadar sürekliliğini koruyan mahalle, evrensel bir gerçek ve temel bir kent kurumu olarak dikkat çekmektedir. Mezopotamya'dan Akdeniz'e, Sümer şehirlerinden Ebla ve Biblos şehirlerine kadar tüm kent örneklerinde görülen mahalle, Osmanlı şehrinin içinde yer aldığı İslam şehrinin de önemli bir birimi olarak dikkat çekmektedir⁹⁰.

Osmanlı idari yönetiminde önemli bir yere sahip olan ve bu önemli konumunu Cumhuriyet dönemine de aktaran bir kurum olan mahallenin ayrıca sosyal ve kültürel bir niteliğe sahip olduğu da bilinmektedir. Bu yönüyle mahalle teşkilatının Osmanlı

⁸⁸ Özer ve Akçakaya, s. 64-65

⁸⁹ Es, a.g.m., s. 32

⁹⁰ Alver, 2013, s. 31-32

yönetiminde çok fonksiyonlu bir yapıya sahip olduğu ifade edilebilir⁹¹. Osmanlı Türk geleneğinden gelen özellikleriyle çok yönlü bir yapıya sahip olan mahalle örgütlenmesi, Osmanlı devletinin idari yapılanmasında önemli bir konuma sahip olmuştur. Her mahalle, camisi, çeşmesi, hamamı, mektebi ve külliyesiyle birlikte kültürel, sosyal ve idari bir birim işlevi görmüştür. Mahallenin yönetiminden kadılarına yardımcı olan imamlar sorumluydu. Yukarıda da ifade edildiği üzere, imamlar padişah beratı ile atanmaktaydı ve mahalle yönetiminde kadılarına karşı birinci derecede sorumluydular. Muhtarlık teşkilatı kurulana kadar mahalle teşkilatında önemli roller üstlenen imamların en önemli görevleri arasında, mahalleliye salınan vergilerin pay edilmesi ve toplanması işini yürütmek de bulunmaktaydı⁹².

1.7.2.2. Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti'nde Batılı anlamda yerel yönetimlere ihtiyaç duyulması 1839 Tanzimat Fermanı sonrasında ortaya çıkan Batılılaşma hareketleri ile birlikte olmuştur. Özellikle 1854 Kırım Savaşı'ndan sonra yaşanan göç hareketleri beraberinde şehir hayatında kargaşa ve dolayısıyla yerel hizmetlerde bir takım aksaklıklar getirmeye başlamıştır. Kırım Savaşı sonrası İstanbul'a çok sayıda İngiliz, Fransız ve İtalyan askerlerinin çıkışı ve gün geçtikçe artan insan yoğunluğunu barındıracak altyapı ve üstyapı düzenindeki eksiklikler beraberinde büyük problemler getirmiştir. Sürekli büyüyen kentte kadının, şehrin denetiminde sıkıntılar yaşaması, vakıfların üstlenmiş olduğu altyapı hizmetlerinde aksaklıkların yaşanması, loncalar tarafından yapılması gereken işlerin yerine getirilememesi, toplum içerisindeki azınlıkların yerel yönetimlerde temsil edilmesini ve etnik haklar kazanmasını arzu eden dış devletlerin baskıları belediyelerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur⁹³. Bu gelişmeler ve Tanzimat'tan önce başlayıp, Tanzimat'tan sonrada devam eden reform girişimleri sonucu bugünkü anlamda ilk belediye teşkilatı kurulmuştur. Bu dönemki gelişmelerde dikkat çeken nokta ise yukarıdan aşağıya doğru bir modernleşme çabasının olmasıdır. Dönemin yöneticileri özellikle Batıdan taklit yolu ile bir takım atılımlarda bulunmuş ve

⁹¹ İbrahim Tanju Akyol, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Tokat 2012, s. 26

⁹² Es, a.g.m., s. 32

⁹³ Özer ve Akçakaya, s. 62

bunun sonucunda Fransa'nın başkenti Paris örnek alınarak belediye teşkilatı kurulmuştur⁹⁴. Her ne kadar ilk belediye teşkilatının ortaya çıkışı Batılı bir modelin esas alınması ile gerçekleşmişse de Osmanlı'daki ilk belediye teşkilatının ortaya çıkışının bir özentisi değil, zaruri bir ihtiyaç sonucu ortaya çıktığının ifade eden kaynaklarda mevcuttur. Fransa örnek alınarak oluşturulan İlk belediye deneyimi ile birlikte, yine Fransa'dan esinlenilerek bugünkü il özel idareleri ile köy yönetimlerinin de ilk temellerinin bu dönemde atıldığı görülmektedir⁹⁵.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, yoğun kentleşme hareketleri sonucu kentsel hizmetlerin artması ve karmaşık bir hal alması sonucu kadılık, vakıf ve lonca teşkilatı gibi geleneksel kurumların kapasiteleri yetersiz gelmeye başladı. Bu durumun sonucunda Tanzimat yöneticileri yerel yönetimler sorununu Avrupa ülkelerindekine benzer şekilde çözme yoluna gitti. Bu süreç sonucunda ilk belediye teşkilatı (İstanbul Şehremaneti) 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da kuruldu. Kurulan belediyenin yapısı Fransız komün sisteminin bir yansımasıydı. Belediyeye yüklenen sorumluluklar ve tanınan imkânların orantısız olması bu sistemin kurumsallaşmasının önündeki en büyük engeldi. Bunun yanı sıra belediye meclisi de seçimle değil padişahın ataması sonucu oluşmaktaydı⁹⁶. İstanbul'da kurulan bu ilk belediye biriminin başında hükümetin atadığı Şehremini bulunmaktaydı. Bu birimin on iki kişiden oluşan bir şehir meclisi de bulunmaktaydı. Meclise başkanlık eden Şehremininin iki yardımcısı vardı ve bunlar şehir meclisinin doğal üyeleriydiler. Şehir meclisi üyelerinin göreve gelmesi de tıpkı başkan gibi merkezden atama ile oluyordu. Atanan bu üyeler Osmanlı tebaasından esnafın güvenilir ve saygın kişilerinden seçilmekteydi⁹⁷.

Şehremanetinin görevi, zorunlu ihtiyaç maddelerini temin etmek, narh (rayiç) koymak ve takibini yapmak, yol ve kaldırım gibi alt yapı hizmetlerini yürütmek, şehrin temizliğini sağlamak ve esnafı denetlemektir. Mali yeteneği oldukça sınırlı olan İstanbul Şehremaneti, mühendis ve belediye zabıtasından oluşan yetersiz bir kadroya sahipti. Bu sebepten dolayı görevini yerine getirirken çeşitli problemlerle karşılaşmaktaydı⁹⁸.

⁹⁴ Şahin, s. 25-26

⁹⁵ Özer ve Akçakaya, s. 62

⁹⁶ Şengül, s. 34-35

⁹⁷ Keleş, s. 158

⁹⁸ Özer ve Akçakaya, s.67

Şehremanetinin belediye yönetimi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden oluşması başarısız olmasına sebep oldu. Bu başarısızlıktan dolayı, 9 Mayıs 1855 tarihinde Padişahın yazılı izni ile bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. Bu komisyonun üyeleri de atama yolu ile belirleniyordu⁹⁹. Kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, İstanbul genelinde on dört belediye dairesi kurulmasını öngörse de sadece Galata ve Beyoğlu'nu içine alan Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. Paris'te bulunan Altıncı Daire örnek alınarak oluşturulan bu belediye dairesi, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli masrafları karşılamak zere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim birimi olma özelliğine sahiptir¹⁰⁰. Altıncı Belediye Dairesi'nin görevleri arasında şunlar vardı: Mahalle, çarşı ve pazarların düzen ve temizliği; yapı işleri yol, kaldırım, lağım ve su yollarının yapımı ve bakımı; gıda maddeleri ile ilgili narh kontrolü (1865'ten itibaren narh kaldırıldı) ve sokakların petrol lambası ile aydınlatılması (1865'ten itibaren gerçekleşti). Gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu'ndaki Altıncı Daire, 1913 yılına kadar varlığını sürdürdü. 1913 yılında, daireler kapatılarak belediye işleri İstanbul Şehremaneti bünyesinde tek elde toplandı¹⁰¹.

Altıncı Daire uygulamasından sonra, 6 Ekim 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile şehremaneti yeniden düzenlendi. Bu Nizamname ile belediye örgütü bütün İstanbul'u kapsayacak şekilde uygulanmayı öngörmekteydi. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların yönetiminde merkezden atanan belediye başkanı ve seçimle gelen üyelerden oluşan meclisin bulunması öngörülmüyordu¹⁰². Bu Nizamname İstanbul'da yaygın bir şekilde uygulanamadı. Belediye daireleri, aradan yıllar geçmesine rağmen kurulamadı. Şehremaneti kendisine ayrılan gelirleri bir türlü toplayamadı. Kurulması öngörülen dairelere birer reis atanmasına rağmen, bu daireler bir türlü kurulamadı¹⁰³.

⁹⁹ Es, a.g.m., s. 33

¹⁰⁰ Özer ve Akçakaya, s. 67

¹⁰¹ Hakkı Uyar, "Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe", 14 Mayıs 2019, <http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, 2004, s. 3

¹⁰² Es, a.g.m., s. 33

¹⁰³ Özer ve Akçakaya, s. 69

İstanbul'da 1854 yılında ilk belediye deneyimi yaşandıktan sonra, yeni belediyelerin kurulması için girişilen çabalar da olumsuz sonuçlandı. Yeni belediyelerin kurulması 22 Ocak 1871 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile mümkün oldu. 1871 yılında ki bu Nizamname ile taşrada da belediyeler kurulmaya başlandı. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi taşradaki belediyelerin kurulmasına dayanak olan hukuki metindir. Taşrada kurulan ilk belediyelerin de liman şehirleri ve ulaşım merkezlerinde kurulduğu görülmektedir. Bunun temel sebebi de ticari faaliyette bulunanların düzenli bir şehir idaresine duydukları ihtiyaçtı¹⁰⁴.

Belediye tarihi açısından Osmanlı Devletinin ilk anayasası sayılan 1876 tarihli Kanun-i Esasi İstanbul'la birlikte diğer şehirlerde de belediye idaresini düzenleyecek bir kanun çıkarılmasını öngörmekteydi. Dersaadet Belediye Kanunu olarak adlandırılan bu kanun, 5 Ekim 1877'de çıkarıldı. Kanunun 1. Maddesine göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktı¹⁰⁵. Bu Nizamnameye göre, belediye başkanları hükümet tarafından atanacak, belediye meclisleri de mahalli ihtiyar heyeti tarafından, o yerel birimde taşınmazı bulunan, aynı zamanda devlete yılda belirli miktarda vergi veren erkek hemşehriler arasından seçilecekti¹⁰⁶. 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası, eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuş, farklı olarak İstanbul'daki on dört Belediye Dairesi'ni yirmiyeye çıkarmıştır¹⁰⁷. Dersaadet Belediye Yasası ile taşrada kurulacak belediye teşkilatının başında başkan, belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere üç organın bulunması öngörülmekteydi. Belediye başkanı, hükümet tarafından meclis üyeleri arasından atanacak, üyeler ise halk tarafından seçilecekti. Cemiyeti belediye ise belediye meclis üyeleri ile o zamanki teşkilatlanmada mevcut olan yerel yönetim meclisi üyelerinden oluşmaktaydı¹⁰⁸.

1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet döneminde çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa (1912) da tarihten gelen merkeziyetçi geleneğini sürdürmüştür. Bu yasa ile İstanbul'daki Belediye Dairelerini kaldırılmış, bunun yerine Belediye Şubelerini getirilmiştir. Şehremaneti Meclisi'nin yerine bir Encümen'in

¹⁰⁴ Şengül, s. 37

¹⁰⁵ Şengül, s. 38

¹⁰⁶ Keleş, s. 160

¹⁰⁷ Keleş, s. 159

¹⁰⁸ Tortop vd., s. 77

getirildiği bu düzenlemede, dokuz belediye şubesi kurulmuş ve bu şubelerin başına Şehremini atanmaya devam edilmiştir. Bu yapı varlığını 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Yasası'na kadar sürdürmüştür. 1580 sayılı yasa ise 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yeni bir yasanın çıkması ile tarihteki yerini almıştır¹⁰⁹.

1864 tarihli Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi ile 1913 tarihli Kanun-u Mukavvat dairesinde ortaya çıkan yeni bir yerel yönetim olan il özel idaresi de ayrı bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. 1864 tarihli nizamname, Osmanlı'da meydana gelen yönetsel bölünmeyi kökten değiştirerek eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişe imkân tanımıştır. Bu nizamname ile eyaletler birleştirilerek vilayetler oluşturulmuş ve vilayetlerin idaresi için valiler atanmıştır. Vilayetlere atanan valilere de geniş yetkiler tanınmıştır¹¹⁰.

Vilayet Nizamnamesi ile illerde, genel yönetimin yanında bir de İl Özel Yönetimi oluşturulmuştu. Bugün ki İl Genel Meclisi denen yapı, o zaman Meclis-i umumi adıyla kurulmuş ve bu meclisin başkanlığını merkez tarafından atanan vali yapmaktaydı. Meclisin üyelerini ise her sancaktan seçilip gönderilecek dörder üye oluşturmaktaydı¹¹¹. Bu meclisin görevleri arasında, vilayet sınırları içindeki devlet yollarının kaza ve köyleri birbirine bağlayan özel yolların onarım, yapım ve bakımı için alınacak tedbirleri belirlemek, yapılacak harcamaların nereden ve nasıl sağlanacağını belirlemek, bu konuda hükümete önerilerde bulunmak, tarım ve ticaretin gelişmesine yönelik önerilerde bulunmak ve tedbirler alınmasını sağlamak, halktan alınacak vergilerin tahsilatı ve yeni vergi koyma konusunda görüş ve düşünce bildirmek sayılabilir¹¹².

Bu Nizamname, 1871 yılına kadar uygulamada kalmış ve yerini 22 Ocak 1871 tarihinde çıkan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine bırakmıştır. Bu yeni Nizamname de kaza ve köy birimleri arasına nahiye birimi getirilmiş¹¹³, Osmanlı Devleti idari bakımdan yirmi yedi vilayet ve yüz yirmi üç sancağa bölünmüştür.

¹⁰⁹ Keleş, s. 159-160

¹¹⁰ Şengül, s. 39

¹¹¹ Keleş, s. 160

¹¹² Özer ve Akçakaya, s. 69

¹¹³ Es, a.g.m., s. 35

Rumeli'de on vilayet, kırk dört sancak, Anadolu'da on altı vilayet, yetmiş dört sancak, Kuzey Afrika'da ise bir vilayet, beş sancak bulunuyordu¹¹⁴.

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi önceki Nizamnamedeki yapıyı koruduğu gibi, İl Genel Meclisinin görev ve yetki alanını da genişletmiştir.

İl Özel İdareleri 1913 yılına kadar merkezin vesayeti altında varlığını sürdürmeye devam etmiştir¹¹⁵. 1913 yılında vilayetlerin yönetiminde yaşanan sorunlardan dolayı İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanun-u Muvakkatı yürürlüğe girdi. Bu kanun Fransız il kanunun bir kopyası olarak alınmış ve günümüze kadar varlığını sürdürmektedir. Bu kanun ayrıca il özel idaresine çok geniş yetkiler tanımaktaydı. Kalkınma, eğitim, tarım, sağlık ve sosyal yardım, ticaret ve ekonomi konularında il özel idaresine verilen yetkiler zamanla yeni kurulan bakanlıklara devredilmiş ve il özel idaresinin yetkileri yönetsel alan ile sınırlı kalmıştır¹¹⁶.

1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanun-u Muvakkatı ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi birlikte yeniden düzenlense de il genel yönetim kısmı 1929 yılında 1426 sayılı kanunla kaldırılmıştır. İl özel yönetimine ait hükümler ise 1987 yılında 3360 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle varlığını sürdürmeye devam etmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı yasa ile il özel idaresi sisteminde radikal bir takım değişiklikler yapılmıştır¹¹⁷.

Bir diğer yerel yönetim biçimi olan köyler, en eski ve en yaygın yerel yönetim birimleri olarak tarihsel süreçte kendiliğinden ortaya çıkmışlardır. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden son dönemlerine kadar varlığını sürdüren ve Cumhuriyete devredilen yönetsel yapının parçası olan köylerin tüzel kişilik kazanmaları ise çok eski tarihlere dayanmaz. Köylerin hukuki olarak varlık kazandığı ilk düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu Nizamname'ye göre, şehir ve kasabalardaki en az elli hane bir mahalle, her bir mahalle de bir köy olarak kabul edilmiştir¹¹⁸.

¹¹⁴ Özer ve Akçakaya, s. 70

¹¹⁵ Keleş, s. 160

¹¹⁶ Şengül, s. 41-42

¹¹⁷ Tortop vd., s. 78

¹¹⁸ Pınar Akarçay, Yerel Yönetimler, Paradigma Akademi Yayınları, Edirne, 2014, s. 75

1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinde köyler cemaat esasına göre örgütlenmiştir. Köyün idaresinden sorumlu muhtar köy halkı tarafından seçilmekte ve kaymakamın onayı ile göreve başlamakta idi. Bu iki nizamnamenin ortaya koyduğu köy statüsü 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanun-u Muvakkatın kabulüne kadar devam etmiştir. Bu kanun 1864 ile 1871 Nizamnamelerini yürürlükten kaldırdığı için köylerinde yasal dayanağı kalmamıştır. Köylerin yeniden yasal dayanağa kavuşması 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı kanun ile mümkün olmuştur¹¹⁹.

Cumhuriyet yönetiminin yerel yönetimler konusunda çıkardığı ilk kanun olma özelliği taşıyan 442 sayılı kanun, katılımcılığı ve doğrudan demokrasiyi hedef alan bir vizyon ile hazırlanmış ve bu özelliğinden dolayı çıkarıldığı günün şartlarına göre oldukça ileri bir kanun olmasına karşılık, özellikle bu kanunun mali boyutunun eksik olması önemini azaltmıştır¹²⁰.

1876 tarihli anayasada yer alan yerel yönetimler anlayışı, 1921'deki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu hariç tüm anayasalara ve yapılan düzenlemelere hâkim olmuştur. Bu anayasa ile il ve belediye yönetimiyle ilgili düzenlemelerde bulunulmuş, idari görev ayrımı yolu izlenmiş ve o dönemin önemli tartışmalarından biri olan siyasi adem-i merkeziyet fikirleri anayasa metninde yer almamıştır. Hem 108. Madde hükmü ile belirtilen kuvvetler ayrımı ilkesi, hemde 112. Maddede yer alan belediye yönetimi ile alakalı düzenlemeler, kamu yönetimi sistemi içerisinde bir ilk olma özelliği taşımıştır¹²¹.

Bu anayasanın 108. Maddesinde illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre görüleceği kayıt altına alınmıştır¹²², 112. Maddesinde ise belediyenin müşterek gereksinimleri seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisleri tarafından karşılanacağı kayıt altına alınmıştır. Yine bu anayasal düzenleme ile belediyelere ait işlerin varlığı kabul edilmiş, belde sınırları içerisinde beraberce yaşayan insanların ortak

¹¹⁹ Keleş, s. 161-162; Şengül, s. 42-43

¹²⁰ Özer ve Akçakaya, s. 76

¹²¹ Tortop vd., s. 79

¹²² Keleş, s. 163

gereksinimlerinin seçilmiş temsilcileri aracılığı ile karşılanması hüküm altına alınmış ve belediye başkanının merkezi yönetim tarafından atanması uygulaması devam etmiştir¹²³.

1.7.2.3. Cumhuriyet Dönemi Yerel Yönetimler

Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerin tarihine bakmak için bu dönemde yürürlüğe giren anayasaları ve bu yasalara eklenen kanunları incelemek gerekmektedir. Cumhuriyet döneminde Türkiye'de dört anayasanın yürürlükte kaldığı görülmektedir. Bu anayasalar 1921, 1924, 1961 ve 1982 tarihli anayasalardır.

Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümet sistemini benimseyen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1921 yılında hazırlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde alınan kararla Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yönetim anlayışı olarak, yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş, 1876 Anayasası'na göre de geniş bir muhtariyet (özerklik) verilmiştir¹²⁴.

20 Aralık 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanınmıştır. İl tüzel kişiliğinden; il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üçlü organ sorumluydu. İlde ayrıca merkezin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir vali bulunacaktı. Valinin görevi ise devletin genel işleri ile yerel işler arasında bir uyuşmazlık çıkması durumunda müdahil olmaktı. Teşkilat-ı Esasiye'nin 23. Maddesinde, ayrıca, genel müfettişlere devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını denetleme yetkisi de tanınmıştır. Bu anayasanın daha sonra çıkan anayasalardan farkı bucaklara da özerklik ve tüzel kişilik tanınmasıdır. Bucak meclisi karar organı, bucak yönetim kurulu ve bucak müdürü ise yürütme organı olarak öngörülmüştür. Yasaya göre, bucak meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek, bucak müdürünü ise meclis üyeleri kendi aralarından seçecekti¹²⁵.

1921 Anayasası yerinden yönetim konusunda 1876 Anayasası'nın devamlılığını temsil etmiştir. Bu anayasanın diğer anayasalardan ayrıldığı nokta, daha yerinden yönetimci bir anlayışı benimsemiş olmasıdır. 1921 Anayasası'nın 1621. Maddelerini kapsayan bölümü nahiye düzenlemiştir. 16. Maddeye göre nahiye, yerel yönetim

¹²³ Şengül, s. 46

¹²⁴ Tortop vd., s. 79

¹²⁵ Keleş, s. 163-164

birimidir. Nahiye, hem mülkü yönetim kademesi hem de yerel yönetim birimi olarak ikili bir statüye kavuşmuştur. Nahiye kamı görevlisi atanmamış, nahiye müdürü hem devlet işlerini hem de yerel işleri bir arada görmüştür. Nahiye müdürü, merkezi yönetimin temsilcisi ve nahiyein yürütme organı olmuştur¹²⁶.

1921 Anayasası, ilin yerel işlerinin neler olduğunu da açık bir şekilde hüküm altına almıştır. 11. Maddeye göre, ekonomi, eğitim, sağlık, vakıf, tarım, refah ve sosyal yardım hizmetleri il genel meclislerine bırakılmıştır. Bu anayasa, ayrıca, il genel meclislerinin yerini yükseltmiştir. Organizasyon açısından bakıldığında, il genel meclislerinin mini parlamento şeklinde düşünüldüğü görülecektir. İl genel meclislerine bu kadar büyük önem verilmesi, önceki dönemin aşırı merkezileşme yönüne ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin sonucu olarak değerlendirilmektedir¹²⁷.

29 Ekim 1923'te Cumhuriyet ilan edildikten sonra modern ulus devlet projesine uygun yeni bir Anayasaya ihtiyaç duyuldu. Bunun üzerine 1924 yılında yeni bir anayasa hazırlandı. Hazırlanan bu anayasa ile demokratik bir devlet kurma ve modernleşme projesi bağlamında yapılması planlanan devrimlerin çerçevesi çizildi. Bu çerçeve çizilirken milli egemenlik, devletin ve milletin birliği ve tekliği gibi kaygılar göz önüne alınarak yerel yönetim ve merkezi yönetim yapısı oluşturulmaya çalışıldı¹²⁸.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın çizdiği çerçeveden farklı olarak yerinden yönetim konusunda 1876 Anayasası'nın ortaya koyduğu temel prensipleri benimsemiştir. 1924 Anayasasında il, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınırken, nahiyelere (bucak) herhangi bir hukuki statü verilmemiştir¹²⁹. 1924 Anayasası'nın 89. Maddesinde, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” (1924 Anayasası, m. 89) ifadelerine yer verilirken; bir sonraki maddede, “İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler”¹³⁰ hükmü ile il, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu hükümden hareketle,

¹²⁶ Şengül, s. 46

¹²⁷ Şengül, s. 47

¹²⁸ Özer ve Akçakaya, s. 75

¹²⁹ Şengül, s. 47

¹³⁰ 1924 Anayasası, m. 90

bucakların böyle bir statüsünün bu yeni anayasada bulunmadığı sonucuna varmak mümkündür.

Bu anayasanın 1876 tarihli anayasadaki Görev Ayırımı ve Yetki Genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsediği görülmektedir¹³¹. Anayasanın 91. Maddesine göre, illerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı çerçevesinde yapılacaktır. Bu anayasa bu yönüyle 1921 Anayasası'ndan ayrılır. 1921 Anayasası devletin genel işleri ve ilin yerel işleri ayrımını benimsemişken, 1924 Anayasası ilin yerel işleri ifadesini kullanmamış, sadece ilin işleri ifadesine yer vermiştir¹³².

1924 Anayasası ile yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yetki genişliği esasına göre idare edileceği hüküm altına alınmıştır. Kanun-i Esasi ilkelerini temel olarak benimseyen bu anayasa, Teşkilat-ı Esasiye'nin görece daha yerinden yönetimi görüşlerine karşı merkeziyetçi bir yönetim anlayışını benimsemiştir¹³³.

Askeri müdahalesi sonrası yapılan 1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Anayasanın 112 ve 116. Maddelerinde mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir¹³⁴. Buna göre, 112. Maddenin yönetim esasları başlığı altında “*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ibaresi yer almıştır. Bu maddede yer alan yönetim kuruluşlarının neler olduğu ise 116. Maddede izah edilmiştir. Buna göre, “*mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir*”. Bu fıkra, tüzel kişiliğe sahip ve genel karar organları halkın seçeceği üç tür yerel yönetim biriminden söz etmektedir. Bu birimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylere¹³⁵.

1961 Anayasası ile getirilen düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir¹³⁶:

1. Yerel yönetim birimlerine Anayasa bünyesinde yer verilmiştir.

¹³¹ Keleş, a.g.e. s. 164

¹³² Şengül, s. 47

¹³³ Tortop vd., s. 79

¹³⁴ Tortop vd., s. 79

¹³⁵ Keleş, s. 165

¹³⁶ aktaran Tortop vd., s. 80

2. Yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu benimsenmiştir.
3. Yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği benimsenmiştir.
4. Yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisi hafifletilmiş ve yerel yönetim birimlerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmelerinin ancak yargı yoluyla olacağı karar altına alınmıştır.
5. Yerel yönetim birimlerinin merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği benimsenmiştir.
6. Yerel yönetim birimlerinin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiğine işaret edilmiştir.

1961 Anayasası 12 Mart 1971 müdahalesi sonrası kısmen değişikliğe uğrasa da yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri değişmemiştir. 1961 Anayasası 1982 Anayasası yürürlüğe girene değin yürürlükte kalmıştır.

1961 Anayasası, 1924 Anayasası'na göre yerel yönetim ilkelerine yer verme ve demokrasiyi geliştirme açısından daha ileri düzeydedir. 1961 Anayasası, idari teşkilat ve yönetim ilkelerinin düzenlenmesi açısından bir anayasada bulunması gereken en ayrıntılı düzenlemeleri bünyesinde taşımıştır. 1970'li yıllar ve sonrası dönemde yaşanan hızlı kentleşme hareketleri yerel yönetimler alanında da yeni talepleri gündeme getirmiş, yeni taleplere karşı 1980'lere kadar ciddi bir adım atılmamıştır¹³⁷.

12 Eylül 1980 Askeri darbesi sonrası yapılan 1982 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili yeni ve farklı birçok yeni düzenleme getirmiştir. 1982 Anayasasının 123. Ve 127. Maddeleri yerel yönetimleri düzenlemiştir¹³⁸. Bu anayasada da tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı Anayasanın 123. Maddesinde belirtilmiştir. 127. Maddede ise yerel yönetimlerle ilgili şu ifadeler yer verilmiştir: “*Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel*

¹³⁷ Özer ve Akçakaya, s. 77-78

¹³⁸ Tortop vd., s. 80

kişileridir”¹³⁹. 1961 Anayasası'nda öngörülen tanımla 1982 Anayasası'ndaki tanım arasında iki fark dikkat çekmektedir. Birincisi, 1961 Anayasası'nda genel karar organları ibaresi mevcutken, 1982 Anayasası'nda karar organları tabiri yer almıştır. İkincisi, 1961 Anayasası'nda yerel yönetim organlarının halk tarafından seçileceği belirtilirken, 1982 Anayasası'nda kanunda gösterilen seçmenlere atıfta bulunulduğu görülmektedir¹⁴⁰.

1982 Anayasası yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından genel olarak 1961 Anayasası'nın devamı niteliğinde olsa da aralarında kimi farklılıklar da bulunmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasalarında yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından dikkat çeken farklılıkları aşağıdaki şekliyle sıralamak mümkün olmaktadır¹⁴¹:

1. 1961 Anayasası'nda genel karar organı olarak geçen ibare, 1982 Anayasası'nda karar organı şeklinde değişmiştir.
2. Seçilmesi gerekli olan karar organlarını 1961 Anayasası'na göre *halkın*, 1982 Anayasası'na göre ise *kanunda gösterilen seçmenlerin* seçmesi öngörülmüştür.
3. 1961 Anayasası'nda yerel seçimlerin dört yılda bir yapılması öngörülürken, 1982 Anayasası'nda bu süre beş yıla çıkarılmıştır.
4. 1982 Anayasası'nda yer alan, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile ancak *yerinden yönetim ilkesine uygun olarak* düzenlenmesi gerektiği ilkesi, 1961 Anayasası'nda yer almamıştır.
5. 1982 Anayasası'nda, büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak sağlamasıdır. Bununla birlikte büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır.
6. 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılmıştır. Önceki anayasada fiili olarak bu durum yaşansa da yeni anayasada açıkça hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasası tarafından benimsenen tutuma göre, anayasa yapıcıları devletin üniter yapısına öncelik vermişlerdir. 127. Maddenin varlığı yerel yönetimlerin

¹³⁹ Keleş, s. 165

¹⁴⁰ Şengül, s. 48

¹⁴¹ Keleş, s. 165-168

merkezi yönetim karşısında ki bağıllığını ifade etmektedir. Bu maddede belirtilen idari vesayet amaçları flu ve esnek olduğu gibi, belirsiz ve geniş bir içeriğe vurgu yapmaktadır. Mevcut durum, merkezi yönetime geniş imkânlar sağlarken, yerel yönetimlerin kendilerini serbestçe yönetme imkânlarını sınırlandırmıştır¹⁴².

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin getirdiği hükümler hala geçerliliğini korurken, özellikle Türkiye'de üç yerel yönetim biriminin var olduğu yönündeki algı 6360 sayılı kanunda şu şekilde açıklanmıştır¹⁴³;

“2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunla Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi değişikliğe uğramıştır. Osmanlı döneminde şekillenen ve cumhuriyet döneminde yerleşen üç düzeyli yerel yönetim dizgesi büyükşehir belediyeleri kurulan illerde varlığını kaybetmiştir. Günümüzde bir örnekliğini yitiren yerel yönetim sistemi bünyesinde iki ayrı modeli barındırmaktadır. Birinci model geleneksel model olup uygulandığı illerde il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerini içermektedir. İkinci model il mülki sınırında büyükşehir modelidir. Bu modelin uygulandığı illerde il özel idareleri ve köy yönetimleri kaldırılmıştır. Mahalli müşterek hizmetler iki kademeli olarak örgütlenmiş olan büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmektedir”.

Büyükşehir belediye kanunundan sonra Türkiye'deki yönetim birimlerinin üç değil, dört olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade eden kaynaklara ulaşmak mümkün olsa da büyükşehir belediyesinin de belediye birimi içinde değerlendirilmesi gerektiğini belirten kaynaklarda mevcuttur. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde Türkiye'deki yerel yönetim birimlerine (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) yer verilmektedir.

1.8.Türkiye'de Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak; Belediyeler

Dünyanın farklı ülkelerinde farklı şekillerde ortaya çıkan yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Bu yönetim birimleri, ülkelerin siyasi, sosyal ve ekonomik yapılarına bağlı olarak şekil almaktadır. İngiltere'de parish (köy), district (bölge), county (il) ve Greater London Authory (Büyük Londra Yönetimi); ABD'de county (vilayet), municipal (belediye yönetimi), township (kasaba yönetimi), schooldistrict (okul bölgesi), special district (özel bölge); Türkiye'de ise belediyeler (Büyükşehir

¹⁴² Şengül, s. 49

¹⁴³ Şengül, s. 50

belediyeleri dahil), il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç yerel yönetim birimi mevcuttur.¹⁴⁴.

1.8.1. Belediyeler

Türkiye'deki belediye teşkilatının kökeni Osmanlı döneminde başlayıp süregelmiştir. Osmanlı'daki belediye sisteminin çalışma esasları 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanun ile yeniden belirlenerek Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı belediye kanunu ile de bugünkü şeklini almıştır. Söz konusu kanun belediyelerin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir. Kanuna göre belediye, belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Türkiye'deki belediyeler, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır¹⁴⁵. Her bir organın görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı kanunda hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 4. Maddesine göre, nüfusu beş bin ve üzeri olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur¹⁴⁶. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve mevcut bir belediye merkezine beş bin metreden daha yakın olan yerleşim birimlerinde belediye kurulamamaktadır. Belediye merkezine uzaklığı beş bin metreden fazla olan köyler birleşip beş bin nüfusa ulaştıkları takdirde belediye olabilmek için başvuruda bulunabilirler. Köylülerin talebi, ya da valinin uygun görmesi üzerine yine valinin uygun görüşü ile talep İçişleri Bakanlığına gönderilip Danıştay'dan görüş alınarak kararname ile belediye kurulabilir¹⁴⁷. Kurulacak bu yeni belediyelerde 5393 Sayılı Kanunda öngörülen hükümlere tabi olmaktadır.

¹⁴⁴ İlman ve Tekeli, s. 142-143

¹⁴⁵ İlman ve Tekeli, s. 145

¹⁴⁶ Erkul, s. 50

¹⁴⁷ İlman ve Tekeli, s. 145

Belediye kavramının Türkiye tarihindeki değişimi ve gelişimi sadece kanuni boyutları ile değil de, gelişen ve giderek toplumsallaşan sosyolojik boyutu ile de incelenmelidir. Tanzimat’tan günümüze kadar çeşitlenen yerel hizmet uygulamaları incelendiğinde, günümüz belediyeçilik çalışmalarının daha “toplumcu” bir zeminde geliştiği söylenebilir. Geçmişte, merkezi yönetimin bir uzantısı rolünde olan, ihtiyaca hizmet etmekten ziyade merkezden gelen dönütlerle çalışmalarını şekillendiren belediye yönetimlerinin; günümüzde halkın taleplerini odağa alarak hizmet verdiğini söylemek mümkündür. Türk Belediyeçilik Sisteminin geçmişine nazaran, daha katılımcı ve daha yerel demokrasi odaklı bir hizmet düsturu ile hareket ettiği ve karar mekanizması olarak da kamuoyundan destek alarak çalışmalarını etkinleştirdiğini söylemek mümkündür.¹⁴⁸

Belediyelerin sunduğu hizmetlerin ve düzenlediği programların detaylı verilerinin yer aldığı stratejik planlar incelendiğinde; halkın nazarında belediyelerin özellikle sosyal ve kültürel etkinlik odaklı çalışmalarla destek topladığı yorumuna ulaşılabilir. Öte yandan, tüm bu sayılan hizmetlerin yanı sıra; belediyeler kendi bünyelerinde görev ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığına ve halka hizmetin nasıl daha verimli ulaşılacağına dair çalışmaların yapıldığı etkin bir mekanizmaya da sahiptir. Bu bağlamda belediyeleri görevleri ve organizasyonlarının detaylı biçimde ele alınması, çalışmanın verimliliği açısından önem teşkil etmektedir.

1.8.1.1.Belediyenin Görevleri

Belediyenin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. Maddesinde belirtilmiştir. İlgili kanun maddesine göre; Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer

¹⁴⁸ Sunay, Cengiz. “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, 1. Baskı, Ocak 2008. ISBN 978-9944-936-14-9.

belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, bu hizmetleri belediye sınırları içerisinde yerine getirmekle mükelleftir. Belediyeye komşu alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesi ancak belediye meclisinin kararı ile mümkündür¹⁴⁹. Ayrıca hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin aciliyeti göz önüne alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemler ile sunulur¹⁵⁰. Belediyenin görev ve sorumlulukları kendi içinde de belediye organları arasında bölüştürülmüştür. Aşağıda belediye organlarına değinilmekte ve her bir organın görev ve sorumluluklarına da yer verilmektedir.

Modern anlamda Tanzimat Dönemi ile vuku bulan belediyecilik çalışmaları; Türkiye tarihi boyunca da devam etmiş, bu yönetim yapısı hem paydaşlarını hem de uygulama alanlarını geliştirerek toplum odaklı bir hizmet kültürüne evrilmiştir. Türkiye’de yerel yönetim organizasyonunun önemli parçalarından biri olan belediyeler, tarihi geçmişi incelendiğinde özellikle uygulama ve halkla ilişkiler noktasında oldukça güçlü değişimler yaşadığı görülmektedir. Halkın belediye yönetimlerinden ya da karar alıcı/katılımcı mekanizmanın dışında tutulduğu yönetim algısı süreç içerisinde değişmiş; daha birey odaklı, katılımcı ve yerel demokrasinin uygulandığı bir toplumcu

¹⁴⁹ Şengül, s. 90

¹⁵⁰ Akarçay, s. 46-47

belediyecilik algısı ortaya çıkmıştır.¹⁵¹ Bu bağlamda belediyenin görevlerinin de halkın beklentilerine hizmet edecek ve halkla birlikte ortak akılla hizmet üretecek şekilde yenilendiği yorumu yapılabilir.

1.8.1.2.Belediyenin Organları

Belediye kanununa göre belediye idaresi üç organdan oluşmaktadır. Bu organlar belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümenidir.

Belediye meclisi, belediyenin karar organı olup üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilir. Birden fazla seçilmiş üyeyi bünyesinde barındıran belediye meclisi karara bağlanacak konuların görüşüldüğü, tartışıldığı ve hukuki sonuçlar doğuran kararların alınıp yürürlüğe sokulduğu yapıdır. Meclis üyeleri beş yıllık bir süre için seçilir. Üyelerin seçiminde herhangi bir sınırlama yoktur, seçilen üyeler yeniden seçilebilirler. Belediye meclisinin oluşumunda nüfus ölçütü belirleyici olmaktadır. 1984 tarihli ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”un 5. Maddesine göre belediye meclis üye sayısı belirlenirken son genel nüfus sayımının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır¹⁵². Belediye meclisinin görevleri 5393 sayılı belediye kanununun 18. Maddesinde hüküm altına alınmıştır. Madde hükmünde bu görev ve yetkiler aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

- “Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.
- Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç

¹⁵¹ Sunay, Cengiz “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, 1.Baskı, Ocak 2018, ISBN: 978-9944-936-14-9.

¹⁵² Şengül, s. 91

duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek.

- *Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*
- *Şartlı bağışları kabul etmek.*
- *Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.*
- *Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.*
- *Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.*
- *Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.*
- *Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.*
- *Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.*
- *Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.*
- *Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.*
- *Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat vespor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.*
- *Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.*
- *Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.*
- *Mücadir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.*
- *İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek”*

Belediyenin ikinci organı belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediyenin karar, yürütme ve danışma organı işlevini görür. Belediye encümeni, belediye başkanı başkanlığında il belediyelerinde ve nüfusu yüz binin üzerindeki

belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oy ile bir yıllığına seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının bir yıllığına birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıllığına seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur¹⁵³. Belediye encümeninin görev ve yetkileri belediye kanununun 34. Maddesinde hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddeye göre belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır (Belediye Kanunu, m. 34):

- “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.”

Belediyenin üçüncü organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevdeyken siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamadığı gibi, profesyonel spor kulüplerinin de başkanlığı ve yöneticiliğini yapamaz¹⁵⁴. Belediye başkanının görev ve yetkileri belediye kanununun 38. Maddesinde hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddeye göre belediye başkanının görev ve yetkileri şu şekildedir (Belediye Kanunu, m. 38):

¹⁵³ İlman ve Tekeli, s. 149

¹⁵⁴ Akarçay, s. 55

- “Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak”

1.8.2. Büyükşehir Belediyesi

Bu bölümde, Büyükşehir belediyesi hakkında bir takım bilgilere yer verilmektedir. Yerel yönetim birimlerini ele alan kimi kaynaklarda büyükşehir belediyesine ayrı bir bölüm ayrılp detaylı bilgilere yer verilse de bu birimi de belediye birimi içinde değerlendirmektedirler. Bu açıdan, Türkiye’de mevcut olan üç yerel yönetim birimi düşüncesinden hareketle büyükşehir belediyesine de belediye bölümünde yer verilip, ayrı bir bölüm açılmayacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda, yerel yönetimlerle ilgili yapılan ilk düzenleme 442 sayılı Köy Kanunu olmuştur. Bu kanunda kentler tanımlanırken nüfusun esas alındığı görülmektedir. Bu açıdan, bu kanunun büyükşehirlerin önemini fark eden

ilk kanuni düzenleme olması da ayrıca önem kazanmasını sağlamaktadır. Daha sonra çıkarılan 1580 sayılı kanun ile bu durum göz ardı edilmiş, yalnızca İstanbul'a ayrı bir statü verilmiştir. Uzun yıllar Türkiye'nin tüm illeri farklı, İstanbul ise farklı bir şekilde idare edilmiştir. 1984 yılında 1580 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan kentlerin büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmesi öngörülmüştür¹⁵⁵.

Günümüzdeki büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ise 2014 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanununun 4. Maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Buna göre, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla on bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu yedi yüz elli binden fazla olan il belediyeleri, yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınmak suretiyle kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir¹⁵⁶. 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanununun amacı ilgili kanunun birinci maddesinde şu şekilde verilmiştir: “Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır”(5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 1).

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları ise 5216 sayılı kanunun 3. Bölümünde yer alan 7. Maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede yer alan görevlerden bazıları şunlardır¹⁵⁷:

“Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak, nazım imar planını, uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını, ulaşım ana planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, koordinasyonu sağlamak ve yürütmek, yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yaptırmak, ilan ve reklam yerlerini belirlemek, coğrafi kent bilgi sistemini kurmak, çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak, zabıta hizmetlerini yerine getirmek, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otopark yapmak, büyükşehir bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, kütüphane, müze, spor, dinlenme,

¹⁵⁵ Şahin, s. 156-158

¹⁵⁶ Erkul, s. 75-76

¹⁵⁷ Selçuk Karabulak, Türk Kamu Yönetiminde Belediyecilik Tarihi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul. 2013, s. 22; Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 7

eğlence yerleri yapmak, merkezi ısıtma sistemi kurmak, gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, bakım ve onarımını gerçekleştirmek, gerekli malzeme desteği sağlamak, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, mezar ve defin ile ilgili hizmetleri gerçekleştirmek, toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak vb. hizmetler büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğundadır. Ayrıca, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözmek, belediyelerin imar uygulamalarını denetlemek, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlamak hususunda da büyükşehir belediyesi görevli kılınmıştır.”

2012 yılına kadar Türkiye'de on altı tane büyükşehir belediyesi oluşturulmuştu. Bu büyükşehir belediyeleri şu illerde oluşturulmuştu: Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İçel (Mersin), İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Samsun, Sakarya¹⁵⁸. 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarıldı. Bu kanun ile nüfusu yedi yüz elli binin üzerinde olan Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kuruldu¹⁵⁹. Böylece Türkiye'deki Büyükşehir belediye sayısı yirmi dokuza çıkmış oldu¹⁶⁰.

“15 Mart 2013 tarihli TBMM Genel Kurulu Toplantısı'nda 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”da değişiklik yapılarak Ordu ili de büyükşehir statüsüne kavuşturulan illerden birisi olmuştur. Bu değişiklik ile birlikte 15 Mart 2013 tarihi ile birlikte Türkiye'deki mevcut büyükşehir belediyeleri sayısı 30'a yükselmiştir”¹⁶¹.

Türkiye'de sayısı otuza yükselen büyükşehir belediye sayısı bununla sınırlı kalmayacak gibi görünmektedir. Zira Türkiye'de artan hızlı kentleşme, nüfusu yedi yüz

¹⁵⁸ Karabulak, a.g.t., s. 23

¹⁵⁹ Şahin, s. 158-160

¹⁶⁰ Karabulak, a.g.t., s. 24

¹⁶¹ Akt. 5216 Sayılı Kanun

elli bine yaklaşan kentlerin de bu sınırı aşması durumunda büyükşehir olmasını sağlayabilir. Büyükşehir belediyelerini normal belediyelerden ayıran hususlar nüfus sayısı ve belediyenin sorumlu olduğu alanın farklılaşmasıdır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulduğu kentlerde il özel idareleri kaldırılarak, il özel idaresinin ilgi alanına giren sorumluluklar büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

2.1. Sivil Toplum Kavramı

Sivil toplum kavramının tanımlanması noktasında ilk olarak sivil kavramının kökenine bakılması, sivil toplum kavramını anlamlandırabilme adına yerinde olacaktır. Kelime olarak Fransızca olan “civil”den dönüşen sivil; uygar, medeni, nazik ve kibar anlamlarına gelmekte ve daha çok seçkinciliği ve zarafeti imgelemektedir¹⁶². Şerif Mardin'e göre, sivil toplum kavramında ki “sivil”in kökü şehir hayatının beraberinde getirdiği hakları ve yükümlülükleri ifade etmektedir¹⁶³. Sivil kavramının taşıdığı bu anlam sivil toplum kavramını tanımlarken de bir projeksiyon işlevi görmektedir. Literatür incelendiğinde sivil toplum kavramı üzerinde bir konsensüs oluşmadığı görülecektir. Tarihsel gelişmelere bağlı olarak farklı anlamlarda kullanılan sivil toplum kavramının günümüze kadar çeşitli tanımlamalara maruz kaldığı görülmektedir.

Sivil toplum kavramının felsefi kökleri Aristoteles'in çalışmalarına dayanmaktadır. Sivil toplum kavramı Antik Yunan'da, Aristoteles tarafından siyasal toplumu belirtmek için “politika koinonia” olarak kullanılmıştır. Politika koinoina ise “polis”e karşılık gelmektedir¹⁶⁴. Aristo tarafından farklı kelimeler ile ifade edilen ve sivil topluma işaret ettiği kabul edilen politika “koinoina” siyasal yapı ile önemli ölçüde örtüşmektedir. Bu açıdan Aristo'nun nazarındaki sivil toplumun devlet ile bir kabul edildiği bugün yaygın olarak kabul edilen görüştür.

Sivil toplumun günümüzdeki anlamına dair en eski nitelendirmelerden bir tanesinin idealist Alman filozofu Friedrich Hegel'e ait olduğu görülmektedir. Hegel, sivil toplumu birim olarak aile-devlet arasında bir ara birim olarak ele almaktadır. Hegel, bu alandaki bireyler, toplumsal sınıflar ve toplumsal her türlü kurum ve kuruluşun sivil toplumu oluşturan unsurlar olduklarını ileri sürmektedir. Karl Marx ise sivil toplumu on sekizinci yüzyılda sanayi devriminin etkisinde oluşan sermaye birikimi ve özel mülkiyet ilişkisini savunan, siyasal alanın ekonomik alandan ayrılmasını yasal

¹⁶² Gökhan Tuncel, Sivil Toplum ve Devlet, Bilsam Yayınları, Malatya, 2011, s. 13

¹⁶³ Şerif Mardin, “Sivil Toplum”, Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1, 11. Baskı, içinde (s. 9-18), İstanbul, İletişim Yayınları.2003, s. 9

¹⁶⁴ Özkan Yıldız, “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, Sivil Toplum Dergisi, 2 (5), 2004, s. 85.

düzenlemelerle kurumsal seviyede ortaya çıkarm ve burjuva sınıfı tarafından ortaya konmuş bir ürün şeklinde kabulü gereken bir kavram şeklinde nitelemiştir¹⁶⁵. Marx'ın tanımına benzer bir tanımlı da John Keane yapmaktadır. Sivil toplumu tanımlarken tarihsel sürecine de vurgu yapan Keane, sivil toplumu burjuva toplumu ile özdeş bir konumda ele almaktadır. Ona göre; 17 ve 18'nci yüzyıllarda kendini gösteren 'sivil toplum' kavramı emek ve özel sermayenin 'siyaset dışı' ilişkisinde ifade bulan, burjuva sınıfın proletarya üzerindeki tarihsel egemenliğini ifade etmektedir. Sivil toplum sadece içerik bakımından değil biçimsel olarak da burjuvaziye işaret etmektedir¹⁶⁶.

Özcan'da sivil toplumu tıpkı Marx ve Keane gibi burjuvazi ile ilişkili bir kavram olarak ele almaktadır. Ona göre¹⁶⁷;

"Sivil toplum kavramı, modern kapitalist toplumunun olgunlaşma sürecine aittir. Kapitalist sistemin ulus devletler üzerinden toplumu yeniden örgütlediği 19. yüzyıl sonundan başlayarak gelişen süreçte, devlet, toplum, sınıflar, kent, okul, kilise, diğer birçok kurumsal olguda değişim yaşanmıştı. Yeni toplum bir yandan fabrikasyon üretime geçerken hayatı bu üretim biçimine göre yeniden formatlıyor, öte yandan ise tüm kurumsal değişimlere paralel olarak kurumsal bir gelişme yaşıyordu. Özellikle sınıf savaşı olarak kodlanan mücadele süreci, bu değişimlerin motoru durumundaydı. Burjuvazi, kral ve soylulara karşı mücadelesinde toplumsala, topluma, bu eski egemen sınıfların ihmal ettiği alana dayanmış, kendi sınıfsal gelişimini toplumsalın içinde yaratmıştı. Sivil toplum kavramı, işte böyle bir sürecin ürünüdür".

Giddens ve Sutton ise sivil toplumu, “devletten bağımsız olarak yurttaşlar tarafından kurulan organizasyonlardan, kulüplerden, işletmelerden, gönüllü kuruluşlardan ve bunların tümünün ördüğü ağlardan (networks) oluşan sosyal alan” olarak tanımlamaktadırlar¹⁶⁸. Bir başka tanımlamada ise hiçbir güç tarafından zorlamaya maruz kalmayan ve iyi bir yaşama arayışında olan bir toplum şeklinde tanımlanırken; daha başka yerde ise kendini oluşturan, kendi desteklerini tesis etmiş,

¹⁶⁵ Tuncel, s. 14-15

¹⁶⁶ John Keane, Demokrasi ve Sivil Toplum, (Çev. Necmi Erdoğan), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1994, s. 56.

¹⁶⁷ Özcan, “Türkiye’de Sivil Toplumun Batılı Anlamda Hiçbir Karşılığı Yoktur”, Sivil Toplumunu Konuşmak, içinde (s. 9-21), İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2005, s. 15-16

¹⁶⁸ Anthony Giddens ve Philip W. Sutton, Sosyolojide Temel Kavramlar, (Çev. Ali Esgin), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2014, s. 373

devletten bağımsız, özel alan- devlet arasında aracı nitelikte varlığını idame ettiren yapıyı tanımlamak için kullanıldığı görülmektedir¹⁶⁹.

Sivil topluma ilişkin verilen bu tanımlardan hareketle sivil toplumun iki farklı konumda ele alındığı söylenebilir. İlki sivil toplumu siyasal yapı ile özdeş bir konumda ele alan yaklaşım, diğeri ise sivil toplumu siyasal yapıdan bağımsız ele alan yaklaşımdır. İlk yaklaşıma Marx ve Keane'nin tanımları örnek olarak verilirken, ikinci yaklaşıma Hegel ile Giddens ve Sutton'un tanımları örnek verilebilir.

Murat Belge de sivil toplumu devletten bağımsız bir konumda ele almaktadır. Belge, sivil toplumu politik toplumun karşıtı olarak konumlandırmaktadır. O'na göre, sivil toplum doğrudan doğruya devletin denetiminde olmayan bütün alanları kapsamaktadır. Belge, bu saptamayı yaparken, Türkiye'de kavramın kullanıldığı yanlış bir bağlamı da göz önüne çıkarmaktadır. Türkiye'de sivil toplumun karşıtı olarak genelde askeri toplum anlaşıyor. Bunun altında yatan sosyolojik bağlam ise askeri yönetimin toplum üzerindeki vesayetinden gelmektedir. Oysa sivil toplumun gerçek anlamda askeri toplum ile olumsuz da olsa, herhangi bir bağlamı söz konusu değildir. Sivil toplum daha çok bir yurttaşlar toplumdur¹⁷⁰. Bu açıdan, sivil toplumun gerçek anlamda devlet veya siyasal düzlem ile karşıt bir anlama sahip olduğu söylenebilir. Çaha'da benzer bir tasvir ile sivil toplumu ideolojik topluma karşıt bir toplum modeli olarak görmektedir. O'na göre¹⁷¹;

“Son birkaç yüz yılda şekillenmiş dünyamıza baktığımızda, ana hatlarıyla biri ‘ideolojik’ biri de ‘sivil’ olmak üzere iki toplum tipi görmekteyiz. Modern sivil toplumu anlamak için ideolojik toplumla aralarındaki farklara bakmamız gerekir. İdeolojik toplum, devletin öncülüğü altında aynı ideoloji tarafından güdülen, toplumsal farklılığa ve renkliliğe müsaade etmeyen, devletin yüce varlığıyla bütünleşmiş olan organik bir toplumdur. Komünizm, Faşizm, Üçüncü Dünya milliyetçiliği yüzyılımızın en yaygın ideolojik devlet ve toplum yapılarını oluşturmuşlardır. Oysa sivil toplum, ideolojik toplumdan farklı olarak bireylerin herhangi bir zorlamaya maruz kalmaksızın, kendi aralarında anlaşarak

¹⁶⁹ Tuncel, s. 14

¹⁷⁰ Murat Belge, “Sivil Toplum Nedir?”, http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/belge_std_1.pdf, 2003, s. 1, Erişim Tarihi: 24.03.2019.

¹⁷¹ Ömer Çaha, “Sivil Toplum Üstüne”, Sivil Toplum ve Demokrasi, içinde (s. 9-22), İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2005, s. 15 (Sivil Toplum)

oluşturdukları ortak yaşam alanını ifade etmektedir. Böyle bir toplumda hiç kuşkusuz sivil toplum örgütleri sivil yaşamın en temel taşıyıcı unsurlarıdır”.

İdris Küçükömer, sivil toplum kavramını kelime anlamına dayandırarak toplumsal ihtiyaçların giderilebileceği bir toplum şeklinde tasvir etmiştir¹⁷². Bu tanımda tıpkı Hegel'in tanımında olduğu gibi kamusal alana işaret etmektedir. Zira “*Sivil toplum, devletle aile arasındaki kamusal alanda faaliyet gösteren, özerk, gönüllülük esasına dayanan, çoğulcu bir yapıya sahip olan ve birey-devlet müzakeresini temin eden sosyal örgütlenmelerden oluşan bir ara alan*” olarak kabul edilmektedir¹⁷³.

Çaha'da modern toplumlarda, sivil toplumun merkezinin özel alandan kamusal alana kaydığını belirtmektedir. Bu açıdan, sivil toplum ile politik toplum arasında belirgin bir ayrıma gitmek de imkan dahilinde görünmemektedir. Özel alanı aşp kamusal alana taşınan sivil toplum, günümüzde kamusal alanı da aşp uluslararası bir boyut kazanmaya başlamıştır. Özellikle NGO olarak ifade edilen devlet dışı kurum ve kuruluşların ulusal sınırların ötesinde uluslararası platformlarda faaliyet sürdürmeleri ve devletler üzerinde denetim mekanizması işlevi görmesi sivil toplumun günümüzdeki boyutunu göstermektedir¹⁷⁴. Sivil toplum kuruluşları bölümünde bu duruma ayrıca yer verilecektir.

2.2. Sivil Toplum Kavramının Tarihsel Gelişimi

Sivil toplum kavramı, ilk olarak kavramın ortaya çıktığı Batı dünyasının gelişim seyrinde kendini göstermiş ve şekillenmiştir. Batıdaki gelişmelerin yansımalarıyla birlikte dünya genelinde sivil toplum kavramı önem kazanmaya başlamış ve toplumsal yapıların şekillenmesinde, siyasi işleyişte, karar mekanizmalarında bu önemine binaen rol almaya başlamıştır.

¹⁷² Akt. Tuncel, s. 14

¹⁷³ Seyfettin Aslan, “Sivil Toplum ve Demokrasi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (2),2010, s.360 (Demokrasi)

¹⁷⁴ Ömer Çaha, Aşkın Devletten Sivil Topluma, 5. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s. 101-102 (Aşkın Devlet)

2.2.1. Dünyada Sivil Toplumun Gelişimi

İlk olarak, Eski Yunan ve Roma dönemlerinde siyasal topluma “polis”e atıf şeklinde kullanılmıştır. Bu açıdan sivil toplum, barbar toplumdan farklılaşma çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır¹⁷⁵. Sivil topluma işaret eden en eski düşünürlerden biri olan Aristoteles'e göre, “*bireysel çıkarlardan bağımsız olarak konulan ve kamusal iyiliği sağlamayı amaç edinen kurallara göre yönetilen*” toplum modelidir. Sivil toplumun premodern veya antik biçimi olarak nitelendirilebilecek bu şekilde sivil toplum ile devlet birbirine karşıt örgütler olarak görülmemiş, tam aksine çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılmıştır¹⁷⁶. Sivil topluma dair ilk fikirleri ortaya atan Aristoteles sivil toplumu, kurallara bağlanmış siyasal toplum olarak ele almıştır. Aristo'nun fikir dünyasında siyasal toplum olarak kabul gören sivil toplum, devletten ayrı veya ona karşıt bir yapıyı ifade etmek yerine devlet ile özdeş bir anlamda kullanılmıştır¹⁷⁷.

Aristoteles, toplumsal yaşamı ikiye ayırarak ele almıştır. Ona göre toplum “oikos” ve “polis” olmak üzere iki alana ayrılmaktadır. İkiye ayırdığı toplumu da siyasal alan ve özel alan şeklinde formüle etmiştir. Siyasal alanı polis ile özel alanı ise oikos ile açıklayan Aristo'ya göre, polis, insan aklının yansıması olan dilin oraya konduğu alan iken; oikos, insanların duyumlarının ve güdülerinin sergilendiği alandır. Polis politika koinonia alanına işaret etmektedir¹⁷⁸.

Sivil toplumu Aristo'nun fikirlerinden hareketle ele alıp geliştiren bir diğer düşünür 14. Yüzyılda yaşayan Padova'lı Marsilius'tur. Marsilius, Sivil toplum alanını altı bölüme ayırmıştır: Bu bölümlerin başında yönetim bölümü ve prensin kişiliğinde somutlaşan yargı bölümü gelmektedir. İkincisi askeri bölüm iken, üçüncüsü dinsel bölümden oluşmaktadır. Son üç bölümde ise sırasıyla; köylüler, zanaatkârlar ve

¹⁷⁵ Murat Yıldırım, “Sivil Toplum ve Devlet”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 27 (2), 2003, s. 227

¹⁷⁶ Ahmet Karadağ, “Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği”, Sivil Toplum ve Demokrasi, içinde (s. 61-87), İstanbul, Kaknüs Yayınları 2005, s. 67

¹⁷⁷ Zeynep Erbaş Şahin, 21. Yüzyılda Globalleşmeyle Değişen Sivil Toplum Düşüncesi: Sivil Toplumdan Global Sivil Topluma, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2013, s. 11-12

¹⁷⁸ A.e., s. 12

maliyecilerden oluşan meslek grupları gelmektedir¹⁷⁹. Sivil toplumu Aristo'dan hareketle ele alıp geliştiren Marsilius'un kavramı ele alışı da tıpkı Aristo gibi devletten bağımsız değildir. Her iki düşünür de sivil toplumu devlet ile özdeş bir konumda ele almıştır.

Marsilius'un kavramı ele aldığı dönemlerde Avrupa'da önemli toplumsal olaylar yaşanmaktadır. Uzun süre devam eden bu toplumsal olaylar ile birlikte kentler gelişmiş, feodal düzen sarsılmaya başlamıştır. Özellikle Ortaçağ diye nitelendirilen tarihi kesit içerisinde yer alan 12. ve 13. Yüzyıllarda Batı Avrupa'da ortaya çıkan kentler ile sivil toplumun gelişimi arasında paralellik vardır. Bu dönem ortaya çıkan kentler ekonomik canlanmaya sebep olmuş, bu ekonomik canlanma ile burjuvazi sınıfı gelişmiş ve bu durum beraberinde feodal yapının yıkılışını getirmiştir. Burjuvazinin ekonomik gücü elinde bulunduran sınıf olarak ortaya çıkması, feodal yapıyı elinde bulunduran yönetici elitleri rahatsız etmiş, bu iki yapı arasında çıkan çatışmalar devlet/siyasi yapının karşısında sivil bir yapının oluşmasını zorunlu kılmıştır¹⁸⁰. Kentlerin gelişimi ve beraberinde değişen ekonomik ilişkiler burjuvazi sınıfını ortaya çıkarmış, burjuvazinin özerklik talep ve arzusu da dönemin siyasi yapısı olan feodalizmin karşısında sivil bir yapının doğuşunu kaçınılmaz kılmıştır.

Kentlerin ortaya çıkışı ve beraberinde burjuva sınıfının gelişmesiyle birlikte gelişme alanı bulan sivil toplumun, bu dönemde iki anlayış ekseninde şekillendiği görülmektedir. Bunlardan ilki, otoriter siyaset anlayışı iken, diğeri ise klasik liberal anlayıştır. Bu iki anlayışın gelişmesi önemli ölçüde feodal yapının yıkılması ile mümkün olmuştur¹⁸¹. Feodalizmin yıkılmasından sonra ortaya çıkan yeni siyaset anlayışları sivil topluma da toplumda görünür olma imkânı sağlamıştır.

Otoriter siyasi anlayışta, devlet toplumdan bağımsız olarak gelişir. Bu açıdan, devlet toplumun üzerindedir ve ayrı bir kişiliğe sahiptir. Ayrıca devletin meşruiyet kaynağı kendisidir. Otoriter siyaset anlayışının önemli temsilcileri arasında Hobbes ve Hegel gelmektedir. Bu anlayış sivil toplumu, metafiziksel, soyut ve kuşatıcı bir devlete

¹⁷⁹ Erbaş Şahin, s. 14

¹⁸⁰ Aslan, Demokrasi, s. 360-361

¹⁸¹ Seyfettin Aslan, "Sivil Toplum: Kavramsal Değişim ve Dönüşüm", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (33), 2010, s. 192 (Dönüşüm)

geçiş aşaması olarak kabul etmektedir. Bu anlayışa göre devlet insanüstüdür, sınırlanamaz, kimseye hesap vermez, aynı şekilde kimsenin de etkisinde kalmaz, yanlış yapmaz, evrensel ve rasyonel ilkelere dayanan bir yapıdır¹⁸². Otoriter siyasi anlayışa dayanan ve devleti kutsayan bu düşünceye göre sivil toplum ideal devlete geçiş için bir ara aşamadır ve toplumsal yapıda asıl olan devlettir.

Klasik liberal anlayışta ise devlet, piyasa ve sivil toplum olmak üzere üç etkinlik alanı dikkat çekmektedir. Sivil toplum, devletin temsil ettiği siyasal alan ile bireyler arasındaki ekonomik ilişkilerin şekillendiği piyasa alanı dışında kalan üçüncü alanı temsil etmektedir. Bu alan, kendi kendisini yöneten, devletten bir dereceye kadar özerk ve gönüllü örgütlenmeye dayalı yapıları içermektedir¹⁸³. Bu anlayışta, devletle sivil toplum birbirinden farklı, bu farklılıklarına karşın, birbirine yardımcı, birbirine destek veren iki yapı şeklinde görünmektedir¹⁸⁴.

Rönesans ve Reform hareketleri Avrupa'da meydana gelen sosyal ve siyasal pek çok olayın alt yapısını oluşturduğu gibi sivil toplum düşüncesini de büyük ölçüde etkilemiştir. Özellikle İngiltere ve Hollanda'da dini azınlıkların toplumda siyasi muhalefetin öncüsü konumuna gelmeleri bu durumun bir sonucudur. Bu dönemde, değişen yeni anlayışın paralelinde; düşünce, ifade, dernek kurma özgürlüğü ve mülkiyet güvencesi gibi fikirlerin ön plana çıkmaya başladığı görülmektedir. Yine değişen bu anlayışın sonucu olarak, 1787'de İngiltere'de "Köleliği Yok Etme Cemiyeti" adlı bir sivil örgüt ile 1841'de de "Madenciler Sendikası" adlı bir sivil toplum kuruluşunun kurulduğu görülmektedir¹⁸⁵. Sivil toplum örgütlenmelerinin bu dönemde görünür olmaya başlaması bir tesadüfün sonucu değildir. Olayın arkasında yatan sosyal ve siyasal faktörler ile birlikte, bu dönem ortaya çıkan felsefi yönelimlerin de bu durumun üzerinde önemli etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Bu dönem devlet ve toplum üzerine fikir beyan eden düşünürlerin başında Thomas Hobbes gelmektedir. Hobbes'a göre, sivil toplum kavramının anlaşılabilmesi

¹⁸² Aslan, Dönüşüm, s. 198

¹⁸³ Gülgün Erdoğan Tosun, "Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir mi?", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 26

¹⁸⁴ Aslan, Dönüşüm, s. 193

¹⁸⁵ Tuncel, s. 28-29

için devlet kavramının ve kapladığı alanın anlaşılması gerekmektedir¹⁸⁶. Hobbes'un ünlü “insan insanın kurdudur” söylemi ile dile getirdiği ve insanlar arasında hakem işlevi görececek bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu yönündeki düşüncesi, onun devlet kavramı hakkında fikir vermektedir. Hobbes, insanın doğal hayatta sürekli bir kavga ve rekabet halinde olduğunu ve bu rekabetin her an insanları ölüm ile burun buruna getirebileceğini belirtmektedir. İnsanların bu endişelerden kurtulması için bütün haklarını bir krala ya da meclise devretmeleri gerekir. Bu devir ile oluşacak toplumsal sözleşme devletin özünü oluşturmaktadır¹⁸⁷.

Hobbes, devletin olmadığı durumu, savaş durumu olarak kabul etmektedir. Ona göre, insanlar kendilerine otorite sağlayacak bir devlet olmadığından savaş halindedir ve bu savaş hali sürekli. Bu süreklilik her an savaş olduğu anlamına gelmemelidir. Sadece mücadelenin, savaş halinde olacağının zihinlerde yer etmesiyle alakalıdır. Savaş durumu da tıpkı hava kötüyken ara sıra yağmur yağması ama her kötü havada yağmur yağmaması gibi, çok sayıda çatışmayı içerir; ama her an savaş olmaz. Doğal savaş durumu içerisinde barış ortamları olsa da bu durum, genel olarak savaş durumu olarak adlandırılmasına engel değildir¹⁸⁸. İnsanlar sürekli savaş hali olan bu doğa durumundan kurtulmak için bir sözleşme ile bu duruma son verip çatışmanın ve savaşın olmadığı bir toplum modeline geçtiklerinde huzur içinde yaşamaya başlayacaklardır. Bu açıdan, Hobbes, “devletin temel amacı bireysel güvenliktir. İnsanların doğal duygularının zorunlu sonucu olan o berbat savaş durumundan kurtarmaktır”¹⁸⁹ ifadesiyle doğa durumundan devlete geçişin amacına vurgu yapmaktadır.

Toplumsal sözleşme ile kurulacak devletin önemine değinen Hobbes'a göre “sivil toplum, devletin bulunduğu, hak ve özgürlüklerin korunduğu bir toplumsal durumdur. Bu anlamda Hobbes'ta devlet ile sivil alan arasında açık bir fark yoktur ve devlet-sivil toplum birlikteliği söz konusudur. Devletin bulunmadığı, çeşitli ekonomik ve sosyal grupların çıkar çatışmalarına sahne olabilecek toplumsal durum kaosa

¹⁸⁶ Mine Gözübüyük Tamer, “Tarihsel Süreçte Sivil Toplum”, Edebiyat Fakültesi Dergisi, 27 (1), 2010, s.93

¹⁸⁷ Vehbi Bayhan, “Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 1 (26), 2002, s. 4

¹⁸⁸ Erbaş Şahin, s. 17

¹⁸⁹ Nuri Demirel, Tarih Kuram Sivil Toplum, Orient Yayınları, Ankara, 2013, s. 35

açıktır”¹⁹⁰. Netice itibari ile Hobbes düşüncesinde devlet ve sivil toplumun özdeş yapılar olarak kabul edildiği ifade edilebilir.

Toplumsal sözleşme teorisyenlerinden olan diğer bir düşünür John Locke’da Hobbes gibi sivil ya da siyasal toplumu doğa halinden çıkıp, toplumsal sözleşme ile ulaşılan bir toplumsal aşamaya geçiş için kullanmaktadır¹⁹¹. Locke'a göre, doğa durumunda özgür olan bireyler, yaşamı, özgürlüğü ve malı gibi kendilerine ait olan mülkiyetlerini korumak için bir sözleşmeye ihtiyaç duyarlar. Doğa durumunda özgür, eşit ve bağımsız olan bireyler, kendi rızalarıyla ve kendi mülkiyetlerini korumak için yaptıkları toplumsal sözleşme ile siyasal ya da sivil toplumu gerçekleştirirler¹⁹².

Locke'un doğa durumu tasavvuru, Hobbes'un tasavvurundan tam anlamıyla farklı ve barış temelli olsa da kimi zaman savaş durumu doğabilmektedir. Örneğin, başkasının saldırısına uğrayan bir kişinin başvuru yapabileceği bir otoritenin yokluğu savaş durumu oluşturabilmektedir. Locke'a göre, insanların bir toplum içinde yaşamaları ve doğal durumu terk etmeleri savaş durumundan kaçınmak için önemli bir nedendir¹⁹³.

Sivil toplum kavramını 17. yüzyılda, doğa toplumunun karşıtı olarak ele alan Locke'a göre, sivil toplum, aşiret düzeninde yaşayan insanların aralarında anlaşmak suretiyle tesis ettikleri toplumun adıydı. Medeni hukuk gölgesinde ortaya çıkan bu yapının sosyal ve siyasi ayaklara sahipti ve Locke'a göre bu ayakların birbirinden ayrılması mümkün değildi¹⁹⁴. Bu açıdan, Locke'un teorisinde devlet ile sivil toplumun özdeş yapılar olarak ele alındığı söylenebilir. Fakat teorinin tümü göz önüne alındığında, sivil toplum-devlet özdeşliğinin netliğini kaybettiğini söylemek gerekir¹⁹⁵.

Diğer bir toplumsal sözleşme kuramcısı Jean-Jacques Rousseau'ya göre, “insan doğal hayatta mutludur. Toplum hayatı kavga ve çatışmalar içerir. İnsanlar barış içinde

¹⁹⁰ Esra Yüksel ve Funda H. Sezgin, Türkiye'nin Önde Gelen Sivil Toplum Kuruluşlarının Sivil Toplum Algısı Analizi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 4

¹⁹¹ Ayşenur Akpınar Gönenç, Sivil Toplum; Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi, Altıkitap-Ücretsiz E-Kitap Yayınevi, 2001, s. 15

¹⁹² Bayhan, a.g.m., s. 4

¹⁹³ Erbaş Şahin, s. 19

¹⁹⁴ Tamer, s. 95

¹⁹⁵ Gönenç, s. 15

yaşamak ve kendi mülkiyetlerini korumak için, bir araya gelir, özel çıkar ve iradelerini ‘genel irade’ye dönüştürerek toplumsal sözleşmeyi gerçekleştirir”¹⁹⁶.

Rousseau'ya göre, insanların mutlu olduğu doğa durumunda insanlar yaşam tarzı itibariyle hayvanlardan farklı olmayıp temel amaç, barınmak, yiyecek ve içecek temin etmektir. Doğa durumu, bu türden temel ihtiyaçların herkesin kendisi tarafından karşılanabildiği, başkalarına muhtaç olunmadığı ya da temel ihtiyaçların karşılanması için için diğerleriyle mücadele etmek zorunda kalınmadığı durumu ifade eder. Doğa durumunda, özel mülkiyet ve buna bağlı eşitsizlikler bulunmaz. İnsanlar topluluk olarak değil ayrı ayrı yaşarlar. Bu sebepten dolayı, insanların birbirlerine karşı görev ve sorumlulukları bulunmamaktadır¹⁹⁷.

Doğa durumunda insanlar sınırsız özgürlüğe sahiptir. Bu sınırsız özgürlüklerini yapacakları toplumsal bir sözleşme ile sona erdirirler. Bu açıdan, Rousseau'ya göre, toplumsal sözleşme bir anlamda doğal haldeki insanın sınırsız özgürlüğünden feragat etmesi anlamına gelmektedir¹⁹⁸. Rousseau'ya göre, insanın sınırsız olan özgürlüğünden feragat ederek oluşturduğu toplumsal sözleşme ile birlikte meydana gelen sivil toplum, bireyin parçası olduğu toplumdaki diğer bireylere karşı söz vermekle toplumsallaştığı ve yurttaş kimliğini kazandığı, böylece özel mülkiyetin devlet tarafından bireysel hak olarak kabul edildiği, bireyin de devletin uyruğu altına girdiği alana işaret eder¹⁹⁹.

Bu dönem, devlet ve toplum hakkında fikir beyan eden diğer bir düşünür Thomas Paine'dir. Paine, diğer Aydınlanma Dönemi düşünürlerinden farklı olarak sivil toplum ile devleti birbirinden farklı yapılar olarak ele alan düşünürlerdendir. Sivil toplum ile devletin ayrı olmak bir yana köken itibariyle de farklı olduğunu belirten Paine, devletin hukuk ile sınırlandırıldığı bir sivil toplum modeli ortaya koymuştur²⁰⁰. Ona göre, sivil toplum, toplumun kendi kendini örgütlediği devletin dışında kalan

¹⁹⁶ Bayhan, a.g.m., s. 5

¹⁹⁷ Özge Nihan Çubukçu Yıldızlı, *Sivil Toplumun Düşünsel Temelleri ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye 'de Sivil Toplumun Görünümü: Sivas'ta Sivil Toplum Kuruluşu Olarak Dernekler Özelinde Bir Çalışma*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 2012, s. 32

¹⁹⁸ Demirel, s. 43

¹⁹⁹ Yüksel ve Sezgin, s. 6

²⁰⁰ Karadağ, a.g.m., s. 67

alandır ve bu alanda sivil toplum kendi kendini organize edip, devletin fonksiyonunu minimum düzeye indirmektedir²⁰¹.

Paine, İnsan Hakları adlı eserinde devlet ve sivil toplumu birbirinden farklı yapılar olarak ele almıştır. Bu eserde, toplum kendi kendini örgütleyen ve devlet dışı bir alan şeklinde tasavvur edilmektedir. Ayrıca, bu eserde, devlet ve sivil toplum karşıtlığı sıklıkla vurgulanmakta, devlet zorunlu bir kötü ve doğa durumu da koşulsuz iyi olarak nitelendirilmektedir²⁰². Bu açıdan, Paine'in devlet tasavvurunun olumsuz bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Ona göre, devlet insanlığı ayrılık içine düşürmüş, onu doğal birliğinden koparmış ve bu sebepten dolayı toplumsal kaosu doğmasına sebep olmuştur. İnsanların ticari gayelerle bir araya gelerek kurdukları ve sadece geleneklere bağlı olarak sürdürülen ortaklıklar dahi birçok kişinin doğal bir şekilde bir araya geldiğini göstermektedir. Bu durum, Paine'a göre, insanların devlet dışında kendi kurallarına göre faaliyet gösteren bir organizasyonlar bütününe işaret eder. Bu da devletin dışında bir sivil toplum alanının varlığına işaret eder²⁰³.

Paine'nin sivil topluma dair fikirleri, 19. Yüzyıl ve sonrasında gelişen küreselleşme ile uyumlu sivil toplum eğilimlerine de yansımıştır. Doğan'a göre²⁰⁴;

“Thomas Paine artık sivil toplumun hukuksal olarak da kendi kendine örgütlenmesi gerektiğine işaret etmesi nedeniyle insan haklarına saygının kural olduğu bir siyasal sistemde sivil toplumun gerekliliğine dikkat çekmiştir. Paine'in toplumu kendi kendine örgütlenme alanı ve sivil toplumu devletten özerk bir alan olarak kurgulaması küreselleşme ile yeniden popüler hale gelmiştir. Paine'in devleti sivil toplumun amaçlarına ulaşması için bir araç olarak görmesi 19. yüzyılda yükselişe geçen liberal devlet anlayışı ile olduğu gibi günümüzdeki eğilimlerle de uyumludur”.

Aydınlanma Çağı düşünürlerinin fikirleri ile yeniden düşünce alanında yer bulan sivil toplum kavramı, modern dünyada kazandığı anlamını, bu dönem ki düşünürlerin fikirlerinin yanı sıra, sanayi devriminin beraberinde getirdiği toplumsal ve siyasal değişimler ile birlikte kazanmıştır. Yani, modern dünyada sivil toplum

²⁰¹ Yüksel ve Sezgin, s. 5-6

²⁰² İlyas Doğan, Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler, 3. Bs., Astana Yayınları, Ankara, 2013, s. 120-121

²⁰³ Gönenç, s. 20

²⁰⁴ Doğan, s. 364

etrafındaki tartışmaların, 17. yüzyılın sonları ile 18. yüzyılın başlarına denk gelen, geleneksel siyasal yapı ve düzendeki değişimler paralelinde geliştiği söylenebilir²⁰⁵. Özellikle sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan burjuva sınıfının ekonomik yönden güçlü olması beraberinde toplumsal bir takım değişimler getirmiştir. Bu değişimlerin başında, toplumun sekülerleşmesi ve cemaat kültürünün yerini bireysel düşünceye bırakması gelmektedir²⁰⁶. Bireysel düşüncenin gelişimi, liberal fikirlerin yayılmasına zemin hazırlamıştır. Bu açıdan, sivil toplumun gelişmesi ile liberal düşüncenin gelişimi arasında yakın ilişki olduğunu söylemek mümkündür. Liberal düşüncenin geliştiği toplumlarda bireysel girişim gelişir, buna bağlı olarak gönüllü örgütlenmeler ve bu örgütlenmelere katılım giderek artar²⁰⁷. Nitekim “*modern dünyada sivil toplumun canlanmasına katkı sağlayan sermaye birikimi, Pazar ekonomisi, serbest rekabet, sınırlı devlet vb. kavramlar bireyi esas alan bir anlayışın uzantıları olarak gelişmiştir*”²⁰⁸.

Modern anlamda kullanılan sivil toplum kavramını Hegel'in ortaya attığı fikirlere dayandırmak mümkündür. Zira “*sivil toplum konusunda çağdaş düşünceyi en çok etkileyen ve 19. yüzyıl siyaset düşüncesine damgasını vuran, bu bağlamda sivil toplumu devletten net bir şekilde ayıran ilk düşünür Hegel'dir*”²⁰⁹. Hegel, sivil toplumu aile ve devlet arasındaki ara bir basamak olarak nitelendirmiştir. Onun diyalektik felsefesinde, aileden devlete geçiş için sivil toplum ara bir basamaktır. Yani aile tez ise sivil toplum anti tez işlevi görecektir ve bu ikisinin sentezinden ideal devlet ortaya çıkacaktır. Ona göre, aile ile devlet arasında kalan alanda yer alan Pazar ekonomisi, sosyal sınıflar, ekonomik şirketler, bireyler ve devlete bağımlı olmayan her türlü kurum ve kuruluş sivil toplum alanına girmektedir. Dolayısıyla, sivil toplum ve aile arasında önemli farklar belirlemektedir. Bu farklar ile birlikte aile ve sivil toplum arasında önemli etik farklılıklarda ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu farkların en belirgin olanı, çıkar ekseninde şekillenmektedir. Yani sivil toplum bir bakıma çıkarın ön plana çıktığı toplum haline gelmektedir. Kısaca, Hegel'in felsefesinde, sivil toplum farklılık ve

²⁰⁵ Çaha, Aşkın Devlet, s. 23

²⁰⁶ Tuncel, s. 29

²⁰⁷ Tuncel, s. 31

²⁰⁸ Çaha, Aşkın Devlet, s. 99

²⁰⁹ Erbaş Şahin, s. 26

çıkarın hakim olduğu bir alana işaret eder²¹⁰. Mardin’de, Hegel’in sivil toplum anlayışını ifade ederken, Hegel “*sivil toplum, kazanç, şahsi mutluluk ve kişi statüsünün korunması gibi hayat kesitlerinin toplu olarak yaşanmış şeklinin ifadesidir*”²¹¹ diyerek düşüncesinde sivil toplumun çıkar ile olan ilişkisine vurgu yapmaktadır.

Hegel’e göre, tarihsel bir gelişme olarak modern toplumda olgunlaşan sivil toplum, “ne özgürlüklerin teminatıdır ne de bir sözleşmeyle gelişir. Pazar ekonomisi, sosyal sınıflar, ekonomik şirketler, bireyler ve devlete bağımlı olmayan her türlü kurum ve kuruluşu kapsar. Devlete bağımlı olmayan farklı birey, grup, kurum ve kuruluşların bir mozağini oluşturur”²¹². Hegel, ayrıca, devletin, sivil toplumun kendi kendine yeterli olmadığı durumlarda ortaya çıktığını belirterek sivil toplumun kendisi adına yapamadığını devletin yaptığını iddia eder. Hegel’in düşüncesinde sivil toplum, yukarıda da ifade edildiği gibi çıkar çatışmaları esasına dayanan burjuva toplumu ile eş değerdir. Bu çıkar çatışmalarının önlenmesi ise ancak devlet sayesinde gerçekleşebilir²¹³.

Devlet tasavvuru oldukça farklı olan “Hegel’in anladığı anlamda devlet kamu hizmeti görme, yasaları uygulama, polis görevlerinin yürütme ve sınai ve ekonomik çıkarları birbirine uydurma gibi bayağı işlerle uğraşan bir kurum değildir. Bütün bu işler sivil toplumun görevleridir”²¹⁴. Bu ifadelere göre Hegel’in; kendi döneminden önceki devlet düşüncesine açıkça karşı çıktığı ve devlet olarak algılanan yapının aslında devlet değil sivil toplum olduğu yorumu yapılabilir²¹⁵.

“Hegel’in yaklaşımında devlet, kamu iyiliğinin hayatiyet kazandığı bir alandır. Çünkü bireyin sivil toplum içinde gereksinimlerini tatmin etmesi ancak başkaları ile ilişkiye girmesiyle mümkündür. Bu ilişki de bireyin evrensellik ilkesinin bilincine varması anlamına gelir. Hegel, yaşadığı döneme değin ‘farklı bireylerin oluşturduğu bir birlik, farklı bireylerden oluşan bütün’ şeklinde tanımlanan devletin aslında devlet değil, sivil toplum olduğunu öne sürer. Onun

²¹⁰ Ömer Çaha, “Osmanlı’da Sivil Toplum”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 49 (3), 1994, s. 81-82

²¹¹ Mardin, a.g.m., s. 14

²¹² Bayhan, a.g.m., s. 5

²¹³ Karadağ, a.g.m., s. 68

²¹⁴ Gönenç, s. 26

²¹⁵ Doğan, s. 164

için bireylerin özerkliğini muhafaza etmesi değil devletin içinde erimesi esas hedeftir”.

Hegel, gerçek devlet olarak kabul etmediği mevcut devletin, bencil çıkarların tatmin edilmesi için kurulmuş olan bir sistem olduğunu düşünmektedir. Ona göre, devlet ile sivil toplumun karıştırılmasının temel sebebi, kişisel mülkiyet ve özgürlüklerin devlet tarafından koruma altına alındığı aydınlanma düşüncesidir²¹⁶. Hegel'e göre, ideal devlet, yukarıda da değinildiği gibi, aile ve sivil toplumun sentezinden meydana gelecektir.

Fikirlerini Hegel'in görüşlerini ters yüz ederek oluşturan Karl Marx ise sivil topluma yeni bir anlam katmıştır. Marx'a göre, sivil toplum alt yapıyı, devlet ise üst yapıyı oluşturmaktadır. Bu açıdan, sivil toplum ekonomik ilişkiler alanıdır ve üst yapıyı oluşturan devletin sosyo-ekonomik temelini oluşturmaktadır²¹⁷. Marx'ta tıpkı Hegel gibi kavramı ele alırken diyalektik yöntemine başvurmuştur²¹⁸.

“Sivil toplum ve devlet arasındaki çelişkileri diyalektik yöntem üzerinden ele alan diğer bir düşünür ise Marx'tır. Hegel, sivil toplum-devlet arasındaki çelişkileri, devletin sivil toplum alanını belirlediği düşüncesi üzerinden (soyuttan-somuta doğru) anlatırken, Marx ise, sivil toplumun devleti belirlediği düşüncesi üzerinden (somuttan-soyuta doğru) hareket eder. Örneğin; dini, hukuki, politik kurumlar gibi soyut alanın temelinde ekonomik ilişkiler ve kurumlar gibi somut alan yatar. Bu nedenle, Marx'ta sivil toplum kavramını tarihsel bir kategori olarak ele almak gerekir”..

Norberto Bobbio, Marx ve Hegel'in sivil toplum anlayışlarını karşılaştırırken, Marx'ın sivil toplum anlayışının Hegel'in sivil toplum anlayışına kıyasla hem dar hem de geniş bir içeriğe sahip olduğunu belirtir. Daha dardır, çünkü Marx'ın alt yapı olarak ele aldığı sivil toplum ekonomi ile sınırlıdır. Oysa Hegel'in sivil toplum anlayışı ekonomi ile sınırlı değildir. Onun sivil toplum anlayışı, yargı ve emniyeti, yani kamu hukukunu da kapsar. Daha geniştir, çünkü Hegel sivil toplumu devlet ile aile arasındaki alan olarak belirlemektedir. Buna karşın Marx, sivil toplumu, tarihin üretim ilişkileri,

²¹⁶ Doğan, s. 165

²¹⁷ Tamer, s. 98

²¹⁸ Yüksel ve Sezgin, s. 7

zihin dünyası, sanat, estetik gibi alanlarda etkili olan insan faaliyetleri olarak nitelendirmektedir²¹⁹.

Hegel'in aksine Marx sivil toplumun siyasal hayatın belirleyicisi olduğu bir alan olduğunu savunmaktadır. Marx'a göre, sivil toplum 18'nci yüzyıldaki burjuvaziyle birlikte gelişmiştir. Bu açıdan, Marx sivil toplumu üretici güçlerin belli evrimsel gelişiminde ortaya çıkan bireyler arasındaki ekonomik ilişkilerin tümü için kullanmıştır. Devlet de sivil toplumun bir yansımasıdır. Sivil toplum, Hegel'in dediğı gibi “devletin şahsında kaybolmaz, aksine yeniden üretilir.” Marx'ın bu fikirleri Marksist literatür için önemli dayanak noktası olmaz. Bu anlamda, Marksist literatürü besleyen en önemli kişilik Antonio Gramsci'dir²²⁰. Sivil toplumu siyasal toplumun dışında kalan bir alanda konumlandıran Gramsci'ye göre, sivil toplum ve siyasal düzlem veya devlet arasında bir karşıtlığın bulunduğu şüphe götürmez bir gerçektir. Gramsci, devleti siyasal toplumla özdeş kabul eden totaliter anlayış yerine, devleti siyasal toplum ile sivil toplumun toplamından oluşan bir yapı olarak kabul etmektedir. Marksist görüşe sahip Gramsci'nin bu sivil toplum anlayışı, Marx'tan ziyade Hegel'in görüşüne daha yakındır²²¹.

Gramsci'nin Marx'tan ziyade Hegel'e yakın görülmesinin sebebi, Marx'ın sivil topluma hiçbir olumlu değer yüklememesidir. Buna karşın, Hegel'in sivil topluma yüklediğı anlamlar, Gramsci'nin kavrama yüklediğı anlamlar ile paralellik sergilemektedir. Örneğın, Hegel'deki sivil toplum, salt başıboş ekonomik çıkarların alanı değil, hukuksal ve etik öğeleri de içeren bir alana işaret eder. Bu yönüyle, Hegel ve Gramsci arasında bir uyumdan bahsedilebilir. Bu uyum, sivil toplum literatüründe Gramsci ve Hegel arasında olumlu bir bağ kurulmasına sebep olurken, Gramsci ve Marx arasında benzer bir bağın kurulmasından bahsedilememektedir²²².

Hegel'in sivil toplum anlayışına daha yakın pozisyonda duran Gramsci, kavramı ele alırken, aslında, Hegel ile Marx'ın ortasında bir yerde durarak sivil toplum ile devleti barıştırmayı amaç edinmiştir. Sivil toplum ile siyasal toplumun birbirine

²¹⁹ Doğan, s. 232; Gönenç, s. 29

²²⁰ Çaha, 1994, s. 82

²²¹ Aslan, Dönüşüm, s. 207

²²² Doğan, s. 281-282

karıştırılmasının devleti putlaştıracağını iddia eden Gramsci, devleti bir zorba gibi görmemek gerektiğini, devletin bir ikna edici yönünün de olduğunu belirtmektedir²²³.

Marksist literatürün önemli isimlerinden olan Gramsci'nin, sivil toplum konusunda Marx'tan ayrı düştüğü yönleri olduğu gibi Marx ile ortak yönleri de dikkat çekmektedir²²⁴.

“Hem Marx hem de Gramsci, tarihsel gelişmenin meydana gelişinin gerçekleşme alanı olarak sivil toplumu görürler. Buna karşılık Hegel için tarihin ve toplumun gelişme süreci devlettir. Gramsci ile Marx arasındaki düşünsel yakınlığa rağmen önemli bir fark mevcuttur. Gramsci sivil toplumu bir üst yapı fenomeni olarak görürken, Marx sivil toplumu bir alt yapı fenomeni olarak kabul eder. Marx ve Gramsci Hegel'in aksine devleti değil sivil toplumu vurgularlar. Burada bu ikisi ile Hegel arasında açık bir karşıtlık söz konusudur. Ancak Marx'ta alt yapıdan üst yapıya geçiş söz konusu olduğu halde Gramsci'de bunun tersi bir geçiş söz konusudur. Ancak Gramsci marksizmi inkar etmez. Buna karşılık ‘sivil toplumun önemine’ dikkat çekmede izlediği farklı çizgi Marx ile ayrı düştüğü noktalardan biri olarak değerlendirilir. O sivil toplumu bir üst yapı kurumu olarak gördüğünü birçok kez vurgulamıştır”.

Modern sivil toplum kavramının şekil almasında etkisi büyük olan diğer bir düşünür Alexis de Tocqueville'dir. Liberal bir düşünür olan Tocqueville, Amerika'da Demokrasi adlı eserinde Amerikan demokrasisini ele alırken sivil toplum kavramına da değinmiştir.

Tocqueville, “Amerika'da Demokrasi” adlı eserinde 1833-1835 yılları arasında Amerika'ya yaptığı bir yolculuk esnasında ki gözlemlerini kaleme almış. Aktay'a göre, bu eser, Amerikan toplumunun sivil yapısı ve Amerika'da dernekler, sivil toplum kuruluşları ve dini cemaatlerin rolü üzerine yazılmış en kavrayıcı ve çerçeve çizici eser olma özelliği taşımaktadır²²⁵. Bu açıdan, sivil toplumu anlamak için, demokratikleşme sürecinin tabandan tavana doğru ilerlediği ABD toplum modeline bakmak gerekir. ABD modelinde, dernekler aracılığıyla örgütlenen bireyler, hem çoğunluğun azınlık üzerinde

²²³ Tamer, s. 99

²²⁴ Doğan, s. 282

²²⁵ Yasin Aktay, “Amerika'da Sivil Toplum ve Dinin Temelleri”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 177

baskı kurmasına engel olmuşlar, hem de devletin iktidar alanını sınırlandırmışlardır. Bu açıdan, demokratikleşme modelinde devlete şekil veren sivil toplum olmuştur²²⁶.

Tocqueville, demokrasiler için sivil toplum düşüncesinin taşıdığı önemi ilk olarak açık şekilde ifade eden düşünürdür. Amerika Birleşik Devletleri'ni dönemin Avrupa devletleri ile karşılaştıran Tocqueville, ABD'nin sağlamış olduğu ekonomik ve siyasal başarıları bu ülkede sivil toplumun gelişmiş olmasına bağlamıştır²²⁷. Zira Tocqueville yaptığı incelemelerde Amerikan halkının karşılaştığı tüm sorunları vakıf ve dernekler kurarak çözdüğünü saptamış ve buradan hareketle aristokrasinin gelişmediği toplumlarda halkın kendi sorunlarını ancak sivil toplum kuruluşları ile çözebileceğini ve devlete bağımlılıktan kurtulabileceğini ileri sürmüştür. Bunun yanında, Tocqueville, devletin sivil toplum kuruluşlarını engellemesinin doğuracağı sorunları da tespit ederek, böyle bir durumda meydana gelecek sorunları da önceden tespit etmiştir. Ona göre, devlet şayet sivil toplum kuruluşlarını engellerse, vatandaşlar sorunlarını çözmek için bir araya gelemeyecek ve bu durum devlete bağımlılığın olağanüstü bir boyuta ulaşmasına sebep olacaktır²²⁸.

20. yüzyılın başından itibaren Avrupa'da gelişen bir takım siyasal olaylar sivil toplum kuruluşlarının yaygınlaşmasına ve gelişimine olumsuz etkileri de beraberinde getirmiştir. 20. yüzyılın başında Rusya'da yaşanan siyasi devrim ve sonrasında Avrupa'da gelişen savaş ortamı, baskıcı rejimlerin birçok ülkede ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. I. Dünya Savaşı sonrasında sosyalist ve faşist rejimlerde sivil topluma yaşama şansı verilmemiştir. Sivil toplum kuruluşları bu dönemde, yalnızca ABD'de faaliyet alanı bulabilmişlerdir²²⁹. ABD'de görünür olmaları, ülkenin yapısından kaynaklandığı gibi, Tocqueville'in fikirleri ile de yakından ilişkilidir.

ABD'de sivil toplum ile ilgilenen düşünürlerin başında JürgenHabermas gelmektedir. 1960'lı yıllarda sivil toplum ile ilgili görüşlerini yayınlayanHabermas, sivil toplumu önemli ölçüde kamusal alan olarak ele almıştır. Habermas'ın ele alışı sivil

²²⁶ Yüksel ve Sezgin, s. 6

²²⁷ Yıldızlı, s. 39

²²⁸ Murat Çizakça, "Sivil Toplum Kuruluşları - İslam Dünyası ve Demokrasi", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 173

²²⁹ Tuncel, s. 31-32

toplum, üçlü toplum modelinden birini oluşturmaktadır. Sivil toplumun bir alanını oluşturduğu bu üçlü toplum modelinin diğer iki alanını ise siyasal ve ekonomik alan oluşturmaktadır. Toplumu üç alana bölerek ele alan Habermas, sivil toplumu devlet ile toplum arasında yer alan kamusal alan olarak tanımlamıştır. Kamusal alanı da sanayisi gelişmiş ve sosyal devlet olarak örgütlenmiş burjuva toplumuna eş anlamlı olarak kullanan Habermas, kamusal alan kavramının geçirdiği dönüşümü, Kamusal alanın Yapısal Dönüşümü adlı yapıtında açıklamıştır²³⁰. Sivil toplum ile kamusal alan arasındaki ilişki Habermas'ın yapıtında görülse de bu iki kavram arasındaki ilişkiyi ele alan ilk düşünür John Locke olmuştur. Locke, sivil toplumu, özel aile alanının dışında gerçekleşen sosyal ve politik içerikli eylemlerin alanı olarak tanımlamıştır. Locke'un anlayışına göre, sivil toplumun gelişmesi özel alandan bağımsız, kamusal bir alanın gelişmesine bağlıdır²³¹.

Sivil toplumu, yurttaşların bir araya gelerek çeşitli kamusal gruplar oluşturmaları, devletin etki alanı ve ekonomi alanı dışında gönüllü olarak bir araya gelerek sosyal ilişkilerde ürettikleri yapılar ve oluşturdıkları iletişim yapıları olarak tanımlayan Habermas'a göre, sivil toplumda açıklık ve çoğulculuk esastır²³².

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı ülkeleri ve ABD'de hem iç politika hem de dış politika kararlarının alınması ve uygulanması sürecinde sivil toplum kuruluşları önemli rol oynamıştır. Özellikle, 1980-1984 yıllarında bireyselleşme akımına tepki olarak komüniteryen bir akım ön plana çıkmış ve bu akım, bireyci anlayışı eleştirip, aracı sivil toplum kuruluşlarını öne alan bir görüşü savunmuştur²³³.

1980'li yıllara kadar sadece ABD'de görünür olan sivil toplumun, 1980'li yıllarda, başta Polonya olmak üzere, Doğu Avrupa'daki sosyalist ülkelerde yeniden varlık göstermeye başladığı görülmektedir²³⁴. Bu bölgedeki sosyalist ülkelerde görülen ilk ciddi sivil toplum hareketi 1976 yılında Polonya'da kurulan İşçi Savunma Komitesi (KOR) oldu. KOR resmi politikadaki bozulma, yetersizlik, eşitsizlik ve keyfilik gibi

²³⁰ Erbaş Şahin, s. 36

²³¹ Çaha, Sivil Toplum, s. 19

²³² Doğan, s. 336

²³³ Tuncel, s. 32

²³⁴ Aslan, Demokrasi, s. 362

olumsuzluklardan dolayı halkı komünist partinin yönetimindeki devlete karşı hareketlendirdi. 1980'de İşçi Dayanışma Hareketine dönüşen KOR, Polonya'daki komünist rejimin yıkılmasında önemli rol oynadı²³⁵. Polonya'da ortaya çıkan İşçi Dayanışma Hareketi'nin diğer sosyalist ülkelerde de işçi sendikaları, dinî cemaatler, aydınlar ve halk kitlelerini cesaretlendirip sokaklara dökülmelerini sağlaması sonucunda, sosyalist rejimler kısa süre içinde yıkılarak, yerlerine çok partili demokratik sistemler kurulmaya başlandı²³⁶. Bu gelişme, ayrıca, sivil toplum kuruluşlarının siyasal yapıları değiştirebilecek potansiyel taşıdıklarının bir göstergesidir.

Batı dışında da Batılı anlamda olmasa da sivil toplumun görünür olduğu ülkeler bulunmaktadır. Türkiye gibi güçlü bir devlet geleneğine sahip olan Mısır ve İran bu anlamda dikkate değer iki ülke olarak karşımıza çıkmaktadır²³⁷.

“Mısır ve İran'da medrese ve cami çevreleri, mahalleler, çeşitli festivaller, düğün ve çeşitli törenler, sufi tekke ve zaviyeleri gibi örnekler ve hatta halkın bir araya gelebildiği neredeyse her yer, Batılı anlamda bir sivil toplum olarak karşımıza çıkmasa da, bireylerin bireylerle ve iktidarla ilişkisi içerisinde girdikleri canlı sivil toplumvari oluşumların yeşermesi için uygun ortamları oluşturmuştur.

Sivil toplumun ifade ettiği yaşam alanı ve pratikler Batı dışı toplumlarda da kendine özgü yapıları ile ortaya çıkmış ve serpilmişlerdir. Bu açıdan, sivil toplum kavramı her ne kadar Batı literatüründen çıkarılıp bilim camiasına sunulmuşsa da, Batı dışı toplumlarda da sivil toplum özelliği sergileyen pratiklere rastlamak mümkündür.

2.2.2. Türkiye'de Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi

Türkiye'deki sivil toplum deneyimi Batı'dan oldukça farklı bir seyir izlemiştir. Bu açıdan, Türkiye'deki sivil toplum deneyimi ele alınırken Batı'dakinden oldukça farklı bir yöntem kullanmak zaruri bir hal almaktadır. Türkiye'deki sivil toplum deneyimi daha çok çeşitli örgütlenmeler vasıtasıyla görünür olduğu için, sivil toplumun Türkiye'deki gelişimine değinmek bir noktada sivil toplum kuruluşlarının gelişimine

²³⁵ Çaha, Aşkın Devlet, s. 120

²³⁶ Ömer Çaha, Adem Çaylak, ve Hüseyin Tutar, TRA2 Bölgesi Sivil Toplum Kuruluşları Profili Araştırması, Ankara, Serhat Kalkınma Ajansı, 2013, s. 14

²³⁷ Kurtuluş Cengiz, Önder Küçükural, Uğraş Ural Tol, ve Bahattin Akşit., “Türkiye ve Orta Doğu'da Sivil Toplum Tartışmaları”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 239

değınmeyi zaruri kılmaktadır. Bu açıdan, Türkiye'deki sivil toplum kavramının ihtiva ettiğı anlamı ve tecrübeleri, kavramın Batı literatüründeki deneyiminden farklı olarak, Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları paralelinde ele almak daha anlamlı olacaktır. Ayrıca, Türkiye'de sivil toplumun tarihsel gelişimini ele alırken, cumhuriyet öncesi dönem ve cumhuriyet dönemi şeklinde sınıflandırmak da kavramın ele alınışını oldukça kolaylaştıracaktır.

2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sivil Toplum

Cumhuriyet öncesi dönemde, yani Osmanlı toplumunda sivil toplum Batıdaki gibi tarihsel, toplumsal ve felsefi bir içeriğe sahip olmamıştır. Osmanlı'daki sivil toplum deneyimi daha çok çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla şekillenmiştir²³⁸. Çaha'ya göre; çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla şekillenen bu sivil toplum deneyimi, devlete göbek bağıyla bağı kalmış ve devlet ile ilişkilerinde, devleti önceleyen bir yaklaşım sergilemiştir²³⁹.

Osmanlı'da sivil toplumvari kuruluşlara esnaf loncaları, ahi teşkilatı, tarikatlar, ulema, vakıflar, köy meclisleri, hattatlar ve ciltçiler örnek olarak verilebilir. Özellikle usta çırac ilişkisine dayalı ahilik teşkilatının şehirlere taşınarak esnaf loncalarını oluşturmaları sivil toplum konusunda atılan önemli bir adımdır²⁴⁰. Etnaf loncalarının doğuşuna kaynak teşkil eden Ahi örgütleri, bir yandan esnaf ve zanaatkarları örgütlerken, diğeryandan da esnaf ve zanaatkarların ahlaki ve dini değeryler konusunda eğitilmeleri konusunda önemli işlevler üstlenmişlerdir. İmparatorluk merkezine yakın olan loncalar, merkez tarafından sıkı bir denetime tabi tutulurken, merkezden uzaklaştıkça loncalar üzerindeki denetim daha seyrek bir hal almıştır. Osmanlı şehirlerinde örgütlenen loncalar, ülkenin ekonomik yaşamının en etkin unsurları olarak dikkat çekmişlerdir. Şehirlerdeki ekonomik ilişkilerin örgütlenmesi ve ekonomik ilişkileri yürüten esnaf ve zanaatkarların her türlü sorunun çözümünde aktif rol oynayan loncalar, siyasi yapının ulaşamadığı ve çözüm üretemediğı noktalarda devreye girerek üstlendikleri roller, sivil toplum unsurları olarak nitelendirilmelerinde etkili olmuştur²⁴¹.

²³⁸ Tuncel, s. 35

²³⁹ Çaha, Aşkın Devlet, s. 182

²⁴⁰ Yüksel ve Sezgin, s. 17

²⁴¹ Gönenç, s. 60-63

Bu açıdan, kimi kaynaklarda, mahalli esnafın bir araya gelerek oluşturduğu loncalar mahalli sivil girişimi temsil eden kurumlar arasında kabul edilirken²⁴², kimi kaynaklarda, loncaların, devletin ekonomi üzerinde vesayet kurması için oluşturulan kurumlar olduğu için, sivil toplum unsuru olarak kabul edilemeyeceği belirtilmektedir. Bu açıdan, esnaf loncalarının sivil toplum unsuru olarak kabul edilip edilmeyeceği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır²⁴³.

Osmanlı'da toplum ve devlet arasındaki boşluğu doldurma görevini üstlenen tarikatlar ve ulemanın oluşturduğu kurumsallaşmış dini örgütlenmeler de sivil toplum unsurlarına örnek olarak verilmektedir²⁴⁴. Özellikle VII. Yüzyıldan sonra kurumsallaşmaya başlayan tarikatlar Osmanlı toplumsal yaşamında önemli roller üstlenmişlerdir²⁴⁵. Buna karşın, modern sivil toplum kavramının temel unsurlarından bireysellik açısından tarikatların tartışmalı bir konuma sahip olduğu belirtilmelidir. Zira, cemaat yapısının bireysellikleri bastırması, tarikat üyesi bireylerin şeyhe ya da tarikat önderine itaat etmesi, özerk bireyi yok etmekte ve bu durum, sivil toplumun temelinde yer alan bireysel etkinliği öne çıkarma anlayışı açısından sorun teşkil etmektedir. Kısaca, tarikatların sivil toplum unsuru olarak kabul edilip edilmeyeceği de, tıpkı esnaf loncalarında olduğu gibi, tartışmalı bir mevzudur²⁴⁶.

Osmanlı toplumunda sivil toplum unsurları arasında önemli bir konuma sahip olan diğer bir kurum vakıf müessesesidir. *“Osmanlı toplumunda vakıflar, örgütlü sivil dayanışmanın bir unsuru olarak ekonomik ve kültürel alanlarda faaliyet göstermişlerdir. Osmanlı toplum yapısı içinde vakıfların özel bir öneme sahip olmalarının nedeni, diğer sivil toplum unsurlarına göre daha bağımsız bir yapıda olmalarına rağmen, onlara destek olma özelliğini taşımalarıdır”*²⁴⁷. Osmanlı'da vakıfların, dini hizmetlerden eğitime, sağlıktan spora, sosyal yardımdan sanata ve araştırmaya kadar toplumun değişik alanlarına yayıldığı ve değişik ihtiyaçları karşılamak için tesis edildikleri görülmektedir. O dönemde vakıfların, önemli bir

²⁴² Fatma Acun, “Osmanlı Şehirlerinde Devlet ve Sivil Toplum”, Sivil Toplum, 3 (10), 2005, s. 51

²⁴³ Yıldızlı, s. 55

²⁴⁴ Yüksel ve Sezgin, s. 17

²⁴⁵ Tuncel, s. 36

²⁴⁶ Yıldızlı, s. 54-55

²⁴⁷ Yüksel ve Sezgin, s. 17

ekonomik varlık olarak, hayır işlevlerinin yanında sosyoekonomik bir kuruluş niteliğini de kazandıkları görülmektedir. Fakat zamanla toplumsal yapıdaki bozulma ile birlikte vakıfların da işlevleri azalmaya başlamıştır²⁴⁸.

Osmanlı Devleti, pek çok kaynaktan Vakıf medeniyeti olarak nitelendirilmektedir. Bu nitelendirmenin temel sebebi Osmanlı toplumundaki zengin vakıf kültürüdür. İmparatorluğun ulaştığı toprakların genişliği ve bu toprakları kontrol altına alabilecek teknolojik yetersizlik vakıf kültürünün gelişmesine sebep olmuş ve vakıflar aracılığıyla, geniş toprak parçaları imparatorluğun kontrolünde yüzyıllar boyunca güven içinde idare edilmiştir²⁴⁹. Sivil toplum kuruluşu olarak vakıfların bu fonksiyonları yerine getirmesi, Osmanlı'daki sivil toplumvari yapıların siyasi erkin vesayeti altında varlık sürdürdüklerinin bir göstergesidir.

1800'lü yıllarda cemaat kültürü aşınmaya başlamış, bireyin toplumsal yaşamda daha fazla ön plana çıkmasına imkan sağlanmış ve bu durum beraberinde bireyselleşme ile seküler bir yaşam biçimini getirmiştir. Bu değişim ile birlikte, Osmanlı toplumunda bireysel anlamda ilk sivil girişimin de gerçekleştiği görülmektedir. 1847 yılında vatandaşların bireysel sorunlarını bir dilekçe ile hükümete iletmeleri bu durumun bir yansımasıdır. Bunun yanında, 1856 Kırım Savaşı sonrasında, Osmanlı'da sivil örgütlenmenin ilk örnekleri arasında sayılan derneklerin kurulması ve 1860'lı yıllarda sivil toplum kuruluşlarının fiili olarak görünür olmaya başlaması, cumhuriyet öncesi dönemdeki sivil toplum deneyimini yansıtmaktadır²⁵⁰. Bu sivil toplum deneyimleri, Osmanlı'da Batıdaki sivil toplum yapısına benzer örgütlenmelerin sosyal hayatta roller üstlendiklerini göstermektedir. Bu açıdan, 19. Yüzyıl boyunca devam eden modernleşme hareketlerinin sivil toplum üzerinde pozitif bir etki bıraktığı söylenebilir²⁵¹.

19. yüzyılda filizlenip yeşeren sivil toplum deneyimi, II. Meşrutiyet döneminde yoğunluğunu daha da artırmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanına kadar yaşanan sivil toplum

²⁴⁸ Bayhan, a.g.m., s. 10

²⁴⁹ Abdulkadir Buluş, "Sivil Toplum Kuruluşlarına Tarihsel Bir Örnek: Osmanlı Vakıfları", SÜİİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9 (16), 2009, s. 28

²⁵⁰ Tuncel, s. 36-37

²⁵¹ Yüksel ve Sezgin, s. 18

deneyimi kanuni bir dayanağa sahip olmadığı için istikrar sağlayamamıştır. 1909 yılında Kanun-i Esasi'de yapılan bir değişiklik ile Osmanlı yurttaşlarının toplanma hakkı anayasal güvenceye kavuşturulmuş ve dernek kurma konusunda belli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme, büyük ölçüde 1901 yılında çıkartılan Fransız Dernekler Kanunu'ndan izler taşımıştır²⁵². Dernekler Kanunu ile birlikte çok sayıda dernek kurulmuş ve 1920 yılına gelindiğinde sadece kadınların kurmuş olduğu 40 kadar dernek ortaya çıkmıştır. Dernekler Kanunu, dernekler dışında sendikacılık faaliyetlerine de olanak sağlamış, II. Meşrutiyet döneminde sendikal hareketler de boy göstermeye başlamıştır. Bu gelişmelerden sonra, 1925 tarihli Tahrir-i Sükun Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile 1938 sayılı İş Kanunu sendikacılık faaliyetlerini sekteye uğratmış ve sendikal hareketlerin yeniden ortaya çıkması 1946 yılına kadar beklemek durumunda kalmıştır²⁵³.

Osmanlı'nın toplumsal yapısında sivil toplumun belirgin olarak ortaya çıktığı II. Meşrutiyet döneminde yaşanan bir takım gelişmeler dikkat çekicidir. Çaha, bu gelişmeleri ele alırken aslında Osmanlı'daki sivil toplum ve siyasal düzlem arasındaki ilişkiyi de resmetmektedir²⁵⁴:

“Osmanlı'nın toplumsal haritasına baktığımızda sivil topluma zemin sunacak bir topografyasıyla karşılaşırız. Özellikle İkinci Meşrutiyet döneminde bu topografya dikkat çeken biçimde belirginleşmiştir. Toplumun en ince titreşim noktalarına kadar yayılan medrese ve Ulema, farklı dinlere dayalı gelişen millet sistemi, taşra eşrafının yerel değerleriyle pekişerek kurumlaşan lonca türü örgütlenmeler ve nihayetinde son dönemlere gelince kendi bölgelerinde ‘sikkersiz sultan’ olarak nitelendirilecek kadar güçlenen ‘Ayan’ gibi unsurlar Osmanlı'nın geleneksel sivil toplum unsurlarını oluşturmaktaydı”.

Sivil toplumdan beklenen en önemli işlev devlet üzerinden frenleyici bir güç olarak kendisini hissettirmesi ve bir denetim mekanizması işlevi görmesidir. Oysa Osmanlı'daki sivil toplum deneyimi bu işlevlerden uzak kalmıştır.

²⁵² Tuncel, s. 38

²⁵³ Çaha, Aşkın Devlet, s. 200-201

²⁵⁴ Çaha, Aşkın Devlet, s. 182

2.2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplum

Cumhuriyetin ilanından önce, Osmanlı'nın yaşadığı bir takım deneyimler cumhuriyet döneminde sivil toplum açısından önemli avantajlar sağlamıştır. Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı toplumu, sanayileşme ve modernleşme çabaları sonucu yeni toplumsal kesimlerle tanışarak sivil toplum unsurlarının gelişimi için uygun ortamın doğmasına imkan tanımıştır. Osmanlı'nın son dönemlerinde, özellikle sanayileşme ve modernleşme çabaları ile birlikte ortaya çıkan unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür: İdeolojik alanda Marksistler, liberaller, milliyetçiler ve İslamcılar; etnik alanda Ermeniler, Araplar, Rumlar, Kürtler; siyasal alanda çok sayıda siyasal parti; ekonomik alanda yeni yetme yerli ve yabancı girişimciler; sosyolojik alanda sendikalar, kadın grupları ve masonlar. Bu unsurlar, bir asırlık modernleşme çabaları sonucu ortaya çıkıp gelişen unsurlardır²⁵⁵. Osmanlı'dan devralınan bu mirasa karşın, *“Cumhuriyet döneminde tek partili sistemin kurulmasıyla birlikte gerek geleneksel, gerekse modern sivil toplum unsurları büyük ölçüde yer altına çekilmek zorunda kalmıştır”*²⁵⁶. Çünkü, Cumhuriyeti kuran kadrolar muhalif en ufak bir sese dahi tahammül edememiş ve dolayısıyla siyasal yapı dışında ortaya çıkan her türlü oluşumu (bunlara sivil toplum yapıları dahil) bastırma gereği duymuşlardı.

Osmanlı toplumunda sivil toplum rolü üstlenen vakıfların Cumhuriyet dönemindeki konumu da, bu dönem ki sivil toplum anlayışı hakkında fikir verebilir. Gerek Tanzimat sonrası Osmanlı döneminde, gerekse Cumhuriyet'in ilk otuz kırk yılında Osmanlı'daki vakıf sisteminin yıkıldığı, vakıfların mal varlıklarının talan edildiği tarihi bir realitedir²⁵⁷. Bu açıdan Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı sivil toplum geleneğini sürdürmediği ifade edilebilir. Çaha, bu durumu şu şekilde izah etmektedir²⁵⁸:

“Cumhuriyet Türkiye'si, Osmanlı'dan devraldığı miraslardan birine sıkı sıkıya sarılırken, sivil toplum açısından önemli olan diğer mirası bir kenara bıraktı. Sahiplendiği miras, Alman ve Fransız paradigmasıyla buluşan Osmanlı patrimonyal devlet geleneğiydi. Bir kenara bıraktığı miras ise Osmanlı sivil

²⁵⁵ Çaha, Aşkın Devlet, s. 183-184

²⁵⁶ Çaha vd., s. 18

²⁵⁷ Çizakça, a.g.m., s. 172

²⁵⁸ Çaha, Aşkın Devlet, s. 187-188

toplumunu barındıran toplumsal yapıydı. Devlet eliti, geleneksel grupların hepsini bertaraf etmiş, siyasal yaşam içindeki direnç noktalarını kırarak etkinliklerini zayıflatmış, giderek güçlenen devleti zayıf, sönük ve cılız bir toplumla karşı karşıya bırakmıştır. Osmanlı'daki geleneksel sosyal gruplar, yerlerini siyasal iktidarı paylaşan asker, bürokrat ve aydın kesime bırakmıştır. Bu üç kesim de on dokuzuncu yüzyıl boyunca sivil toplum içinde gelişmek yerine, bizzatihi politik toplum içinde gelişmiş ve bu alanda bir güç odağı haline gelmişti”.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasasında işçilere sendikalaşma hakkı tanınmış olsa da pratikte bunun karşılığı olmamıştır. Aynı şekilde, 1924 Anayasasının 70. ve 79. Maddeleriyle toplantı ve dernek haklarına yer verilmişse de hükümete dernekler üzerinde sıkı bir denetim yetkisi tanındığı için derneklerin etkinliği 1938 yılına kadar sönük kalmıştır²⁵⁹. 1923-1950 yılları arasında varlık gösteren tek dernek, CHP'nin ilkelerini yaymak ile görevli Halk Evleri olmuştur. Cumhuriyet öncesi dönemde varlığını sürdürerek gelen, Türk Ocakları, Türk Kadın Birliği, Mason Derneği gibi dernekler kapatılarak kaynakları ve insani güçleri Halk Evlerine devredilmiştir. Tek dernek olarak kalan Halk Evleri'nin 1950 yılına kadar ülke çapında 478 adet Halk Evi ve şube olarak köylerde faaliyet gösteren 4322 adet Halk Odası bulunmaktaydı²⁶⁰. Bunun yanında, 17 Ekim 1946'da İnsan Hakları Derneği kurularak Fevzi Çakmak bu derneğin azalığı ve müteşebbis heyeti başkanlığına getirilmiştir. 1947 yılına gelindiğinde sendikalara kısıtlı da olsa örgütlenme hakkı verildiği görülmektedir²⁶¹. Bu gelişmeler, Cumhuriyet döneminde sivil toplum deneyiminin en olumsuz dönemini 1923-1950 yılları arasındaki tek parti sürecinde yaşadığını göstermektedir²⁶². Zira sivil toplum alanında faaliyet gösteren yapıların CHP ile organik bağının olması temel koşul olarak kabul edilmiş, farklı fraksiyonlara yaşam alanı tanınmamıştır. CHP'nin tek parti iktidarının sona erdiği 1950 yılından sonra sivil toplum alanında gözle görülür canlanma yaşanmıştır.

Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılından sonra dernek sayısında büyük artış yaşanmıştır. Öyle ki 1938 yılında ülke genelinde sadece 205 dernek varken, 1950-1960 yılları arasında dernek sayısı 18.958'e çıkmıştır. Bunun yanında, 1950'den itibaren

²⁵⁹ Tuncel, s. 45

²⁶⁰ Çaha, Aşkın Devlet, s. 201

²⁶¹ Tuncel, s. 49

²⁶² Yüksel ve Sezgin, s. 19

sendikaların kendi aralarında birlik, federasyon gibi üst düzey örgütlenme yoluna gittiği görülmektedir²⁶³. Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte, önceki dönemin sivil toplum üzerindeki baskıcı yapısı önemli oranda kırılmış olsa da, zamanla Demokrat Parti de farklı görüşler üzerinde baskı kurmaya başlamıştır. Örneğin, 1952 yılında kurulan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (Türk-İş) uluslar arası bir işçi örgütüne katılma talebi, Demokrat Parti hükümeti tarafından defalarca reddedilmiştir. Bu örnek göstermektedir ki, tek parti iktidarından sonra görece özgür bir ortam bulan sivil toplum, dönemin siyasi yapısının sınırlandırmalarına maruz kalmıştır²⁶⁴. Aşağıdaki ifadeler Demokrat Parti'nin iktidarda kaldığı süre içerisinde nasıl bir yönetim anlayışına doğru evirildiğini göstermektedir²⁶⁵:

“DP, muhalefeti devlet idaresini engelleyen bir düşman olarak nitelendirerek, yasal ve idari önlemlerle, parlamento içinden ve dışından yükselen muhalefet odaklarını (siyasal partiler, üniversite, basın, sendikalar vb.) susturma yoluna gitmiştir. Özellikle 6-7 Eylül (1955) olaylarından sonra, ordudan yardım istenerek sıkıyönetimin ilan edilmesinden sonra, basına yeni yasaklar ve sınırlamalar getirilmiş, üniversitelerin özerklikleri ortadan kaldırılmış, üniversite öğretim üyelerinin siyasi kuruluşlarda görev almaları, siyasi yayın ve beyanda bulunmaları yasaklanmış, adli ve akademik güvenceler ortadan kaldırılarak, yargıç güvenceleri ve bağımsızlığı yıpratılmış, muhalefet partilerinin radyoda konuşma hakkı sınırlandırılmıştır. Her türlü muhalefeti izlemek ve cezalandırmak üzere Tahkikat Komisyonları kurulmuştur. İşçilere grev hakkı verilmediği gibi, bazı sendika birlikleri, gazete ve partiler kapatılmış, muhalif partilere oy veren beldeler cezalandırılmış, ilk etapta sınırlandırılan parti faaliyetleri sonradan tümüyle yasaklanmıştır. İfade edildiği üzere iktidarın tutumu gittikçe sertleşmiştir”.

Bu durum, Türkiye'de hangi görüşten olursa olsun siyasi yapının, sivil topluma müdahale ettiğini ve sivil topluma sınır çizdiğini göstermektedir. Sağ veya sol, liberal veya muhafazakar, hangi görüşe sahip olursa olsun, siyasi yapıyı elinde bulunduran kadrolar, sivil topluma kendi dünya görüşlerine göre şekil verme uğraşında olmuşlardır. Bu durum, 1950'de iktidara gelen Demokrat Parti'de de görülmektedir. Her ne kadar Demokrat Parti'nin iktidara gelişi, sivil toplum alanında görece özgür bir ortam oluşturmuşsa da,

²⁶³ Yıldızlı, s. 64-65

²⁶⁴ Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası; Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II, İstanbul, TÜSEV Yayınları, 2011, s.56 (Rapor)

²⁶⁵ Yıldızlı, s. 65

zamanla bu özgürlük yerini baskı ortamına bırakmış ve 1960 yılında darbe ile sonuçlanmıştır. Yüksel ve Sezgin, Demokrat Parti iktidarının akıbetinin darbe ile sonuçlanmasını şu ifadeler ile dile getirmektedirler²⁶⁶:

“1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte, önceki dönemin baskı altında tuttuğu basın, sendikalar, dini örgütler gibi sivil toplum unsurları tekrar gündeme gelmiştir. Toplumsal yapıda sivil unsurların gündeme gelmesi, siyasal yapıda çok sayıda partinin kurulması ve ekonomik yapıda da dışa açık bir modelin benimsenmesi ile birleşince bu dönemde, Demokrat Parti ve onun dayandığı, geniş toplum kesimlerinin, Cumhuriyet Halk Parti'si tarafında konumlanan asker ve bürokratik elit kesime karşı ezici bir üstünlük sağladığını söylemek mümkündür. Ancak zaman içinde, Demokrat Parti ile Cumhuriyet Halk Partisi arasında yaşanan siyasal rejim tartışmalarının yol açtığı gergin ortam, birbirine muhalif olan toplum kesimlerine de yansımış ve nihayetinde 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi gerçekleşmiştir”.

1960 yılında gerçekleşen Askeri Darbeden sonra 1961 yılında yeni bir anayasa hazırlandı ve bu anayasada sivil toplum alanının genişlemesi için gerekli düzenlemeler yapıldı²⁶⁷. 1961 Anayasasında yer alan düzenlemeler ile birlikte sendikalara grev hakkı tanındı, sosyalistlerin siyasal parti kurmalarına ve toplumsal konularda eleştiriler yapmalarına imkan sağlandı. Ayrıca, sol örgütlenmelere karşı komünizmle mücadele adı altında oluşturulan derneklerin sayısında önceki döneme oranla on beş kat artış yaşandı²⁶⁸. Yine, bu dönemde, sendikalaşma ve dernekleşme oranlarının arttığı, köylü ve kentli sınıfların toplumsal hareketler içinde yer aldığı, yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme ile birlikte yeni kentli kitlelerin örgütlenme taleplerinde artış yaşandığı ve sivil toplum alanının bir ölçüde de olsa tabandan gelişmeye başladığı görülmektedir²⁶⁹.

Anayasası ile sosyal ve siyasal özgürlüklerin hukuksal çerçevesinin geniş tutulması sonucu katılımcı ve çoğulcu bir demokrasi kültürünün oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde, vatandaşların sivil veya siyasal örgütlenmelerde aktif bir şekilde yer alarak etkin bir katılım örneği ortaya koydukları görülmektedir. Öyle ki, 1960'da 18.958 olan dernek sayısı 1970'de 42.170'e yükselmiştir. Yine 1960'da 282.962 olan sendikalı

²⁶⁶ Yüksel ve Sezgin, s. 20-21

²⁶⁷ Yüksel ve Sezgin, s. 21

²⁶⁸ Tuncel, s. 51- 52

²⁶⁹ TÜSEV, Rapor, s. 56-57

işçi sayısının 1971'de 1.200.000'e ulaştığı görülmektedir²⁷⁰. Sivil toplum alanındaki gözle görülür bu gelişme, 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu düzenlemelerden kaynaklanmıştır.

1961 Anayasasının sivil toplum alanına yönelik bu olumlu etkisine karşın, 1971 muhtırası, başta dernekler olmak üzere, tüm sivil toplum kuruluşlarını siyasal alandaki düşünce ayrımlarının ve çatışmaların sorumlusu olarak gördüğünden, sivil toplum alanını baskı altına almıştır²⁷¹. Bu baskının temel sebebi, topluma karşı devleti önceleyen askeri elitlerin zihin dünyasındaki devlet tasavvurudur. Türkiye'de her on yılda bir darbe yapan bu zihniyet ile birlikte, devlet-temelli ve devlet-merkezli modernleşme süreci gerçekleştirilmek istenmiş ve ülkede sivil toplumun tabandan gelişimine izin verilmemiştir²⁷².

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak 1950-1980 arası dönemde sivil toplumun gelişimine zemin oluşturan (kimi dönem yaşanan kırılmalar olsa da) önemli gelişmelerin yaşandığı söylenebilir. Fakat siyasal yaşamın gerçek aktörleri sivil toplum grupları olmamıştır. Siyasal yaşamın gerçek anlamda aktörleri devlet eliyle seçilen elitler olmuştur²⁷³. Bu elitler, kimi zaman seçim ile başa gelen siyasi elitler olurken, kimi zaman da darbe ile gelen askeri elitler olmuştur.

Özcan, Türkiye'de sivil toplum kavramının Batıdaki içeriğine yakın anlamda 1980'li yıllarda kullanılmaya başlandığını belirtmektedir²⁷⁴. 1980'li yıllardan sonra Batılı anlamda kullanılmaya başlanan sivil toplum kavramının sosyal bilim literatüründe sıklıkla karşılaşılan bir kavram olmaya başladığı görülmektedir. sivil toplum kavramının Türkiye'de sıklıkla kullanılmaya başlanmasının iç ve dış bir takım faktörleri etkisinde gerçekleşmeye bağladığı görülmektedir. İç faktörler olarak devletin küçülmesi ve liberalleşme politikaları, ekonomide özelleştirme, yerel yönetimlere yetki aktarımı, farklı sosyal hareketlerin ortaya çıkması, sistemi tümüyle dönüştürmeye çalışan ideolojik grupların tasfiye edilmesi, düşünce, inanç ve girişim özgürlüğünü savunan

²⁷⁰ Yıldızlı, s. 67

²⁷¹ Yüksel ve Sezgin, s. 21

²⁷² TÜSEV, Rapor, s. 57

²⁷³ Çaha, Aşkın Devlet, s. 229

²⁷⁴ Özcan, s. 12

düşüncelerin aydınlar arasında yaygınlaşması ve bu düşünceleri savunan aydınların üniversitelerde ve medyada boy göstermesi; dış faktörler olarak Soğuk Savaş döneminin sona ermesi, küreselleşme ve bilgi toplumunun gelişimi, ülkenin her yönüyle dış dünyaya açılması ve Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği gibi faktörleri sayılabilmektedir²⁷⁵.

1980'li yıllarda başlayıp devam eden dönemde de sürdürülen Batılı anlamdaki sivil toplum kavramına yönelik ilgi farklı fraksiyonlar tarafından ortaya konulmuştur. Cengiz vd. bu dönemde sivil toplum kavramının sol sivil toplumculuk ve sağ sivil toplumculuk şeklinde iki ayrı fraksiyon tarafından gündeme taşındığını belirtmektedirler. Bunun yanında, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları ilişkisi de ayrı bir tartışma alanı olarak ortaya çıkmıştır. Sol çizgide yer alan Murat Belge, Asaf Savaş Akat ve Aydın Köymen gibi isimler Saçak ve Yeni Gündem dergilerinde sivil toplum kavramını sol düşünce camiası içerisinde tartışmaya açtılar. Bu isimler, sivil toplum kavramını Gramsci'den hareketle tartışmaya açıp, sivil toplum ve sosyalizm ilişkisini temel tema olarak işlemeye giriştiler. O dönem, sağ sivil toplumculuk ise üç ayrı alanda varlık buldu. İlki Taha Akyol'un başını çektiği muhafazakar liberal sivil toplum yaklaşımı, ikincisi Ali Bulaç ile birlikte özellikle Birikim Dergisinde tartışmaya açılan Medine Vesikası tartışmaları ekseninde şekil alan sivil toplum yaklaşımı, üçüncüsü ise neo-liberalizmin gelişmeye başlaması ile birlikte, hakim sivil toplum söylemi haline gelen liberal sivil toplum yaklaşımıdır²⁷⁶.

1980 sonrası dönemde sivil topluma yönelik entelektüel camiada gözle görülür canlanma olsa da yasal bir takım engeller kavramın hak ettiği konuma ulaşmasının önündeki en büyük engel olmuştur. Özellikle, 1982 Anayasası sivil toplum kuruluşlarının etki alanını oldukça sınırlandırmış, sivil toplum görünümlü bir takım kuruluşları da kamu kuruluşu hüviyetine sokmuştur. Özellikle yarı resmi bir statüde bulunan Mimarlar ve Mühendisler Odası, Barolar, Tabip Odaları vb. kuruluşların kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşları şeklinde nitelendirilmesi, bu örgütlenmelerin sisteme entegre edilmesini ve işlevlerinin azalmasını sağlamıştır²⁷⁷. Bu gelişmeler, 1982

²⁷⁵ Çaha vd., s. 19

²⁷⁶ Cengiz vd., a.g.m., s. 233-234

²⁷⁷ Tuncel, s. 55

Anayasası'nın sivil toplum üzerindeki kısıtlamalarını göstermektedir. 1982 Anayasası'nın sivil toplum üzerindeki kısıtlamaları aşağıda yer alan satırlarda da tüm çıplaklığıyla gözler önüne serilmektedir²⁷⁸:

“1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'nın yurttaşlara sağladığı hak ve özgürlükler konusunda sayısız sınırlamaya gidilmiş; devletin yurttaş karşısındaki sınırlayıcı gücü artırılmış; dernek çalışmaları, sendikal etkinlikler ve hatta siyasi parti örgütlenmeleri sıkı denetim ve kontrol mekanizmalarına tabi olmuştur. 1983 yılında yürürlüğe giren yeni Dernekler Yasası da bu rejimin yasakçı ve vesayetçi ideolojisinin devamını yansıtmıştır. Bu kapsamda pek çok devlet memurunun derneklere üyelik hakları kısıtlanmış; devlete derneklerin çalışmalarını kontrol etme ve durdurma yetkileri verilmiştir. 1983 seçimleri ile biçimsel olarak demokrasiye geçilse de, 1982 Anayasası'nın yarattığı kısıtlayıcı ortamda sivil toplum örgütlenmelerinin yeniden canlanması oldukça uzun zaman almıştır”.

Uzun bir zaman baskı altında kalan ve herhangi bir gelişme kaydedemeyen sivil toplum 1980'li yılların ikinci yarısında yeniden gelişme kaydetmeye başlamıştır. Sivil toplum kavramının bu dönem yeniden gelişme kaydetmesi ve dönemin önemli referans kavramı haline gelmesi küresel ölçekte yaşanan ekonomik, siyasal ve toplumsal değişim ve dönüşümlerden kaynaklanmaktadır²⁷⁹. Özellikle 1980'lerden itibaren Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nde yaşanan gelişmeler, Batı ve Latin Avrupa'daki askeri yönetimlerin yerini demokratik yönetimlere bırakması, tüm dünyada sivil toplum kavramına yönelimi tetiklemiştir²⁸⁰. Dünya genelindeki bu yönelim Türkiye'ye de 1980'li yılların ikinci yarısında yansımış ve 1990'lı yıllarda yukarı yönlü ivme kazanmıştır.

1992 yılında Rio Konferansından sonra gerçekleştirilen Habitat Konferansları ile sivil topluma yönelik başlayan ilgi, 1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat II Konferansı sonrasında artan Yerel Gündem 21 etkinlikleri ile devam etmiştir²⁸¹. Habitat II Konferansında sivil toplum kuruluşları arasında kurulan iletişim ağı ile birlikte sivil toplum kavramı devlet dışı bir alanda konumlanmaya başlanmıştır. Bunun yanında,

²⁷⁸ TÜSEV, Rapor, s. 57

²⁷⁹ Yüksel ve Sezgin, s. 22

²⁸⁰ Gülgün Erdoğan Tosun, “Türkiye'de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi ve Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engeller”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 134

²⁸¹ A.e.

1995 yılında dernek kurma özgürlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 33. Maddesinde yapılan değişiklik de sivil toplum alanında yaşanan gelişmeler arasında sayılabilir²⁸².

2000'li yıllara doğru gelinirken sivil toplumun toplumsal alanda daha fazla görünür olmaya başladığı görülmektedir. Özellikle, 1999 yılında yaşanan Marmara ve Kaynaşlı depremlerinde sivil toplum kuruluşlarının aldığı önemli rol, sivil toplumun ön plana çıkmasında etkili olmuştur. Yüksel ve Sezgin'e göre, *“1999 yılında yaşanan Marmara Depremi ve onu izleyen Kaynaşlı Depremi, yirmi bine yakın insanın ölümüne sebep olmuş ve bölgeyi büyük yıkıntıya uğratmıştır. Bu felaket karşısında, STK'lar halktan gönüllülük ve bağışlar açısından büyük destek sağlamış ve acil toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında devletten daha etkin olduklarını ortaya koymuşlardır”*²⁸³. Yaşanan bu depremler sonucunda meydana gelen doğal afetlerde, sivil toplumun üstlendiği rol, hem arama ve kurtarma çalışmaları, hem de insani yardımlar temelinde, sivil topluma karşı, toplumda ilgi ve güveni artırmıştır. Bununla birlikte, sadece devlete dayalı bir modernleşme ve kalkınma anlayışının, toplumsal sorunlara karşı etkili çözüm üretmede yeterli olamayacağını göstermiştir²⁸⁴.

Yaşanan bu afet durumu, sivil toplum kuruluşlarının üstlendikleri rollerden dolayı ön plana çıkmalarında önemli etkiye sahip olmuşsa da, sivil topluma ilişkin bu dönem yaşanan tek gelişme bu değildir. Özellikle, 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi, Türkiye'deki sivil toplum alanının gelişiminde önemli etkiye sahip olmuştur. Helsinki Zirvesi'nin yanı sıra 2002 yılında ki Kopenhag Zirvesi'nde bu anlamda zikredilmesi gereken gelişmelerden birisidir. Kopenhag Kriterleri, özellikle sivil toplum bağlamında, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir²⁸⁵.

Kopenhag Zirvesi ile birlikte Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkileri ilerledikçe, hükümet yasal ve yapısal bir takım değişiklikler yapmak zorunda kalmış ve bu değişiklikler ile birlikte sivil toplum alanında da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sivil toplum alanında yaşanan gelişmeler, önemli ölçüde Türkiye-AB ilişkilerinden

²⁸² Yüksel ve Sezgin, s. 23

²⁸³ Yüksel ve Sezgin, s. 23

²⁸⁴ TÜSEV, Rapor, s. 58

²⁸⁵ Yüksel ve Sezgin, s. 23-24

kaynaklanmaktadır. Özellikle Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) yaptırdığı araştırmalarda bu durum ortaya çıkmaktadır. TÜSEV'in 2006 yılında yaptırdığı bir araştırmaya göre, Avrupa Birliği üyelik sürecinin Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları üzerinde büyük ölçüde olumlu etkisi olduğunu ortaya koymuştur. Yine TÜSEV'in 2008 yılında yaptırdığı bir başka araştırmaya göre, sivil toplum kuruluşlarının Avrupa Birliği sürecini, temel hak ve özgürlükler, STK fonları ve STK'lar arası işbirliği gibi açılardan bir hayat iksiri olarak gördüklerini ortaya koymuştur²⁸⁶. Sonraki sayfalarda Bir Sivil Toplum Kuruluşu Olarak Dernekler bölümünde verilecek bir takım istatistiksel bilgiler, Türkiye'de sivil toplum alanında yaşanan gelişmelerin niceliksel boyutunu ortaya koyacaktır. Niceliksel artışa karşın, gerçek anlamda sivil toplumun niteliksel olarak geldiği noktanın farklı tartışmalara zemin hazırladığını da belirtmek gerekir.

2.3. Sivil Toplumun Temel Özellikleri

Sivil toplumun bir takım özelliklerinden bahsetmek mümkündür. Pek çok kaynakta sivil toplumun temel özelliklerinden bahsedilmektedir. Doğan, sivil toplumun özelliklerini, sivil toplum kuruluşları özelinde ele alarak, altı maddede toplamaktadır²⁸⁷:

1. Genel olarak kamusal alandaki tüm bireylerin katılımına açık kuruluşlar, dernekler, sivil oluşumlar gibi yurttaşların gönüllü katılımı ile oluşan birliktelikler.
2. Sivil toplum kuruluşlarının özerkliği. Bu bağlamda bu kuruluşların siyasal iktidar karşısında bağımsız olmaları, bu kuruluşlara yasak uygulanmaması ve bu kuruluşların devlet mekanizması tarafından yönlendirilmemesi.
3. Sivil toplum kuruluşlarının tek renkli olmaması, bu kuruluşların heterojen yapıda olmaları.
4. Sivil toplum kuruluşları yasal kurumlardır. Bu sebepten dolayı, bu kuruluşların kendi iç ilişkilerinde insan haklarına saygı, kurumsal düzeyde garanti altındadır.
5. Sivil toplum kuruluşlarında üyeler arasında sivil davranış ruhu egemendir. Bu nedenle sivil toplum kuruluşu üyeleri kendi aralarında karşılıklı hoşgörü ve dayanışma ile hareket ederler. Bu kurumlar aynı zamanda kendilerini kendi

²⁸⁶ Fatih Akçeşme, "Sivil Toplum ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Yeri", Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 2 (4), 2013, s. 216-217

²⁸⁷ Doğan, s. 346-347

denetim mekanizmaları ile kontrol ederler. Bu denetimi yaparken dıştan gelen bir baskı ile karşı karşıya kalmazlar.

6. Sivil toplum kuruluşları aynı zamanda hayalci bir potansiyeli bünyesinde barındırır. Bu kuruluşlar spontane oluşmuşlardır. Sivil toplum kuruluşları arasında aynı zamanda bir gerilim ilişkisi de mevcuttur.

Sivil toplumun temel özelliklerini ele alan Tosun ise bu özellikleri on madde halinde ifade etmektedir²⁸⁸:

1. Devlet iktidarını kontrol eder.
2. Katılım düzeyini yükseltir.
3. Demokratik tutumları geliştirir.
4. Kutuplaşmaları yumuşatır.
5. Yeni siyasal liderlerin yetiştirilmesi ve geliştirilmesi açısından önemli bir rol oynar.
6. Siyasal partilerin demokratikleştirilmesini sağlar.
7. Bilgiyi toplumun geniş kesimlerine yayar.
8. Yeni fikirlerin geliştirilerek yayılmasını sağlar.
9. Siyasal sistemin halka karşı sorumluluğunu artırır.
10. Siyasal katılmayı seçimlerin ötesine taşır; bu açıdan demokratik siyasal kültürün edinildiği bir okul görünümü kazanır.

2.4. Sivil Toplum Kuruluşları

Kelime anlamı itibariyle sivil toplum kuruluşları (STK), “toplum yararına çalışan ve bu yönde kamuoyu oluşturan, kâr amacı gütmeyen, sorunların çözümüne katkı sağlayarak çoğulculuk ve katılımcılık kültürü geliştiren, demokratik işleyişe sahip, bürokratik donanımdan yoksun ve gönüllü bir araya gelen bireylerden oluşan örgütlenmelerdir”²⁸⁹. Keyman'a göre, “Devlet denetiminin dışında gönüllü örgütlerin kurmuş olduğu, ama bir anlamda, siyasi yapıları belli sorunları çözmek için

²⁸⁸ Akt., Yıldırım, a.g.m., s. 229

²⁸⁹ Faruk Kocacık, Toplumbilim Ders Notları, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 189

yönlendirme amacı güden örgütlere sivil toplum örgütleri diyoruz”²⁹⁰. Bunun yanında, sivil toplum kuruluşlarının, faaliyet gösterdikleri toplumdaki siyasal, sosyal ve ekonomik değişimlere öncülük edip, temsil ettikleri toplumsal kesimlerin sorunlarını ve taleplerini dile getirerek yönetim mekanizmalarını etkileme gücüne sahip dinamik yapılar olarak da değerlendirildikleri ifade edilmelidir²⁹¹.

Emile Durkheim'e göre sivil toplum kuruluşları modern kapitalist toplumlarda toplumsal dayanışmanın oluşumunun temelinde yer almaktadır. Bu tür kuruluşlar, birey ile devlet arasındaki arabulucu rollerinden dolayı grup çatışmalarının düzeltilmesinde rol alabilirler. Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşları elde ettikleri kolektif güç sayesinde baskı kurma gücüne sahip, siyasal gelişmenin önemli aktörleri olarak kabul edilmektedirler. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşları, siyasal yenilikleri ortaya çıkarmada, talepleri duyurmada ve demokrasiyi kuvvetlendirmede önemli etkiye sahiptirler²⁹².

Sivil toplum kuruluşları, yurttaşların ortak bakış, ortak çıkar, ortak duyarlılık, ortak talep gibi temeller üzerinde gönüllü olarak bir araya gelmesi olarak da tanımlanmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları, devletin hukuki, ticari, idari ve kültürel organlarının dışında kalan alanında meydana getirdikleri dernek, vakıf, sivil girişim, platform, ilişki ağı ve benzerlerinden oluşan yapıları ve etkinlikleri kapsamaktadır. Bu kuruluşlar, kimi yerlerde üçüncü sektör kimi yerlerde de Hükümet Dışı Kuruluşlar, İngilizce ifade ile Non-Governmental Organizations (NGO) olarak da adlandırılmaktadırlar²⁹³.

Sivil toplum kuruluşlarının, Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesinde de, NGO yani hükümet dışı kuruluşlar şeklinde kayıt altına alındığı görülmektedir. Fakat bu söylemdeki “hükümet dışı”, yanlışlıkla “hükümet karşıtı” olarak algılandığı için,

²⁹⁰ Fuat Keyman, “Türkiye’de ve Avrupa’da Sivil Toplum”, http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_3.pdf, 2004, s.23, Erişim Tarihi: 14.05.2019

²⁹¹ Maide Gök, Toplumsal Kalkınmanın ve Sosyal Sermayenin Bilinmeyen Aktörleri: Kadın Odaklı Sivil Toplum Kuruluşları, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2014, s. 81.

²⁹² Gök, s. 82

²⁹³ Emine Akçadağ, “Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, <http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/siviltoplumkuruluslari.pdf>, 2000, s. 1, Erişim Tarihi: 14.05.2019

ABD'de sivil toplum kuruluşları için PVO (Private Volunteer Organisation) yani, özel gönüllü kuruluşlar ifadesi kullanılmaktadır. Kimi yerlerde, kar amaçsız gönüllü kuruluşlar, üçüncü sektör şeklinde de adlandırıldıkları görülmektedir²⁹⁴. Amerika Birleşik Devletleri'nde özel gönüllü kuruluşlar olarak nitelendirilen sivil toplum kuruluşları, İngiltere'de Voluntary Organisation (Gönüllü Kuruluş), bazı ülkelerde gönüllü kalkınma kuruluşları, bazı ülkelerde de yurttaş örgütleri şeklinde adlandırılmaktadır. Farklı adlandırmalara maruz kalmış olsalar da bu kavramların özünde, gönüllülük ve yurttaş temel alan bir yapı bulunmaktadır²⁹⁵.

Üçüncü sektör, hükümet dışı kuruluşlar, kar amaçsız gönüllü kuruluşlar, özel gönüllü kuruluşlar, gönüllü kalkınma kuruluşları, yurttaş örgütleri, sivil toplum örgütleri gibi adlarla anılan sivil toplum kuruluşlarının, sivil toplum alanı içinde yer alan kuruluşlar olarak kabul edilmeleri konusunda görüş birliği vardır. Sivil toplum kuruluşlarına dair yapılan tanımlarda görülen ortak özellik bu kuruluşların devletin, siyasal alanın dışında yer alması gerektiğidir²⁹⁶. Modern dünyanın siyasi pratiği içinde hükümet dışı kuruluşlar olarak ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının iki boyutu söz konusudur. Birincisi hükümet dışı kuruluşlar olmaları. İkincisi ise bir örgüt yapısına sahip olmalarıdır. Dünyada sivil toplum örgütü denince akla bu türden gruplar gelmektedir. Bu grupların önemli bir kesimini ise dini gruplar oluşturmaktadır. Özellikle ABD'de sivil toplum dini gruplar ile özdeşleşmiştir²⁹⁷.

Batı'da gelişen hükümet dışı kuruluşlar (NGO'lar) insan hakları, kadın hakları, demokratikleşme, ekonomik gelişme, sağlık politikaları, eğitimin yaygınlaşması gibi alanlarda Afrika, Latin Amerika ve Asya gibi toplumlarda yoğun faaliyetler sürdürmekte ve bu toplumlarda yer alan devletler üzerinde etkili olmaktadır. Bu açıdan, Batı'da gelişen sivil toplumun, NGO'lar aracılığıyla uluslar arası bir boyutta kazandığı görülmektedir²⁹⁸.

²⁹⁴ Bayhan, a.g.m., s. 7

²⁹⁵ Yıldızlı, s. 15

²⁹⁶ Tülin Bayraktar, "Sivil Toplum Kuruluşları'nın Kurumsal Sosyal Sorumluluk Algısı: SA 8000 Uygulanabilirliği", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 25 (3-4-5-6), s. 2014, s. 37

²⁹⁷ Çaha, Sivil Toplum, s. 13

²⁹⁸ Çaha, Aşkın Devlet, s. 102

Batıdaki sivil toplum kuruluşlarının devlet dışında konumlandırılan bu yapılarına karşın Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları, yalnızca devletin çizdiği çerçeve içerisinde hareket edebilmektedirler²⁹⁹.

“Türkiye’de STK kavramı, sivil toplumu “kuruluşlar”la sınırlı tutmaktadır. ‘Kuruluş’ ise Emniyette kaydı bulunan resmi kurumlara işaret eder. Dolayısıyla devlet, bu kavramı kendi sivil toplumuyla sınırlandırmaktadır. Emniyette kaydı bulunmayan, dernek, sendika ya da vakıf hüviyetine sahip olmayan oluşumlar sivil toplum olamaz. Bu da dinî cemaatlerin, tarikatların, etnik varlıkların, mezhep gruplarının, arkadaşlık gruplarının, sosyal hareketlerin ve spontane sosyal oluşumların sivil toplumun dışına çıkması anlamına gelir. Devlet STK kavramıyla böylece sivil toplumu, siyaset bilminde ve demokratik toplumlarda sahip olduğu anlamın dışına çıkarmakta ve resmi bir alanla özdeş tutmaktadır. Bu da sivil toplumun, “devletin sivil toplumu” olması anlamına gelir”.

Türkiye’de sosyolojik bir gerçeklik olarak toplumsal alanda etkili olan dini cemaatlerin sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği de sıklıkla tartışılan konular arasında yer almaktadır. Sıklıkla dile getirilen bir görüşe göre, dini cemaatler sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilemez. Çünkü dini cemaatler zaman zaman siyasi yapıya karşı direnç gösterebilirler de bu özellikleri tek başına sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmeleri için yeterli değildir. Bu görüşü savunanlar, sivil toplum kuruluşlarının belirleyici özelliğini, “özgür bireylerin kendi iradeleri ile ve kendi aralarında saptadıkları ortak bir amaç ile bir araya gelme” şeklinde ifade etmektedirler. Oysa dini cemaatlerde birey cemaat bünyesinde doğar, ya da sonradan katılmışsa bile istediği zaman ayrılamaz. Süregelen kurallara uymak mecburiyetindedir. Dini cemaatlerde, ayrıca, demokratik davranış tarzlarına ve eleştiriye tahammülün olmaması da, bu yapıların, sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilmelerinin önündeki engellerdendir³⁰⁰.

Yüksel ve Sezgin, dini cemaatlerin yanı sıra Türkiye’de varlık sürdüren ve çoğu zaman sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilen pek çok yapının da aslında

²⁹⁹ Aslan, Dönüşüm, s. 206

³⁰⁰ Doğan, s. 311

taşıdıkları özellikleri itibari ile sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilemeyeceğini belirtmektedirler³⁰¹:

“STK'ların gönüllü kuruluşlar oldukları düşünüldüğünde, belirli bir mesleği yerine getirebilmek üzere zorunlu olarak kurulan meslek odaları, barolar gibi kuruluşların, STK kapsamına alınamayacağını belirtmek gerekir. Buradaki gönüllülük vurgusu, STK'ların kar amacı gütmeyen kuruluşlar olduğunu da ifade etmektedir. Çünkü, 1990'lı yıllarla birlikte uluslar arası çevreler STK kavramı yerine “özel kar amacı gütmeyen kuruluş” ve “özel gönüllü kuruluş” gibi tanımları daha sık kullanmaya başlamışlardır. Bu tanımlar, STK'ların, hem kamu kuruluşu olmadıklarını hem de özel sektör gibi kar amacı gütmediklerini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, kar amacı gütmedikleri halde üyelerine ekonomik güç kazandırma amacı taşıyan işçi sendikaları ve işveren örgütlenmeleri gibi çıkar grupları da STK kapsamına alınmamalıdır. Benzer bir anlayışla, kar amacı gütmeyen ve gönüllü olarak kurulan siyasal partiler, siyasal iktidara yönelik faaliyette bulundukları ve belli bir ideolojiye sahip olmayı zorunlu kıldıkları için STK sayılmamalıdır. Dini örgütlenmeleri ve spor kulüplerini ise, sivil toplumun çoğulcu ve demokratik olma özelliklerine ters düşükleri için STK olarak kabul etmek mümkün değildir”.

Sivil toplum kuruluşlarının çeşitli işlevleri bulunmaktadır. Bu işlevler, “Demokrasi kültürünü geliştirmek, toplumsal farklılaşmaya katkıda bulunmak, çıkarların bir araya gelmesine ve bunun savunulmasına aracılık etmek, bireye aidiyet duygusu ve kimlik kazandırmak, siyasal katılıma aracılık etmek, bireylerin sosyalleşmesine yardımcı olmak ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak” şeklinde sıralanabilmektedir³⁰². Sivil toplum kuruluşlarının işlevlerini dört maddede toplamaktadır³⁰³:

1. Kamuoyu oluşturmak yolu ile bireylerin taleplerinin dile getirilmesine yardımcı olmak,
2. Çoğulcu toplum yapısının oluşumunu sağlamak suretiyle piyasadaki metalaşmaya ve egemen piyasa değerlerine karşı dengeleyici bir unsur olmak,
3. Kendi içlerinde oluşturdukları katılımcı ve çoğulcu bir kültürle beslenmiş ve aynı zamanda yönetim deneyimi de edinmiş bireylerin yetişmesini sağlamak,

³⁰¹ Yüksel ve Sezgin, s. 32

³⁰² Çaha vd., s. 18

³⁰³ Mustafa Talas, Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi”, Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi, (29), 2014, s. 392

4. 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.

Sivil toplum kuruluşlarının faaliyet gösterdikleri alana bağlı olarak sınıflandırılmaları gerekirse, dört farklı kategoriye ayrılarak sınıflandırılmaları mümkündür. Buna göre, sivil toplum kuruluşları ekonomik örgütler, siyasal örgütler, kültürel örgütler ve dinî örgütler şeklinde sınıflandırılabilir³⁰⁴.

2.4.1. Dernekler Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşu

Avrupa Birliği'nin kabul ettiği kapsama göre sivil toplum kuruluşlarına, sendikalar ve konfederasyonlar, yerel birlik ve kooperatifler, ticaret birlikleri, işveren kuruluşları, profesyonel federasyonlar, hizmet ve üretim birlikleri, yerel yönetimlerin bir araya gelerek kurdukları örgütler, politik ilgi grupları, dinsel ilgi grupları ve öğrenci birlikleri dahil edilmektedir³⁰⁵. Türkiye'de ise yasal mevzuata bağlı kalınarak beş tür sivil toplum örgütlenmesinden bahsedilebilir. Bunlar, dernekler, vakıflar, sendikalar, meslek örgütleri, kooperatifler ve birliklerdir³⁰⁶. Bu bölümde bu beş örgütlenme biçiminden biri olan dernekler hakkında bir takım bilgiler aktarılacaktır.

Her derneğin bir tüzüğü bulunur. Bu tüzükte derneğin, adı, amacı, kurucuların isimleri, üyelik şartları, derneğin kurulları, kurulların çalışma biçimleri vb. gibi bilgiler yer alır. Dernekler, kuruluş bildirisini merkezlerinin bulunduğu en yüksek mülki idare amirliğine (illerde valiliklere, ilçelerde kaymakamlıklara) vermek suretiyle tüzel kişilik kazanırlar. Her dernekte oluşturulması zorunlu olan organlar şunlardır: Genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu. Bu kurulların işleyiş biçimleri dernekler kanununda açıklanmıştır³⁰⁷.

Dernekler Kanununun 3. maddesinde dernek kurma hakkına yer verilmiştir. Söz konusu maddede şu ifadeler yer verilmektedir:

³⁰⁴ Çaha vd., s. 15

³⁰⁵ Akçadağ, a.g.y., s. 3

³⁰⁶ TÜSEV, 2011, s. 61

³⁰⁷ Said Demirel, Kamil Alptekin, ve Mehmet Ali Alluşoğlu, “Sivil Toplum Örgütleri”, Mülkiye Dergisi, 26 (233), 2002, s. 131

“Fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişiler, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Ancak, Türk Silâhlı Kuvvetleri ve kolluk kuvvetleri mensupları ile kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri hakkında özel kanunlarında getirilen kısıtlamalar saklıdır. On beş yaşını bitiren ayırt etme gücüne sahip küçükler; toplumsal, ruhsal, ahlakî, bedensel ve zihinsel yetenekleri ile spor, eğitim ve öğretim haklarını, sosyal ve kültürel varlıklarını, aile yapısını ve özel yaşantılarını korumak ve geliştirmek amacıyla yasal temsilcilerinin yazılı izni ile çocuk dernekleri kurabilir veya kurulmuş çocuk derneklerine üye olabilirler. On iki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcilerinin izni ile çocuk derneklerine üye olabilirler ancak yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar. Çocuk derneklerine on sekiz yaşından büyükler kurucu veya üye olamazlar”.

Belli sayıda insanın belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelip oluşturdukları daha çok düşünce birlikleri şeklindeki sivil toplum kuruluşları olarak nitelendirilen dernekler³⁰⁸, Dernekler Kanunu’nun 2’nci maddesi hükmünde “ 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 topluluklar” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle derneklerin bir takım unsurlarından bahsedilebilir. Bu unsurlar, belirli ve ortak bir amacın olması, bu amacın kazanç elde etme ve paylaşma dışında olması, kurucuların en az yedi gerçek kişiden oluşması, bu gerçek kişilerin belirlenmiş amaca ulaşmak için bilgi ve becerilerini birleştirmeleri ve birleşmenin sürekli olması şeklinde sıralanabilir³⁰⁹. Bu unsurlara sahip olan derneklerin tarihsel gelişimi bu çalışmanın sınırlarını aşacağından dolayı, burada derneklerin tarihsel gelişimine yer verilmeyecektir. Fakat Cumhuriyet Türkiye'sinde dernekler açısından yaşanan tecrübelerle değinmek anlamlı olacaktır.

Bu bağlamda, dernekler açısından ilk deneyimin 1909 yılında yaşandığı görülmektedir. 1909 yılında Kanun-i Esasi'ye eklenen 120. Madde ile dernek kurma hakkı anayasal güvenceye alınmıştır. Bu gelişme ile birlikte derneklerin kurulması hız kazanmış ve bu durum 1913 yılına kadar devam etmiştir. 1913 yılından sonra ise İttihat ve Terakki yönetiminin baskıcı yapısından dolayı yeniden duraksamış, mütareke yıllarında ise görece canlanma yaşanmıştır. Cumhuriyet’in kurulduğu ilk yıllardan

³⁰⁸ Yüksel ve Sezgin, s. 31

³⁰⁹ Hasan Buran, Baskı Grupları, Türkiye’de Dernekleşme ve Balkan Göçmen ve Mülteci Dernekleri Örneği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 1993, s. 104.

1950'li yıllara kadar ise iktidarı elinde bulunduran CHP'nin izin verdiği sınırlar dahilinde dernekler yaşam alanı bulmuş, 1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte dernekleşme sayısında ciddi artış yaşanmıştır. Bu niceliksel artış 1980'li yıllara kadar devam etmiş, 1982 anayasası ise dernekleşmeye önemli sınırlandırmalar getirmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısında değişen siyasi atmosfer ile birlikte dernekleşme alanında yeniden canlanma olmuş ve bu durum günümüze kadar devam etmiştir³¹⁰. Bu şekilde ana hatları ile ortaya konulan Türkiye'deki dernekleşme deneyiminin inişli çıkışlı bir grafik sergilemesi yaşanan siyasi bir takım gelişmelerin dernekler üzerinde önemli etkilere sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne uyum süreci ile birlikte dernekler alanında bir takım gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Özellikle 2002 ve 2004 yılları arasında çıkarılan toplam 8 uyum paketi ile dernekler konusunda önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Bu hususta Yıldızlı'nın yaklaşımı aşağıdaki şekliyledir³¹¹:

“Avrupa Birliği, Türkiye'nin tam üyeliği için sıkça demokrasi vurgusu yapmış, bunun göstergesi olarak da STK'ların güçlenmesi gereğini dile getirmiştir. AB'ye katılım sürecinde çok önemli rol oynayan STK'ların bir unsuru olan dernekler konusunda uyum yasalarıyla ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler derneklerin yasal mevzuata dayanarak gelişmesini sağlamıştır”.

İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı istatistikler doğrultusunda Türkiye'de 2019 yılı itibari ile 117.080 faal dernek bulunmaktadır. Bununla birlikte İstanbul'da faal olarak 23.876 derneğin bulunduğu görülmekle birlikte, Türkiye'deki derneklerin yaklaşık olarak %20'sinin İstanbul'da yer aldığı görülmektedir. Bölgelere göre bakıldığında ise % 34,68'lük oranla Marmara Bölgesi birinci sırada yer almaktadır. İkinci sırada İç Anadolu Bölgesi %18,21 oranla yer almakla birlikte son sırada da %5,46 oranla Doğu Anadolu Bölgesi bulunmaktadır³¹². Bu durum hem ekonomik gelişmişlik hem de Marmara Bölgesinde yaşayan Doğu Anadolu Bölgesi'nden gelen vatandaşların kurdukları hemşehri dernekleri ile açıklanabilecektir.

³¹⁰ A.e., s. 109

³¹¹ Yıldızlı, s. 93

³¹² İllere ve Faaliyet Alanlarına Göre Dernekler, <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-ve-faaliyet- Alanlarına-gore-dernekler>, 10.05.2019

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Türkiye'de en fazla mesleki ve dayanışma faaliyetlerinde bulunan dernekler yer almaktadır. Özellikle hemşerilik dernekleri bu anlamda dikkat çekicidir. Mesleki ve dayanışma derneklerinden sonra spor ile dini hizmetlere yönelik faaliyetlerde bulunan dernek sayıları dikkat çekmektedir. En az dernek sayısı ise çocuk dernekleri olarak ortaya çıkmaktadır.

2.4.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Taşınması Gereken İlkeler

Sivil toplum kuruluşlarının taşınması gereken çeşitli ilkeler vardır. Bunlar; özerklik, gönüllülük, çoğulculuk, kâr amacı gütmemek, kamu yararı gözetmek, şeffaflık olarak sıralanabilir. Aşağıda bu ilkelere ayrı ayrı yer verilmektedir.

2.4.2.1. Özerklik

Sivil toplum kuruluşlarının olmazsa olmaz ilkesi özerklik yani otonomidir. Özerklik, her türlü sosyal grubun kendi ayakları üzerinde durabilmesi, varlığını başkasının desteğine ve yardımına ihtiyaç duymadan sürdürebilmesi, devletin veya siyasal yapının her türlü manipülasyonundan uzak kalabilmesi şeklinde tanımlanabilir. Sosyal grupların alternatif bir söylem üretmesi ancak devletten/siyasal düzlemde uzak bir konumda yer almasıyla mümkündür. Sivil toplum literatürü incelendiğinde özerkliğe ayrı bir önem verildiği dikkat çekmektedir³¹³.

Sivil toplum kuruluşlarının özerk bir yapıya sahip olup olmadıklarını, devletten ya da kamu kuruluşlarından maddi destek alıp almadıklarına bakarak anlamak mümkündür. Sivil toplum kuruluşlarında çalışan insanlar ve bu kuruluşlar için temin edilen kaynaklar devletçe ya da başka kurumlarca temin edildiğinde, sivil toplum kuruluşları özerkliklerini yitirirler. Zira bir kuruluş destek aldığı yere bağımlı olur ve bu durumda bu kuruluşun özerk bir yapıya sahip olduğu söylenemez³¹⁴. Yıldız'da sivil toplum kuruluşlarının özerk olmasının resmi otoriteden bağımsız bir konumda yer almaları ile mümkün olabileceğini ifade etmektedir³¹⁵:

³¹³ Yıldız, s. 56

³¹⁴ Yıldızlı, s. 17-18

³¹⁵ Yıldız, s. 57

“Sivil toplum örgütleri resmi otoritenin dışında kaldığı müddetçe bağımsızlaşır ve bir ağırlık merkezi oluşturabilirler. Devlet karşısında bir ağırlık merkezi oluşturduğu oranda da taleplerine yanıt alabilirler. Devlete göbek bağıyla bağlı bir sivil toplum örgütü, özerk (otonom) olamadığı için kendi inisiyatifini hareket edemez ve bu nedenle devlet üzerinde bir baskı mekanizması da yaratamaz. Hatta devletin toplum üzerindeki baskısına karşı organize de olamaz. Dolayısıyla bir toplumsal grubun 'sivil' sayılabilmesinin önkoşulu onun özerk olmasıdır. Bir bakıma sivilliğin derecesi ancak özerklikle ölçülebilir”.

Sivil toplum kuruluşlarının resmi otoriteden bağımsız bir şekilde varlıklarını sürdürmeleri idari özerkliğe işaret eder. Sivil toplum kuruluşlarının idari özerkliğinin yanında bir de mali özerkliği olmalıdır. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşlarında olması gereken özerklik ilkesinin idari ve mali olmak üzere iki boyutu söz konusudur³¹⁶.

Resmi otoriteden (devlet ve siyasal yapı) bağımsız hareket edebilen sivil toplum kuruluşları özerklik ilkesini uygulayan yapılardır. Dolayısıyla bu yapılar diğer ilkeleri de yerine getirdikleri zaman gerçek anlamda sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilebilirler. Şayet bir yapı resmi otoriteye bağımlıysa ve özerk bir konumda değilse, o yapı resmi söylemde sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilse de, gerçekte sivil bir yapı özelliği sergilediği söylenemez.

2.4.2.2. Gönüllülük

Gönüllülük, bireylerin toplumsal sorumluluk anlayışı ile çıkar gözetmeksizin bilgi, zaman, beceri, deneyim ve kaynak kullanımını kendi özgür iradeleri ile bir sivil toplum kuruluşunun amaçları doğrultusunda kullanmalarını ifade eder. Gönüllülük ilkesi ile bir sivil toplum kuruluşunun varlığını idame ettirmesi zordur ancak imkânsız değildir³¹⁷.

Gelişmiş Batı ülkelerinde sivil toplum kuruluşlarının temel ilkeleri arasında yer alan gönüllülük oldukça işlevsel bir nitelik göstermektedir. Batı toplumlarında gönüllülük noktasında hizmet veren ve bu süreci organize eden sosyal organizasyonlar oldukça fazladır. Bu sosyal organizasyonlar çeşitli gönüllü merkezleri tarafından

³¹⁶ Fatih Yüksel, “Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler”, Liberal Düşünce Dergisi, (29),2003, s. 179.

³¹⁷ Demirel, s. 71

profesyonel bir şekilde düzenlenmektedir. Bu gönüllü merkezleri ve amaçları aşağıdaki şekliyle ifade edilmektedir³¹⁸:

- Yerel, ulusal ya da uluslar arası toplumun gönüllülük bilincinin geliştirilmesi.
- Sivil toplum kuruluşlarının ihtiyaçları doğrultusunda, gönüllü temin edilmesi.
- Şirketlerle sivil toplum kuruluşlarının buluşturulması ve aralarında işbirliği geliştirilmesi.
- İlgili, yerel, ulusal yada uluslar arası toplum için projeler ortaya konması, araştırmalar yapılması.
- Sivil toplum kuruluşlarına ilişkin bir nevi AR-GE çalışmalarının yapılması.
- Gönüllü yönetimi ve değerlemesi üzerinde eğitim ve yayınlar yapılması.
- Özellikle uluslararası alanda çalışan gönüllü insanların çalışmalarının mobilizasyonunun sağlanması.
- Çeşitliliğin ve kültürel geçişliliğin sağlanması.
- Kültürel entegrasyonun sağlanması.
- İlgili, bölge yada ülkedeki insanlara gönüllülüğün aşılması ve özendirilmesi

Sivil toplum kuruluşlarında gönüllülük kimi ülkelerde yasal mevzuatta yer alırken, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu kimi ülkelerde yasal mevzuattan yoksundur. Hırvatistan, İngiltere, Filipinler ve Lübnan gibi ülkelerde sivil toplum kuruluşlarında gönüllülüğün yasal mevzuatta yer aldığı görülmektedir³¹⁹:

- *“Hırvatistan'ın 2007 yılında yürürlüğe koyduğu Gönüllülük Kanunu, Gönüllülüğün Gelişimi için Ulusal Ajans'ın kurulmasını sağlamış ve gönüllülerin toplumsal hayattaki konumlarının gelişiminin yanı sıra kurum içi gönüllü yönetimini de düzenleyen politikaların oluşturulmasını sağlamıştır.*
- *İngiltere'nin Gönüllülüğü Geliştirme Konseyi hem iktidar hem de muhalefet partileriyle görüşmeler gerçekleştirerek gönüllülük konusundaki hükümet politikalarını şekillendirmeyi ve bu yönde ülke çapında etkinlikler gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.*
- *Filipinler'de gönüllülüğü düzenleyen yasal çerçeve ve kurumsal yapı mevcuttur. Ulusal Gönüllü Hizmet Koordinasyon Ajansı, Yerel Kalkınma için Strateji Kurumsallaştırma, Gönüllülüğü Güçlendirme ve Diğer Hedefler Yasası'nı uygulamakla görevlidir. Bu kurumun amacı gönüllülere ve gönüllü kuruluşlara*

³¹⁸ Demirel, s. 72-73

³¹⁹ TÜSEV, t.y., s. 2-3

teknik yardım ve kapasite geliştirme hizmetleri sağlamanın yanı sıra ulusal gönüllü politikaları ve ilkeleri belirlemektir.

- Lübnan'ın Gönüllülük Ulusal Konseyi, hükümet, Başbakanlık ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışarak ülke genelinde gönüllülüğü yaygınlaştırmayı hedeflemektedir.”

Türkiye'de ise sivil toplum kuruluşlarındaki gönüllülük mevzusu yasal mevzuatta yer bulamamıştır³²⁰:

“Türkiye'de gönüllülük tanımını belirleyen ve gönüllü yönetimi konusunda STK'ların sorumluluklarının çerçevesini çizen yasal bir mevzuat veya politika belgesi; ya da kimi AB ülkelerinde olduğu gibi gönüllülerden sorumlu bir kamu kuruluşu bulunmamaktadır. STK'lar çoğu zaman hedef ve vizyonları çerçevesinde belirledikleri yazıya dökülmemiş gönüllülük tanımları üzerinden gönüllü politikalarını oluşturmakta ve faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. STK'lar ofis çalışmaları, eğitim faaliyetleri, tanıtım ve iletişim faaliyetleri, saha desteği, proje yönetimi ve savunuculuk çalışmaları gibi çeşitli alanlarda gönüllülerin desteğinden faydalanmaktadır”.

2.4.2.3. Çoğulculuk

“Devletten bağımsız bir toplumsal alan ya da devletle aile arasında ara bir birliktelik alanı olarak sivil toplumun ayırıcı özelliklerinden birisi hiç kuşkusuz çoğulculuktur”³²¹. Bir sivil toplum kuruluşunun yapısı itibari ile çoğulcu bir özellik sergilemesi gerekir. Bu bağlamda, bir sivil toplum kuruluşu farklı din, dil, ırk, sınıf ve ideolojileri içinde barındıran heterojen bir yapıya sahip olmalıdır. Pek çok farklılığı bünyesinde barındıran ve çoğulcu bir yapı sergileyen sivil toplum kuruluşları içinde karşılıklı hoşgörü, saygı, uzlaşma ve birlikte yaşama kültürünün sürdürülebilirliği sağlandığı müddetçe, herhangi bir grubun ya da ideolojinin merkez güç oluşturmasının da önüne geçilmiş olur³²². Bu açıdan, sivil toplum kuruluşlarının çoğulculuk ilkesini temel ilkeleri arasında kabul etmesi ve çoğulcu bir yapı sergilemesi oldukça önemlidir.

³²⁰ TÜSEV, t.y., s. 2

³²¹ Yıldız, s. 88

³²² Yüksel ve Sezgin, s. 28

2.4.2.4. Kâr Amacı Gütmemek

Bir sivil toplum kuruluşunun temel ilkeleri arasında yer alan “kâr amacı gütmemek bilerek ve inanarak kâr elde etmek amacıyla kurulmamak, öz kaynakları gerçek veya tüzel kişilere ait paylara ayırmamak, öz kaynakların kişi veya kişilere devredilmemesidir”³²³. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşları maddi kazanımlar elde etmek amacıyla kurulmamalıdır.

Şüphesiz sivil toplum kuruluşları varlıklarını idame ettirebilecek düzeyde bir gelire sahip olabilirler. Fakat elde ettikleri gelirleri kâr maksimizasyonu amacıyla değil, hizmet amacıyla kullanmaları gerekir. Daha önce de değinildiği gibi sivil toplum kuruluşları aile, devlet ve pazarın dışında kalan genişçe bir alanı kapsarlar. Sivil toplum kuruluşlarının, devlet dışında yer almaları politik kuruluşlar olmamalarına, ekonomik pazarın dışında kalmaları kâr amacı gütmemelerine, aile dışındaki alanda kalmaları da kamusal aktörler olmalarına işaret eder. Kısaca, sivil toplum kuruluşlarının temel ilkelerinden birisi de kâr peşinde koşan kuruluşlar değil, toplumsal hizmet peşinde koşan gönüllü kuruluşlar olmalarıdır³²⁴.

Bireylere ve topluma yönelik hizmetlerde bulunan sivil toplum kuruluşlarının kâr amacı gütmemesi, ekonomik alan içinde faaliyet gösteren ticari ve mali ortaklıkların ve şirketlerin sivil toplum alanının dışında kalmasını sağlamaktadır. Bu açıdan, piyasa ve sivil toplum alanının ayrıştığı söylenebilir. Kısaca, ortak çıkar ya da toplumsal faydayı amaç edinen sivil toplum kuruluşlarının, piyasada kâr amaçlı faaliyet gösteren örgütlenmelerden ayrıldıkları söylenebilir³²⁵.

2.4.2.5. Kamu Yararını Gözetmek

Bir kuruluşun yönetim belgelerinin izin verdiği amaç ve faaliyetlerini kamu yararına faaliyetler ile sınırlamış olması, kuruluşun ilke olarak kamu yararına kurulduğunun bir göstergesidir. Ayrıca, bir kuruluşun faaliyetlerinin kamu yararına

³²³ Yıldızlı, s. 18

³²⁴ Çaha vd., s. 34

³²⁵ Yıldızlı, s. 18

faaliyetler olması, bu kuruluşun ilke olarak kamu yararı için çalışmakta olduğunun bir göstergesidir³²⁶.

Sivil toplum kuruluşlarının temel ilkeleri arasında sayılan kamu yararını gözetmek, sivil toplum kuruluşlarının kamuya yararlı hizmet alanlarını ve şeklini belirleyerek, insanların refahı, kalkınması, hayat şartlarının iyileştirilmesi, başarı şansının artırılması ve toplumsal sorunlara çözüm üretmesi gibi konularda, doğrudan veya dolaylı işlev yüklenerek görev yapması anlamına gelmektedir³²⁷. Her sivil toplum kuruluşu içinde bulunduğu topluma yönelik faaliyetler sürdürürken, bu faaliyetlerin bir kısmının kamuya yönelik faaliyetler olmasına özen göstermeli ve her türlü faaliyette kamu yararını gözetmelidir.

2.4.2.6. Şeffaflık

Hesap verme sorumluluğunu sağlayan önemli mekanizmalardan biri olarak kabul edilen şeffaflık; devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması olarak kabul edilmektedir. Kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığını ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sağlayan bir mekanizma işlevi gören şeffaflığın en önemli sonuçlarından biri, kamu yönetimine ve devlete duyulan güvenin artmasını sağlamasıdır³²⁸. Kamu yönetimine ve devlete güveni artırma işlevi gören şeffaflık aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarında da bulunması durumunda, bu kuruluşlara yönelik güveni artıracaktır. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşlarında şeffaflık ilkesinin bulunması oldukça önemlidir.

Sivil toplum kuruluşlarında bulunması gereken şeffaflık ilkesi, düzenlemeler yapma ve değiştirmeye ilişkin standartlaşmış süreçleri, dayanışmayı, anlaşılır bir dili; yayımlamayı, yasalar halinde toplamayı ve kolayca bulmaya, anlamaya yönelik diğer kural koyma yöntemlerini, tahmin edilebilir ve uygun başvuru ve yürütme süreçlerini içeren geniş bir dizi uygulamayı ifade etmektedir. Bu yönüyle şeffaflık ilkesi, kamu,

³²⁶ TÜSEV, Rapor, s. 4

³²⁷ Yıldızlı, s. 18-19

³²⁸ Kalkan ve Alparslan, 2009, s. 27

özel, gönüllü, her sektörde; siyasal, ekonomik ve toplumsal pek çok konuda sıklıkla dile getirilen bir kavram olarak dikkat çekmektedir³²⁹.

Sivil toplum kuruluşlarının tümünde bulunması gereken ve onları bütünün parçası haline getiren bir takım kurallar vardır. Birçok tanımda bahsedildiği üzere, çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan sivil toplum kuruluşları, özerk yapıları içinde, üyelerinin kendi istekleri ile oluşuma katılımları dahilinde, kâr amacı gütmeyip kamu yararını gözeterek, faaliyetlerinden şüphe duyulmayacak kadar açık biçimde çalışarak, diğer bir ifade ile şeffaf bir şekilde varlıklarını sürdürerek var olurlar³³⁰.



³²⁹ Murat Yıldırım, *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sivas, 2006, s. 52-53

³³⁰ Yıldızlı, s. 19

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE YÖNETİCİLERİNİN STK'LARA BAKIŞ AÇISI

3.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, İstanbul ili özelinde yerel yönetimlerin (belediyelerin) STK'lara bakış açısının belirlenmesidir. Bu amaç doğrultusunda, İstanbul il ve ilçe belediyelerinden STK'lar ile iletişim fonksiyonu olan birim yöneticilerinin değerlendirmeleri doğrultusunda STK algısının hangi bağlamlarda ne düzeyde şekillendiğinin belirlenmesine çaba gösterilmiştir.

3.2. Araştırma Yöntemi ve Modeli

Bu çalışmada durum tespitini ifade eden betimsel tanımlama yöntemi kullanılmıştır. Aynı zamanda katılımcılar arasında farklılık gösteren sosyo-demografik özelliklerin de çalışma konusuyla ilişkisini araştıran bir yaklaşımla araştırma gerçekleştirilmiş; araştırmanın literatür bölümünün oluşturulmasında tarama modeli kullanılarak belediyeler ve STK'ların tanımlanmasına çalışılmıştır. Bununla birlikte her iki yapının toplumsal hizmet yönleri ortaya konulmak suretiyle belediye-STK ilişkisinin belirginleştirilmesine gayret edilmiştir. Beraberinde, nicel veriler oluşturulması adına kullanılan ölçek ile elde edilen verilerden hareketle değişkenler arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi hedeflenmiş; araştırma da elde edilen değişkenlerin demografik değişkenlere bağlı olarak ne düzeyde farklılaştığının tespitinde ilişkisel tarama yönteminden faydalanılmıştır.

3.3. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evreni için, İstanbul iline bağlı ilçe belediyelerinde çalışan yöneticilerden oluşmaktadır. Evren büyüklüğü, İstanbul ilçe belediyelerinde görev yapan toplam 203 başkan yardımcısı ve 935 müdür ile birlikte görev yeri İstanbul Büyük Şehir Belediye'si olup görevleri itibarıyla STK'larla iletişimi söz konusu olan birimlerde görev yapan 42 müdür yardımcısından oluşmaktadır. Bu itibarla örneklem büyüklüğü 1.180 kişi olarak tespit edilmiştir.

Örneklem büyüklüğünün saptanması için evren büyüklüğü belli olduğunda aşağıdaki parametreler dikkate alınarak verilen formül üzerinden hesaplama yapılabildiği gibi evrenin %10'u da yine örneklemin evreni ifade etmesi için yeterli olmaktadır(Özdamar, 2003).

N: Evren birim sayısı,

n: Örneklem büyüklüğü

P: Evrendeki X'in gözlenme oranı,

Q (1-P): X'in gözlenmeme oranı

Z_{α} : $\alpha= 0.05, 0.01, 0.001$ için 1.96, 2.58 ve 3.28 değerleri

d= Örneklem hatası

σ = Evren standart sapması

$t_{\alpha, sd}$ = sd serbestlik dereceli t dağılımı kritik değerleridir ($sd=n-1$). $t_{\alpha, sd}$ kritik değerleri $sd= n-1 \rightarrow 5000$ olduğunda Z_{α} değerlerine eşit alınabilir.

$$n = \frac{N \cdot \sigma^2 \cdot Z_{\alpha}^2}{(N-1) \cdot d^2}$$

Araştırma örneklemini, evrenin %10'undan fazla olmakla birlikte (143 kişi) evreni temsil yeteneğine sahiptir.

Öte yandan, araştırmaya dahil edilme kriterleri aşağıdaki şekliyle belirlenmiştir:

- İstanbul il veya ilçe belediyelerinde başkan yardımcısı, müdür ve müdür yardımcısı pozisyonlarından birinde görevli olma
- STK'larla ilişkili faaliyetler içeren bir birimde görevli olma
- Araştırmaya katılmaya gönüllü olma

Şeklinde belirlenmiş ve bu kriterleri sağlayıp araştırmaya katılmayı kabul eden 143 kişi ile araştırma gerçekleştirilmiştir.

3.4. Veri Toplama Araçları

Araştırmada veri oluşturma amacıyla iki form kullanılmıştır. Bunlardan birisi katılımcıların özelliklerini belirleyen demografik bilgi formu olup diğeri de katılımcıların STK'lara ilişkin görüşlerinin alınması amaçlı olan STK değerlendirme ölçeğidir.

3.4.1. Demografik Bilgi Formu

Araştırmacı tarafından uzman(danışman) gözetiminde oluşturulan formda yaş, görev pozisyonu, çalışma süresi ve eğitim düzeyi değişkenleri yer almaktadır. Değişkenler oluşturulurken araştırma konusu ile doğrudan ilişkili hususların belirlenmesine dikkat edilmiş ve araştırma konusunu ilgilendirmediği düşünülen değişkenlerin araştırmaya dahil edilmemesine özen gösterilmiştir.

3.4.2. STK Değerlendirme Ölçeği

Araştırmada belediye yöneticilerinin STK'lara bakış açısına ilişkin veri toplama aracı olarak oluşturulan ölçek, Marmara Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma ve Uygulama Merkezi (STKAM) tarafından 2009-2010 yılları arasında "STK'ların Sivil Toplum Algısı Araştırması" başlıklı çalışması için oluşturulan ölçek formundan hareketle uzman denetiminde oluşturulmuştur. Referans alınan ölçek maddeleri dikkatli bir biçimde incelenerek bu çalışmayla ilgili ifadeler derlenmiş ve ifade içerikleri çalışmaya uyarlanarak beşli likert yapıdaki ölçek formu oluşturulmuştur. 20 maddeden oluşan formun güvenilirlik testi yapılmış ve ölçek bütünü için elde edilen Cronbach α katsayısı $\alpha = 0,825$ olarak tespit edilmiştir. Bununla birlikte, ölçek alt boyutlarının belirlenmesi adına tanımlayıcı faktör analizine başvurulmuştur. Alt boyutların belirlenmesi sürecinde faktör analizinin geçerliliği hususunda KMO ve Bartlett's küresellik test değerleri dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda KMO değerinin ($KMO = 0,850$) ölçeğin faktör analizi için uygunluğunu desteklediği tespit edilmiştir. Bununla birlikte Bartlett's küresellik test kat sayısı da ($0,000$) testin uygunluğuna işaret etmektedir.

Yapılan faktör analizi neticesinde dört boyutlu bir yapı elde edilmiştir. Elde edilen faktörler madde ifadeleri doğrultusunda değerlendirilmiş ve boyutlar Şeffaflık, Güvenilirlik, Katılımcılık ve Politiklik olarak adlandırılmıştır. Diğer taraftan, analiz neticesinde elde

edilen dört boyutlu yapının toplamda ölçülmek istenen varyansı %52,88 düzeyinde karşıladığı tespit edilmiştir. Faktör yapıları ve faktörlere ilişkin güvenilirlik katsayıları Tablo 1 ile verilmiştir.

Tablo 1: STK Değerlendirme Ölçeği Alt Boyutları

İfadeler	Faktörler	Güvenilirlik (α)
Türkiye’de Sivil toplum kuruluşları (STK) bağımsız kuruluşlar değildir	Şeffaflık	,816
STK’lar kuruluş amaçları ile eylemleri çelişmektedir		
STK’ların yöneticileri kuruluş amaçlarına hizmet etmemektedir		
STK’lar iç yapısı demokratik ve yönetişimci bir yapıya sahip değildir		
STK’lar şeffaf organizasyonlar değildir		
STK’lar gönüllülük ilkesine göre hareket etmektedir		
STK’lar kendi içlerinde demokratik teamüllere uygun yönetilir		
STK’lar yönetim olgusuna uygun şekilde karar almaktadır		
STK’lar yaptığı iş ve işlemlerde şeffaf kuruluşlardır		
STK’lar kuruluş amaçları dışında da faaliyetler gerçekleştirmektedir.	Güvenilirlik	,805
STK ile ilişki kurarken siyasi, yönetsel, sosyolojik faktörlere bakılmalı		
STK ile yapılacak işlerde STK yöneticilerinin asıl niyeti irdelenmelidir		
STK’lar günümüzde yöneticilerinin sınıflar arası geçişi için birer araçtır		
Yerel Yönetimler ile STK’lar arasındaki ilişki zayıftır.	Katılımcılık	,802
STK’lar yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde etki edememektedir		
Hukuki mevzuat STK yerel yönetim işbirliği açısından yeterli değildir		
STK’lar yetkili kamu otoritelerince yeterince denetlenmemektedir		
STK’lar amaçları yolunda devletten tamamen bağımsız hareket etmektedir	Politiklik	,798
STK’lar ile ortaklık kurarken sadece kuruluş amacına bakılmalıdır		
STK’lar belirli siyasi amaçları olan kuruluşlardır		

3.5. Verilerin Analizi

Araştırma kapsamında katılımcılardan elde edilen veriler SPSS 20.0 programı aracılığı ile analiz edilmiştir. Bu bağlamda, demografik değişkenlerin frekans dağılımları değerlendirilmiş ve araştırmanın STK'ların değerlendirilmesine yönelik olan şeffaflık, güvenilirlik, politiklik ve katılımcılık değişkenlerinin katılımcı özelliklerine bağlı olarak düzeylerinin belirlenmesi noktasında varyans karşılaştırma testleri kullanılmıştır. Öncelikle, kullanılacak test türünün belirlenmesi noktasında dağılımın normalliği test edilmiş, buna ilişkin olarak eğiklik/çarpıklık (skewness) ve basıklık (kurtosis) değerleri incelenmek suretiyle elde edilen sonuçlar doğrultusunda tüm değişkenlerin normal dağılım sergiledikleri değerlendirilmiştir. Buna bağlı olarak da parametrik testlerin uygunluğu belirlenmiş ve varyans karşılaştırmaları noktasında değişkenlerin grup sayılarına bağlı olarak (2'den fazla) ANOVA kullanılmıştır. Beraberinde, değişkenler arası ilişkinin tespitinde korelasyon analizine başvurulmuş başvurulmuştur.

3.6. Bulgular

Araştırma bulguları içeriklerine göre ayrılarak başlıklar halinde aşağıdaki şekliyle verilmiştir.

3.6.1. Demografik Özelliklere İlişkin Bulgular

Araştırmanın örneklemini oluşturan katılımcılara ilişkin tanımlayıcı bulgular, Tablo 2 ile verilmiştir. Tablo verileri incelendiğinde katılımcıların %8,4'ünün Belediye Başkan Yardımcısı, %79'unun belediyede birim müdürü ve %12,6'sının da müdür yardımcısı olduğu görülmektedir. Yaşları itibariyle katılımcıların %24,5'i 26-35 yaş aralığında yer aldığı görülürken %39,9'unun da 36-45 yaş aralığında yer aldığı görülmektedir. %35,7'lik dilim ise 46 yaş ve üzeri olduklarını bildirmişlerdir.

Çalışma sürelerine göre katılımcıların oranlarının dağılımı ise 0-5 Yıl arası olanların oranı %16,1, 6-10 yıl arası olanların oranı % 18,9, 11-15 yıl arası olanların oranı %27,3, 16 yıl ve üzeri olanların oranı ise %37,8 şeklindedir.

Katılımcıların eğitim düzeyleri incelendiğinde ise %4,9'unun lise, %3,5'inin ön lisans, %60,1'inin lisans ve %31,5'inin de lisans üstü mezuniyete sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 2: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Değişkenler		n	%
Pozisyon	Başkan Yardımcısı	12	8,4
	Müdür	113	79,0
	Müdür Yardımcısı	18	12,6
Yaş	26-35 Arası	35	24,5
	36-45 Arası	57	39,9
	46 ve üzeri	51	35,7
Çalışma Süresi	0-5 Yıl	23	16,1
	6-10 Yıl	27	18,9
	11-15 Yıl	39	27,3
Eğitim Düzeyi	16 Yıl ve Üzeri	54	37,8
	Lise	7	4,9
	Ön Lisans	5	3,5
Eğitim Düzeyi	Lisans	86	60,1
	Lisans Üstü	45	31,5

3.6.2. Şeffaflık İle İlgili Bulgular

Araştırma değişkenlerinden olan şeffaflık ile ilgili bulgular, katılımcıların demografik özellikleri doğrultusunda şeffaflık ortalamalarına ilişkin varyan karşılaştırmaları yapılmak suretiyle analiz edilmiş, elde edilen bulgulara bu başlık altında yer verilmiştir.

Katılımcıların pozisyonlarına göre STK'ların şeffaflığı algısı değerlendirildiğinde, müdür yardımcısı pozisyonunda olanlar ile müdürler ve başkan yardımcıları arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişkinin varlığı görülmektedir. Bu ilişki doğrultusunda müdür yardımcılarının şeffaflık algıları diğer gruplara nazaran daha yüksektir (Tablo 3).

Tablo 3: Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Şeffaflık Algısı

Pozisyon	n	Ort.	F	p
Başkan Yardımcısı	12	2,9444	4,769	,000
Müdür	113	2,8083		

Bir diğer demografik değişken yaşa göre şeffaflık algıları değerlendirildiğinde ise bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunmadığı görülmüştür (Tablo 4).

Tablo 4: Katılımcıların Yaşlarına Göre Şeffaflık Algısı

Yaş	n	Ort	F	p
26-35 Arası	35	2,8762		
36-45 Arası	57	2,8947	,549	,579
46 ve üzeri	51	2,7647		

Araştırmanın demografik değişkenlerinden olan çalışma süresi ile şeffaflık algısı arasında bulunan istatistiksel açıdan anlamlı ilişkiye bağlı olarak 6-10 yıl çalışanların STK'ların şeffaf olduklarına ilişkin algı düzeyleri diğer üç gruptan anlamlı bir biçimde yüksek ortalamaya sahip olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (Tablo 5).

Tablo 5: Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Şeffaflık Algısı

Çalışma Süresi	n	Ort	F	p	İlişki
0-5 Yıl	23	2,9807			
6-10 Yıl	27	3,7572	3,552	,004	2-1,2,3
11-15 Yıl	39	2,8860			
16 Yıl ve Üzeri	54	2,2984			

Katılımcıların eğitim düzeylerine göre şeffaflık algıları değerlendirildiğinde ise bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunmadığı saptanmıştır (Tablo 6).

Tablo 6: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Şeffaflık Algısı

Eğitim Düzeyi	n	Ort	F	p
Lise	7	2,5556		
Ön Lisans	5	2,8222	1,365	,256
Lisans	86	2,9302		
Lisans Üstü	45	2,7259		

3.6.3. Güvenilirlik İle İlgili Bulgular

Araştırmada STK'ların değerlendirilmesine ilişkin bir diğer değişken olan güvenilirlik ile demografik değişkenler karşılaştırılmak suretiyle gruplar arasında STK'ların güvenilirliğine ilişkin algının düzeyinde farklılık olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, katılımcıların pozisyonlarına göre güvenilirlik algıları değerlendirilmiş ve elde edilen bulgular Tablo 7 ile verilmiştir. Tablo verileri doğrultusunda, katılımcıların pozisyonları ile güvenilirlik algıları arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık bulunmadığı saptanmıştır.

Tablo 7: Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Güvenilirlik Algısı

Pozisyon	n	Ort.	F	p
Başkan Yardımcısı	12	2,2333		
Müdür	113	2,3894	,393	,675
Müdür Yardımcısı	18	2,4333		

Katılımcıların yaş gruplarına göre güvenilirlik algıları değerlendirildiğinde, 36-45 yaş arası katılımcılar ile 26-35 yaş arası katılımcıların STK'ların güvenilirliğine ilişkin algı düzeylerinin anlamlı bir biçimde farklılaştığı görülmektedir. Bununla birlikte, 46 yaş ve üzeri katılımcıların STK'ların güvenilirliğine ilişkin ortalamalarının 26-35 yaş aralığındaki katılımcılara nazaran daha yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Tablo 8: Katılımcıların Yaşlarına Göre Güvenilirlik Algısı

Yaş	n	Ort.	F	p
26-35 Arası	35	2,2914		
36-45 Arası	57	2,8105	3,468	,009
46 ve üzeri	51	2,4118		

Katılımcıların çalışma süreleri bağlamında güvenilirlik algıları değerlendirildiğinde 6-10 yıl arası çalışanların güvenilirlik algılarının diğer gruplara nazaran istatistiksel açıdan anlamlı bir biçimde yüksek olduğu görülmektedir (Tablo 9).

Tablo 9: Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Güvenilirlik Algısı

Çalışma Süresi	n	Ort.	F	p
0-5 Yıl	23	2,4522	4,182	,000
6-10 Yıl	27	3,9519		
11-15 Yıl	39	2,2923		
16 Yıl ve Üzeri	54	2,4815		

Katılımcıların eğitim düzeylerine göre güvenilirlik algıları değerlendirildiğinde bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı görülmektedir (Tablo 10).

Tablo 10: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Güvenilirlik Algısı

Eğitim Düzeyi	n	Ort.	F	p
Lise	7	2,4000	,792	,501
Ön Lisans	5	2,4800		
Lisans	86	2,4372		
Lisans Üstü	45	2,2622		

3.6.4. Katılımcılık İle İlgili Bulgular

STK'ların değerlendirilmesinde araştırma da elde edilen kriterlerden bir diğeri de katılımcılıktır. Katılımcılık, STK'ların yerel yönetim faaliyetlerine katılma düzeylerini ifade etmekle birlikte toplum yararına yapılan faaliyetlerine de işaret etmektedir. Bu bağlamda katılımcıların pozisyonlarına göre katılımcılık algıları değerlendirilmiş ve elde edilen bulgular, Tablo 11 ile verilmiştir. Tablo verileri doğrultusunda, müdür yardımcılarının STK'ların katılımcı olduklarına ilişkin algı ortalamalarının diğer gruplara nazaran daha yüksek olduğu söylenebilmektedir.

Tablo 11: Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Katılımcılık Algısı

Pozisyon	n	Ort.	F	p
Başkan Yardımcısı	12	2,7083	4,508	,000
Müdür	113	2,6593		
Müdür Yardımcısı	18	3,9811		

Katılımcıların yaş gruplarına bağlı olarak STK'ların katılımcılığına ilişkin algı düzeyleri değerlendirildiğinde, yaş değişkeninin katılımcılık algısı için bir fark unsuru olmadığı görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır (Tablo 12).

Tablo 12: Katılımcıların Yaşlarına Göre Katılımcılık Algısı

	N	Ort.		
26-35 Arası	35	2,5714		
36-45 Arası	57	2,7456	,543	,582
46 ve üzeri	51	2,7059		

Katılımcıların çalışma süreleri dikkate alınarak katılımcılık algıları değerlendirildiğinde 11-15 yıl arası sürelerde çalışanlarla diğer gruplardaki katılımcılar arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunmakta ve 11-15 yıl süre ile çalışan katılımcıların STK'ların katılımcılığına ilişkin algı ortalamalarının diğer gruplara nazaran daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 13: Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Katılımcılık Algısı

Çalışma Süresi	n	Ort.	F	p
0-5 Yıl	23	2,5217		
6-10 Yıl	27	2,6296	3,387	,012
11-15 Yıl	39	3,2974		
16 Yıl ve Üzeri	54	2,6389		

Katılımcıların eğitim düzeylerine bağlı olarak katılımcılık algısı ortalamaları değerlendirildiğinde, bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı saptanmıştır.

Tablo 14: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Katılımcılık Algısı

Eğitim Düzeyi	n	Ort.	F	p
Lise	7	2,6429		
Ön Lisans	5	2,6000	,355	,785
Lisans	86	2,7442		
Lisans Üstü	45	2,6000		

3.6.5. Politiklikle İlgili Bulgular

STK'ların değerlendirilmesine ilişkin değerlendirme kriterlerinden bir diğeri de politiklik olup STK'ların siyasi amaçlar doğrultusunda hareket edip etmediği yönündeki algıyı ölçmektedir. Bu bağlamda katılımcıların pozisyonlarına göre politiklik algıları değerlendirildiğinde, pozisyonun politiklik algısında fark unsuru olduğu görülmektedir. Bu farklılık müdür yardımcıları lehine olup, müdür yardımcılarının politiklik algılarının başkan yardımcıları ve müdürlere nazaran daha yüksek olduğu tespit edilmiştir (Tablo 15).

Tablo 15: Katılımcıların Pozisyonlarına Göre Politiklik Algısı

Pozisyon	n	Ort.	F	p
Başkan Yardımcısı	12	3,1250		
Müdür	113	3,0796	8,550	,000
Müdür Yardımcısı	18	3,6333		

Katılımcıların yaşlarına göre politiklik algıları incelendiğinde ise 46 yaş ve üzeri olanların politiklik algılarının 26-35 ve 36-45 yaş grubundaki katılımcılara nazaran anlamlı bir biçimde düşük olduğu görülmektedir (Tablo 16).

Tablo 16: Katılımcıların Yaşlarına Göre Politiklik Algısı

Yaş	n	Ort.	F	p
26-35 Arası	35	3,2571		
36-45 Arası	57	3,2193	3,044	,023
46 ve üzeri	51	2,6020		

Çalışma süreleri ile katılımcıların politiklik algıları incelendiğinde 16 yıl ve üzeri süre ile çalışanlarla diğer gruplar arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak 16 yıl ve üzeri çalışanların STK'lara ilişkin politiklik algılarının diğer gruplara nazaran daha düşük seviyede olduğu söylenebilmektedir (Tablo 17).

Tablo 17: Katılımcıların Çalışma Sürelerine Göre Politiklik Algısı

Çalışma Süresi	n	Ort.	F	p
0-5 Yıl	23	3,6522		
6-10 Yıl	27	3,1481	5,028	,002
11-15 Yıl	39	3,2179		
16 Yıl ve Üzeri	54	2,7963		

Katılımcıların eğitim düzeylerine bağlı olarak STK'ların politiklik düzeylerine ilişkin algıları değerlendirildiğinde ise bu iki değişken arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı görülmektedir (Tablo 18).

Tablo 18: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Politiklik Algısı

Eğitim Düzeyi	n	Ort.	F	p
Lise	7	2,9286		
Ön Lisans	5	2,8000	,429	,733
Lisans	86	3,0988		
Lisans Üstü	45	3,2111		

SONUÇ

Çalışmanın bütününde sivil toplum kavramı derinlemesine ele alınmış olup, bu kavramın uygulamaya geçme noktasında merkezi ve yerel yöneticilerle nasıl bir ilişki içerisinde olduğu da ele alınmıştır. Sivil toplum kavramı, felsefi köken olarak Aristoteles'in çalışmalarından ortaya çıkmakla birlikte Antik Yunan'da siyasal toplumun tanımlanması için kullanılmıştır. Günümüzde kullanılan anlamıyla paralel olan en eski nitelendirme ise Alman filozof Friedrich Hegel tarafından yapılmış ve Hegel, sivil toplumu aileyle devlet arasında sosyal bir birim olarak değerlendirmektedir. Hegel, sivil toplum alanında yer alan unsurları bireyler, toplumsal sınıflar ve toplumsal her türlü kurum ve kuruluşun sivil toplumu oluşturan birimler olduklarını savunmaktadır. Karl Marx ise sivil toplumu kapitalizm perspektifinden ele almış ve 18'nci yüzyılda sanayi devriminin oluşturduğu sermaye birikimi ve özel mülkiyet kavramları perspektifinden değerlendirmiş ve burjuva sınıfının siyasal alan ile ekonomik alanı ayırmak adına kurumsal seviyede ortaya çıkardığı bir kavram olarak nitelendirmiştir.

Modern dönem sosyologlarından Giddens ve Sutton sivil toplumu organizasyon bağlamında değerlendirmiş ve devletten bağımsız olarak yurttaşlar tarafından kurulan çeşitli organizasyonların oluşturduğu ağlar şeklinde nitelendirmişlerdir. Sivil topluma ilişkin tanımlamalar içerisinde Hegel'in yaklaşımı günümüz sivil toplum örgütlerini tanımlamak açısından dikkat çekicidir. Hegel, sivil toplumu aile ve devlet arasındaki ara bir basamak olarak nitelendirmiştir. Bu yaklaşım günümüz sivil toplum yapısı için yorumlanabilir nitelikte olup devlet ve aile yani bireyler arasındaki köprü şeklinde yorumlanabilir. Bu köprü, doğrudan toplumdan bireye erişim şeklinde olmayıp bu erişim örgütlenmiş sivil toplum organizasyonları aracılığı ile mümkün olmaktadır. Yani günümüzdeki ifadesiyle sivil toplum kuruluşları Hegel'in yaklaşımı perspektifinde devlet ile birey veya en küçük sosyal birim olan aile arasındaki iletişimin köprüsü niteliğindedir. Hegel'e göre aile ile devlet arasında kalan alandaki her türlü oluşum sivil toplum olarak nitelenebilmektedir. Ancak bu alanda yer alan yapıların daha spesifik özelliklere göre tasnifi, devlet-aile arasındaki ilişkinin

tanımlanması bakımından daha elverişli olacaktır. Bu da sivil toplum kuruluşlarının tasnifi anlamını taşır.

Kelime anlamı itibariyle sivil toplum kuruluşları (STK), “toplum yararına çalışan ve bu yönde kamuoyu oluşturan, kâr amacı gütmeyen, sorunların çözümüne katkı sağlayarak çoğulculuk ve katılımcılık kültürü geliştiren, demokratik işleyişe sahip, bürokratik donanımdan arı ve gönüllü olarak bir araya gelmiş olan bireylerden oluşan örgütlenmelerdir. O halde sivil toplum kuruluşlarında gönüllülük ve toplum yararına hareket etme şeklinde iki temel esasın varlığından söz etmek mümkündür. Bu kuruluşların toplum yararına hareket etmelerinde çoğu zaman devlet desteği zaruri ihtiyaç durumundadır. Basit bir örnekle herhangi bir sivil toplum kuruluşu toplum yararına olan bir yolun inşasını üstlenebilecek ekonomik büyüklükte olamayabilir. Daha da somut olarak böylesi büyük kapasiteli toplumsal yatırımları karşılayacak ekonomik büyüklüğe sahip sivil toplum kuruluşu söz konusu olamayacaktır. En büyük ekonomik kapasiteye sahip olanların bile bu anlamda limitlerinin devlet kadar geniş olması asla beklenemez. Öte yandan sivil toplumun fonksiyonu itibariyle tanımını yapan Keyman, devlet denetiminin dışında gönüllü örgütlerin kurmuş olduğu, ama bir anlamda, siyasi yapıları belli sorunları çözmek için yönlendirme amacı güden örgütler şeklinde bir tanımlama ile sivil toplum örgütlerinin bu anlamdaki sınırlarına da işaret etmiştir. Benzer bir yaklaşımla Emile Durkheim sivil toplum kuruluşlarının modern kapitalist toplumlarda toplumsal dayanışmanın oluşumunun temelinde yer aldıklarını ifade etmektedir. O halde sivil toplum kuruluşlarının toplum yararına faaliyet göstermelerinin temel dayanağı devlet otoritesi ve bu otoritenin birimleri ile olan ilişkileri olacaktır. Daha açık bir ifadeyle devlet desteğini alarak toplumsal fayda içeren faaliyetleri hayata geçirici bir fonksiyona sahiptirler.

Sivil toplum kuruluşlarının bu fonksiyonları itibariyle günümüzde ortaya koydukları faaliyetlerin bir kısmı merkezi yönetim koordinasyonunda hayata geçirilirken büyük bir kısmı da yerel yönetimlerle koordine bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının büyük kısmının bölgesel nitelikte olduğu düşünüldüğünde, bu bölgelerde kamu otoritesini temsil eden yerel yönetimlerle ilişkileri de kaçınılmaz ve zaruri olmaktadır. Bu ilişkide otoritenin

temsilcisi olan yerel yönetimler STK'lara maddi, ayni, lojistik gibi yardımlar sunmakta ve STK'larda bu yardımları toplum yararına olacak olan faaliyetlere dönüştürmektedirler. Ancak işleyişte durum zaman zaman farklılaşabilmekte, sivil toplum kuruluşu yönetimleri amaçlarından sapmakta veya amaçlarına tam olarak ulaşabilecek yeterlilikte olmayabilmektedirler. Bu durumda kamu yardımlarının da hedefine ulaşmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Hatta kimi durumlarda bireysel amaçları gerçekleştirmek adına sivil toplum kuruluşu olarak bu amaçlara hizmet eden kuruluşların oluşumu da söz konusu olabilmektedir. Amacın toplumsal fayda olması gerektiği sivil toplum kuruluşlarında siyasi, kişisel menfaatler, kar maksadı gibi asıl hedefinden sapmış amaçlar da medyaya yansımış örneklerden hareketle mümkün olduğu görülmektedir.

Yaşanan bu türden yetersizlik, yeteneksizlik, farklı amaçlar gütmeye gibi hususlar, kamu otoritelerinin de STK'lara bakışında önemli rol oynamaktadır. Bu anlamda, kamu otoritesi olan yerel yönetim birimlerinden belediyelerin STK'lara bakış açısının değerlendirildiği bu tez çalışmasında İstanbul ili ve ilçe belediyelerinin STK'lara bakış açısı incelenmiştir. Araştırmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinden STK'larla ilgili birimlerin yöneticilerinden oluşan örneklem (143 kişi) ile bu bakış açısı belirlenmeye çalışılmıştır. STK'ların yerel yönetimler tarafından değerlendirilmesi Şeffaflık, Güvenilirlik, Katılımcılık ve Politiklik bağlamlarında ele alınmıştır. Bu değerlendirme kriterleri, katılımcı özelliklerine göre karşılaştırılmış ve yerel yönetim yöneticilerinin STK'lara bakış açıları bağlamında sonuçlar araştırılmıştır. Bu noktada, ilgili değerlendirmeler ışığında kamu otoritesi olan yerel yönetim birimlerinden belediyelerin STK'lara bakış açısı, ilgili idarelerin STK'larla ilgili birimlerinin yöneticilerinden oluşan 143 kişilik örneklem üzerinden incelenmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda;

- Şeffaflık için pozisyon kriterinin bir fark unsuru olduğu sonucuna ulaşılmış ve müdür yardımcılarının, müdür ve başkan yardımcılara nazaran STK'ları daha şeffaf olarak algıladıkları tespit edilmiştir. Öte yandan yaş kriterinin şeffaflık algısı için bir fark unsuru olmadığı sonucuna ulaşılmış, çalışma süresi bakımından ise 6-10 yıl aralığında sürelerle çalışanların daha az ve daha fazla

sürelî çalışanlara nazaran STK'ları daha şeffaf olarak algıladıkları sonucuna ulaşılmıştır. Katılımcıların eğitim düzeyleri şeffaflık algılarını etkilemediği sonucuna ulaşılmıştır.

- Güvenilirlik değişkeni için ise pozisyon kriterinin bir fark unsuru olmadığı saptanmıştır. Yaşa bağlı olarak ise 36-45 yaş aralığındaki katılımcılar 26-35 yaş aralığına göre STK'ları daha güvenilir olarak algılamaktadırlar. Çalışma süresine göre ise 6-10 yıl arası sürelerde çalışan katılımcıların diğer gruplara nazaran STK'ları daha güvenilir olarak algıladıkları saptanmıştır. Öte yandan eğitim düzeyi güvenilirlik açısından fark unsuru olmamıştır.
- Katılımcılık kriteri doğrultusunda belediye yöneticilerinin STK'lara ilişkin değerlendirmeleri incelendiğinde, müdür yardımcıları müdür ve başkan yardımcılara göre STK'ları daha katılımcı olarak değerlendirmektedirler. Yaşa bağlı olarak katılımcılık ortalamaları farklılaşmazken çalışma süresi bağlamında 11-15 yıl aralığında sürelerde çalışanlar 0-5 yıllık çalışanlara nazaran STK'ları daha katılımcı olarak değerlendirmektedirler. Katılımcılık için eğitim düzeyi ise anlamlı bir fark unsuru oluşturmamıştır.
- Yerel yönetim yöneticilerinin STK'ları politiklik açısından değerlendirmeleri incelendiğinde ise müdür yardımcılarının, başkan yardımcıları ve müdürlere nazaran STK'ları daha politik yani siyasi amaçlar doğrultusunda faaliyet gösteren kuruluşlar olarak algıladıkları sonucuna ulaşılmıştır. 46 yaş ve üzeri katılımcılar 26-35 ve 36-45 yaş grubundaki katılımcılara nazaran STK'ların politik olmadıklarını ifade etmişler ve katılımcıların eğitim düzeylerinin ise politiklik algısında belirleyici olmadığı saptanmıştır.

Bu araştırmalar sonucunda sivil toplum kuruluşlarının temel motivasyonunda, gönüllülük ve toplum yararına hareket etme şeklinde iki temel esasın varlığından söz etmek mümkündür. Çalışma kapsamında sivil toplum kuruluşlarının dün, bugün ve geleceği derinlemesine ele alınmış olup; faaliyet süreçleri de etraflıca incelenmiştir. Toplum yararına hareket eden bu kurumların daha etkin bir biçimde varlıklarını sürdürebilmeleri için, çoğu zaman devlet desteğine ihtiyaç duydukları görülmüştür.

İncelemelerde bazı STK'ların (sanayi, ticaret vb. kuruluşlara ilişkin) faaliyet konusu ve öz kaynakları dolayısıyla önemli bir gelire sahip olduğu görülse de; yine bu STK'ların birçok faaliyeti hayata geçirebilme noktasında kamu desteğine ihtiyaç duyduğu belirlenmiştir.

Sivil toplum kuruluşlarının fonksiyonları itibariyle günümüzde ortaya koydukları faaliyetlerin bir kısmı merkezi yönetim koordinasyonunda hayata geçirilirken büyük bir kısmı da yerel yönetimlerle koordine bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının büyük kısmının bölgesel nitelikte olduğu düşünüldüğünde, bu bölgelerde kamu otoritesini temsil eden yerel yönetimlerle ilişkileri de kaçınılmaz bir hale gelmektedir.

Araştırmaya katkı sağlayan yöneticiler ile yapılan görüşmeler neticesinde; yapılan sosyal çalışmalarda ana amacın toplumsal fayda olması gerektiği üzerinde fikir birliği sağladıkları ancak sivil toplum kuruluşlarında siyasi, kişisel menfaatler, kar maksadı gibi nedenlerle söz konusu kuruluşların amacından farklı olarak siyasi ve ekonomik kazançlar için araç olarak kullanıldığı belirlenmiştir.

KAYNAKÇA

- Acun, Fatma, “Osmanlı Şehirlerinde Devlet ve Sivil Toplum”, Sivil Toplum, 3 (10), 2005.
- Akarçay, Pınar, Yerel Yönetimler, Paradigma Akademi Yayınları, Edirne, 2014.
- Akçadağ, Emine, “Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, <http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/siviltoplumkuruluslari.pdf>, 2000, s. 1, Erişim Tarihi: 14.05.2019.
- Akçeşme, Fatih, “Sivil Toplum ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Yeri”, Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 2 (4), 2013.
- Akpınar-Gönenç, Ayşenur, Sivil Toplum; Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi, Altkitap-Ücretsiz E-Kitap Yayınevi, 2001.
- Aktay, Yasin, “Amerika'da Sivil Toplum ve Dinin Temelleri”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.
- Altın, İdris, Türkiye 'de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na İlişkin Algı ve Yaklaşımları, Bursa, Kuzgun Kitap, 2016.
- Aslan, Seyfettin, “Sivil Toplum ve Demokrasi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (2),2010, s.360 (Demokrasi)
- Aslan, Seyfettin, “Sivil Toplum: Kavramsal Değişim ve Dönüşüm”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (33), 2010, s. 192 (Dönüşüm)
- Aydın, Murat, Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, Yedirenk Yayınları, İstanbul, 2008.
- Bayhan, Vehbi, “Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 1 (26), 2002.

- Bayraktar, Tülin, “Sivil Toplum Kuruluşları'nın Kurumsal Sosyal Sorumluluk Algısı: SA 8000 Uygulanabilirliği”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 25 (3-4-5-6), s. 2014.
- Belge, Murat, “Sivil Toplum Nedir?”, http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/belge_std_1.pdf, 2003, s. 1, Erişim Tarihi: 24.03.2019.
- Buluş, Abdulkadir, “Sivil Toplum Kuruluşlarına Tarihsel Bir Örnek: Osmanlı Vakıfları”, SÜİİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9 (16), 2009.
- Buran, Hasan, Baskı Grupları, Türkiye'de Dernekleşme ve Balkan Göçmen ve Mülteci Dernekleri Örneği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 1993.
- Cengiz, Kurtuluş, Küçükural Önder, Tol Uğraş Ural, ve Akşit Bahattin, “Türkiye ve Orta Doğu'da Sivil Toplum Tartışmaları”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.
- Çaha, Ömer, “Osmanlı'da Sivil Toplum”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 49 (3), 1994, s. 81-82
- Çaha, Ömer, “Sivil Toplum Üstüne”, Sivil Toplum ve Demokrasi, içinde (s. 9-22), İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2005.
- Çaha, Ömer, Aşkın Devletten Sivil Topluma, 5. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2012.
- Çaha, Ömer, Çaylak Adem, ve Hüseyin, TRA2 Bölgesi Sivil Toplum Kuruluşları Profili Araştırması, Ankara, Serhat Tutar Kalkınma Ajansı, 2013.
- Çizakça, Murat, “Sivil Toplum Kuruluşları - İslam Dünyası ve Demokrasi”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.
- Çubukçu-Yıldızlı, Özge Nihan, Sivil Toplumun Düşünsel Temelleri ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye 'de Sivil Toplumun Görünümü: Sivas'ta Sivil Toplum Kuruluşu Olarak Dernekler Özelinde Bir Çalışma, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 2012.

- Demirel, Nuri, Tarih Kuram Sivil Toplum, Orient Yayınları, Ankara, 2013.
- Demirel, Said, Alptekin Kamil, ve Alluşoğlu Mehmet Ali, “Sivil Toplum Örgütleri”, Mülkiye Dergisi, 26 (233), 2002.
- Doğan, İlyas, Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler, 3. Bs., Astana Yayınları, Ankara, 2013.
- Erbaş, Şahin Zeynep, 21. Yüzyılda Globalleşmeyle Değişen Sivil Toplum Düşüncesi: Sivil Toplumdan Global Sivil Topluma, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 2013.
- Erdoğan-Tosun, Gülgün, “Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir mi?”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.
- Erdoğan-Tosun, Gülgün, “Türkiye’de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi ve Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engeller”, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.
- Erkul, Hüseyin, Türkiye’de Yerel Yönetimler, 2. Bs., Detay Yayıncılık, Ankara, 2013.
- Es, Muharrem, “Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler”, Yerel Siyaset Dergisi, (27), 2008, s. 28-37
- Giddens, Anthony ve Sutton, Philip W., Sosyolojide Temel Kavramlar, (Çev, Ali Esgin), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2014.
- Gök, Maide, Toplumsal Kalkınmanın ve Sosyal Sermayenin Bilinmeyen Aktörleri: Kadın Odaklı Sivil Toplum Kuruluşları, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2014.
- Gözübüyük-Tamer, Mine, “Tarihsel Süreçte Sivil Toplum”, Edebiyat Fakültesi Dergisi, 27 (1), 2010.

- Gül, Hüseyin, “Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve”, Yerel Yönetimler Üzerine, içinde (s. 1-29), Ankara, Nobel Yayınları. 2015.
- İlman, Tarık ve Tekeli, Recep, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, Yerel Yönetimler Üzerine, içinde (s. 1-29), Ankara, Nobel Yayınları. 2015, s. 2015.
- İllere ve Faaliyet Alanlarına Göre Dernekler, <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-ve-faaliyet-alanlarina-gore-dernekler>, 10.05.2019
- Karabulak, Selçuk, Türk Kamu Yönetiminde Belediyecilik Tarihi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul. 2013, s. 22;
- Karadağ, Ahmet, “Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği”, Sivil Toplum ve Demokrasi, içinde (s. 61-87), İstanbul, Kaknüs Yayınları 2005.
- Keane John, Demokrasi ve Sivil Toplum, (Çev. Necmi Erdoğan), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1994.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 9. Bs., Cem Yayınevi, İstanbul, 2014, s. 27
- Keyman, Fuat, “Türkiye’de ve Avrupa’da Sivil Toplum”, http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_3.pdf, 2004, s.23, Erişim Tarihi: 14.05.2019
- Kocacık, Faruk, Toplumbilim Ders Notları, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Mardin, Şerif, “Sivil Toplum”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1, 11. Baskı, içinde (s. 9-18), İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.
- Ökmen, Mustafa ve Parlak Bekir, Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, 3. Bs., Orion Kitabevi, Ankara, 2013.

- Özcan, “Türkiye’de Sivil Toplumun Batılı Anlamda Hiçbir Karşılığı Yoktur”, Sivil Toplumunu Konuşmak, içinde (s. 9-21), İstanbul, Kaknüs Yayınları, 2005.
- Özer, M. Akif ve Akçakaya Murat, Yerel Yönetimler Teorik Boyut, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014.
- Sunay, Cengiz “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, Ocak 2018, ISBN: 978-9944-936-14-9.
- Şahin, Yusuf, Yerel Yönetimler, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.
- Şengül, Ramazan, Yerel Yönetimler, 7. Bs., Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.
- Talas, Mustafa, Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi”, Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi, (29), 2014.
- Tanju, İbrahim Akyol, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Tokat 2012.
- Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yaman Hüseyin ve Özer Mehmet, Mahalli İdareler, 3. Bs., Nobel, Ankara, 2014.
- Tuna, Korkut, Şehirlerin Ortaya Çıkışı, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1987.
- Tuncel, Gökhan, Sivil Toplum ve Devlet, Bilsam Yayınları, Malatya, 2011.
- TÜSEV, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası; Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II, İstanbul, TÜSEV Yayınları, 2011.
- Uyar, Hakkı, “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, 14 Mayıs 2019, <http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, 2004.
- Yıldırım, Murat, “Sivil Toplum ve Devlet”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 27 (2), 2003, s. 227

Yıldırım, Murat, Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği), Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sivas, 2006.

Yıldız, Özkan, “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, Sivil Toplum Dergisi, 2 (5), 2004.

Yüksel, Esra ve Sezgin Funda H., Türkiye'nin Önde Gelen Sivil Toplum Kuruluşlarının Sivil Toplum Algısı Analizi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Yüksel, Fatih, “Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler”, Liberal Düşünce Dergisi, (29),2003.

EKLER

Ek-1: Yerel Yöneticilerin Sivil Toplum Kuruluşlarına Bakışına Yönelik Anket Formu

Değerli Katılımcı;

Bu araştırmadaki sonuçlar Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler Bölümü Yüksek Lisans Bitirme Tezinde kullanılacak olup, yerel yöneticilerin sivil toplum kuruluşlarına bakışını irdelemek üzere hazırlanmıştır. Anket formunda isim belirtmenize gerek yoktur. Saygıdeğer belediye yöneticileri; cevap, görüş ve katkılarınız için şimdiden teşekkür eder, sonuçların bu alanın gelişimine katkı sunmasını en içten dileklerimizle temenni ederiz.

Dr. Öğr. Üyesi Burak Hamza ERYİĞİT
ve

Zekeriya KOÇ

Her bir soru için size uygun olan kutucuklardan “yalnızca birini” işaretleyiniz. (☒)

Konumu ☐ Müdür Yard. ☐ Müdür ☐ Başkan Yard.
Yaş Aralığı ☐ 18–25 ☐ 26–35 ☐ 36–45 ☐ 46 ve üstü
Çalışma Yılı ☐ 0–5 yıl ☐ 6–10 yıl ☐ 11–15 yıl ☐ 15 yıl üstü
Eğitim Durumu ☐ İlkokul ☐ Ortaokul ☐ Lise/Meslek Lisesi ☐ Ön Lisans ☐ Lisans ☐ Yüksek Lisans ☐ Doktora

Aşağıda belirtilen ifadelere, önem düzeylerine göre 1–5 arasında puan veriniz.

(1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Kararsızım-Fikrim Yok, 4: Katılıyorum, 5: Kesinlikle Katılıyorum)

ANKET SORULARI	1	2	3	4	5
1. Türkiye’de Sivil toplum kuruluşları (STK) bağımsız kuruluşlar değildir	☐	☐	☐	☐	☐
2. STK’lar kuruluş amaçları ile eylemleri çelişmektedir	☐	☐	☐	☐	☐
3. STK’ların yöneticileri kuruluş amaçlarına hizmet etmemektedir	☐	☐	☐	☐	☐
4. Yerel Yönetimler ile STK’lar arasındaki ilişki zayıftır	☐	☐	☐	☐	☐
5. STK’lar yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde etki edememektedir	☐	☐	☐	☐	☐
6. STK’lar iç yapısı demokratik ve yönetişimci bir yapıya sahip değildir	☐	☐	☐	☐	☐
7. STK’lar şeffaf organizasyonlar değildir	☒	☒	☒	☒	☒
8. Hukuki mevzuat STK yerel yönetim işbirliği açısından yeterli değildir	☐	☐	☐	☐	☐
9. STK’lar gönüllülük ilkesine göre hareket etmektedir	☐	☐	☐	☐	☐
10. STK’lar kuruluş amaçları dışında da faaliyetler gerçekleştirmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
11. STK’lar kendi içlerinde demokratik teamüllere uygun yönetilir	☐	☐	☐	☐	☐
12. STK’lar yönetim olgusuna uygun şekilde karar almaktadır	☐	☐	☐	☐	☐
13. STK’lar amaçları yolunda devletten tamamen bağımsız hareket etmektedir	☐	☐	☐	☐	☐
14. STK’lar yaptığı iş ve işlemlerde şeffaf kuruluşlardır	☒	☒	☒	☒	☒
15. STK’lar yetkili kamu otoritelerince yeterince denetlenmemektedir	☐	☐	☐	☐	☐
16. STK’lar belirli siyasi amaçları olan kuruluşlardır	☐	☐	☐	☐	☐
17. STK’lar ile ortaklık kurarken sadece kuruluş amacına bakılmalıdır	☐	☐	☐	☐	☐
18. STK ile ilişki kurarken siyasi, yönetsel, sosyolojik faktörlere bakılmalı	☐	☐	☐	☐	☐
19. STK ile yapılacak işlerde STK yöneticilerinin asıl niyeti irdelenmelidir	☐	☐	☐	☐	☐
20. STK’lar günümüzde yöneticilerinin sınıflar arası geçişi için birer araçtır	☐	☐	☐	☐	☐