



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**DEĞİŞEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE
SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI**

SELİM ÇİN

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ARALIK 2014



DEĞİŞEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

SELİM ÇIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

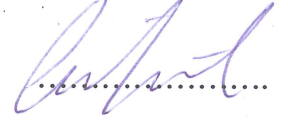
ARALIK 2014

Selim ÇİN tarafından hazırlanan “Değişen Yönetim Anlayışı ve Sivil Toplum Kuruluşları” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Şenol DURGUN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

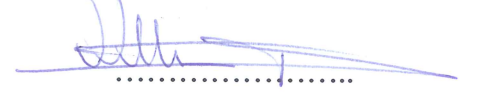
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



Başkan: Prof. Dr. Nurettin PARILTI

İşletme Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Yrd. Doç. Yusuf PUSTU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



Tez Savunma Tarihi: 22 / 12 / 2014

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Selim ÇIN

22 / 12 / 2014

DEĞİŞEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

(Yüksek Lisans Tezi)

Selim ÇIN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Aralık 2014

ÖZET

Yönetim süreci sürekli bir değişim içerisinde. İnsanlığın gelişimine paralel olarak yaşanan bu değişim süreci çeşitli sosyal ve ekonomik etkenlere bağlıdır. Modern yönetim düşüncesi ile hızlanan bu süreç özellikle iletişim ve haberleşme imkânlarının gelişmesi ile hız kazanmıştır.

Yönetim sürecini etkileyen en önemli iki unsurdan ilki iktisadi düşüncenin gelişimi iken ikincisi ise demokrasi anlayışının gelişmesidir. Özellikle yirminci yüz yıl sonrası yönetim sürecindeki değişim bu iki unsura bağlı olarak gerçekleşmiştir. Öncelikle sosyal hakların gelişmesi ile başlayan bu süreç iktisadi düşünce ile birlikte yerini etkin ve ekonomik hizmet sunumuna; güçlü ve otoriter devlet düşüncesi ise demokratik devlet düşüncesine bırakmıştır. Bu arayışların bir sonucu olarak yeni kamu yönetimi anlayışı ve katılımcı demokrasi arayışları ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının katılım odaklı yönetimi tesis etme çabaları ile yönetim olgusu ortaya çıkmıştır. Yönetişime esas teşkil eden sürekli katılım ilkesinin günümüz şartlarında; devletlerin yüksek nüfus ve geniş coğrafyalara hâkim olması nedeniyle uygulanamaması yeni arayışları ortaya çıkarmış ve bu arayışlara bir çözüm aracı olarak sivil toplum kuruluşlarının etkinleştirilerek katılımın daha rasyonel bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Çalışmada yönetim düşüncesinin gelişimi ele alınarak yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışının yönetim yaklaşımı olan yönetim düşüncesi ve yönetim düşüncesinin bir katılım aracı olarak sivil toplum kuruluşları detaylı olarak ele alınarak söz

konusu amaç doğrultusunda sivil toplum kuruluşların katılım sürecindeki fonksiyonları hakkında bilgi verilecektir.

Çalışma sonucunda demokratik yönetim geleneğinin geliştirilmesi ve katılım arayışlarına çözüm bulunabilmesi için sivil toplum kuruluşlarının etkinleştirilmesi sağlanarak gerekli kamusal normların oluşturulması gerektiği sonucuna varılacaktır.

Bilim Kodu : 1116
Anahtar Kelimeler : Yönetim, Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Katılımcı Demokrasi, Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları
Sayfa Adedi : 144
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Şenol DURGUN

CHANGING MANAGEMENT APPROACH AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

(M.S. Thesis)

Selim ÇIN

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

December 2014

ABSTRACT

Government process is perpetual in changing. The process, which is same direction with development of humanity, depends on various social and economic factor. Moreover, this process gaining speed with modern government idea is accelerated thanks to especially communication facilities.

First factor of government idea effector is economic idea's development, and the second is development of democracy. Changing of government idea especially after 20 century occurred because of these two factors. The changing process, firstly started with evolution of social right, then gave place to active and economic service delivery; on the other way, autocratic state idea altered democratic state idea. As a result of these, new public management idea and participatory democracy are manifested.

Governance idea risen under favor of efforts to participatory focused government of new public management. Principle of constant participation, which is depended governance, is not feasible any more, and it triggered to find new way for solution. So, activating and enhancing's attendance of non-governmental organization shown up as solution, and it is tried to occur to participation.

In this study, new public management with evolve of government idea, governance idea of new public management which is its governance approach, and non-governmental

organizations, as participating means, of governance idea are discussed and gave information about participating process of non-governmental organizations.

After this study, it is realized that essential public norms should be established enabling non-governmental organization's activation for developing of democratic government tradition and finding solution for participation.

Science Code : 1116

Key Words : Government, Public Administration, New Public Management,
Participatory Democracy, Civil Society,
Non-Governmental Organization

Page : 144

Supervisor : Prof. Dr. Şenol Durgun

TEŞEKKÜR

Tez çalışmam boyunca öncelikle gerekli anlayışı gösteren aileme; çalışma süresince gerekli desteğini esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Şenol Durgun'a; konu üzerindeki uzmanlığı ile yardımlarını esirgemeyen hocam Prof. Dr. Mehmet Akif Özer'e ve çalışmamın tüm aşamalarında konu ile ilgili hususları müzakere ettiğim ve gerekli düzeltmelerde yardımcı olan kıymetli arkadaşım Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi Muammer AY'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET	iv
ABSTRACT.....	vi
TEŞEKKÜR.....	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR.....	xiv
 GİRİŞ.....	 1
 1.DEĞİŞEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ	 3
1.1.Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine	3
1.1.1.Yönetim Düşüncesinin Gelişimi	3
1.1.2.Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi	4
1.1.2.1.Güvenlik Odaklı Kamu Yönetimi	4
1.1.2.2.Temel Hak ve Hürriyetlerin Ortaya Çıkışı İle Kamu Yönetimine Bakış Açısının Değişimi	4
1.1.2.3.Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı	5
1.1.2.4.Sosyal Devletin Sorgulanması ve Devletin Küçültülmesi.....	5
1.1.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Süreci	6
1.1.3.1.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Nedenleri.....	8
1.1.3.1.1.Sosyal Devletin Genişleyerek Yük Oluşturması	9
1.1.3.1.2. Keynesyen Politikalar ve 1973 Ekonomik Krizi ..	10
1.1.3.1.3. Neo Liberal Politikalara Geçiş	11
1.1.3.1.4.Yeni Sağ Anlayışı	12
1.1.3.1.5.İşletme Yönetimi Karşısında Klasik Kamu Yönetiminin Etkinliğini Yitirmiş Olması	13

1.1.4.Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Stratejileri	15
1.1.4.1.Esnek Yönetim Anlayışı.....	15
1.1.4.2.Katılımcı Yönetim Anlayışı: Yönetişim.....	16
1.1.4.3.Analitik Yönetim Anlayışı	17
1.1.4.4.Profesyonel Yönetim Anlayışı ve Profesyonel Yöneticiler..	17
1.1.4.5.Piyasa Odaklı Yönetim Anlayışı	18
1.1.4.6.Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamusal Reformlar	19
1.1.4.7.Performans Tabanlı Örgütler	19
1.1.4.8. Sonuç Odaklı Stratejik Yönetim.....	20
1.1.4.9.Esnek ve Yatay Hiyerarşik Örgüt Yapısı	21
1.1.4.10.Ekonomik Hizmet Sunumu	21
1.1.4.11.Minimal Devlet Anlayışı	22
1.1.4.12.Sosyal Devletin Terki ve Müşteri Odaklı Bakış Açısı	23
1.1.4.13.Piyasa Odaklı Kamusal Hizmet Anlayışı	24
1.1.4.14.Yerelleşme (Subsidiarite)	25
1.1.4.15.Özelleştirme.....	25
1.1.4.16.Yönetimde Açıklık ve Şeffaflık.....	26
1.1.4.17.Azalan Bürokrasi ve Weberyen Bürokrasinin Terki	27
1.1.4.18.İnsan Kaynakları Planlaması	28
1.1.4.19. Liyakat Odaklı Personel İstihdamı	29
1.1. 4. 20. Müşteri Odaklı Bakış Açısı	30
2. YÖNETİŞİM: KATILIMCI YÖNETİM	33
2.1.Yönetişim Kavramı	33
2.1.1.Yönetişim Kavramının Tanımı.....	33
2.1.2.Yönetişim Kavramını Ortaya Çıkaran Nedenler	34
2.1.2.1. Dünya Bankası Raporları	34
2.1.2.2.Soğuk Savaşın Bitişi ve Doğu Bloğunun Yıkılması.....	35
2.1.2.3.Demokrasi Hareketlerinin Yükselmesi.....	36
2.1.2.4.Kapitalist Ekonominin ve Çok Uluslu Şirketlerin Yaygınlaşması.....	37
2.1.2.5. Sivil Toplum Kuruluşlarının Uluslararası Düzlemde Güç Kazanması	38

2.2.Yönetişim Kavramının Özellikleri	38
2.2.1. Katılımcılık	38
2.2.2.Etkinlik	39
2.2.3.Sorumluluk ve Hesap Verebilirlik.....	40
2.2.4.Eşitlik	41
2.2.5.Âdem-i Merkeziyetçilik	42
2.2.6.Hukukilik.....	43
2.2.7.Kamunun Yetki Devri	44
2.2.8.Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Birlikteliği	44
2.2.9.Aktif Denetim	45
2.2.10. Şeffaflık	46
2.2.11.Öngörülebilirlik	47
2.3.Yönetişimin Amacı	48
2.4.Yönetişimin Aktörleri	50
2.4.1. Devlet	50
2.4.2.Özel Sektör İşletmeleri.....	51
2.4.3.Sivil Toplum Kuruluşları	53
2.5.Yönetişimin Getirileri	54
2.5.1.Çoğulcu Demokrasinin Sağlanması	54
2.5.2. Meşruiyet Sağlama	54
2.5.3. Güç Birliği ve Güçler Dengesini Sağlama	55
 3. SİYASİ BİR GÜÇ DENGESİ OLARAK SİVİL TOPLUM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI	 57
3.1.Sivil Toplum Kavramı	57
3.1.1. Batı Eksenli Düşünceye Göre Sivil Toplum	59
3.1.2.Oryantalist Düşünce Ekseninde Osmanlı'dan Günümüze Türk Düşünsel Hayatında Sivil Toplum	62
3.2. Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi.....	70
3.2.1.Modern Burjuva Toplumu Olarak Sivil Toplum.....	72
3.2.2.Demokrasi Bağlamında Sivil Toplum.....	72

3.2.3.Katılımcı Demokrasi Olarak Sivil Toplum	73
3.3.Sivil Toplumun Örgütsel Yapıları: Sivil Toplum Kuruluşları ya da Hükümet Dışı Örgütlenmeler.....	74
3.4.Sivil Toplum Kuruluşlarının Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması	75
3.5.Sivil Toplum Kuruluşlarının Özellikleri	80
3.6.Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri	81
3.7.Sivil Toplum Kuruluşları – Demokrasi İlişkisi.....	83
3.8.Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları.....	84
 4.KATILIM ARACI OLARAK SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI.....	87
4.1.Katılım ve Temsil Kavramları	87
4.2.Tarihsel Süreçte Katılım ve Temsil	89
4.3.Demokrasi Arayışında Katılım ve Temsil Problemi.....	90
4.4. Katılım ve Temsil Sorununa Bir Çözüm Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları	91
4.5. Yönetişim Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rollerı	92
4.5.1. Toplumsal Düzeyde Demokrasi Bilicini Geliştirmek	92
4.5.2.Toplumun Tabanından Gelen Talepleri Yönetişim Sürecinde Temsil Etmek	93
4.5.3.Aktif Vatandaşlık Arayışına Katkıda Bulunmak	94
4.5.4.Çoğulcu Temsil Sağlamak	95
4.5.5.Sürekli Denetim Mekanizması Oluşturmak	96
4.5.6. Yönetişim Sürecinde Alınan Kararlarla İlgili Toplum Düzeyinde Kamuoyu Oluşturmak	98
4.6. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetişim Aktörleri İle İlişkileri	98
4.6.1.Bilgilendirme.....	98
4.6.2.İstişare	99

4.6.3.Ortaklık.....	100
4.7. Sivil Toplum Kuruluşlarının Siyasi İktidar Üzerine Etki Yöntemleri	100
4.7.1.Direkt Görüşme	101
4.7.2. Rapor sunma.....	102
4.7.3.Kulis Yapma (Lobicilik)	102
4.7.4.Toplantılar Düzenleme	103
4.7.5.İmza Toplama.....	103
4.7.6.Bildiri Yayınlama	103
4.7.7.Kitle İletişim Araçları ile Yayın Yapma	104
4.7.8.Gösteriler Düzenleme, Boykot ve Grev Yapma.....	104
4.7.9. İcraatı Baltalama	105
4.7.10. Uluslararası Kuruluşlara Şikâyet.....	105
 SONUÇ VE ÖNERİLER.....	 107
 KAYNAKLAR	 117
ÖZGEÇMİŞ	129

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BM	Birleşmiş Milletler
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirketler
DB	Dünya Bankası
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HABITAT	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı
IMF	Uluslararası Para Fonu
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TC	Türkiye Cumhuriyeti
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

İnsan toplumsal bir varlıktır. Bu yüzden sürekli diğer insanlarla ilişki kurmakta ve yönetim sürecine dâhil olmaktadır. Özellikle devletin ortaya çıkması ve gelişimi ile beraber ortaya çıkan vatandaşlık kavramı ile kamusal hizmet ve kamu yönetimi kavramları önem kazanmıştır. Bu süreçte yaşanan toplumsal olaylar ve gelişen sosyo-ekonomik yaşam kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve kamusal hizmetlerin arttırılmasını beraberinde getirerek sosyal devlet ve refah devleti kavramlarını ortaya çıkarmıştır. Küresel çapta kitle iletişim ve haberleşme imkânlarının gelişmesi ile birlikte bu yaklaşım oldukça geniş bir kamusal hizmet anlayışını beraberinde getirerek devletlerin ekonomileri üzerinde ciddi bir yük oluşturmuş ve kamu hizmetlerini yerine getiren kurumların artmasına ve devletin hantal bir yapı haline gelmesine yol açmıştır. Fakat küresel düzeyde etkili olan ekonomik krizler ve değişen kamu hizmeti anlayışı devletin bu durumuna karşı bir çözüm yolu olarak kamu hizmetlerinin azaltılması ve devletin minimize edilmesi düşüncesini hâkim kılmıştır.

Sosyal devlet anlayışının terk edilerek kamusal hizmetlerin sınırlandırılması ve devletin minimize edilmesi anlayışı doğrultusunda özel sektör işletmelerini örnek alarak ortaya çıkan YKY paradigması devlet ve kamusal hizmetler alanında ciddi dönüşümlere giderek kamu yönetimi sürecine yeni ilkeler ve metotlar getirmiştir. Kamuda etkinlik, ekonomiklik ve kalite anlayışı ile ortaya çıkan bu yaklaşım yönetim sürecine de yeni bir bakış açısı getirerek katılımcı yönetim ekseninde yönetişim olgusunu ortaya çıkarmıştır.

Yönetişim olgusunun temel mantığı katılımdır. Yönetişim modeli klasik yönetim anlayışının aksine, devletin hâkim güç olmasına karşı özel sektör işletmeleri ve sivil toplum kuruluşları ile halkın katılımını öngörerek devleti de bu sürecin bir aktörü ve koordinatörü olarak görür. Yönetişim sürecinin rasyonalize edilmesi arayışı ile birlikte sivil toplum kavramı ve STK'lar yeniden gündeme gelerek geliştirilmesi gerekli bir alan olarak ele alınmaya başlamıştır.

Sivil toplum devlete karşı bir özgürlük alanı olarak nitelendirilmiş ve devlet otoritesinin kötüye kullanılmasına karşı bir denge unsuru olarak ele alınmıştır. Bu yaklaşımın hâkim olması ile birlikte örgütsel bir sivil toplum alanı olarak STK'lar demokratik gelişimin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Özellikle temsili demokrasinin katılım ve temsil problemine karşı bir çözüm arayışı olarak STK'lar önemli bir çözüm yolu olarak ele alınmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde yönetim sürecinin tarihsel gelişimi ele alınarak yönetim, kamu yönetimi, kamusal hizmet, sosyal devlet, sosyal devletin tasfiyesi ile birlikte YKY'ye geçiş

süreci ve YKY'nin ilkeleri ele alınacak, ikinci bölümde bu ilkelere yönetim yaklaşımı üzerinde durularak yönetim sürecinin ilkeleri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde öncelikle sivil toplum kavramı üzerinde durulacak, sivil toplum anlayışının kaynağı olan batılı düşünceler ele alınarak ardından oryantalist düşünce ekseninde sivil toplum ve Osmanlı Devleti'nden günümüze doğru Türk yönetim geleneğinde sivil toplum olgusu incelenerek örgütlü bir sivil toplum yapısı olarak STK'lara geçilecek, ardından da STK'ların yaygınlaşma süreci ve işlevleri ele alınacaktır. Son bölümde ise demokrasi anlayışının gelişimi ekseninde katılım ve temsil kavramları üzerinde durularak bu arayışlara bir çözüm aracı olarak STK'ların demokrasinin gelişiminde katılım aracı olarak rolleri ve etki araçları ele alınacaktır.

Çalışmanın kapsamı gereği STK'ların yönetim sürecine dâhil olduğu yönetim birimleri üzerinde durulmamıştır. Bu yüzden geniş bir inceleme konusu olan yerel demokrasi ve kent konseyleri ile STK'ların yönetim ilişkileri çalışmaya dâhil edilmemiştir.

1.DEĞİŞEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ

1.1.Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine

1.1.1.Yönetim Düşüncesinin Gelişimi

Yöneten-yönetilen ilişkisinin varlığı insanların aile yapılarını oluşturmaları kadar eski bir olgudur. Aile yapısı çerçevesinde bir araya gelen fertler, aralarındaki ilişkilerin doğal sonucu olarak içlerinden birini aile reisi olarak benimsemişler ve ona bazı normlarla yönetici hükmünde kabul etmişlerdir.

Temel yönetim düşüncesinin sistematik olarak yöneten-yönetilen ayrımı gözetilerek ele alınması durumunda yönetimin tarihsel başlangıcını insanların avcı-toplayıcı yaşam tarzından tarımsal yaşama geçişleri ile başlatabiliriz. Araştırmalara göre yöneten-yönetilen ayrımı Mezopotamya ve Eski Çin topluluklarıyla başlayan ilk yerleşim yerlerinden beri varlığını sürdürmektedir.¹ Bu dönemde toplu yaşam alanları oluşmaya başlamış, toplumsal yaşamın getirdiği gereklilikler ve ilişkiler de bir takım toplumsal normların oluşmasını sağlamış ve bu normların uygulayıcısı ve denetleyicisi hükmünde halk içinde ileri gelen -belki de en yaşlı ya da en bilge kabul edilen- birisi enformel bir yönetim uygulamaya başlamıştır.

Toplumsal yaşamın giderek yaygınlaşması ve tarımsal üretimle artı ürün elde edilmeye başlaması ile birlikte takas usullü ticari ilişkiler ortaya çıkmış, bu da yaşam alanlarının giderek büyümesine ve ticari merkezler haline gelerek fertler arası ilişkilerin daha da yoğunlaşmasını beraberinde getirmiş, artan bireysel ilişkiler de daha sistematik bir yönetim ihtiyacını doğurmuştur.

Özellikle avcı-toplayıcı yaşam tarzından yerleşik hayata geçiş yapan insanoğlu için elinde bulunan toprakları ve birlikte yaşadıkları insanları yönetme gereksinimi, yönetimin önemini daha da arttırmıştır. Yönetim yetkisini kullanmak üzere sistematik bir yönetim yapısını sağlamak için oluşturulan bu yapıya “devlet” adı verilmiştir. Devletin artan nüfus karşısında yönetilenlerle ilişkilerinin düzenlenmesi gereği ve yerine getirmesi gerekli faaliyetlerinin artmaya başlaması yönetim düşüncesinde özel bir alan olarak kamu yönetiminin oluşmasını sağlamıştır.

¹ Öztaş, N.(2014). Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları (2). Ankara: Otorite Yayınları, 15.

1.1.2.Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi

1.1.2.1.Güvenlik Odaklı Kamu Yönetimi

Ticari ilişkilerin artması, bireysel düzeydeki ilişkilerin toplumsal düzeye taşınması ve insanların diğer toplu yaşam kitleleri ile aralarında meydana gelen problemler güvenlik ihtiyacını ortaya çıkarmış, bu da belki de devletlerin ilk nüvesi olarak kabul edebileceğimiz kabileleri ve kabile yönetimlerini meydana getirmiştir. Yani, örgütlenme ihtiyacı ve devletlerin var olma gerekçeleri olarak karşımıza çıkan ilk neden güvenlik gerekçesi olmuştur.

İnsanlar üst bir otorite olarak kabul ettikleri erklere gerek geleneksel sebeplerle gerekse güvenliklerini sağlama koşulu ile boyun eğmişlerdir. Yani bu yapıların var olmalarını sağlayan temel meşruiyetleri insanların can ve mal güvenliğini sağlamaktır ki, bu yapılarda ilk kamusal hizmet diye nitelendirilebilecek faaliyet olarak güvenliği sağlama hizmeti karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca devletin insanların bir arada yaşamalarından doğan problemleri çözmek ve aralarında çıkabilecek çatışmaları önlemek için var olduğu² fikri günümüzde bile yaygın bir kabul olarak devam etmektedir.

1.1.2.2.Temel Hak ve Hürriyetlerin Ortaya Çıkışı İle Kamu Yönetimine Bakış Açısının Değişimi

Tarihsel süreçte bireysel hak ve özgürlük bilincinin ortaya çıkması, tabii hak anlayışı ekseninde insanın başlı başına doğumundan itibaren bazı hak ve özgürlüklere sahip olduğu fikrinin benimsenmesi devlet yapıları açısından bazı yeni sorumluluk alanlarını beraberinde getirmiştir. Bu hak ve özgürlüklerinin farkına varmaya başlayan bireyler kendilerini kısıtlayan yapılardan bu kısıtlamalar karşısında güvenlik ihtiyaçlarından öte çeşitli beklentiler içine girmeye başlamışlardır. Özellikle Fransız İhtilâli'ne zemin hazırlayan süreçte dönemin bilim insanları “devleti tüm halkın ortak olarak özgürlüklerini devrettikleri bir yapı” olarak ele almış (J.J. Rousseau, Thomas Hobbes gibi) buna karşılık devletin vatandaşlarına karşı sorumluluk alanlarının ve bireylerin haklarının belirlenmesini

² Özipek, B.(2008). Devlet. M. Türköne. (Editör). Siyaset. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 71-102

istemişlerdir. Bu durum kamu hizmeti olarak nitelendirilecek ve devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu alanların çeşitlenmesine yol açmıştır.

1.1.2.3.Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı

Modern devlet anlayışının ortaya çıkması ile birlikte devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerde sürekli bir artış meydana geldiğini görmekteyiz. Özellikle 19. Yüzyılın ortalarından itibaren ülkelerin anayasalarına da girmeye başlayan temel hak ve özgürlüklerden başka yeni hak ve özgürlük talepleri ortaya çıkmış ve bunların uygulanmasına yönelik planlar yapılmaya başlanmıştır.

Devletin sunmakla yükümlü olduğu hizmet alanlarının genişlemesi ile birlikte devletin yükümlülük sınırları genişlemiş ve sosyal devlet anlayışı dediğimiz kavram ortaya çıkmıştır. Devletin her alanda yer alması ve vatandaşına geniş alanlarda hizmet sunması fikrine dayanan sosyal devlet anlayışı ile birlikte kamusal hizmetler oldukça geniş bir düzleme yayılmıştır. Ateş ve Nohutçu'ya göre sosyal devlet *“özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, liberal devlet anlayışında kişilerin kanun önünde eşit olmalarına karşın özellikle ekonomik hayatta eşit olmadıkları saptamasından yola çıkarak gelişmiştir.”*³ Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte hız kazanan küreselleşme süreci de sosyal devlet anlayışının daha fazla genişlemesine yol açmıştır. Kamusal hizmet alanlarının çeşitlenmesi ve genişlemesi ile birlikte devletin hizmet sunumu da özellikle üzerinde durulması gereken bir konu haline gelmiştir.

1.1.2.4.Sosyal Devletin Sorgulanması ve Devletin Küçültülmesi

Genişleyen kamusal hizmet alanı beraberinde devlet için ekstra mali giderlere yol açmış ve hizmet sunumunda hantal bir yapının ortaya çıkması devletleri paradigma değişimi arayışlarına itmiştir. Özellikle 1968’de meydana gelen Arap-İsrail savaşı sonucu ortaya çıkan 1973 petrol krizi sonrası devlet bütçelerinin açık vermesi kamusal hizmetlerin ve sosyal devlet anlayışının daha ciddi bir şekilde sorgulanmaya başlamasına yol açmıştır. Böylece ülkelerin ekonomi politikaları ve hizmet sunumunda kabul gören Keynesyen ekonomik modelin tasfiyesi başlamış ve yerine ekonomik açıdan devletin harcamalarının

³ Ateş, H., Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 6(11), 244-276

minimize edildiği ve toplumsal açıdan devletin sahnenin gerisinde yönlendirici ve denetleyici olarak yer aldığı neo-liberal politikalar uygulanmaya başlamıştır.

Ortaya çıkan bu gelişmelerle birlikte devletlerin yönetim anlayışlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle etkinlik ve verimlilik arayışlarına rağmen sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin çoğalmış olması, kamu yönetimi alanının genişleyerek hantallaşmasını ve buna bağlı olarak da sorunların artmasını beraberinde getirmiştir.⁴ Sosyal devlet anlayışını benimsemiş ülkelerde kamu yönetiminin yeniden ele alınarak hantal, verimli olmayan ve yavaş ilerleyen ve pahalı hizmet üreten kamu yönetimi anlayışının rasyonelleştirilmesi için yoğun çabalar içine girilmiştir.⁵

1.1.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Süreci

20. yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen toplumsal, siyasal ve ekonomik şartlardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler kamu yönetimi anlayışını da etkisi altına almıştır.⁶ 1980’li yıllara gelindiğinde dünya ekonomisine hâkim olmaya başlayan neo-liberal ekonominin getirilerinden biri olarak özel sektör işletmeleri kamusal hizmet alanları ile iç içe girmeye başlamış, böylece hizmetlerdeki özel sektör verimliliğinin kamu kurumlarında elde edilen verimlilikten daha fazla olduğu gözlemlenmiş ve izlenen neo-liberal politikalarla devletin küçültülmesi tezi yaygın bir şekilde kabul görmeye başlamıştır. Devletin sınırlı alanlarda kamusal hizmetler sunması gerektiği, fiili olarak da sadece bir denetleme ve koordinasyon unsuru olarak yer alması fikri kabul görmüş, ABD’de Osborne ve Gaebler’in çalışmalarında yer alan ifade ile devlet “kürek çeken değil dümen tutan devlet”⁷ pozisyonuna getirilmek istenmiştir. Küresel ölçüde iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile sınırlanamaz hale gelen sosyal devlet alanının genişlemesi ve özellikle bu dönemde yaşanan petrol krizi sonucu devlet bütçelerinin bunu kaldıramaz hale gelmesi ve

⁴ Özer, M. (2006a). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler. Sayıştay Dergisi, (61), 3-22

⁵ Aykaç, B. (2012). Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman. (Editörler). Türkiye’de Kamu Yönetimi. 2.Baskı. Ankara. Nobel Yayın Dağıtım, 57-66

⁶ Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri. Aktan C. ve Saran U. (Editörler). Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite. Ankara. Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 19-38

⁷ Osborne, D., Gaebler E. (1992). Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Reading, Addison Wesley (Demirel, D. (2005)., a.g.m.’den alıntı.)

İngiltere’de Margaret Thatcher; ABD’de ise Ronald Wilson Reagan iktidarları ile birlikte yeni sağ akımı başlaması ile birlikre devlete de yeni bir bakış açısı gelmiştir.

Klasik yönetimin anlayışında devlet tekeli ile yürütülen birçok kamu hizmetinin özel sektör işletmeleri gibi değişik yöntem ve mekanizmalarla da sunulabileceği örneklerle ortaya konulunca devletin küçültülerek yeniden yapılandırılması ve bazı kamusal hizmet alanlarını özel sektör işletmelerine transfer edilmesinin önü açılmıştır.⁸ Böylece belirli kamu hizmetlerinin özellikle 1990’lı yılların başlarında devletin bulunması zorunlu olmadığı alanlarda özel sektöre devredilmesi, devredilemeyeceği alanlarda ise verimliliği kamu sektörüne göre daha ön planda tutan özel sektör işletme mantığı ile yönetilmeye devam etmesi fikri benimsenmiş ve ortaya çıkan bu anlayışa yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı adı verilmiştir.

YKY anlayışı; ekonomiye, yönetime, hukuksal normlara, toplumsal hayata, kamu ve özel sektör ayrımına ve bu olgular arasındaki ilişkilere yeni bir bakış açısının oluşturulduğu bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılması (reinventing government), kamusal alanın küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları ön plana çıkmıştır.⁹

Christensen ve Legreid’den aktaran Balcı’ya göre YKY’nin temel amaçları, sonuca odaklanmış, aktif ve takdir haklarını kullanabilen yöneticilerin görev alması, önceden saptanmış ve hedeflenmiş performans standartlarına ulaşılması, yetki devrine gidilebilmesi, örgütsel kademelerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne önem verilmesi, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en etkin şekilde yararlanılması, müşteri odaklı ve uyumlu hizmet anlayışı ile özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında maksimum seviyelere ulaşılması olarak ifade edilebilir.¹⁰ Yeni yönetim anlayışı, örgüt ve örgüt yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetici kesim ile vatandaş arasında iyi ilişkilerin kurulması, örgüt içinden ve dışından yönetime katılımın sağlanması,

⁸ Balcı, a.g.e., 19-38

⁹ Hughes, O. (1994). Public Management & Administration: An Introduction, New York: St. Martin Pres. (Balcı a.g.e.’den alıntı)

¹⁰ Christensen, T., Legreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy (Yeni Kamu Yönetimi ve Demokrasi İlişkisi). (Çeviren: M. Akif Özer). The Journal of Political Philosophy, 10(3), (Sayıştay Dergisi, (52), 2004’te yayınlanmıştır)

gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde örgütün hedef kitlelerinin beklentilerinin sağlanmasına yönelik mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve hizmet sunanların maddi ve manevi açıdan tatmin edilmesi gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹¹

YKY anlayışı ile birlikte ortaya çıkan müşteri odaklı bakış açısı ve özelleştirme çabaları, kamusal hizmetlerin rekabet odaklı yürütülmesi, sosyal devletin tasfiye edilerek yerine tüketici-vatandaş kavramını getiren sözleşmecî devlet anlayışının ortaya çıkması, kamusal alanının daraltılarak bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercih odaklı piyasa demokrasisinin ön plana çıkarılması gibi reformlar, değişimin yönetim alanındaki yansımalarının bir sonucudur.¹²

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamuya ait kavramlarda da değişiklikler meydana gelmiştir. Nohutçu ve Balcı bu değişimi şöyle anlatır:

“Hiyerarşik kademe ve farklılıklar yerine düz, yatay ve network tipi örgütlenme modelleri; merkeziyetçi anlayış yerine yerinden yönetime ağırlık veren ve yetki devrini önceleyen yaklaşımlar; gizlilik ve kapalılık yerine açıklık ve şeffaflık; sorgulanamazlık ve dokunulmazlık yerine hesap verebilirlik; statükoculuk yerine esnek ve dinamik yönetim; kural odaklılık yerine vatandaş odaklılık; hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik, anlaşılabilirlik, güvenirlilik, doğruluk gibi ilkelerin ön plana çıkarılması gibi etkileşimler görülmektedir.”¹³

1.1.3.1.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Nedenleri

Christopher Hood, YKY anlayışının ortaya çıkışını öncelikle siyasi ekonomiye bağlamaktadır.¹⁴ Zira kamu yönetiminin işleyişini yönlendiren siyasi aktörler ekonomiyi de yönlendirdikleri için bu dengeyi sağlamak zorundadırlar ve bu aktörler kamusal hizmetlerini düzenlerken buna göre bir tercihte bulunurlar.

¹¹ Özer, M. (2006a). a.g.m.

¹² Halis, M. (1998). Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresinde Sunuldu, TODAİE, Ankara.

¹³ Nohutçu, A. ve Balcı A. (2013). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N., Coşkun, B. (Editörler). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. 3.Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15-26

¹⁴ Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi, (58), 105-135

YKY algısını ortaya çıkaran sebeplere bakıldığında öncelikle ekonomik tabanlı sebepler karşımıza çıksa da, yönetim algısında meydana gelen bazı paradigma değişimleri ve yeni bakış açılarının da etkili olduğunu görüyoruz.

Ekonomi eksenli sebepler arasında öncelikle 1970’li yılların petrol krizinin getirdiği bütçe açıkları karşımıza çıkmaktadır. İkinci bir sebep olarak ise hızla büyüyen sosyal devlet anlayışı gelmektedir. Sosyal devlet anlayışı, devletin vatandaşlarına karşı geniş bir hizmet ağı sunma sorumluluğuna dayanan bir anlayış olduğu için devletin hizmet sunum maliyetlerini arttırmakla birlikte, hareket kabiliyetini kısıtlamış; hantal, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi bir sistemin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Kamusal hizmet ağının genişlemesi ile birlikte artan personel memur sayısı da etkinlik ve verimlilik arayışlarına sebep olmuştur. Bu da kamu yönetimine olan mevcut bakış açısının değişerek özel sektör eksenli bakış açısına geçişi beraberinde getirmiştir. Yani, temelde ekonomik ve yönetsel tabanlı sebepler, yönetimde bazı paradigma değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkararak YKY anlayışını beraberinde getirmiştir.

1.1.3.1.1.Sosyal Devletin Genişleyerek Yük Oluşturması

Devletin kendine tabi olan vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu kamusal hizmetlerin zaman içerisinde değişerek aşırı bir artış göstermesi ile birlikte devletin sorumlu olduğu alanın artması, sosyal devlet algısının da oldukça geniş bir alana yayılmasına yol açmış, bu da devletin hizmet sunumunda ekonomik ve teknik bazı problemleri beraberinde getirmiştir. Özellikle küresel iletişim araçlarının gelişmesi sosyal devleti genişleten en önemli sebeplerden biridir. Yani, kürenin diğer yarısında gereklilik durumu ya da geleneksel sebeplerle kamusal nitelik kazanmış bazı hizmetler diğer ülkelerle olan iletişim süreci ile birlikte küresel bir dalga olarak yayılma eğilimine girmiş ve sosyal devletin sınırları engellenemez biçimde genişlemeye başlamıştır. Bu da devletlerin kamusal hizmet götürme giderlerinin yükselmesi sonucu ekonomik darboğaza düşmelerine neden olmuştur.

Güler, sosyal devleti 20. yüzyıl kapitalizminin getirdiği bir devlet türü olarak ele almaktadır.¹⁵ Özellikle kapitalist ülkelerde ikinci dünya savaşından sonra yerleşen sosyal devlet¹⁶ 1960'lı yıllarda zirveye ulaşmış, 1970'li yıllarda yaşanan küresel şartların da etkisiyle ekonomik olarak devlete ciddi bir yük haline gelmiş, bu da devletlerin kamusal hizmet anlayışlarında değişimler meydana getirerek YKY anlayışı ekseninde sosyal devletin tasfiyesi yoluna gidilmesine yol açmıştır.

1.1.3.1.2. Keynesyen Politikalar ve 1973 Ekonomik Krizi

1929 Ekonomik Buhranından kurtuluş yolu olarak izlenen Keynesyen politikalarla, ortaya çıkan işsizliği azaltmak ve piyasalarda meydana gelen durgunluğu gidermek için birçok devlet tarafından hükümetlerin ekonomiye müdahalesi söz konusu olmuş, devlet özel sektör işletmelerinin kâr arayışları ile girmediği alanlara bizzat kendi girmiş ya da bu alanlara teşvikler ve sübvansiyonlar uygulamıştır¹⁷. Keynesyen iktisat anlayışına göre devlet, gerektiğinde kamusal hizmet alanlarını büyütürken işsizliği önlemelidir. Yani devlet yapay bir iş arzı oluşturarak ekonomide iş taleplerine cevap verebilecektir. Keynesyen ekonominin bu uygulaması devletin hizmet sunum alanlarının artmasına ve memur sayısında şişmelere yol açmış ve devlette hantal bir yapı oluşturmuştur.

Uygulanan Keynesyen Ekonomik politikaların ülke ekonomilerine getirdiği ağır yükler ve özellikle 1965'ten sonra Dünya Siyasetinde baş gösteren çekişmeler küresel ekonomi anlamında da bazı değişiklikler meydana getirmiştir. 1968 Arap-İsrail savaşında Batı Bloğu devletlerin İsrail'i desteklemesi sonucu petrol ihraç eden Arapların bu devletlere petrol ambargosu uygulaması ile birlikte ekonomisi sanayi üretimlerine dayalı olan bu ülkelerde üretimin temel hammaddesi petrole dayandığı için durma seviyesine gelmiş ya da maliyet artışları gerçekleşmiştir. Bu da büyük bir işsizliğin ortaya çıkmasına ve devletlerin bütçe açıklarını kapatmak için yeni vergiler koymasına sebep olmuştur.

¹⁵ Güler, B.(2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. Hukuk ve Adalet- Eleştirel Hukuk Dergisi, 1(2), 26-61

¹⁶ Baltacı, C.(2004). Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(2), 359-373

¹⁷ Çevik, H. (2010).Kamu Yönetimi Açısından Son Yüzyılda Devletin Değişen Rolü, VII. Kamu Yönetimi Forumunda Sunuldu, Kayfor 1. Kitap- Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti, Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahraman Maraş, s.41

Ekonomileri üretim ve ihracata dayalı olan gelişmiş ülkelerin artan hammadde fiyatları karşısında ihraç mallarının fiyatlarını yükseltmesi, ithal ikameci ekonomi sistemli az gelişmiş ülkelerde de enflasyon krizlerine yol açmıştır. Bu gelişmelerle birlikte yaşanan ekonomik kriz küresel boyuta taşınmış, özellikle 1929'dan beri hantallaşan ülke ekonomileri bu darboğazdan çıkmak için yeni arayışlara girmiş, bu da devletlerin kamusal işleyişlerinin sorgulanarak yeniden düzenlenmesine giden süreci meydana getirmiştir.

1.1.3.1.3. Neo Liberal Politikalara Geçiş

1929 Ekonomik Buhranından çıkış yolu olarak benimsenen ve 1973 krizine kadar uygulama alanı bulan Keynesyen İktisat sistemi 1973 Ekonomik krizi ile çökmüş, devletler de ekonomik sistemlerini yeniden oluşturma yoluna gitmişlerdir. İzlenen bu yolda klasik liberal politikaların yerine günün şartları doğrultusunda revize edilen bir savunu olarak neo liberalizm çizgisi takip edilmiştir. Neo liberal yaklaşım sosyal harcamalar olarak karşımıza çıkan eğitim, sağlık, ulaşım, fiziki alt yapı gibi kamusal giderlerin kısılması ve devletin yükünün gereksiz yere ağırlaşmasını önleyerek hem devletin büyüme hızının yavaşlamasının önüne geçmeyi hem de bu harcamaları finanse etmek için devletlerin borçlanma zorunluluğunu ortadan kaldırmayı amaçlar.¹⁸ Böylece devletin varlığının minimize edilmesi ve müdahaleci konumundan çıkartılmasına dayanan politikalar önem kazanmıştır.

Neo liberal fikirler özellikle Keynesci fikirlerin olumsuzluklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan politikalara dayandığı için öncelikle devletin iktisadi alana müdahaleden geri durarak piyasa mekanizmasının etkinliğini sağlamayı, mülkiyet dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesini, işsizlik probleminin çözülmesini ve sosyal devletin getirdiği aşırı hantallığı gidermeyi amaçlar.¹⁹

Neo liberallere göre devletin üretim ve dağıtım fonksiyonları özel sektör piyasa mekanizmasına bırakılarak, piyasa mekanizmasının devlet müdahalesi dışında tutulması; bireysel girişimlerin desteklenerek üretim serbestliğinin olması gerekir.²⁰ Neo liberal

¹⁸ Acı, E. (2005). Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(1), 201-216

¹⁹ Köker, L. (1987). Liberal Demokrasi ve Eleştirileri. Onbirinci Tez Kitap Dizisi, (6), İstanbul, 67-89

²⁰ Acı, E. (2005)., a.g.m.

yaklaşım klasik iktisat anlayışının aksine sosyal sınıf odaklı değil birey merkezli çıkarları benimser. Mackintosh'tan aktaran Acı'ya göre devleti özel çıkarlar topluluğu olarak ifade eden bu yaklaşımla bireysel tercihlere ağırlık verildiği takdirde bireylerin oluşturduğu toplumda çoğunluğun tercihi etkin olacağı için toplumsal çıkar da sağlanmış olacaktır.²¹

Sistem olarak merkeze birey ve pazarı koyan neo liberalizmin temel amacı, devletin piyasa mekanizmasına yaptığı müdahalesini kaldırarak, piyasa mekanizması içerisinde işleyen bir toplumsal sistemde bireyleri de daha özgür kılmaktır.²² Devletin halkı sosyal harcamalar ile desteklemesi ile söz konusu harcamaların piyasa ücretlerini de arttırdığı, aynı zamanda gelir dağılımını adaletsiz olarak etkileyerek bireysel tembelliğe ve verimsizliğe yol açtığı savunulmaktadır.²³ Ancak serbest piyasa mekanizmasında fiyatlar dengesi doğal olarak oluşacaktır ki neo liberal devlet fikri de bu mekanizmanın kamusal hizmetlerde de uygulanabileceği yönündedir. Buna göre devlet, kamusal hizmetleri serbest piyasa mekanizması içerisinde işleyen özel sektör işletmelerine yaptırarak hem daha ekonomik hem de daha kaliteli hizmet sunarak aşırı hantal yapısından da kurtulacaktır. Ancak devlet, kamusal hizmetleri bizzat üstlenerek hizmet sunmak ya da fiyat belirlemek yerine piyasa mekanizmasını denetleyerek ve rekabet ortamı oluşturarak kaliteyi arttırmalıdır.

1.1.3.1.4.Yeni Sağ Anlayışı

Thatcher ve Reagan'ın temsil ettiği yeni sağ anlayışı devletin ekonomi üzerindeki gücünün kısıtlanması gerektiğini söyleyerek, bireysel özgürlüklerin genişlemesi ve ekonominin büyümesinin temel şartının pazar ve piyasa kuvveti olduğunu vurgulamaktadır.²⁴ Kamusal giderlerin azaltılmasını isteyen yeni sağ politikaların uygulamaları 1980'lerden itibaren ABD ve İngiltere ile birlikte diğer birçok ülkede hayata geçirilerek devletlerin özellikle

²¹ Mackintosh, M. (1992). Questions The State, Development-Policy And Public Action. Marc Wuyts, Maureen Makintosh, Tom Hewit (Ed.), Oxford: Oxford University Press, p. 131 (Acı, E. (2005)., a.g.m.'den alıntılı)

²² Türk, H. (2008). İdeoloji. M. Türköne. (Editör). Siyaset. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 105-145

²³ Acı, E. (2005)., a.g.m.

²⁴ Giddens, A. (2008). Sosyoloji. (Bölümü Çeviren Zeynep Mercan, Yayına Hazırlayan: Cemal Güzel). İstanbul: Kırmızı Yayınları, 911

sosyal hizmet giderlerinin azaltılmasını beraberinde getirmiş,²⁵ bu çerçevede yapılan reformlar sonucu sosyal devlet anlayışı terk edilmiştir.²⁶

Yeni sağ, devletin sosyal, kültürel, ekonomik ve kamusal hizmetler anlamında günün ekonomik gereklilikleri ile devlete ve topluma ait geleneksel ve muhafazakâr değerlerin bir araya getirilerek yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekliliğini savunur. Yeni sağın oluşumuna baktığımızda, klasik liberalizm ve geleneksel muhafazakârlığın birleşimi şeklinde bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Buna göre, klasik liberalizmin öngördüğü gibi devlet hiçbir şekilde ekonomiye müdahale etmezken ekonominin aksine toplumsal yaşamda geleneksel muhafazakârlık bakış açısıyla toplumsal yaşama müdahale ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede yeni sağ din, gelenek, aile gibi muhafazakârlığın vazgeçilemez temel değerlerinin, büyük ölçüde liberal toplumu güvence altına almak üzere günün şartlarına uygun olarak savunulmasıdır.²⁷

Yeni sağ düşüncesine göre devletçi uygulamalar ve sosyal devlet anlayışı devleti aşırı derecede hantallaştırarak temel kamusal hizmet alanlarında bile yetersiz kalmasına sebep olmuştur. 1929'dan beri uygulana gelen Keynesyen iktisadi sistemin ve sosyal devletin hantallaştırdığı yapıdan kurtularak devleti yeniden yapılanma arayışları ile 1980'lerin başında İngiltere'de Margaret Thatcher; Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Reagan, Türkiye'de ise Turgut Özal iktidarları neo liberal iktisatçıların savunduğu devletin küçültülmesi tezlerini iktidarlarında uygulamaya başladılar.

1.1.3.1.5.İşletme Yönetimi Karşısında Klasik Kamu Yönetiminin Etkinliğini Yitirmiş Olması

Yönetim alanında tartışılan ve uygulamaya konulan değişik yaklaşım ve uygulamalar içerisinde kamu bürokrasilerinin etkisi altında kaldığı en büyük baskı yıllardır uluslar arası standartlarda etkinlik ve üretkenliğin temin edilememesidir.²⁸ Modern yönetim düşüncesinin kamusal hizmetlere yaklaşımında paradigma değişimine uğramasındaki en önemli sebep ekonomiklik arayışıdır. Özellikle sosyal devlet anlayışı içerisinde artış

²⁵ Acı, E. (2005)., a.g.m.

²⁶ Güler, B.(2004). a.g.m.

²⁷ Bora, T. (1999). Türk Sağının Üç Hali. (2). İstanbul: Birikim Yayınevi, 69

²⁸ Balcı, a.g.e., 19-38

gösteren kamu hizmetlerinin ülke ekonomileri açısından ciddi bir yük haline gelmesi bu arayışın önemini de arttırmıştır.

Piyasa mekanizması içerisindeki özel sektör işletmelerinin ekonomikliği sağlayabilmiş olması kamusal hizmetlerin de aynı anlayış içerisinde ele alınarak aranan ekonomikliği verebileceği fikrini ortaya çıkarmıştır. Bunun için ortaya çıkan iki alternatif vardır. Ya kamu hizmetleri özel sektör işletmeleri eli ile görülecek ya da kamu kurumları özel sektör gibi ele alınarak yönetilecektir ki ikisi de değişen yönetim anlayışı içerisinde uygulamaya konulmuştur.

Kamusal hizmetlerin özel sektör mantığı ile işletildiği bu sistem yeni kamu işletmeciliği (new public management) (YKİ) olarak da adlandırılmaktadır. YKİ, kamusal alan içerisine serbest piyasa ekonomisi değerlerinin zorla –mecburen- girişinin önemli bir faktörüdür.²⁹Devlet, hizmetlerin niteliklerine göre bazılarını özel sektör işletmelerine devrederken bazı hizmetleri yine elinde tutarak bu hizmet alanlarındaki işleyişi değiştirmiştir. Kamusal niteliği devam eden bu alanlarda ise yönetim stratejileri özel sektör işletmelerindeki profesyonel yönetim anlayışı benimsenerek özellikle bazı batılı ülkelerde kamusal hizmetlerle ilgili karar alan siyasi iktidar yapıları ile hizmet sunacak ve kararları uygulayacak birimlerin yöneticilerini ayrı tutma yoluna gidilmiştir. Zira Kayıkçı, direkt kamusal hizmet sağlayan kamusal örgütlerin siyasal birimlerden özerk olması gerektiğini³⁰ savunmaktadır. Böylece hizmet sunumu yapan birimlerin yöneticileri yalnızca kendileri ile alakalı işlere yoğunlaşarak söz konusu işi en iyi yapma çabası içerisine girerek siyasi dengeleri ve iktidarın geleceği endişesine kapılmadan en etkin çözüm yollarını izleyebileceklerdir.

YKY'yi işletme yönetimi olarak ifade edenler, “yönetim” (administration) ve “işletme” (management) kavramları arasındaki farkı vurgulamakta ve “işletme” kavramının “yönetim” kavramına göre daha geniş bir olgu olduğunu da ifade etmektedirler.³¹

²⁹ Karcı, Ş. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(16), 40-64

³⁰ Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. Mülkiye Dergisi, 31(256), 165-186

³¹ Memişoğlu, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 33

1.1.4.Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Stratejileri

1.1.4.1.Esnek Yönetim Anlayışı

Esnek yönetim, organizasyon sisteminin geleneksel anlayış çerçevesinde Taylorist ve bürokratik organizasyon yaklaşımlarının yerine pazarlama ve insan kaynakları yönetimi gibi özel sektör işletme fonksiyonları ile birlikte planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve koordinasyon gibi temel yönetme aşamalarının birleştirilerek oluşturulduğu süreçtir.³²

Hughes'ten aktaran Özer'e göre YKY paradigması, klasik kamu hizmeti düşüncesinin otoriter yaklaşımlarının terk edilerek esnek yönetim ilkeleri çerçevesinde özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne uyarlanmasını beraberinde getirmektedir.³³ Buna göre, kamusal hizmetlerin yönetim süreci dar ve katı kalıplar içine hapsedilmeden esnek bir yaklaşımla ele alınacaktır.

Yeni yönetim anlayışına kaynaklık eden neo liberal politikaların üretim ve istihdam yapılarını oluştururken ele aldıkları temel kavram esneklik kavramı olmuştur.³⁴ Esnek yönetim anlayışı ile kamu görevlilerinin çalışma şekilleri, mesai algıları ve iş yapma fiilleri gibi faktörlere yönelik kuralların keskin çizgileri terk edilmiştir. Bu çerçevede kamu örgütleri içerisinde özellikle profesyonellik ve uzmanlık gerektiren kadrolarda tıpkı özel sektör işletmelerinde olduğu gibi mesai saatlerinde esnetmelere gidilmiş, elektronik ağlar üzerinden çalışma ağları (network) oluşturularak elektronik veya mobil hizmet anlayışı benimsenmiştir.

YKY'nin esneklik anlayışı yalnızca çalışma şekilleri ve mesai saatleri ile kısıtlı kalmamış, kamu çalışanlarının görev tanımları, takdir yetkileri, ücret politikaları ve kadro pozisyonları gibi alanlarda da esnekliği beraberinde getirmiştir.

³² Eryiğit, S. (2000). Esnek Üretim Esnek Organizasyon Esnek Çalışma. Kamu İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi,5(4), 1-16

³³ Hughes, O. (1998). Public Management&Administration, USA:ST.Martin's Press. (Özer, M. (2006a)., a.g.m.' den alıntılı)

³⁴ Köroğlu, Ö. (2010). Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş. Türk İdare Dergisi, (469), 139-164

1.1.4.2.Katılımcı Yönetim Anlayışı: Yönetişim

Kavramsal olarak birlikte yönetme ya da katılımcı yönetim anlamına gelen yönetişim, yeni kamu yönetimi düşüncesinin yönetme modelidir. Göymen'e göre yönetişim, etkinliğini ve verimliliğini kaybeden klasik yönetim anlayışındaki gibi kamusal organların tek başlarına hareket edip karar almaları yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim ve kamu-özel sektör işbirliğini karşımıza çıkarmaktadır.³⁵

Yönetişim anlayışında günümüz demokrasi uygulamalarında var olan yaygın bir düşünce olarak, vatandaşlarla siyaset arasında tek bir etkileşim aracı olarak seçim mekanizması ile sınırlandırılmasına bir karşı çıkma söz konusudur.³⁶ Bu düşünce ile birlikte kamu yönetimi-toplum ilişkisine olan bakış açısı değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve yönetimden kopma eğilimlerine karşı yönetime entegre edilme ve politikalarla karşılık verme gerekliliği ortaya çıkmıştır.³⁷

YKY'nin bireyleri yönetime katılımlarını nasıl sağlayacağı en önemli sorunlardan biridir. Bu soruya cevap arayışı da sayılabilecek bir prensip olarak yeni yönetim düşüncesinde yönetim süreçlerine halk nezdinde daha fazla katılımın sağlanabilmesi adına yönetim tekniklerinde ve yönetici zihinlerinde bazı algıların değişmesini sağlayarak halkın görüşlerine de önem verilmesi esastır. Buna göre halk, seçimden seçime oy veren pasif bir siyasi unsur olmaktan çıkartılarak yönetimin her aşamasında yer almalı ve gerek etki etme gerekse katkıda bulunma şeklinde aktif bir katılım sağlamalıdır.

Kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yepyeni bir yaklaşım getiren yönetişim³⁸ olgusu, yönetim alanının yönetilenlerle de açık bir şekilde yürütülmesini dolayısıyla katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasını beraberinde getirmektedir.

³⁵ Göymen, K. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler. TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 9(2), 3-13

³⁶ Christensen, T., Legreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy (Yeni Kamu Yönetimi ve Demokrasi İlişkisi). (Çeviren: M. Akif Özer). The Journal of Political Philosophy, 10(3), (Sayıştay Dergisi, (52), 2004'te yayınlanmıştır)

³⁷ Eren, V. (2001).Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı:Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 54

³⁸ Batal, S. (2010). Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri. Mevzuat Dergisi, (145)

1.1.4.3. Analitik Yönetim Anlayışı

Analitik yönetim, yönetme işini bir bilim olarak ele alan anlayışın ürünüdür. Buna göre yönetim; bilimsel kaidelere dayanan, belirli aşamaları bulunan ve teknik detayları olan disiplinler bir anlayıştır. Yani yönetim sebep-sonuç ilişkisi içerisinde ele alınması gereken bir süreçtir. Yerine getirilmesi gereken kamusal hizmetlerin sınıflandırılması, uygulanması ve uygulama sıralamasının düzenlenmesi gibi unsurlar göz önüne alınarak kamusal etkinlik elde edilmeye çalışılır.

YKY yaklaşımının ortaya koyduğu analitik yönetim anlayışına göre özellikle özel sektör işletmelerinde olduğu gibi kurumsal politikalarla birlikte güncel ekonomik izlenimlerin bir araya getirilerek öngörülerin ve fayda-maliyet analizlerinin etkisi ile yönetim aşamalarının oluşturulması söz konusudur. Analitik yönetim anlayışı özel sektör işletme anlayışında olduğu gibi kullanılan sistem analizleri karar verme sürecinin hata payını oldukça minimize etmekte, böylece kamu politikalarının dolayısıyla kamu kuruluşlarının verimliliğini olumlu yönde etkilemektedir.³⁹

1.1.4.4. Profesyonel Yönetim Anlayışı ve Profesyonel Yöneticiler

YKY anlayışının getirdiği bir yenilik olarak politika belirleyen siyasi karar mekanizmaları ile fiili hizmet sunumunu yönetecek yöneticiler arasında bir ayrıma gidilmektedir. Yani siyasi karar alıcıların ortaya koyduğu politikaların yürütülmesi karar alma mekanizmasından bağımsız bir pozisyonda iş gören profesyonel yöneticilere bırakılacak bu yöneticiler de sözleşme ile sorumlu tutulacaktır.⁴⁰ Yeni yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve yönetilmesi işlevlerini birbirinden ayırmakta; yönetim sorumluluğunu kendinde bırakarak hizmet üretimini piyasa mekanizması koşullarına vermektedir.⁴¹ Böylece politika üreten siyasiler ile politikayı uygulayıcı yönetim mühendisleri olarak tabir edilebilecek profesyonel yönetici ayrımına gidilerek bir anlamda bu iki gücün tek elde toplanmasının önüne geçilecek; bu uygulama ile birlikte daha fazla profesyonelleşme sağlanmış olacaktır.

³⁹ Özer, M. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi. Sayıştay Dergisi, (59), 3-46

⁴⁰ Christensen, T., Legreid, P. (2002)., a.g.m.

⁴¹ Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetiminde Değişim. II. Kamu Yönetimi Forumu'nda Sunuldu, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ankara. s.57

Profesyonel yönetim anlayışının getirdiği en önemli katkı hiç şüphesiz tarafsızlığın sağlanmasıdır. Politika yapanlar ile bu politikaları uygulayan yetkililer farklı kişiler olduğu için hem söz konusu politikalar hem de uygulanan fiili hizmet yönetimleri daha açık ve tarafsız olarak irdenelebilecek, ayrıca birbirleri için de bir denetim mekanizması görevi göreceklerdir.

1.1.4.5.Piyasa Odaklı Yönetim Anlayışı

Piyasa odaklı yönetim anlayışı, neo klasik iktisat anlayışının özel sektör işletmeleri içerisinde oluştuğunu savunduğu piyasa mekanizmasının rekabet şartları doğrultusunda meydana getirdiği en etkin ve verimli olma durumunu sağlama düşüncesinin yönetime yansması ile meydana gelen bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayışa göre kamu hizmetleri de özel sektör işletmelerinde olduğu gibi piyasa mekanizması içerisine dâhil edilerek rekabete açık hale getirilmelidir. Bunun için devlet, piyasaların etkin bir şekilde işlemlerini sağlamalı; kamusal mal ve hizmetlerin piyasa mekanizması içerisinde üretilmesi ve satılması için yapısal ve hukuksal sistemi temin etmelidir.⁴² Böylece rekabet, kamu sektörünün performansını artırma çabasında etkin bir yol olarak maliyetleri düşürecek ve verimliliği sağlayacaktır.⁴³

Yeni yönetim anlayışı, piyasa odaklı yönetim anlayışı doğrultusunda siyasal içerikli kamu hizmeti anlayışı yerine piyasa mekanizması içerisinde müşteriye yönelik faaliyetlerde bulunarak, klasik yönetim anlayışından farklı bir etik anlayışını beraberinde getirmektedir.⁴⁴ Buna göre yöneticiler, piyasa mekanizması içerisinde kişisel çıkar tatmini ile motive edilerek karar alacaklar böylece ortaya çıkabilecek fırsatlardan faydalanabileceklerdir.⁴⁵ Bu güdüleme mekanizması ile motive edilen yöneticiler tıpkı özel sektörde olduğu gibi kamusal tercihlerde de en etkin ve verimli tercihte bulunma konusunda çaba göstererek kamu hizmetlerinin ekonomiklik ve etkinlik arayışına cevap vermiş olacaklardır.

⁴² Acı, E. (2005)., a.g.m.

⁴³ Terry, D. (1998). Administrative Leadership, Neomanagerialism And The Public Management Movement, Public Administration Review, 3(58), 194-201. (Özer, M. (2005)., a.g.m.'den alıntılı)

⁴⁴ Özer, M. (2006a). a.g.m.

⁴⁵ Şaylan, G.(2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. Amme İdaresi Dergisi, (33), 1-22

1.1.4.6.Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamusal Reformlar

YKY anlayışı genel olarak ele alındığında aslında yapılması gerekenin kamusal reformlar çerçevesinde şekillenmiş yönetim anlayışı olduğu görülecektir.

Kamu yönetimi alanının sahip olduğu öneme binaen etkinliğin sağlanması ve eksikliklerin giderilmesi için gerçekleştirilmesi amaçlanan yenilik hareketleri çok eski tarihlerden itibaren hayata geçirilmeye çalışılmış, adına kimi zaman ıslahat ya da reorganizasyon kimi zaman da idari rasyonalizasyon olsa da YKY anlayışı ile birlikte parça parça kurumsal bazda yapılan yenilikten öte devletin tamamını kapsar nitelik kazanarak “devletin yeniden yapılandırılması” ya da “yönetimin yeniden yapılandırılması” adını almıştır.

Yapılan bu yeniliklerdeki temel amaç kamu hizmetlerini sunan kurum ve kuruluşların gerek yapısal gerekse pratik uygulamalarda köklü bir revizyondan geçirilerek daha etkin ve verimli çalışır hale getirmektir.

Yeni yönetim anlayışının getirdiği devletin yeniden yapılandırılması uygulamaları genellikle (neo) liberal bir zihniyet çerçevesinde uygulanmaya konulmuştur. Liberal politikalar çerçevesinde devlet, üretici fonksiyonunun yerine düzenleyici konumuna uygun olarak yeniden yapılandırılırken, gerek devletin örgütlenme politikalarında gerekse kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli değişiklikler ortaya koymaktadır.⁴⁶

1.1.4.7.Performans Tabanlı Örgütler

Örgütlerin başarıları, sahip oldukları insan kaynaklarının kalitesi ve performansı ile doğrudan bağlantılıdır.⁴⁷ Bu yüzden örgütler bünyelerine katacakları personelin kaliteli olmasını istedikleri gibi mevcut personellerinin de performanslarının yüksek olmasını isterler. Yöneticiler de bu amaçla örgüt üyelerinin bireysel performanslarını ve bütüncül

⁴⁶ Ataay, F. ve Acar, E. (2008). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti İktisat Dergisi, (500)

⁴⁷ Özer, M. (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, (73), 3-29

olarak örgüt performansını arttırma çabası içine girerler. Böylece varılmak istenen sonuca daha kolay varılacak, ayrıca zaman ve personel israfının önüne geçilebilecektir.

Performans tabanlı örgüt yaklaşımı uzun zamandır özel sektör işletmelerinde uygulanan bir strateji iken kamusal örgütlerde ele alınışı ilk defa ABD’de Başkan Yardımcısı Al Gore döneminde Performans Tabanlı Örgütler uygulaması ile başlamıştır. 1996 Mart’ında ortaya konan bu reform ABD federal yönetiminde radikal ve dramatik bir değişimin ilk adımı olarak ifade edilmektedir.⁴⁸

1.1. 4. 8. Sonuç Odaklı Stratejik Yönetim

YKY anlayışının getirdiği yeniliklerden biri de klasik kamu hizmeti anlayışındaki gibi sadece hizmetin yerine getirilmesi amacı değil bunun yanında hizmetin kalitesi ve ekonomikliğinin ve maliyet unsurlarının göz önünde bulundurulmasıdır. Yani hizmetlerin sunumunda sarf edilen maliyetlerle sonuçta elde edilen fayda arasında bir bağ kurulmaktadır.

Sonuç odaklı stratejik yönetim, kamu veya özel sektör örgütlerinin strateji, faaliyet ve işlevlerinin söz konusu amaç ve hedeflerin yerine getirilmesi doğrultusunda oluşturulduğu, örgütsel değerlerin bu amaç için kullanıldığı; faaliyet süreci sonunda hedefe ulaşma durumunun değerlendirilerek sonuçların raporlandırıldığı yönetim sürecidir.

Kamu veya özel sektör ayrımı yapılmaksızın örgütler sonuç odaklı stratejik yönetim uygulayabilmeleri için stratejik planlama, stratejilerin uygulanması ve stratejik denetim süreçlerini gerçekleştirmeleri gerekir.⁴⁹

⁴⁸ Özer, M. (2009). a.g.m.

⁴⁹ Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler). Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi, (152), 103-115

1.1.4.9.Esnek ve Yatay Hiyerarşik Örgüt Yapısı

Yönetimin en önemli unsurlarından biri örgütlenme sürecidir.⁵⁰ Nitekim iyi örgütlenmiş kamusal ya da özel sektör işletmelerinin yönetimeleri de daha etkin olduğu gibi amaçlara ulaşmaları da daha kolay olur.

Devletin genişlemesi ile birlikte kamusal alanın hantal ve işlemez hale gelmesi sonucu kamusal örgütlerin yönetim yapılarında şişmeler meydana gelmiştir. Bu da hiyerarşinin artmasına ve dikey örgüt yapılarına sebep olmuştur. Yeni yönetim düşüncesine göre bu yapılar olabildiğince hiyerarşik yapıdan uzak hale getirilerek hem karar alma süreçleri hızlandırılmalı hem de hizmet sunumu daha basit hale getirilmelidir. Wikart'tan aktaran Özer'e göre bu düşüncede protokollere bağlı olmak yerine sonuçların değerlendirilmesinin önemi vurgulanmaktadır.⁵¹

Şu husus önemli bir noktadır ki; YKY kamu yönetimini ilgilendiren bir anlayıştır ve devlet mekanizması da mahiyeti itibariyle belli bir otorite ve hiyerarşik yapılanmayı gerektirmektedir. Bu yüzden yeni yönetim düşüncesi hiyerarşiyi hiçe sayan bir bakış açısı taşımamakla birlikte dikey hiyerarşi karşısında yatay ve esnek bir hiyerarşi yapılanmasını öngörerek örgütlenme eksikliği ile meydana gelebilecek aksaklıkları da ortadan kaldırmayı amaçlar. Buna göre hiyerarşide esneklik ve yataylığın sağlanması ile örgütler fikir değerlendirmelerinin ve sonuç irdellemelerinin gerçekleştiği yapılar haline getirilerek örgüt kademeleri arasındaki hiyerarşi en aza indirilecek ve örgütün tüm kademeleri arasında örgütsel faaliyetlerin planlanması ve yerine getirilmesi sürecinde iletişim sağlanarak çıktı değerlendirilmesi yapılabilecektir.

1.1.4.10.Ekonomik Hizmet Sunumu

Vatandaşların kamusal mal ve hizmetlere ait talepleri, çeşitli etkenlerle sürekli çeşitlenerek artış göstermekte; ancak kamu hizmeti sunumunda şimdiye kadar tekel pozisyonunda olan

⁵⁰ Buluç, B. (1996). Yönetimde Örgütlenme Süreci. Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi, 2(4), 513-522

⁵¹ Wikart, A. (2001). The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City, Urban Affairs Review, 3(36), 359-382 (Özer, M. (2005)., a.g.m.'den alıntılı)

devlet ekonomik, sosyal ve siyasal yapısı ne kadar gelişirse gelişsin, söz konusu mal ve hizmetlerin sunumunda ekonomik güçlük yaşamaktadır.⁵²

Ekonomik kaygılar, YKY'yi meydana getiren en önemli arayışlardan biridir. Kavramsal olarak ekonomiklik, yapılan işlerin zamanında, kaliteli ve mümkün olan en az bedelle yapılmasını içermektedir. Ekonomiklik, en az maliyetle girdi kaynaklarını uygun kalitede elde etmek; istenilen amaca en az maliyetli kaynaklarla ve en uygun zamanda gerçekleştirmek olarak tanımlanabilir.⁵³

Bunun sağlanabilmesi için devlet bazı hizmetleri özel teşebbüsler ve taşeronlar yolu ile sunarak gerekli ekonomik tedbirleri almaya başlamıştır. Nitekim özel sektörde alınan kararlar, siyasi olmaktan uzak olup, genel itibarıyla ekonomi odaklı bir özellik taşıdığı⁵⁴ için kamu sektörüne göre daha kârlıdır.

1.1.4.11.Minimal Devlet Anlayışı

Neo liberal devlet anlayışının bir sonucu olan minimal devlet, devletin fiziksel ve işlevsel olarak minimize edilmesi gerektiğini savunur. Yeni yönetim anlayışı bunu, yönetimi verimli hale getirerek, kamusal giderleri olabildiğince azaltarak ve yönetimin yükümlülüklerinde genelleştirmelere giderek sağlamaya çalışmaktadır.⁵⁵ Özellikle kamusal hizmet sunumunda devlet dışı özel sektör işletmelerinden de yararlanılmaya başlaması ile birlikte fiili olarak devletin küçültülmesi icrai olarak uygulamaya konulmuştur. Ayrıca bu dönemde ortaya çıkan özel mülkiyet ilişkilerinin kurulmasına ve sürdürülmesine yönelik minimalist devlet teorileri, devletin faaliyet alanını daraltmıştır.⁵⁶

İktisadi olarak ele alındığında minimal devlet anlayışı siyaset ile ekonominin keskin bir şekilde ayrılmasını, yani ekonominin siyaset dışına taşınması gerektiğini savunmaktadır.⁵⁷ Buna göre devlet ekonomide de müdahaleci tavrından uzak tutularak ekonomiyi serbest

⁵² Ateş H. ve Nohutçu A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (11), 245-276

⁵³ Özer, M. (2009). a.g.m.

⁵⁴ Söyler, İ. (2007). a.g.m.

⁵⁵ Weikart, A. (2001)., a.g.m.

⁵⁶ Zafır, C. (2009). Neoliberalizmin Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri. Yönetim Bilimleri Dergisi, 7(2), 65-82

⁵⁷ Öztürk, N. (2006). Ekonomide Devletin Değişen Rolü. Amme İdaresi Dergisi, 39(1), 17-38

piyasa mekanizmasına bırakacak, fiili olarak yalnızca denetleme ve düzenleme işlevi görecektir. Nitekim Dünya Bankası tarafından ilk olarak 1991 yılı raporunda “piyasaya dost yaklaşım” olarak ifade edilen ve zamanla daha çok az gelişmiş ülke tarafından uygulamaya konulan anlayışa göre; devlet piyasanın yerini almak üzere değil, piyasadaki aksaklıkları düzenlemek için hareket etmelidir.⁵⁸ Sosyal devletin tasfiyesi ile bu anlayışa getirilen sınırlamalar ve kamu kurumlarını özelleştirme çabaları da bu anlayış doğrultusunda yapılan revizyonlardır.

1.1.4.12.Sosyal Devletin Terki ve Müşteri Odaklı Bakış Açısı

YKY düşüncesinin ortaya çıkışının en önemli sebeplerinden biri hiç şüphesiz ki sosyal devletin sınırlarının genişlemesidir. Özellikle kitle iletişim ve haberleşme araçlarının yaygınlaşması ile hız kazanan küreselleşme dalgası refah devletinin ucu alınamaz hale yol açarak devletlere büyük mali külfetler getirmeye başlamış, ayrıca kamusal hizmet çeşitliliğinin artmasıyla devletin büyüyüp hantallaşmasına sebep olmuştur.

Özellikle sosyal devlet ile birlikte devlet, vatandaşlarının hemen her ihtiyacını görmekle yükümlü bir örgüt haline gelmiş, bu da devletin işlemez bir yapı haline gelmesine yol açmıştır. Ancak kamusal hizmetlerin özel sektör işletme mantığı ile yönetilmeye başlaması ile devlette var olan vatandaş algısı yerini özel sektör işletmelerinde var olan müşteri algısına bırakmıştır.

Vatandaş odaklı hizmet sunumunda kamu hizmetleri ücretsiz, ayırt edilmeksizin tüm bireylere sunulurken; müşteri odaklı hizmet sunumunda hizmetler ücrete tabi, fiyatı olan ve ücretini ödeyen bireylerin yararlanabildiği bir piyasa unsuru haline gelmiştir. Böylece kamusal hizmet alanlarında ortaya çıkan hızlı çeşitlenme ve artışın önüne geçilerek, daha gerekli ve daha önemli hizmet sunumları üzerinde durulacak ve gerek hizmet kalitesinde artış sağlanmış gerekse ücretsiz sunumla meydana gelen israfın önüne geçilebilecektir. Ayrıca kamu hizmetini alan bireylere yönelik müşteri odaklı bakış açısı ile birlikte kamu görevlileri hizmet sundukları bireylere bir lütufta bulunma hissinin yerine ücretini ödeyen müşteri gibi muamelede bulunmak zorundadırlar. Böylece vatandaşa (müşteriye) hızlı,

⁵⁸ World Bank, (1991). World Development Report 1991- The Challenge of Development, Washington D.C., 4 (Acı, E. (2005)., a.g.m.den alıntı)

etkin ve güler yüzlü bir kamu hizmeti sağlamanın psikolojik bir alt yapısı da⁵⁹ oluşturulmaktadır. Ayrıca toplam kalite yönetimi anlayışının en önemli etmeni olan müşteri odaklı bakış açısının kamu örgütlerinde benimsenmesi ile birlikte hizmetlerin etkin ve kaliteli sunumunun sağlanması için⁶⁰ bir adım atılmıştır.

Müşteri odaklı bakış açısı ile birlikte kamusal örgütlerde zorunlu bir takım iyileştirme çabalarını meydana getirmiştir. Müşteri odaklı toplam kalite yönetimi, vatandaşın kamusal hizmeti ya da ürünü daha kaliteli ve ucuza alma beklentisini sürekli kılacağından örgütün kendini sürekli iyileştirme ve yenileme çabasında olmasını zorunlu kılmaktadır.⁶¹

1.1.4.13.Piyasa Odaklı Kamusal Hizmet Anlayışı

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte küresel bir devrimin gerçekleştiğinin ileri sürüldüğü tartışmalarda, önceki dönemlerden farklı olarak yönetimde serbestlik ve piyasa odaklı yönetim gibi yeni yönetim anlayışları önemli bir yer tutmaktadır.⁶² Yönetim alanında ortaya çıkan bu yaklaşım kamusal mal ve hizmet alanlarına bakışı da etkilemiştir. Buna göre kamusal hizmetlerin gerek kalite gerekse maliyetleri piyasa şartları doğrultusunda, özel sektör işletme mantığı ile ele alınacaktır. Bu çerçevede piyasa ekonomisi baz alınarak kamusal mal ve hizmetlerde de rekabet, verimlilik, toplam kalite, esneklik gibi özel sektör işletme argümanları ön plana çıkarılarak daha kaliteli ve verimli kamusal hizmet sağlama düşüncesi kabul görmeye başlamış, böylece bir yandan vatandaşların müşteri sıfatı ile muhatap alınmaları ile birlikte kamusal hizmetlerin de vatandaşlık hakları olmaktan çok piyasa mekanizmasının bir metası haline gelmesi söz konusu olmuştur.⁶³

Piyasa odaklı yönetim anlayışı ile kamusal mal ve hizmetlerde de özel sektör işletmelerindeki gibi etkinlik ve ekonomiklik sağlanabilmekte; kamusal mal ve hizmetler

⁵⁹ Çukurçayır, M. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler. Türk İdare Dergisi, 74(437), 157-167

⁶⁰ Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (4)8, 147–171

⁶¹ Yayman, H. (1997). Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlara Uygulanabilirliği. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(1-2), 141-146

⁶² Terry, D. (1998).

⁶³ Sallan Gül, S., Dericioğulları Ergun, A. (2010). Piyasa Odaklı Bir Uygulama Olarak Aile Hekimliği: Sağlık Hizmetinin Sunumunda Olası Kayıplar, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II ‘de Sunuldu. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler Kitabı, Denizli, 317-337

fiyatlandırılabilir; ayrıca kamu görevlilerine yönelik özel sektör işletmelerindeki gibi toplam kalite, müşteri memnuniyeti denetimleri gibi uygulamalar getirilmektedir.

1.1.4.14.Yerelleşme (Subsidiarite)

Yerelleşme, özellikle kamusal hizmet sağlayıcıların halka olan yakınlığı ile ilgilidir. Kamusal hizmetlerde merkezi ve bürokratik yapının yerine hizmet götürülecek ilgili alana en yakın yönetim biriminin bu fonksiyonu icra etmesi gerektiğini savunur.

Avrupa Birliği ilkeleri içerisinde Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda önemli bir unsur olarak vurgulanan subsidiarite ilkesine göre yerelleşme çerçevesinde merkezi otoritenin görev ve yetki devrine giderek yerel yönetim birimlerini güçlendirmesi gerekir. Özellikle demokratik gelişim araçlarından biri olarak düşünülen bu ilke ile birlikte hizmet kalitesi artacağı gibi hizmetlerin gerekliliklerine göre de harekete geçilecektir. Yani ilgili hizmetleri en yakın birimlerin yerine getirmesi söz konusu hizmetlerin daha yakından takip edilmesini sağlayarak hem hizmet eksikliğinin hem de hizmet israfının önüne geçerek gerekli etkinliğe ulaşılabilecektir.

1.1.4.15.Özelleştirme

Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlayan ekonomik darboğazların temel sebebi olarak Keynesyen ekonomi modelinin uygulanması gösterildiği için yeni anlayışta genellikle neo liberal politikalar ve neo liberal iktisat uygulamaları üzerinde durulmuştur. Bu uygulamaların en genel özelliklerinden biri kamusal alanın özelleştirmeler yolu ile daraltılmasıdır. Neo liberal yaklaşımın minimal devlet anlayışı doğrultusunda kamu girişimleri özel teşebbüslere satılarak eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, bankalar gibi devletin fiili olarak var olduğu alanlar özel sektöre devredilmelidir.⁶⁴ Görüldüğü Yeni yönetim anlayışında kamu yönetiminin bütün sorunlarının çözümü olarak özelleştirme fikri öne sürülmüş, kamu örgütlerinin vatandaşlara kamu hizmeti olarak sunduğu hizmetler birer “ürün” olarak ele alınmış, böylece başlangıçta ticari değeri olmayan kamu mal ve

⁶⁴ Acı, E. (2005)., a.g.m.

hizmetleri, piyasa tarafından üretilen ve yönetilen ekonomik mal ve hizmetler haline getirilmiştir.⁶⁵

Devletin sunmakla yükümlü olduğu bazı temel kamu hizmetleri vardır ki devletin bu hizmetleri özelleştirmesi ya da özel sektör işletmelerine gördürtmesi mümkün değildir. Bu yüzden kamusal hizmet sunumunun tamamında özel sektör işletmeleri aracılığı ile hizmet sağlama söz konusu olamamaktadır. Ancak belirli hallerde ve gerekli şartlar sağlandığında kamusal örgütler, mal ve hizmet sunumunu piyasa içerisinde özel sektör firmalarına gördürtebilmekte, böylece rekabet imkânıyla piyasa mekanizmasını en iyi şekilde kullanarak hizmet maliyetlerini minimize edebilmektedir.⁶⁶ Yeni yönetim anlayışı da kamusal hizmetlerin niteliklerine ve önemine göre kimilerini tamamen özelleştirme yoluna giderek özel sektör işletmelerine bırakmakta; kimilerini özel sektör ve devlet işbirliği içinde devam ettirmekte; diplomasi, güvenlik gibi stratejik öneme sahip spesifik hizmetleri ise tamamen tekelinde tutarak salt kamusal özelliğini muhafaza etmektedir.

1.1.4.16.Yönetimde Açıklık ve Şeffaflık

YKY anlayışının en temel özelliklerinden biri açıklık ve şeffaflığa yaptığı vurgudur. Zira Avrupa Birliği Kamu Yönetimi ilkelerinin sıralandığı 27 nolu SIGMA raporunda açıklık ve şeffaflık üzerinde durulmaktadır.⁶⁷ Kavramsal olarak bakıldığında ise gerek özel sektör işletmelerinde gerekse kamu örgütlerinde bir politikanın veya faaliyet planının uygulanması hakkındaki bilginin erişilebilir ve elde edilebilir olmasına şeffaflık ve açıklık denir.⁶⁸ Buna göre, yönetici pozisyonunda bulunan gerek özel sektör yöneticileri gerekse kamu yöneticileri ve siyasal iktidarı elinde bulunduranlar, örgüt yada devlet ile ilgili yapılan faaliyetleri gizlilikten uzak bir şekilde yürütmelidirler. Bu güvenilirliğin ve demokrasinin bir gereğidir ve yetkiyi kötüye kullanımı engeller. Yönetim kademesinde sağlanacak açıklık ve şeffaflık hesap verebilirliği de beraberinde getirmektedir. Böylece tüm yönetim süreci aktif denetim mekanizması içerisinde işletilmiş olmaktadır. Şeffaflık

⁶⁵ Şükrü Mert KARCI, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (16) 2008, 40-64

⁶⁶ Özer, M. (2005)., a.g.m.

⁶⁷ Akpınar, M. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(2), 235-261

⁶⁸ Gerring, J., Thacker, S. C. (2004). Political Institutions And Corruption: The Role Of Unitarism And Parliamentarism. British Journal of Political Science, 295-330
(http://www.seffaflik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/233_CananOzgen.pdf den alıntılı, Erişim: 29.08.2014)

ve açıklık (hesap verebilirlik) ilkesi yalnızca hizmet sunan kamu personelinin değil hizmetten yararlanan halka da yani kamuoyuna da, kamu çıkarlarının önceliği ve önemini sorgulama ve bilgi edinme imkânı sunmaktadır.⁶⁹

Yönetimde açıklığın sağlanabilmesi için öncelikle vatandaşların bilgi edinme haklarının anayasal ve yasal güvence altına alınarak bireylerin bu haklarına sahip çıkmaları da açık ve şeffaf siyaset için önemli bir gerekliliktir.⁷⁰ Açıklık ve şeffaflığı sağlamanın araçları ise bilgi edinme hakkı, yıllık faaliyet ve hesap raporlarıdır. Bu denetim mekanizmalarının sağlanabilmesi ve erişim imkânı tanınması ile birlikte örgütsel faaliyetlerin denetimi yapılarak gerekli açıklık ve şeffaflık sağlanabilecektir.

1.1.4.17. Azalan Bürokrasi ve Weberyen Bürokrasinin Terki

Klasik yönetim anlayışında kamu yönetimi ve kademeleri ifade edilirken bürokrasi kavramı kullanılmaktadır. Buna göre devletin uzun dönemli planlar yaparak bir devlet politikası oluşturması, bu politikaları uygulamasına yönelik güncel eylem planları yapması, bunlara yönelik bütçe ayarlamasından fiili hizmet sunmasına kadar tamamı bürokrasi mekanizması ile gerçekleştirilmektedir. Apan'a göre klasik yönetim anlayışının benimsediği Weberyen bürokrasinin en önemli özelliği kişiye bağlı olmaksızın bir mekanizma içerisinde olması, “görev ve yetkilerinin nesnel ve kişisel olmayan kurallarla tanımlanmış olması⁷¹”dır.

YKY düşüncesine göre örgütlerde var olan aşırı bürokrasi hem karar alma süreçlerini tıkamakta hem de hizmet sunumunda halka yakınlığı (subsidiarite) engellemektedir. Bu yüzden Weberyen görüşe dayalı aşırı bürokratik yapıların terk edilmesi gerekmektedir. Bu revizyonun gerekliliğini ve Weberyen bürokrasinin terki Gray ve Jenkins'ten aktaran Arslan şöyle anlatmaktadır:

“Weberyen örgütlerin kalıntıları olan eski komuta kontrol yapıları artık işe yaramaz hale gelmişti. Daha esnek ve uyum gücü yüksek örgütlere ihtiyaç vardı. Bu da ancak daha yatay

⁶⁹ Çoban, N. (2012). Sunuş (Giriş Metni), Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s.5

⁷⁰ Özer, M. (2005)., a.g.m.

⁷¹ Apan, A. (2008). Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu. Türk İdare Dergisi, (459)

ve daha konsantre yapılarla ve bürokratik yönetim değil, girişimci yönetimle ve esnek rejimlerle sağlanabilirdi."⁷²

Görüldüğü gibi Weberyen bürokratik modelde hiyerarşiye dayalı komuta zincirinin terk edilerek bürokratik örgüt mekanizması içerisinde daha esnek, fikir alış verişinin yapılabildiği, inisiyatif hakkı tanınan ve sonuç odaklı bakış açısının hakim olması istenmektedir.

Martin'den aktaran Karcı'ya göre YKY bürokrasinin güç kaybetmesine yol açarken⁷³ profesyonel yöneticiliğin de güç kazanmasını sağlamaktadır. Yeni yönetim anlayışına göre kamu kurumlarının örgüt yapısı esnek olmalı, yumuşak hiyerarşik yapıda, yetki devrini öngören ve âdem-i merkeziyetçi özellikler taşınmalıdır.⁷⁴

Yeni yönetim anlayışı klâsik kamu yönetiminin dayanaksız kaldığını, en başta Weber tarafından ortaya atılan, yönetimin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmesini isteyen bürokratik yönetim ilkesinin güncel sorunların çözümünde yetersiz kaldığını belirtmiş,⁷⁵ onun yerine; esnek, âdem-i merkeziyetçi, girişimci, yönetimde katılıma açık, piyasa tabanlı YKY anlayışı benimsenmiştir.⁷⁶

1.1.4.18. İnsan Kaynakları Planlaması

Hiç şüphesiz ki kamu sektörü başta olmak üzere hizmet sektöründe en önemli husus insan gücü ya da insan kaynağıdır. Bu yüzden söz konusu kaynağın hizmet sunumunda en verimli şekilde kullanılabilmesi için eldeki insan kaynaklarının planlanması gerekir. "*İnsan Kaynakları Planlaması, örgütün gelecekte ihtiyaç duyacağı personelin nitelik ve nicelik açısından önceden belirlenme ve bu ihtiyacın nasıl ve ne derecede karşılanabileceğinin saptanması faaliyetlerinin tümüdür.*"⁷⁷ Kamu veya özel sektör işletmeleri ayırt etmeksizin, örgütlerin kuruluş amaçlarını yerine getirebilmeleri ve varlıklarını sürdürebilmeleri için

⁷² Gray, A. ve Jenkins B. (1995), From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution, Public Administration, 73, 75-99

⁷³ ST. Martin, D. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical – Institutional Analysis of Britain, Canada and France, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 11(3), 319 – 356 (Karcı, Ş. (2008).’den alıntı)

⁷⁴ Özer, M. (2006a)., a.g.m.

⁷⁵ Özer, M. (2006a)., a.g.m.

⁷⁶ Özer, M. (2012). Yeni Kamu Yönetimi. (2). Ankara: Barış Kitabevi, 221

⁷⁷ Aras, M. (2007). İnsan Kaynakları Planlaması. Eğitışim Dergisi. (16).

sağlam bir yapı ve işleyişe sahip olması, bunun için de özellikle insan kaynağının verimliliği maksimize edecek şekilde planlanması gerekir.⁷⁸ Zira bütün örgütlerin en stratejik hamlesi örgüt verimliliğinin sağlanmasıdır. Söz konusu verimlilik arayışının en temel şartı ise örgütün her kademesinde insan ögesidir.⁷⁹

Örgütler için insan kaynakları planlamasının tek kriteri işe alım ve çalışma sürecinin etkinliği değil mevcut insan kaynağının eğitimidir. Örgütler değişen şartlara adapte olabilmek ve böylece faaliyetlerini ve yaşamlarını sürdürebilmek için personel eğitimlerini de insan kaynakları planlaması içine almalı ve buna kaynak ayırmalıdır. Aksi takdirde insan kaynaklarının eğitime önem vermeyen ve buna kaynak ayırmayan örgütler, eğitim için ayırmaları gereken finansman giderinden belki de daha fazlasını orta ve üst düzey yönetici pozisyonlarına ayırmak zorunluluğu ile karşılaşabilirler.⁸⁰

Değişen yönetim anlayışı ile birlikte uzun zamandır özel sektör işletmelerinde uygulanmakta olan insan kaynakları planlaması kamu sektörü için de hayata geçirilmiş; özellikle personel eğitiminin önemi üzerinde durularak hemen bütün kurumlar kendi alt bünyelerinde insan kaynakları birimleri ve eğitim koordinatörlükleri kurarak gerek mevcut personelin istihdamında gerekse yeni personel alımlarında kısa ve uzun dönem insan kaynakları planlaması yapmaya başlamışlardır.

1.1.4.19. Liyakat Odaklı Personel İstihdamı

Liyakat, bir işe ehil olma ve o işin üstesinden gelebilme durumudur.⁸¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan bu ilkeye göre, hizmetlerin yerine getirileceği pozisyona hiçbir siyasi ya da kişisel çıkar gözetmeksizin en liyakatli olanın getirilerek söz konusu hizmetin en iyi şekilde sunulması esası benimsenmiştir. Liyakat ilkesinin önem kazanması ile birlikte “*kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması*”⁸² kamu personel istihdamının da önemli bir kriteri haline gelmiştir. Liyakat sistemi siyasal kayırmacılık

⁷⁸ Aras, M. (2007)., a.g.m.

⁷⁹ Özer, N. (2007). İnsan Kaynaklarının Yönetilmesi ve Geliştirilmesi. Eğitim Dergisi, (16).

⁸⁰ Pektaş, M. (2009). Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması Ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uygulaması, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, Ankara

⁸¹ Devlet Memurları Kanunu, sayı:657

⁸² T.C. 10.Kalkınma Planı: 2014-2018, (2013), Kamuda İnsan Kaynakları Bölümü, Madde 380, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara

sonucu ortaya çıkabilecek olumsuzlukları önleyeceği için büyük bir öneme sahiptir.⁸³ Kamu örgütlerinde bu ilkenin önem kazanmasının temel sebebi ise yönetimin siyasallaşmasının ve siyasal yanlılığın önlenmesinin sağlanabilmesidir.⁸⁴

Liyakat odaklı bakış açısı ile birlikte, kurum içi terfi ve yükselmeler gösterilen performans, yetenek ve başarılarla bağlı olarak gerçekleştirilmekte, ücret politikaları ve çalışma koşulları da personelin liyakatine göre farklılaştırılmaktadır.⁸⁵ Görüldüğü gibi liyakat ilkesi yalnızca işe alımlarda ön plana çıkan bir ilke ve yeterliliği ifade etmemekte; örgüt içi çalışma performansına göre değerlendirmelerde göz önüne alınarak gerek çalışma pozisyonu gerekse ücret parametresinin belirlenmesinde önemli bir etken olarak personelin güdülenmesini de sağlamaktadır.

1.1. 4. 20. Müşteri Odaklı Bakış Açısı

YKY anlayışının getirdiği bir yenilik de kamusal hizmetlerden yararlanacak bireylerin pozisyonudur. Klâsik kamu yönetimi anlayışında vatandaş sıfatı ile hizmet alan bireyler tüm kamu hizmetlerinden herhangi bir ayırt edilmeye tabi tutulmaksızın yararlanırken; müşteri odaklı anlayışta belirli hizmetlerden ancak ücretini ödeyenler yararlanma imkânı bulmaktadır. Kanunlar önünde eşit bir birey olarak vatandaş, siyasal ve toplumsal hak ve sorumlulukların birer paydaşı iken; bireysel bazda ekonomik çıkarlarına göre hareket eden müşterinin ekonomik imkânları farklılık gösterebilmekte,⁸⁶ dolayısıyla kamusal hizmetlerden yararlanma durumları da farklılık arz etmektedir.

Müşteri odaklı bakış açısının ücrete dayalı müşteri odaklı kamusal hizmet anlayışı dışında getirdiği bir başka yenilik de kamusal hizmetlerin talebe göre şekillenmesidir. Klasik kamu yönetimi anlayışında kamusal hizmetler arz yönelimli bir eğilimle sunulduğu için birçok kamusal hizmette tekel konumunda olan devlet, bürokratik bir yapı ile hizmetlerden

⁸³ Fettahlıoğlu, Ö. ve Demir, S. (2014). İşletme Yönetiminde Yönetmel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi. Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (1), 175-186

⁸⁴ Deringöl, H. (2010). Tarihsel Gelişimi İçinde İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı, Amaçları ve Fonksiyonları Üzerine Çukurova Bölgesinde Faaliyet Gösteren İşletmelerde Bir Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 7

⁸⁵ Erdoğan, E. (2009). İnsan Kaynakları Yönetiminde Personel Seçimi ve Psikoteknik Testlerin Önemi, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 25

⁸⁶ Yıldırım, M. (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık ya da Müşteri Odaklılık. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(1), 99-115

yararlananların istek ve beklentilerine duyarsız iken,⁸⁷ müşteri odaklı hizmet sunumunda hizmetin şekli, yeri ve zamanı gibi hizmetin cinsi de hizmet talebine göre şekillenecektir. Böylece hizmetlerin yetersiz kalarak aksamasının ya da atıl kalarak israfının önüne geçilebilecektir.

⁸⁷ Tak, B. (2002). Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik Görgül Bir Araştırma. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(2), 143-159

2.YÖNETİŞİM: KATILIMCI YÖNETİM

2.1.Yönetişim Kavramı

2.1.1.Yönetişim Kavramının Tanımı

Kavramsal olarak yönetim ilk defa 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika için hazırladığı raporda kullanılmış; Afrika ülkelerinin geri kalmış olmasında yolsuzlukların ve yetersiz bir idari yapının varlığı sebep gösterilerek, bu idari yapının devletin ekonomik işlerden elini çekerek küçük ama etkin bir yapı şeklinde düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁸⁸ Yönetişim, kelime olarak katılımcı yönetim anlamına gelmektedir. Yönetim sürecine toplumsal-politik tüm aktörlerin ortak katılım ve çabaları ile oluşan düzen,⁸⁹ birbirine bağlı otoritelerin ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu farklı yapıları organize eden süreç,⁹⁰ bir ülkenin tüm düzeylerdeki faaliyetlerinin yönetiminde siyasi, iktisadi ve idari otorite kullanımı⁹¹ şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetişim, merkezi otoritenin hiyerarşik hâkimiyetini esas alan klasik yönetim anlayışı yerine toplumsal aktörlerin katılımcılığı, işbirliği ve uzlaşması esasını benimseyen, devlet dışı kuruluşları ve sivil toplumu merkeze koyan, saydamlık, açıklık, hesap verme sorumluluğu, yetki devri ve yerindelik ilkelerine odaklanan bir anlayıştır.⁹²

Dünya Bankası'nın 1992 yılı raporunda yönetim, *“devletin elinde bulunan karar ve yürütme gibi bir takım yetkilerin yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve sivil toplum örgütlerine kaydırılmasını; böylece güçlü bir merkezi yönetim yerine, yerinden o yerde yaşayanların doğrudan katılımcılığını ve yönetimde yer almalarını öngören ve ‘yerindelik’ olarak ifade edilen çok ortaklı bir yönetim anlayışını içermektedir.”*⁹³ şeklinde tanımlanırken T.C. Başbakanlık DPT'nin Dokuzuncu Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan raporunda ise yönetimi *“demokrasi, hukukun üstünlüğü ve*

⁸⁸ World Bank, (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth, Washington D.C: World Bank, 14 (Acı, E. (2005)., a.g.m.den alıntı)

⁸⁹ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını

⁹⁰ Cope, S., Leishman, F., Storine, P.(1997). Globalization, New Public Management And The Enaling State, International Jurnal Of Public Sector Management, 6(10), 444-460, (Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. (2010). Yönetim Bilimi,(8), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 338'den alıntı)

⁹¹ HABİTAT II. (2000). İSTANBUL +5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul (Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. (2010). Yönetim Bilimi,(8), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 338'den alıntı)

⁹² T.C.Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013. (2007).Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721-ÖİK 674, Ankara, 4

⁹³ Acı, E. (2005)., a.g.m.

*insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve STK'ların gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzen*⁹⁴ olarak ifade etmektedir.

2.1.2.Yönetişim Kavramını Ortaya Çıkaran Nedenler

İktisadi yapıda ve hizmet alanında kamusal kuruluşlar karşısında özel sektör kuruluşlarının daha başarılı olması klasik yönetim düşüncesinde değişim dalgalarının başlamasına yol açmıştır. Uluslar arası düzlemde meydana gelen sosyo-kültürel gelişmeler sosyal hizmetler alanının genişlemesine; ekonomik gelişmeler ise devletin bu sosyal politikaları finanse etme güçlükleri yaşamasına yol açmıştır. Bu ve benzeri gelişmeler ile birlikte devletin etkinliği arayışı ve idari sistemlerde yenileşme hareketleri gündeme gelmiş, bu arayışlara bir çözüm yolu olarak daha iyi işleyen serbest piyasa mekanizmasının hâkim kılınması fikri benimsenmiştir. Özellikle uluslar arası kurumsal piyasa devlerinin devlet mekanizması karşısında daha etkin olması devletin hizmet sunma fonksiyonunu terk ederek yalnızca piyasayı yönetecek bir yapı haline gelmesi görüşünü beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda devletin aktif hizmet sunarak piyasaya ivme sağlamanın yerine, serbest piyasa mekanizmasının oluşumunu sağlayarak yalnızca koordinasyon ve denetim fonksiyonunu elinde bulundurması görüşü görmüştür. Yani devlet öncelikle tekelinde bulundurduğu kamusal hizmet sunma işlevinden vazgeçerek bu hâkimiyetini serbest piyasa aktörleri ile paylaşmaya başlamıştır ve bu paylaşım giderek yönetme fonksiyonunu da söz konusu aktörlerle birlikte kullanmayı beraberinde getirmiştir.

2.1.2.1. Dünya Bankası Raporları

Dünya Bankası'nın 1991 Raporunda sunduğu Piyasaya Dost Yaklaşım tezi ile devlet piyasanın yerini almak için değil, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkları gidermek için faaliyet göstermelidir ki böylece yine Dünya Bankası'nın sunduğu Piyasa Dostu Devlet

⁹⁴ T.C.Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013. (2007).Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721-ÖİK 674, Ankara, 5

anlayışı da minimal devleti destekler niteliktedir.⁹⁵ Yani devlet kamusal mal ve hizmet sunma fonksiyonunu terk ederek bunu piyasa mekanizması ile paylaşmalıdır. Görüldüğü gibi başta Dünya Bankası olmak üzere uluslar arası aktörler tarafından devletin karar mekanizmalarında baskınlığının sona erdiği, farklı birçok aktörün karar mekanizmalarının farklı yönlerini kontrol ettiği yeni bir anlayışın ortaya çıktığı yeni bir dönemin başladığı vurgulanmıştır ki Dünya Bankası tarafından yönetim olarak ifade edilen bu anlayış, devletin daha etkin olması için gereken yasal kaideleri koymakla sınırlı olmasını istemektedir.⁹⁶

2.1.2.2. Soğuk Savaşın Bitişi ve Doğu Bloğunun Yıkılması

1945'ten 1990'a kadar süren Soğuk Savaş boyunca Dünya Doğu ve Batı Bloğu olmak üzere iki kutba ayrılmıştır. Kapitalist Blok ya da Özgür Dünya olarak da adlandırılan Batı Bloğu'nda başta ABD olmak üzere NATO'ya üye devletler yer almıştır ki aynı zamanda bu blok demokratik Avrupa ülkelerini de ifade eder. Doğu Bloğu, Sovyet Bloğu ya da Demir Perde olarak da ifade edilen kutupta ise başta Sovyetler Birliği ve müttefikleri yer almıştır ki Varşova Paktı çerçevesinde toplanan bu ülkelerde anti-demokratik komünist rejim uygulanmıştır. Bu dönemde Batı Bloğu ülkeler kapitalist sistemin yaygınlaştırılarak hâkim kılınması için Marshall Planı gibi uygulamalara giderken; Doğu Bloğu ise tam aksine özellikle Avrupa'da olmak üzere tüm Dünya'da sosyalizmin önünü kesmek isteyen Marshall Planı'na cevap olarak ortaya çıkmış ve emperyalizmle mücadele etmiştir.

Doğu Bloğunun varlığı yönetim sürecinin piyasa mekanizması ekseninde işlemesine engel olurken aynı zamanda Batı ülkelerinin çeşitli uluslar arası planlar ve yaptırımlarla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki kalkınma stratejilerine engel olmaya çalışmaktaydı.

SSCB'nin yıkılarak Doğu Bloğunun da sona ermesi ve soğuk savaşın da bitimi ile birlikte Batı, bu ülkelere yönelik kalkınma stratejilerini de serbestçe dayatma ortamı bulmuş, aynı zamanda bu ülkeler üzerinde yaptırım gücü uygulama imkânı elde etmiştir.⁹⁷ Böylece kapitalist ekonomi anlayışına dayalı piyasa mekanizmasının bu ülkelerde de hakim olması

⁹⁵ Acı, E. (2005)., a.g.m.

⁹⁶ Acı, E. (2005)., a.g.m.

⁹⁷ Acı, E. (2005)., a.g.m.

ve merkezi yönetimler karşısında güç kazanmış birer yönetim aktörü haline gelmesi dolayısıyla devletin kamusal otoriteyi kullanan tekel pozisyonunu kaybederek yönetim gücünü paylaşması gerçekleşmiştir.

2.1.2.3. Demokrazi Hareketlerinin Yükselmesi

Halkın doğrudan yönetime katılması ya da ‘*halkın yönetimi*’⁹⁸ olarak ifade edilen demokrasi, “kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkında, temel belirleyici kararları, halkın pozitif ve negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem”⁹⁹ olarak tanımlanmaktadır.

Tarihsel süreçte demokrasi, özellikle Avrupa’da toplumsal, ekonomik ve kültürel dönüşüm sonucu gelişerek,¹⁰⁰ feodal düzenin burjuvazi lehine tasfiyesi ile merkezi krallıklar karşısında güç kazanarak yönetimi etkilemesi sonucu klasik otoriter yapılara karşı bağımsız bir haline hareket gelmiştir. Bu çerçevede “kentleşme, keşifler, Rönesans ve Reform hareketleri, Sekülerizasyon, Aydınlanma Çağı, Pozitivizm, Milliyetçilik, Liberalizm gibi tarihsel toplumsal dönüşümler, demokrasinin gelişimini etkileyen önemli aşamalardır.”¹⁰¹

1970’li yıllarda dünya genelinin ancak üçte biri demokratik yönetim sistemini uygularken bu oran 1980 ve 1990’lara geldiğinde üçte iki gibi bir oranla demokrasi lehine değişmiştir. 1980’in hemen sonrası Latin Amerika, Şili, Bolivya, Arjantin gibi ülkeler demokratik sistemi benimsemiş; 1989’da Doğu Bloğunun çöküşü ile birlikte Rusya, Polonya, Çekoslovakya; Afrika Coğrafyası’nda ise Benin, Gana, Mozambik, ve Güney Afrika gibi anti demokratik devletler;¹⁰² ve 2000 yılı sonrası da özellikle Orta Doğu Coğrafyası’nda Arap Baharı adı verilen demokrasi hareketleri ile birlikte en azından sistemsel olarak demokrasi rejimine geçilmiştir.

⁹⁸ Erdoğan, M. (1996). Anayasal Demokrasi, Ankara: Siyasal Kitabevi, 174

⁹⁹ Holden, B. (1988). Understanding Liberal Democracy, London, 6 (Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Sayıştay Dergisi, (57), 121-134’ den alıntı)

¹⁰⁰ Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(1), 1-13

¹⁰¹ Bayhan, V. (2002)., a.g.m.

¹⁰² Giddens, A. (2008)., a.g.e., 899

Küreselleşme hareketinin hız kazanması demokrasi hareketlerinin yaygınlaşmasını beraberinde getirerek, demokrasinin tüm Dünya’da kabul görmüş tek meşru yönetim sistemi olarak ifade edilmesini sağlamıştır. Küreselleşme ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ile birlikte dünyanın en uç köşelerine kadar bu algı yayılarak söz konusu coğrafyalarda demokrasi taleplerinin yoğunlaşmasına hatta bu amaçla halk hareketlerinin meydana gelmesine yol açmıştır.

Özellikle küreselleşme dalgaları ile tüm dünyada yaygınlaşan demokrasi hareketleri küreselleşen piyasa mekanizmaları ve STK’larla beraber katılımcı demokrasi fikrinin de kabul görerek yönetim fikrini talep edilir hale getirmiştir. Yönetişim olgusu böylece tüm dünyada yayılan ve demokrasinin gerçek anlamda katılım esasının uygulandığı bir yönetim sistemi olarak anılmaya başlamıştır.

2.1.2.4.Kapitalist Ekonominin ve Çok Uluslu Şirketlerin Yaygınlaşması

Dünya genelinde kapitalizmin küreselleşmesi ve tüm dünyaya yayılması demokratikleşme eğilimlerinin de genişlemesini sağlamıştır ki demokratik sistemlerin diğer yönetim sistemlerine göre daha istikrarlı ve yasal kaidelere göre yönetilmesi bunun en büyük sebebidir.¹⁰³ Gelişen kapitalizm küreselleşme ile birlikte güç kazanarak, ‘birden fazla ülkede mal ve hizmet üretimi ya da pazarlaması yapan çok uluslu şirketleri (ÇUŞ)’¹⁰⁴ ortaya çıkarmıştır. Küresel güce sahip bazı ÇUŞ’ların ekonomileri birçok ülke ekonomisinden daha fazladır. Yani bu şirketler uluslar arası alanda en az bir devlet kadar söz sahibidirler. Özellikle demokratik eğilimlerin genişlemesi ve yönetim süreci ile birlikte özel sektör işletmeleri de yönetim fonksiyonunun bir aktörü haline gelmişlerdir. Böylece ülke çapında –hatta bazen dünya çapında- alınan kararlarda bu şirketler büyük rol oynamaktadırlar ve bu da onların yönetişimi destekleme ve yaygınlaşmasını istemeleri adına önemli bir etkidir.

Küreselleşme sürecinin tüm dünyaya yayılması ile birlikte giderek kapitalist sistem üzerine kurulan yenedünya düzeni DB, IMF ve OECD gibi uluslar arası kuruluşların desteği ile gelişmekte olan ülkeleri de içine alarak söz konusu uluslar arası iktisadi kuruluşların

¹⁰³ Giddens, A. (2008)., a.g.e., 903

¹⁰⁴ Giddens, A. (2008)., a.g.e., 88

yapısal reform programları ile bu ülkelerde de uluslar arası sermaye kuruluşlarının güç kazanarak yönetimde söz sahibi birer aktör haline gelmelerini; dolayısıyla buralarda da yönetim olgusunun ortaya çıkmasını ve yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir.

2.1.2.5. Sivil Toplum Kuruluşlarının Uluslararası Düzlemde Güç Kazanması

Modern zamanlarda demokrasi, sivil toplum örgütleri ile işlevsel hale gelmektedir.¹⁰⁵ Böylece sivil toplum, demokrasi kavramıyla ilişkilendirilerek devletle karşılaştırılmakta; *devletin kamusal alanın dışındaki toplumsal örgütleniş biçimi* olarak tanımlamakta ve hükümet dışı örgütler (Non Governmental Organizations-NGO) olarak da ifade edilmektedir.¹⁰⁶ Küreselleşme ile birlikte STK'lar da bölgesel veya uluslar arası düzeye çıkarak büyük bir güç haline gelmişlerdir.

Demokratik sistemlerde asıl olan halkın tüm kesimlerinin fikirlerinin etkin olmasıdır ki bu da çoğulcu demokrasi olarak ifade edilir. Ancak günümüz şartlarında devletlerin geniş halk kitlelerini temsil etmesi ve geniş coğrafyalara hâkim olması nedeniyle bunun fiili olarak uygulanması mümkün olmadığı için ancak temsili demokrasi sistemi uygulanabilmektedir. Fakat devlet dışı yapılanmaların ve sivil toplumun gelişmesi ile birlikte söz konusu zorluk bir nebze olsun aşılacak aynı fikir birliğine sahip bireylerin oluşturduğu STK'lar yaygınlaşarak küresel veya bölgesel düzeyde birlik oluşturmaya başlamışlardır. Bu da yönetim olgusunun önemli bir aktörü olarak STK'ların daha çok yönetimden yana yönetime ağırlık verilmesinde önemli bir rol oynamalarına ve yönetimin yaygınlaşmasına katkı sağlamıştır.

2.2.Yönetişim Kavramının Özellikleri

2.2.1. Katılımcılık

Klasik demokrasi anlayışında katılım, seçimden seçime vatandaşların eşit oy ilkesi doğrultusunda oy kullanmaları ile sağlanmaya çalışılmaktadır ki bu katılım yönteminin

¹⁰⁵ Bayhan, V. (2002)., a.g.m.

¹⁰⁶ Reyhan, H. ve Şenalp M. (2005). Emperyalizmin Kurumsallaşma Süreci: Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK'laştırılan Sendikal Hareket. Siyaset ve Toplum Dergisi, (3), 2005, 126-152

yetersizliği düşüncesi ya da etkisizliği sebebi ile son yıllarda Avrupa ülkeleri başta olmak üzere katılım oranları da büyük bir düşüş göstermiştir. Ancak katılımcı yönetim veya birlikte yönetim olarak ifade edilen yönetim olgusu bu pasif katılım sistemini yetersiz bularak reddetmektedir. Yönetişim olgusunun meydana getirdiği katılım, kamusal karar alma mekanizmasına direkt katılım olduğu gibi bireylerin kişisel çıkarlarını temsil eden STK'lar aracılığıyla taleplerini yönetişimin aktörlerine iletebilmesidir.¹⁰⁷ Yönetişim ilkesi çerçevesinde kamusal kararlar yalnızca kamusal aktörlerin isteği doğrultusunda alınmamalı, toplumun tüm kesimlerinden katılımın olduğu bir mekanizma içerisinde alınmalıdır. Zaten teknik olarak ele alındığında yönetişimin ön plana çıkan en önemli özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında yalnızca merkezi yönetim ve siyasal iktidarın egemenliğine son vererek, alınacak karardan etkilenecek olan yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası pek çok devlet dışı aktörü karar alma sürecine katarak gerekli fikir alış verişlerinin yapılmasını sağlamasıdır.¹⁰⁸ Yapısı itibariyle yönetim, kamunun yetki devirlerinin oluşturduğu bir sistemdir.¹⁰⁹ Böylece yönetim daha çok katılım ve daha çok demokrasi felsefesi ile halkın ya da aktörlerin fonksiyonel olarak yönetime katılımlarını sağlar.

2.2.2.Etkinlik

Kamu yönetimi alanının yıllardır üzerinde durduğu en önemli konu hiç şüphesiz ki devletin –kamusal alanın- etkinliğinin sağlanmasıdır. Özellikle hizmet sunumlarında gerek ekonomik anlamda gerek hizmet kalitesi anlamında gerekse personel kalitesi ve vatandaş memnuniyeti anlamında etkinlik arayışı modern devletin var olduğundan beri devam etmektedir. Değişen yönetim anlayışı ile birlikte yönetim de “toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için tüm süreç ve kurumların kaynakları toplumun emrinde en iyi biçimde

¹⁰⁷ Uçkan, Özgür (2003). E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması İçin Strateji ve Politikalar 1, İstanbul: Literatür Yayınları, 35

¹⁰⁸ T.C.Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013. (2007).Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721-ÖİK 674, Ankara, 82

¹⁰⁹ Özer, M. (2012)., a.g.e., 368

kullanarak istenen sonuçları elde etmesini amaçladığından etkili ve yeterli sonuçlara ulaşma zorunluluğu taşımaktadır.”¹¹⁰

Yönetişim ile birlikte kamusal hizmet sunma tekelinin devletin, dolayısıyla kamusal aktörlerin tekelinden çıkarak özel sektör ve devlet dışı örgütlenmelere de bu hakkın tanınması ile birlikte etkinlik adına bir nebze ilerleme kaydedilmiştir. Klasik yönetim anlayışı ile her şeyi devletin yaptığı sistemde karar alma ve uygulama aşamalarında tek hizmet sağlama birimi olarak kamu örgütleri var iken yönetim tekniğinde gerek karar alma mekanizmasında gerekse uygulama mekanizmasında tüm aktörler aktif olduğu için daha kaliteli, daha ekonomik ve memnuniyete dayalı hizmet sunumu gerçekleşebilmektedir. Buna göre “etkin bir yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, STK’lar ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektedir.”¹¹¹ Söz konusu yönetim aktörleri birlikte karar vererek ilgili hizmeti en etkin kim sağlayabilecekse ona yaptıracakları için etkinliği sağlamış olacaklardır. Bu yüzden etkin bir yönetimin sağlanabilmesi için; hizmet sunumunda ve karar mekanizmasında teknolojik imkânlardan yararlanılmalı; toplumsal talepler ve ihtiyaç sıralamaları kamusal hizmet sağlayıcılarca bilinmeli, bunun için de yönetim aktörlerinin birbiri ile irtibatı ve birlikteliğine önem verilmelidir.

2.2.3.Sorumluluk ve Hesap Verebilirlik

Sorumluluk, karar alıcıların aldıkları kararlarının ve etki alanlarının söz konusu karar dolayısıyla sonuçlarını üstlenmesidir. Klasik yönetim anlayışında kamusal hizmetler konusunda tek yetkili organ kamu otoriteleri olduğu için sorumluluk da yalnızca bu kurumlara aitti. Ancak yönetim olgusu ile beraber kamusal otoritenin diğer yönetim aktörleri ile paylaşılması, söz konusu sorumluluğun da paylaşılmasını beraberinde getirmiştir. İyi yönetimin sağlanması adına kanuni düzenlemeler yapılsa da, kanuni çerçevede yürütülen bürokratik uygulamalardan daha önemlisi yönetim aktörlerinin

¹¹⁰ Güçlü, M. (2013). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetişim Anlayışına İlişkin Algıları: Antakya Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay, 23

¹¹¹ Karakuş, G. (2010). 5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara,32

sorumluluk duygusuyla hareket etmesidir.¹¹² Zira yönetim, yetki ve sorumlulukların kullanılmasında, hizmet talep edenlere karşı cevap verilebilir olmayı, eleştiri ve talepler doğrultusunda hizmet sunumunu, oluşabilecek başarısızlık ve olumsuzluklar karşısında da sorumluluk alma ve hesap verme gerekliliğine vurgu yapmaktadır.¹¹³

Yönetişim ile beraber gelen sorumluluğun ikinci noktası da bireysel anlamda herkesin sorumluluk taşımasıdır. Klasik yönetim anlayışında bireylerin siyasi karar alma mekanizmalarını etkileme gücü yalnızca seçimlerde ortaya çıkarken ve bu etki de sınırlı bir etki iken bireyler de sorumluluktan uzak bir düşünceye sahiplerdi; çünkü vatandaşlar isteseler de bunun dışında bir etki unsurunu ellerinde bulundurmamaktaydı. Ancak yönetim ile beraber ortaya çıkan ‘aktif vatandaşlık’ kavramının bir getirisi olarak vatandaşlar kamusal alanda karar alma mekanizmalarına katılmadan hizmetlerde fiili uygulamada bulunmaya ve bunların sorumluluğunu taşımaya kadar gerek özel sektör işletmeleri olarak gerek kendini temsil eden STK’lar ile birlikte gerekse bireysel olarak daha etkin bir fırsata sahip olduğu için konu ile ilgili daha kuvvetli bir sorumluluk hissedeceklerdir. Sorumluluk düşüncesi ile birlikte yönetişimin tüm aktörleri bir yandan tüketici, bir yandan yurttaş, bir yandan da hizmet sağlayıcı olarak bu sorumlulukları yerine getirirken tutarlılık, adillik, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve etkinlik gibi kurumsal yönetişim ilkeleri doğrultusunda yönetişime katkıda bulunarak etkin devletin sağlanmasına ve sosyal refahın gelişmesine katkıda bulunacaklardır.¹¹⁴

2.2.4.Eşitlik

Klasik yönetim anlayışına göre kamusal hizmet sağlayan kamu kurumları söz konusu hizmetlerini kamu gücünü kullanarak yapmaktaydı. Özellikle idarenin eylem ve işlemleri söz konusu olunca devlet, karşısındaki gerçek veya tüzel kişilere karşı kamu gücü ve kamu hukuku ile bir üst noktada bulunmaktaydı. Ancak yönetim anlayışı ile birlikte kamunun bu güç üstünlüğü ortadan kalkarak yönetişimin tüm unsurları; kamu, özel sektör ve STK’lara eşitlik ilkesi ile yaklaşılmaktadır. Bu eşitlik kamusal mal ve hizmetler konusunda

¹¹² Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Daire Başkanlığı. (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara: Ayrıntı Basımevi, 111

¹¹³ Özer, M. (2005). Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Ankara: Platin Yayıncılık, 331

¹¹⁴ Köse, S., Kumcu Yıldız, S. (2009). Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Kamu Yönetiminde Uygulanılmasına Yönelik Bir Model, 8. Anadolu İşletmecilik Kongresi’nde Sunulmuştur, Manisa

gerek karar alma gerekse uygulama aşamalarında kendini göstermektedir. Zira yönetim, kararların tek başına alınarak uygulandığı bir durum değil; eşitler arası ilişkiler çerçevesinde emir-itaat ilişkisinin yerine işbirliği-istişare içerisinde planlama, programlama ve uygulama yöntemidir.¹¹⁵

Yönetimin eşitlik ile ilgili vurgulanması gereken bir noktası da bireysel eşitlik kavramı ile ilgilidir. Buna göre bireyler bulundukları pozisyonlar, din, dil, ırk ayrımı olmaksızın eşit birer vatandaş olarak kamu hizmetlerinde bulunma ve yönetime katkıda bulunmadan kamu hizmetlerinden yararlanmaya kadar tüm süreçlerde eşitlik ilkesi ile ele alınmaktadırlar. Yine bu eşitlik, yönetimin diğer aktörleri için de geçerlidir ki piyasadaki tüm özel sektör işletmeleri ve STK'lar da yönetimde söz sahibi olma konusunda eşitlik ilkesi ile değerlendirilmektedir.

Eşitlik ilkesi gereği yönetim sürecinde meydana gelen benzer olaylarda benzer şekilde tarafsızlık korunarak adil muameleden taviz verilmemelidir.¹¹⁶ Eşitlik ilkesinin tesis edilemediği ve bir aktörün ön plana çıktığı takdirde toplumsal menfaatin ön planda tutulması mümkün olmayacaktır ve bu durumda yönetimin amacı da gerçekleşmemiş olacaktır.

2.2.5.Âdem-i Merkeziyetçilik

Yerinden yönetim, âdem-i merkeziyetçilik ya da desantralizasyon olarak ifade edilen kavram; merkezi yönetim fikrine karşı çıkan ve kararların alınması ve uygulanmasından yerel politikaların belirlenmesine kadar yerellik esasını savunan yönetim sistemidir. Buna göre âdem-i merkeziyet; *“yönetimsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumudur.”*¹¹⁷ Yönetim sürecinde âdem-i merkezileşme; karar alma ve uygulama süreçlerinin ülke genelinde yerel

¹¹⁵ Güçlü, M. (2013)., a.g.e.

¹¹⁶ Özer, M. (2012)., a.g.e.

¹¹⁷ İnternet: Es, M., Yıldırım, R. (2006). Yerel Yönetimler, Varlık Nedenleri ve Yerleşme Olgusu, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=407> (Erişim: 06.12.2014)

ve bölgesel yönetimlere, özel sektöre ve/veya gönüllü kuruluşlara devredilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.¹¹⁸

Yönetişim sürecine bakıldığında işlevsel olarak âdem-i merkeziyetçi bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki; yönetim uygulamalarının meydana getirdiği devlet yapısı yönetişimin diğer ilkelerinin uygulanabilmesi için de gerekli bir husustur.¹¹⁹ Yönetişimci devlet yapısına göre kamu otoritelerinin güç ve yetkileri tek bir merkezde toplanmamalı; yönetime dair yetki ve görevler yerel yönetim ve hizmet birimlerine devredilerek çok aktörlü bir süreç işletilmelidir.¹²⁰

Yönetişime katılacak aktörlerin oluşumundan karar alma ve uygulama aşamasına kadar tüm süreç yerellik esası içerisinde yürütülmelidir. Bu süreçte yönetim kademelerinin organları olarak faaliyet gösterecek özel sektör işletmeleri ve STK'lar da gerek yer yönünden gerekse hizmet yönünden âdem-i merkeziyet esasına göre katılım sağlayacaklardır.

2.2.6.Hukukilik

Hukukilik, hayatın her aşamasındaki uygulamaların hukuk kuralları ve onu oluşturan normlara uygun olmayı ifade eder. Yönetişim, uygulanacak olan faaliyetlerin belirli bir düzen içinde işlenmesini beraberinde getirir ki bu düzeni sağlayacak denge de hukuktur. Buna göre yönetim faaliyetlerinde gerek karar alma sürecinde, gerekse alınan kararların uygulanmasında geçerli hukuk kurallarının egemen olması ve adaletin gözetilmesi esastır. Söz konusu hukuk kuralları yönetim aktörleri arasındaki ilişkileri düzenleyeceği gibi hizmet sunan aktörler ile hizmet talep eden vatandaşlar arasındaki ilişkiyi de kapsar.

Yönetişim sürecinde iyi işleyen bir hukuk sistemi yönetim aktörlerinin ya da kamu hizmeti talep edenlerin haksız kazanç ve çıkar elde etmesinin önüne geçer. Zaten iyi yönetim de, hem siyasal hem de yönetsel alanlarda karar ve uygulamalarda hukukun üstünlüğünün esas alındığı bir sistem olacaktır.

¹¹⁸ Batal, S. (2010), a.g.m.

¹¹⁹ Bahçavan, G. (2006). Yönetişim ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya, 31

¹²⁰ İnternet: Coşkun Can AKTAN, Demokrasi ve İyi Yönetişim, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/2.pdf> (Erişim 06.09.2014)

2.2.7.Kamunun Yetki Devri

Yetki devri, belirli görevlerin yerine getirilebilmesi için söz konusu yetkinin bir yönetici ya da örgütsel birimden bir başkasına verilmesidir.¹²¹ Klasik yönetim düşüncesinde karşımıza çıkan kamusal odaklı ve kamusal yetkilere dayanan yönetim algısı, yerini paydaş yetki ve sorumluluklara dayanan çok aktörlü bir sisteme bırakmıştır. Buna göre kamu gücü egemenliği tek başına kullanan ve karar alan pozisyonundan çıkartılarak özel sektör ve STK'lar ile bir araya gelerek gerekli hallerde yetki ve inisiyatif devrine giderek kullanmaktadır. Aksi halde birçok ülkede olduğu gibi kamu sektörünün işleyişi aşırı merkeziyetçi yapı nedeniyle etkinlikten uzak kalmaktadır.¹²²

Yönetişim sürecinde yetki devri ve sivil toplumla birlikte özel sektör işletmelerinin yönetime katılımları bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır¹²³ ki aksi takdirde kamusal odaklı klasik yönetim yapısının terk edilmesi mümkün olmayacaktır.

Kamunun yetki devrinden uzak olması aşırı bürokratik ve hantal bir sistemi beraberinde getirerek kalitesiz ve etkinsiz bir hizmet sunumuna yol açacağı gibi yönetişim düşüncesinin de talep ettiği açık, şeffaf ve demokratik bir sistemden uzak bir yapıyı meydana getirecektir.

2.2.8.Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Birlikteliği

Yönetişim kavramının en kısa ve net tanımı olarak, birlikte yönetim ya da katılımcı yönetim denilebilir. Tanımda olduğu gibi birliktelik ya da katılım esası da kamu ve özel sektör ile birlikte bireylerin temsil edileceği STK' lardan oluşacaktır. Buna göre yönetişim özel sektör işletmeleri ile STK'ların bir araya gelerek kamu sektörünün yanında yönetimde söz sahibi olmasıdır. Böylece toplumsal karar mekanizmasında hemen her kesimden ve fikirden temsil mekanizması oluşturularak –mümkünse- konsensüsle alınacak kararlar ile birlikte daha etkin ve daha güçlü bir yönetim sistemi oluşturulacaktır.

¹²¹ Aşkun, İ. (1970). Yönetimde Yetki Göçerimi, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi,6(1), 68 (Ak, A. (2010). Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri Ve Karşılaşılan Sorunlar, Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara'dan Alıntılı)

¹²² HABİTAT II. (2000). İstanbul +5 Ülke Raporu, Yönetişim Bölümü, İstanbul, 1

¹²³ Özer, M. (2012)., a.g.e.

Yönetişim, aynı zamanda yönetime katılan aktörler arasında karşılıklı etkileşimi, ekonomik ve sosyal konularda sorumlulukların paylaşımını da içermektedir ki sorunların kamusal ya da özel olsun tek taraflı kapasite ya da kaynak kullanımı ile çözülemeyeceği için sektörler arası karşılıklı etkileşim ve iş birliği sürecini oluşturup beraber çalışmayı gerektirmektedir.¹²⁴ Söz konusu aktörlerden birinin katılım eksikliği ile ortaya çıkabilecek en önemli problem de bu paylaşımın ve etkileşimin yapılamamasıdır.

Söz konusu birliktelikte vurgulanması gereken önemli bir nokta vardır ki bu da ‘aktörlerin yönetim sürecinde özerk’¹²⁵ ve vesayet yapısından uzak olmalarıdır ve hiçbir aktör yönetim sürecinde bir başkasına üstün ya da vasi değildir. Hatta yönetişimin organizatörü olarak karşımıza çıkan kamu temsilcileri de buna dâhildir ve diğer aktörler ile aynı pozisyona sahiptir.

2.2.9.Aktif Denetim

Sürekli denetim, yönetim sürecinin gerçekleşmesi sırasında alınan kararlar veya bundan kısa bir süre sonra söz konusu sonuçların denetlenmesi olarak tanımlanabilir.¹²⁶ Yönetişim sürecine katılan aktörler karar alma ya da uygulama sırasında yaptıkları değerlendirmeler ile birlikte bu denetim sürecinin içinde var olurlar. Yönetişimin çok aktörlü bir yapı olması ve bu aktörlerin hep beraber tüm kesimi temsil etmesi, yönetimde meydana gelebilecek hukuksuz ya da bir kesimin lehine olacak kararların alınmasının önüne geçeceği gibi alınan kararların etkinliği, uygulanabilirliği ve ortaya çıkacak sonuçların fayda maliyet analizi açısından değerlendirmesini de yaparlar. Bu da yönetim sürecinin sürekli denetim mekanizması içinde olmasını sağlayarak aktif denetimi beraberinde getirecektir.

Sürekli denetim mekanizması söz konusu denetimin işin yapılması anından sonuçlanacağı ana kadar devam ettiği bir süreç olduğu için yaşanabilecek olumsuzlukların ortaya çıkmasına da engel olacaktır. Şöyle ki; denetimin gecikmesi gerekli müdahalenin de gecikmesine yol açacağı için bu gecikmeler bir takım kayıplara yol açacaktır.¹²⁷ Bu kayıplar kamusal alan ile alakalı olduğu için bazen büyük maddi kayıplar olabileceği gibi

¹²⁴ Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. Amme İdaresi Dergisi, 37(1), 63-85

¹²⁵ Palabıyık, H. (2004)., a.g.m.

¹²⁶ Cankar, İ. (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim. Sayıştay Dergisi, (61), 69-81

¹²⁷ Cankar, İ. (2006)., a.g.m.

bazen de sonuçları geri döndürülemez milli ve manevi kayıplara neden olacaktır ki bu kayıplar da toplumun tüm kesimini ilgilendirecektir. Bu yüzden yönetim süreci içerisinde yapılacak fayda-maliyet analizleri ile birlikte bilginin ve sürecin sürekli denetim altında tutulması bir zorunluluk olarak ifade edilmektedir.¹²⁸

2.2.10. Şeffaflık

Devletin ekonomik, politik ve sosyal alanda alınan kararlardan özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına ve hatta uluslar arası kuruluşların faaliyetlerine kadar nitelikli ve güvenilir bilginin vatandaşlarca erişilebilmesi şeffaflık olarak ifade edilebilir.¹²⁹ Günümüz yönetim anlayışında, yönetim süreci içerisinde ortaya çıkabilecek suiistimallerin önlenmesi veya ortaya çıkartılabilmesi ile kolektif çıkarların korunması açısından en önemli mekanizmalardan biri şeffaflık (saydamlık) olarak karşımıza çıkmaktadır.¹³⁰ Şeffaflık, bilginin serbest akışının sağlanarak; usullerin, kurumların ve bilginin söz konusu bilgiye ihtiyacı olanlarca kolaylıkla erişilebilmesi ile sağlanacaktır.¹³¹

Şeffaflığın bir başka önemli yanı politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklık ve şeffaflığın gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.¹³² Böylece söz konusu politikalardan yönetişimin tüm aktörleri, dolayısıyla toplumun tüm kesimleri haberdar olabilecektir ki bu, kamusal politika kararlarının alınmasından uygulanmasına kadar bütün durumlar izlenebilecek ve gerekli katılımı da beraberinde getirecektir.

Şeffaf bir yönetim süreci aynı zamanda sürekli bir denetimi de beraberinde getirecektir. Bu denetim süreci kamusal süreçlerin gerek ekonomiklik gerek etkinlik gerekse hizmet kalitesi ve yerindeliği açısından önemli bir husustur.

¹²⁸ Pekdemir, R., Önal, M. (1999). Bilgi Teknolojisindeki Gelişmelerin Muhasebe Mesleğine Etkileri, Yönetim Dergisi, (34), 7-14(Cankar, İ. (2006)., a.g.m.den alıntı)

¹²⁹ Kuzey, P. (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Şeffaflık ve İyi Yönetişim. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 1

¹³⁰ Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. (2010). Yönetim Bilimi,(8), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 344

¹³¹ Acar, Ş. (2007). İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık Ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 18

¹³² Özer, M. (2012)., a.g.e.

Şeffaflığın sağlanabilmesi adına uygulamaya konulan bilgi edinme hak ve özgürlüğü şeffaflığın hukuki zeminini sağlarken, teknolojik gelişmeler ile gelişen elektronik devlet uygulamaları da yönetimde şeffaflığı sağlamada bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.¹³³

2.2.11.Öngörülebilirlik

Öngörülebilirlik, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağını önceden tahmin edilebilmesini içerir.¹³⁴ Yönetişim de öngörülebilir ve daha net özellikteki formel alanlar ile sınırları belirsiz ve daha az öngörülebilir enformel alanların etkileşimini beraberinde getirmektedir.¹³⁵ Zira DB'nin iyi yönetim tanımında yönetim sürecinde “*öngörülebilir bir karar alma sürecinin*”¹³⁶ gerekliliği vurgulanmaktadır.

Öngörülebilir bir yönetim süreci stratejik yönetim uygulamaları ile mümkün olacaktır ki bu da uzun dönemli bir planlama ve programlama ile sağlanabilir. Buna göre yönetim aktörlerinin katılımı ile oluşturulacak stratejiler yönetim sürecinin etkileyeceği tüm kesimler açısından da aynı sonuçları doğurarak gerekli planlamaları yapmalarını sağlayacaktır. Böylece yönetimde meydana gelebilecek tutarsızlıklar ve ani ve köklü politika değişikliklerinin önüne geçilerek istikrarlı bir ekonomik ve sosyal yapı ortaya çıkacaktır.

Yönetişim süreci çok aktörlü bir yapı olarak kamu, özel sektör ve STK'lardan oluştuğu için reel politikte karşılaşılabilecek tüm durumlar bu aktörlerin temsil ettikleri alana göre ele alınarak daha öngörülebilir ve tutarlı bir süreci beraberinde getirecektir. Kamunun dışında özel sektör işletmeleri ve STK'ların da katılımı ile gerek piyasa mekanizması içerisinde meydana gelecek dalgalanmalar gerekse toplumun tüm kesimlerinde meydana gelebilecek tepkiler bu aktörler aracılığı ile yönetim sürecinin karar mekanizmasında ve uygulama aşamasında dikkate alınacaktır. Söz konusu aktörler, temsil ettikleri alanın getireceği sonuçları daha iyi okuyabildikleri için daha öngörülebilir bir mekanizma oluşabilecektir.

¹³³ Güçlü, M. (2013)., a.g.e.

¹³⁴ Çukurçayır, M., Özer M., Turgut K. (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke Ve Uygulamaları, Sayıştay Dergisi, (86), 1-25

¹³⁵ Güçlü, M. (2013)., a.g.e.

¹³⁶ World Bank, (1992).Governance: The World Bank's Experience, Washington DC. World Bank Public Press

Son olarak vurgulanması gereken nokta da yönetim sürecinin şeffaflığı ilkesi ile ilgilidir ki; şeffaflığın temin edilemediği bir süreç öngörülebilirliğe de engel olacak ve yönetim mekanizmasının stratejilerinde sapmalar yaşanmasına yol açacaktır.

2.3.Yönetişimin Amacı

Yönetişimin amacı, kamusal kaynak dağılımında ve kamusal sorunların çözümünde; yani karar mekanizmasında söz konusu sorundan etkilenen bütün aktörlerin yapısal bir “çok aktörlü” düzen içerisinde söz sahibi olmasıdır.¹³⁷ Yönetişim yaklaşımı, kamusal politika oluşturmada karar verme ve uygulama süreçlerine kadar yalnızca kamusal otoritenin değil; vatandaşların, özel sektör işletmelerinin ve özellikle de STK’ların katılımının sağlandığı bir “çok aktörlü” yönetim sürecini oluşturmayı amaçlamaktadır.¹³⁸ Bu aktörlerin söz sahibi olması ile beraber gerek kaynakların kullanımı gerekse hizmetlerin etkinliği konusunda dağılımdan ve uygulamadan etkilenecek ve/veya bunu yerine getirecek aktörlerin fikirleri doğrultusunda daha olumlu sonuçlara ulaşarak kamusal hizmetlerde kaynak israfının önüne geçilebilecektir. Bu amaçla, siyasal ve yönetsel organlarda yapısal ve işlevsel olarak önemli değişikliklerin gerekliliği vurgulanmakta, daha çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin uygulanabilmesi adına gerekli bir takım yönetim düzenlemeleri yapılması amaçlanmaktadır.¹³⁹

Fidan, yaptığı yönetim tanımı ile aynı zamanda yönetişimin amaçlarına da vurgu yapmaktadır. Buna göre yönetişim, *“örgütsel amaçların mükemmel olarak gerçekleştirilmesi için güçlendirilmiş kişilerin, ortak çıkarları kişisel çıkarların önünü alarak davrandığı, iletişim ve etkin bilgi paylaşımı, karşılıklı güven ve şeffaflığı benimsemiş, müşterek karar verebilen, duygusal zekası yüksek, empatik, proaktif ve sinerjik davranarak gerçekleştirilen örgütsel etkinliklerdir.”*¹⁴⁰

¹³⁷ World Bank, World Bank Report- Governance And Development, Wahsington D.C: World Bank, 1992, s 14 (Acı, E. (2005)., a.g.m. dan alıntı 210)

¹³⁸ Sözen, S., Algan, B. (2009). İyi Yönetişim Araştırma Raporu, T.C. İçişleri Bakanlığı, Yayın No: 654, s.10

¹³⁹ Kalfa, C., Ataay F.(2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(3), 229-240

¹⁴⁰ Fidan, Y. (2010). Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (1), 5-11

Görüldüğü gibi yönetişimin temel amacı ve vurgu noktası örgütsel amaçların gerçekleştirilmesidir ki söz konusu örgüt de tüm toplumun bir arada ele alındığı kamu; yani devlettir. Devlet adını verdiğimiz bu devasa örgüt içerisinde bulunan fikri değerleri ya da özlükleri ne olursa olsun tüm vatandaşlar bir bütün halinde ele alınarak ortak amaçlara yönelik ortak çıkarların yerine getirilmesi adına çaba gösterilir. Bu amaçlar tüm kişisel çıkarların önüne geçerek yine örgüt içinde güçlendirilmiş aktörlerce yerine getirilir ki bu aktörler yönetim süreci içerisinde kamu ve özel sektörle birlikte STK'lardır. Yerine getirilmesi gerekli amaçlar o kadar fazladır ki örgütsel –kamusal- kaynaklar bile bu ihtiyaçlar karşısında kıt kaldığı için kaynak israfının önüne geçilerek var olan kaynakların en etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak adaletli dağılımın yapılabilmesi için gerekli çaba gösterilir.

Tanımla birlikte yönetişimin temin etmeye çalıştığı bir başka amaç da örgütsel –kamusal iletişim ve bilgi paylaşımının sağlanmasıyla, şeffaflığın getirdiği karşılıklı güven içerisinde birlikte karar verilerek sinerjik bir yapının kurulmasıdır. Yönetişim sürecinde iyi bir iletişim ve paylaşımı ile beraber söz konusu aktörlerin empati ile hareket etmeleri ve temsil ettikleri toplulukların da en müreffeh yaşamını sağlamalarını beraberinde getirecektir. Böylece aktörler öncelikle kendi çıkarlarını düşünmek yerine hep beraber toplu olarak oluşturdukları devlet yapısını düşünerek hareket edecekleri için yönetim süreci istenen düzeyde işletilebilecektir.

Özer, yönetişimin temel amacının toplumsal sorunlara çözüm üretmekle birlikte toplumsal aktörleri harekete geçirmek ve onları eş güdümlenmek olduğunu söylemektedir.¹⁴¹ Buna göre yönetim zaten klasik yönetim düşüncesinde yer alan toplumsal sorunlara çözüm üretmekten öte çağdaş toplumu oluşturan toplumsal aktörleri de bu sürece katmayı hedeflemektedir. Böylece yönetim sürecinden etkilenecek olan aktörleri gerek karar alma mekanizmasında gerekse uygulama aşamasında yönetim sürecine katılarak bu sürecin daha verimli işletilmesini amaçlamaktadır.

Genel olarak yönetim süreci incelendiğinde, ekonomik anlamda iyi işleyen serbest piyasa ekonomisinin hâkim kılınarak, çağdaş sosyo-kültürel ve hukuki değerlerin ön planda tutulduğu, daha fazla katılım ve demokrasi, daha fazla hukuk ve adalet, daha kaliteli hizmet anlayışı ve müreffeh bir yaşam, daha fazla şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimle

¹⁴¹ Özer M. (2006b). Yönetişim Üzerine Notlar. Sayıştay Dergisi, (63), 59-89

birlikte toplumun tüm kesimlerinin kamu, özel sektör ve STK'lar ile temsil edilerek çok aktörlü yönetim sürecinin işletildiği bir yapıyı oluşturmayı amaçlar.

2.4.Yönetişimin Aktörleri

2.4.1. Devlet

Klasik yönetim anlayışının tek hâkim aktörü olan devlet, yönetim sürecinde de önemli bir aktör olarak yer alsa da eski yönetim anlayışındaki gibi mutlak hâkim bir yapısı olan ve diğer aktörlere yönelik bir üstünlüğe ya da hiyerarşik ve idari vesayet gücüne sahip değildir. Bu süreçte devlet de diğer aktörlerle hiyerarşik bir ilişki değil; karşılıklı bağımlılığa dayalı diğer aktörler ile eşgüdümlü olan heterarşik bir ilişki içindedir.¹⁴² Bu süreçte devlet, klasik egemen ve hâkim rolü diğer yönetim aktörleri ile eşitlenerek yeniden yapılandırılan bir aktör olarak varlığını sürdürmektedir.¹⁴³

Devletin yönetim sürecinde –hiyerarşik üstünlük olmaksızın- ön plana çıkmasını sağlayan bir özelliği varsa da bu, yönetim sürecin organizatörü olmasındandır. Yönetişim mekanizması içinde devlet, işleri yapan icrai bir aktör değil, bir organizatör olarak işleri yönlendirendir.¹⁴⁴ Yani devlet bu süreçte özel sektör işletmeleri ile STK'lar arasında aktif olarak yer alan bir köprü görevindedir. Bu süreçte “*devletin temel fonksiyonu bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, diğer bir ifadeyle toplumu yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmaktır.*”¹⁴⁵ Yönetişim sürecinde devlet artık eskisi gibi kamusal alanda karar alma ve uygulama tekeline sahip bir yapı değil, aksine danışan ve uygulatan bir aktör pozisyonundadır.

Yönetişim sürecini ortaya çıkaran temel düşünce olan neo liberal düşüncede devletin sınırları hep en aza indirgenmeye çalışılmış; yetkilerini devreden bir yapı olarak yalnızca denetleyici ve düzenleyici roller tanınmıştır. Bu çerçevede devlet ekonomik anlamda

¹⁴² Yüksel, M. (2003). Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, Ankara Barosu Dergisi, (3), 145-160

¹⁴³ Nohutçu, A.(2003). Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına : Bilgi, iletişim, Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri, II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Bildiriler Kitabı, İzmit, 4-7. (Batal, S. (2010)., a.g.m.’den alıntılı)

¹⁴⁴ Batal, S. (2010)., a.g.m.

¹⁴⁵ Batal, S. (2010)., a.g.m.

oldukça küçültülerek eski hantal ve aşırı bürokratik yapısından uzaklaştırılmaya çalışılmakta ve bu çerçevede minimize edilerek varlığını korumaktadır. Yönetişim sürecinde devlet, özel sektör işletmeleri ve girişimcileri için uygun zemini hazırlayarak ekonomiyi ve rekabeti uluslar arası ticarete açık tutarak piyasa mekanizması için gerekli şartları hazırlamalıdır.¹⁴⁶ Yönetişimci devlet anlayışı ekonomiye doğrudan müdahaleye izin vermeyip liberalizasyona gitmekte,¹⁴⁷ ancak ekonominin işlediği serbest piyasa mekanizması içerisindeki gerekli kuralları ve düzenlemeleri yapması konusundaki güçlü yapısının devamını istemektedir.¹⁴⁸

Yönetişim ile birlikte devlet, kamu yönetimi anlayışından daha çok kamu işletmeciliği anlayışına; kamu hukukundan daha çok özel hukuk alanına; vatandaş algısından daha çok müşteri algısına doğru yönelerek varlığını sürdürmektedir. Çünkü devlet yönetim süreci ile beraber klasik kamu yönetimi anlayışını terk ederek özel sektör yönetim anlayışının ortaya koyduğu “kamu yönetimi” olarak ifade edilen yönetim anlayışını uygulamaya başlamış; diğer aktörlere karşı mutlak üstün kamu gücü düşüncesinin sona ermesi ile muhataplarına karşı eşit ve yatay hiyerarşik ilişkide olduğu için özel hukuka tabi olmuş; kamusal hizmetlerde de piyasa esasını temel aldığı için hizmet talep edenlere karşı vatandaş değil müşteri odaklı yaklaşıma geçmiştir.

2.4.2.Özel Sektör İşletmeleri

Klasik kamu yönetimi anlayışında devletin tek etkileşim muhatabı toplum iken ve bu ilişki üstün hukuk normları çerçevesinde işletilirken, bu durum 1990 sonrası özel sektörü de muhatap kabul eden, hatta onunla etkileşim ve ortaklık içinde olan; kamu işletmeciliği düşüncesi ile özel sektör işletmecilik tekniklerini ve piyasa mekanizmalarını kullanan; rekabet, etkinlik, etkililik ve verimlilik ölçütlerine göre tanımlanan toplumsal ilişkiler ortaya çıkaran, hatta devletteki vatandaş algısı da müşteri algısına dönüştüren bir durum ortaya çıkmıştır.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Batal, S. (2010)., a.g.m.

¹⁴⁷ Kalfa, C., Ataay F.(2008)., a.g.m.

¹⁴⁸ Uzel, E. (2006). Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim), Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 64

¹⁴⁹ Öner, O. (2011). Kamu Yönetiminde Hizmet Sunumunun Etkinleştirilmesi: İyi Yönetişim, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat, 63

Yönetişim, yeni yönetim anlayışının getirdiği çoğulculuk esasına yönelik kamu kesiminin tek başına karar almasına karşı; birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu ile özel sektör işletmelerinin işbirliği ve ortaklıklarına dayanır.¹⁵⁰

Özel sektör işletmeleri yönetim sürecinde iki şekilde bulunurlar. Öncelikle yönetim sürecinin karar alma mekanizmasında kendi temsiliyetleri ile ilgili bir (f)aktör olarak katılım sağlarken ikinci bir role sahip aktör olarak da daha etkin, ekonomik ve kaliteli hizmet sunumu yapabilen, alınan kararların uygulayıcısı olarak görev alırlar. Özel sektör işletmeleri toplumsal gelişmenin lokomotifleri olarak ifade edilirler. Özellikle kamusal alanda ortaya çıkan etkinlik ve ekonomikli arayışı ile birlikte özel sektör işletmeciliği ön plana çıkmış, bu da kamunun özel sektörle yakınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Böylece özel sektör işletmeleri kamusal hizmetlere de entegre edilerek daha kaliteli ve ekonomik hizmet sunumu arayışına bir cevap olmuştur.

1980'lerden sonra değişen yönetim anlayışı ile devletin küçültülmesi ve kamusal reformlar ile beraber minimal devlet çerçevesinde uygulanan özelleştirme uygulamaları özel sektör işletmelerini güçlendirmeye başlamıştır. Yönetişim ile birlikte artan önemine binaen özel sektör işletmelerinin güçlenmesine yönelik teşvikler ve politikalar ön plana çıkmaya başlamış, özel sektör işletme mantığının kamuya uyarlanması da “YKİ” kavramı ile kamusal alana taşınmıştır.¹⁵¹

Özel sektör işletmelerinin toplumsal ve ekonomik anlamda hem sorumluluk hem de risk alan yapısı yönetim sürecinin karar alma mekanizmasında yer almasını önemli kılmakta; özellikle çok uluslu şirketler olarak da ifade edilen uluslararası ekonomi devleri küresel kararların alınmasında önemli bir aktör olmaktadır.¹⁵² Küreselleşme süreci ve kapitalist ilişkilerin genişlemesi ile birlikte ortaya çıkan uluslararası devasa şirketler özel sektör işletmelerinin rolünü arttırmıştır. Özellikle kamusal karar alma sürecinde, gerek karar alma mekanizmasına katılım sağlayan bir aktör olarak direkt etki etmişler; gerekse bu mekanizma içerisindeki diğer aktörleri çeşitli yollar ve lobi faaliyetleri ile kendi istekleri doğrultusunda karar almalarını sağlamışlardır.

¹⁵⁰ Öner, O. (2011)., a.g.e.

¹⁵¹ Batal, S. (2010)., a.g.m.

¹⁵² Öner, O. (2011). a.g.e.

2.4.3.Sivil Toplum Kuruluşları

Yönetişimde en önemli nokta her kesimden vatandaşların aktif katılımının sağlanarak çoğulculuğu temsil gücüne sahip olmaktır. Ancak vatandaşların direkt birey olarak katılımlarında gerek bireysel anlamda etkin olamama gerekse isteksiz olma durumu dolayısıyla kitleler halinde katılımları daha faydalı olmaktadır. Buna yönelik bir çözüm olarak vatandaşları temsil eden STK'ların katılımı karşımıza çıkmaktadır. Her kesimden, her düşünceden ve ideolojiden bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları STK'lar temsil ettikleri ilgili kitlenin fikir ve savunularını yönetim sürecine yansıtarak onların da aktif katılımını sağlayacaktır. Yani STK'lar bu süreçte vatandaşların doğrudan katılımını sağlayan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Teknik olarak vatandaşları temsil eden STK'lar vatandaşlara yalnızca yönetilen değil yöneten sıfatını da kazandırarak yönetime katılım faktörü haline getirirler. Zira halkın tüm kesimlerinden STK'lar oluşturulabileceği için her biri toplumun tamamını temsil ederek bütüncül ve katılımcı bir yönetimin uygulanmasını sağlarlar.

STK'lar temel olarak vatandaşları temsil etseler de yönetim sürecinin bir başka aktörü olan özel sektör işletmelerinin de oluşturduğu STK'lar da bu sürece katılabilirler. Özellikle büyük sermaye sahiplerinin oluşturduğu etkin devlet dışı kuruluşlar olarak karşımıza çıkarlar. Bu STK'lar özel sektör işletmelerinin kâr maksimizasyonu odaklı hareket etseler de yönetişimin diğer aktörleri ve diğer toplumsal kesimin oluşturduğu STK'lar bunu dengeleyerek karar almayı sağlarlar. Bu hali ile bakıldığında STK'lar, özel sektörün çıkar odaklı hareketleri ile kamunun aşırı faydacı bakış açısı arasında köprü vazifesi görerek¹⁵³ gerekli toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlamaktadırlar.

STK'ların bir başka rolü de özel sektör işletmelerindeki gibi kâr amacı taşımadıkları için, kamu kesimindeki bürokratik yapılarda ortaya çıkabilecek kişisel çıkar ve rüşvete yönelik yolsuzluk durumundan daha uzak olmalarıdır. Tamamen gönüllülük esası ile hareket etmekte olan vatandaşların oluşturduğu STK'lar bu gibi risklerden uzak olacakları için yönetişimde daha güvenilir noktayı temsil etmektedirler.

¹⁵³ Güçlü, M. (2013)., a.g.e.

2.5.Yönetişimin Getirileri

2.5.1.Çoğulcu Demokrasinin Sağlanması

Klasik yönetim anlayışı ile beraber temsili demokrasi uygulamasının getirdiği pasif yurttaşlık ve pasif katılımı vatandaşlar oldukça sınırlı bir konumda bırakılarak kendi adına siyasal gücü kimin kullanacağını seçerek ilgili gücün gelecek seçimlere kadar yapacağı hiçbir şeye müdahil olamayacaktır.

Demokrasi algısının genişlemesi ve temsili demokrasinin çoğulcu demokrasiye evrilmesi ile birlikte vatandaşlardan beklenen roller de pasif yurttaştan öteye aktif yurttaş rolüne dönüşerek, kendi çıkarlarını savunmak isteyen bireyler çıkar grupları halinde örgütlenmeye başlamışlardır.¹⁵⁴ Söz konusu çıkar gruplarında herhangi bir sınırlama olmaksızın her görüşten ve düşünceden bireylerin temsil edilmesi gerçekleştiği için bireysel olarak ifade edilemeyecek ya da savunulamayacak marjinal fikirler ve çıkarlar bile yönetim sürecinde dile getirilmektedir. Bu örgütlenmeler STK adı altında yönetim sürecinin etkin bir aktörü olarak yönetimin tüm kademelerinde, gerek karar alma gerekse uygulama aşamalarında söz sahibi olmakta, böylece katılımcı demokrasi veya çoğulcu demokrasi adına olumlu gelişmeler yaşanmaktadır. Klasik yönetim anlayışında katılım sınırlı kalmakta, vatandaşlar ancak dört veya beş yılda bir yapılan seçimlerle sınırlı bir siyasal katılım sağlamakta, bunun dışında yönetim sürecine herhangi bir müdahalede bulunamamaktadırlar. Seçtikleri temsilcilerin onaylamadıkları karar ve icraatlarına karşı herhangi bir müdahaleleri olmamakta, ancak gelecek seçimlerde onları desteklememek şeklinde bir müdahalede bulunabilmektedirler. Ancak yönetim olgusu ile birlikte vatandaşlar gerek direkt katılım gerekse temsilci bir araç olarak STK'lar aracılığı ile yönetim sürecinin her anında etki etmektedirler. Bu yüzden yönetim olgusunun sınırlı katılımı sürekli katılım şeklinde değiştirdiği söylenebilir.

2.5.2. Meşruiyet Sağlama

Yönetim sürecinde yer alan aktörlere bakıldığında toplumsal ve ekonomik alandaki tüm düşüncelerin, inançların ve renklerin temsil edildiği –edilme fırsatının sunulduğu-

¹⁵⁴ Tekeli, İ. (2004). Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar Ve Sivil Toplum Kuruluşları, 15. STK Sempozyumu'nda Sunulmuştur, İstanbul Teknik Üniversitesi Maçka Sosyal Tesisleri

görülmektedir. Toplumsal alanda yer alan tüm değerlerin ve fikirlerin en spesifik olanlarından; ekonomi dünyasının tüm sektörlerine kadar temsilciler özellikle STK'lar aracılığı ile yönetim sürecine katılabilmektedir. Yönetişim mekanizması içerisinde karar alma ve uygulama aşamalarında bu temsilciler birer yönetim aktörü olarak katılım sağlamakta, dolayısıyla bazı karar ve uygulamaların saklanması gibi bir surum söz konusu olmamakta ve şeffaflık esasına uygun, denetlenebilir bir mekanizma işletilmektedir. Böylece yönetim tekniği ile alınan kararların ve uygulamaların halk nezdinde herhangi bir soru işareti oluşturmaması önlenerek söz konusu kararların ve uygulamaların toplumsal alanda meşruiyeti sağlanabilmektedir. Yani bireyler yönetim mekanizmasında kendi oluşturdukları ve güvendikleri temsilciler olduğunu bildikleri için yönetim mekanizmasına daha çok güven duyarak meşruiyet addedeceklerdir.

Yönetişim süreci ile beraber -yukarıda da bahsettiğimiz gibi- daha katılımcı ve çoğulcu demokrasi sağlanabilmekte, bu da yönetim sürecinin bir başka meşruiyet sebebi olmaktadır.

2.5.3. Güç Birliği ve Güçler Dengesini Sağlama

Yönetişim sürecinin aktörlerine baktığımızda asli olarak çıkarları çatışan grupların birlikteliğinin söz konusu olduğunu görmekteyiz. Kamu kesimi daha az harcama yaparak hizmet sunmak isterken, STK'ların temsil ettiği vatandaşlar daha kaliteli ve daha fazla hizmet talep etmektedir. Yine özel sektör işlemleri kamusal hizmetlerin sunumunda aktif uygulayıcı bir aktör olarak hizmet sunumu karşısında daha fazla kâr etme çabası içerisinde iken kamu kesimi ise bu kârı en minimize tutarak yine kendi vatandaşlarının beklediği en kaliteli hizmeti de sunma çabası içerisine girmektedir. Özel sektör ile STK'ların temsil ettikleri toplum arasında da yine rant sağlamaya çalışan firmalara karşı daha ucuz ve kaliteli hizmet alma ve toplumsal duyarlılıklara karşı daha fazla saygı bekleme çatışması yaşanmaktadır.

Yönetişim sürecinde söz konusu aktörler bir araya gelerek güçlerini rekabet için tüketmek yerine birlikte karar verme ve uzlaşma ile güç birliği yaparak ortak fayda ekseninde uzlaşma çabasına girmektedirler. Bu yüzden yönetim sürecinde gerek kamusal alanın, gerek özel sektör işletmelerinin, gerekse STK'ların güç dengesinin sağlanarak içlerinden

birinin diğerlerinin aleyhine aşırı güç kazanması diğer aktörlerin katılımı ile engellenmektedir.¹⁵⁵ Yönetişimde siyasi iktidar ile diğer aktörlerin güç dengeleri eşit olacak şekilde düşünülmüştür. Gerek kamunun, gerek özel sektörün, gerekse de bir grup veya fikre dayalı oluşturulan STK'ların aşırı güç kazanarak çoğunlukçu kararların uygulanmasına engel olmakta, diğer tüm aktörlerin katılımı ile bu denge sağlanmaktadır.

¹⁵⁵ T.C.Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013. (2007).Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721-ÖİK 674, Ankara, 5

3. SİYASİ BİR GÜÇ DENGESİ OLARAK SİVİL TOPLUM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Günümüz insanlığı bir örgüt toplumdur. Kişisel ihtiyaçlarını ve temel yaşamsal faaliyetlerini bile hep örgütler aracılığı ile yerine getirmekte ve hayatının büyük kısmını örgütler içinde ve örgütsel faaliyetler dâhilinde yaşamaktadır. Bunu, aileden başlayarak eğitim ve iş hayatına kadar götürebilmemiz örgüt toplumu haline geldiğimizin açıklayıcısıdır.

Bugün insanlar, bireysel faaliyetlerini örgütlerle idame ettikleri gibi, gerek kendi haklarını gerekse savunduğu değerleri de yine örgütleşerek ve bir topluluk haline gelerek kitlesel hareketlerle korumaya çalışmaktadırlar. Böylece, kâr amacı ya da kişisel çıkar ön planda tutulmadan oluşturulan örgütler yaygınlaşmakta ve kitlesel ve toplumsal hareketlerin ortaklaşa yapıldığı bir yapı ortaya çıkarak gerektiğinde toplumun diğer kesimlerine etki etmekte, bazen de devlete dahi etki eder güce sahip olmaktadır. Bu güç ve örgüt ise günümüzde Sivil Toplum Kuruluşları (STK) adı altında anılan devlet dışı yapılanmalar şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

3.1.Sivil Toplum Kavramı

Sivil toplum kavramı, özellikle anti demokratik askeri rejimlerle kıyaslama yoluna gidilerek genellikle yanlış kullanılmıştır. Bu yanlış kullanımda sivil toplum askeri rejim dışındaki toplum olarak ele alınsa da ele alacağımız kavramın bununla hiçbir ilgisi yoktur. Özellikle demokrasinin sekteye uğradığı anti demokratik müdahale dönemlerinde bu kullanım yaygınlık kazanmıştır. Düşünülenin aksine sivil toplum, askeri toplumun ya da askeri rejimin değil demokratik düzendeki politik toplumun zıttıdır.¹⁵⁶

İngiliz sosyal bilimci Michael Edwards'tan aktaran Keyman, 1970'li yılların popüler söylemi olan sivil toplum kavramının gerek akademik çevrede gerekse toplumsal düzeyde yeniden ön plana çıktığını ve bu süreçte toplumsal dönüşümün başat faktörü olduğunu

¹⁵⁶ Aktaş, H. (2008). Batı'da ve Türkiye'de Sivil Toplum (Gelişim Süreci). Kamuda Sosyal Politika Dergisi, 2(4), 91-104

vurgulamaktadır.¹⁵⁷ Buna göre ortaya çıkışı burjuva ve kapitalist sınıfın yükselişi ile birlikte gün yüzüne çıkan sivil toplum düşüncesi, 1970 sonrası neo liberal politikalar ile birlikte küçültülen devlet aktörüne bir denge unsuru olarak ve yine aynı dönemden sonra genişleyen demokrasi dalgalanmaları ile birlikte yeniden önem kazanmıştır. Bu süreçte sivil toplum toplumsal, ekonomik ve demokratik gelişimin önemli bir aktörü haline gelmiştir. Özellikle devlet otoritesine karşı önemli bir denge unsuru veya alternatif ve aktif bir muhalefet gücü olarak etki etmesi bunun en önemli sebebidir. Zira bu dönemde sivil toplum; eksikliği sorun yaratan ve pek çok problemin sebebi olan; arzu edilir bir biçimde varlığı ve gelişimi desteklenen bir kavramdır.¹⁵⁸

Tunçay sivil toplumu devletten önce gelen bir yapı olarak ele almış; ancak devlet içinde yaşayan ama devlet ile özdeş olmayan, hatta bazen devlete karşı koyabilen insan ilişkileri olarak ifade etmiştir.¹⁵⁹ Keyman ise “*devlet iktidarının baskısı ve denetimi altında olmayan gönüllü örgütlerin yer aldığı alandır.*”¹⁶⁰ şeklinde tanımlarken Erdem, sivil toplumu “toplumsal farklılaşmaya, çoğulculuğa, devletin dışında özerkliğine ve becerisine sahip örgütlenmelerin var oluş zeminine ve (...) baskıcı rejim karşıtlığına”¹⁶¹ dayandırmaktadır. Çaha’nın aktarımı ile Taylor’dan ele aldığımız bir başka sivil toplum tanımında ise söz konusu yapıya daha çok fonksiyonel özellikleriyle yaklaşılarak; toplumu ilgilendiren sorunlara kalıcı ve etkili çözüm bulma arayışına bizzat katılan ve ilgili aktörleri de direkt olarak harekete geçirerek siyasi aktörleri ilgili sorunun çözümü için politikalar üretmesine zorlayan ve devlet denetimi dışında kalarak gönüllülük esasına göre çalışan toplum¹⁶² olarak ifade edilmektedir. Belge ise, daha kısa bir ifade ile toplumsal yapıda devlet müdahalesi dışında kalan bütün alanları sivil toplum olarak nitelendirirken;¹⁶³ Paydaş da sivil toplumun işlevsellik yönüne vurgu yapıp, iki farklı çıkarım şeklinde ele alarak

¹⁵⁷ Edwards, M. Civil Society, London, Polity, 2004 (Keyman Avrupa’da ve Türkiye’de Sivil Toplum’dan Alıntılı)

¹⁵⁸ Duman, F.(2008). Sivil Toplum. M. Türköne. (Editör). Siyaset. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 347-377

¹⁵⁹ Tunçay, M. (2003). Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Kavramlar, Sivil Toplum Dergisi, (1),

¹⁶⁰ İnternet: Keyman, F., Avrupa’da ve Türkiye’de Sivil Toplum, http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=473:avrupada-ve-turkiyede-sivil-toplum&catid=49:akademik&Itemid=113 (Erişim: 19.11.2014)

¹⁶¹ Erdem, T.(2013).Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşları. Tevfik Erdem. (Editör). Feodaliteden Küreselleşmeye Kavram ve Süreçler, 3.Baskı. Lotus Yayınevi, 353-377

¹⁶² Taylor, C. (1990). Modes Of Civil Society, Public Culture, 3(1),102-119 (Çaha, Ö. (1994)., a.g.m.’den alıntılı)

¹⁶³ Belge M. (2003). Sivil Toplum Nedir?, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No1 , s. 1 (Yayına Hazırlayanlar:Nurhan Yentürk ve Arzu Karamani)

bireysel bir yaklaşımla ele alındığında insanlar arasında ortaya çıkan bir ilişkiler ağı olarak görürken, kurumsal yaklaşımla ise devlet dışındaki örgütlerin tamamı olarak ifade etmektedir.¹⁶⁴

3.1.1. Batı Eksenli Düşünceye Göre Sivil Toplum

Siyaset sosyolojisi açısından ele aldığımız sivil toplum anlayışı batı kaynaklıdır. Nitekim sivil toplumun tarihsel gelişimini ele alırken detaylı olarak da ifade edeceğimiz ki sivil toplum düşüncesinin kaynak noktasını bazı görüşlere göre Aristo oluştururken, bazılarına göre ise daha yakın tarihte burjuvazi ile birlikte ortaya çıktığı kabul edilir. Sivil toplum kavramını daha iyi anlamamız için batı kaynaklı düşünürlerin sivil toplum konusundaki düşüncelerini ele almamız önemli bir husustur.

Günümüz anlamında sivil toplum ele alınmasa da devletin oluşumunu açıklayan teorilerden toplum sözleşmesine dayalı bakış açısında sivil toplum düşüncesi ile ilgili yaklaşımları görebiliriz. Sözleşmeciler toplumsal teorilerde insanların doğa durumundan sözleşme durumuna geçmeleri ortak bir hareket olarak algılanır ve ortak amaçlar etrafında bir araya gelen insanların devleti oluşturmadan önce örgütlü bir topluluk olarak sivil toplumu oluşturdukları savunulur. Nitekim söz konusu topluluk, devleti oluştururken güvenlik gerekçesi ile kişisel çıkarlar doğrultusunda bir araya gelmiş ve ortak çıkarları temsil eden ve onu gerçekleştirmek için hareket eden bir örgüttür.¹⁶⁵ Thomas Hobbes, John Lock ve Jean Jack Rousseau'nun savunduğu bu teoriye göre sivil toplum ile devlet arasında herhangi bir ayrım yoktur. Zira söz konusu sivil toplum, devlete karşı bir güç ve otorite dengesi olarak ortaya çıkmış bir yapı değil; bizzat devleti oluşturan irade olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu üç düşünürün toplum sözleşmesinin oluşumlarına yaklaşımı birbirinden farklıdır. Hobbes ve Lock bu gelişmeyi insan fitratı ile ele alarak açıklarken Rousseau daha farklı bir yaklaşım içindedir. Rousseau'ya göre sivil toplum tarihsel gelişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁶⁶ Yani devlet tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmelerin meydana getirdiği bir yapıdır. İnsan insanın kurdudur düşüncesini

¹⁶⁴ Paydaş, İ. (2013). Bir Özneleştirme Alanı Olarak Sivil Toplum. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 62(1), 175-218

¹⁶⁵ Yıldırım, A. (2001). Sosyal Bütünleşme Açısından Sivil Toplum Örgütleri – Isparta Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 44

¹⁶⁶ Duman, F.(2008)., a.g.e.

savunan Hobbes’a göre doğa durumunda hiçbir kural ve düzenin olmaması ve söz konusu sınırsız özgürlüğün insanın diğer insanları öldürmesi ve zarar vermesine engel olacak bir otoriteyi meydana getirmediği ve insan hırslarının bir çatışma ortamı yaratabileceği için insanlar egemenliklerini kendilerini yönetecek bir sivil topluma yani devlet aygıtına devrederler.¹⁶⁷ Lock ise doğa durumunda tabiat kanunlarının hâkim olduğunu söyleyerek bunun dışında insanların başka insana bağlı kalmaksızın sınırsız özgürlüğüne vurgu yapsa da;¹⁶⁸ doğa durumundaki güçlüklerden kaçınarak mevcut olan barış durumunun savaş durumuna dönüşme ihtimaline karşı insanlar özgürlüklerini, canlarını ve mülklerini korumak için sivil duruma geçmişlerdir ki söz konusu sivil durumun adı da devletli topluluktur.¹⁶⁹ Bu düşünceyi destekler bir fikir olarak Jean Bodin de devletle sivil toplumu bir bütün olarak ele alır. Buna göre devlet, toplumu oluşturan ailelerin ve mal varlıklarının egemen güç tarafından yönetilmesi olarak nitelendirilerek söz konusu egemen gücün yardımcı birlikleri olan yönetim organları da sivil toplum olarak ifade edilmiştir.¹⁷⁰ Ferguson ise sivil toplum olarak Roma yurttaş devletlerini örnek vererek, sivil toplumu modernleştirici etki aracı olarak modern topluma evrilme aşamasında bir araç olarak niteler ve İngiltere’yi de modern bir sivil toplum olarak ifade eder.¹⁷¹ Ferguson’a göre sivil toplum ilkel veya askeri toplumların zıttına iş bölümü, sanat ve bilimin geliştiği özgürlük ve yasalara saygısı olan sivilleşmiş medeni bir topluluktur.¹⁷²

Devlet ve sivil toplum ayrımını net bir şekilde ortaya koyan ilk düşünür Hegel’dir. 1821’de yayınladığı Hukuk Felsefesi adlı eserinde sivil toplumun aile ile devlet arasında aracı bir basamak olarak ortaya çıktığını söyler.¹⁷³ Buna göre sivil toplum aile ile devlet arasında var olan, çözülmesi gereken çatışmaları içinde barındıran; bireysel çıkarların çatıştığı şahsi mutluluk ve kazanç gibi hırsların yaşandığı sorunlu bir alandır.¹⁷⁴ Hegel’in ifade ettiği “die bürgerliche gesellschaft” Almanca’da hem sivil toplum hem de kapitalist toplum

¹⁶⁷ Duman, F.(2008)., a.g.e.

¹⁶⁸ Nitekim Lock’un bu düşüncesi ile liberal düşüncenin temelini attığı varsayılır.

¹⁶⁹ Locke, J. (2002). Sivil Toplumda Devlet: Uygar Yönetim Üzerine İki İnceleme, (Çev. Serdar Taşçı, Hale Akman), İstanbul: Metropol Yayınları (Akdemir, F. (2009). Sivil Ve Politik Toplumun Kurucu Unsuru Olarak Toplum Sözleşmesi: Hobbes Ve Locke Örneğinde Karşılaştırmalı Bir Analiz Denemesi, EKEV Akademi Dergisi, (41), 333-346’dan alıntılı)

¹⁷⁰ Sarpaşan, C. (2008). Devletin Sivil Topluma Yaklaşımı Çerçevesinde Devlet-Sivil Toplum İlişkisi, Denetçilik Yeterlilik Tezi, İçişler Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 14

¹⁷¹ Yıldırım, A. (2001)., a.g.e.

¹⁷² Erdem, T.(2013)., a.g.e.

¹⁷³ İnternet: Hegel:Sivil Toplum, Devlet ve Yurttaşlık,

Kaynak: <http://felsefeguncesi.blogspot.com.tr/2013/01/hegel-sivil-toplum-devlet-ve-yurttaslk.html> (Erişim: 24.11.2014)

¹⁷⁴ Sarpaşan, C. (2008)., a.g.e.

anlamında kullanılmaktadır ki nitekim Hegel'in vurguladığı çatışma odaklı sivil toplum da kapitalizmin gelişimi ile ortaya çıkmıştır.¹⁷⁵

Marx'a göre devletle sivil toplum kıyaslandığında, sivil toplum daha ön plandadır. Buna göre devleti oluşturan sivil toplumdur ve devlet sivil toplumun bir türevi olarak ele alınır; ancak sözleşmecî devlet teorisini savunan Lock, Hobbes'e Rousseau'nun aksine devlet doğa durumundaki çatışmaları giderip özgürlükleri sınırlayarak gerçek bir güven mekanizması oluşturan ve eşit toplum yaratan bir otorite yerine hâkim sınıfın çıkarlarını yeniden güçlendiren yapıdır.¹⁷⁶ Ancak Marx bazı eserlerinde de sivil toplumu kapitalist toplum olarak da niteleyerek sınıfsal çıkarların olduğu çatışma alanı olarak ifade etmektedir.¹⁷⁷

Gramsci sivil toplumu açıklarken Marx'a atıfla yaklaşarak üst yapı mekanizması olan devletin bir aygıtı olarak görür. Buna göre sivil toplumu devletin baskı ve ikna mekanizması olarak niteleyerek egemen sınıfla bağı olan aydınların zora başvurmaksızın kullandığı bir hegemonya aracı olarak niteler.¹⁷⁸

Batı dünyasında günümüz anlamında sivil toplumu ortaya koyan düşünür Tocqueville'dir. Tocqueville, liberal demokrat çizgide bir sivil toplum yaklaşımı oluşturarak, sivil toplumu günümüz anlamındaki fonksiyonu itibarıyla toplumun çimentosu olarak nitelendirerek Amerika'da insanların ortak amaçlar için bir araya gelerek oluşturdukları cemiyetleri ve gönüllü kuruluşları örnek verir.¹⁷⁹ Tocqueville insanları bir araya getirme konusunda günlük yaşamdan öte, siyasi hedefler ve ilkeler doğrultusunda bir araya getirmenin daha kolay olacağını ifade ederek siyasi örgütlerin bireyleri yaşadıkları çevre, yaş ve servet farkından soyutlayarak bir araya getirir.¹⁸⁰ Yani Tocqueville üzerinde durduğumuz anlamda sivil toplumun demokratik toplumu oluşturma sürecinde etkinliğine de vurgu yapmaktadır. Tocqueville devletin sivil toplumun faaliyetlerini ve özgürlüklerini sınırlandırdığını ancak asıl sınırlandırılması gerekenin ise sivil toplum aracılığıyla devletin

¹⁷⁵ Erdem, T. (2013), a.g.e.

¹⁷⁶ Duman, F.(2008), a.g.e.

¹⁷⁷ Duman, F.(2008), a.g.e.

¹⁷⁸ Erdem, T.(2013), a.g.e.

¹⁷⁹ İnternet: Akay, H. Kurma, E. Sivil Toplum Tartışmaları, http://stk.bilgi.edu.tr/cd/01/doc/okuma_01-2.pdf (Erişim:25.11.2014)

¹⁸⁰ Akpınar Gönenç, A. (2001). Sivil Toplum Düşüncesi ve Türkiye Perspektifi. İstanbul: Alt Kitap, 35

olduğunu söyleyerek devlet gücü ve otoritesi karşısında bir denge unsuru olarak sivil topluma işaret etmiştir.¹⁸¹

Devleti sivil toplum karşısında daha sert sınırlamalara tabi tutan John Keane sivil toplum yaklaşımında yalnızca gönüllü kuruluşları değil kamuoyu ve baskı gruplarını da içine alarak devlete karşı bir gücü ifade eder.¹⁸² Keane’e göre sivil toplum üyeleri devlet dışı faaliyetlerde bulunan, bu faaliyetler aracılığı ile devlet üzerinde baskı kurarak kendi çıkarlarını koruyan bir yapıyı ifade eder.¹⁸³ Devlet ile sivil toplum ayrımını ekonomik temele dayandırarak açıklayan Charles Taylor da günümüz sivil toplum anlayışını ortaya koyar. Taylor da ise sivil toplum, ekonomik ve kamusal alanın devlet aygıtı dışında bir araya geldiği alan olarak ifade edilir.¹⁸⁴ Yani sivil toplum devlete karşı bir denge olarak devlet dışında güç kazanmaktadır.

3.1.2.Oryantalist Düşünce Ekseninde Osmanlı’dan Günümüze Türk Düşünsel

Hayatında Sivil Toplum

Oryantalist düşünce, doğu kökenli fikir yapısı çerçevesinde gelişen bakış açısıdır. Bu çerçevede sivil toplum bu günkü anlamda ele alınan ve devlet otoritesi dışında var olan bir yapı değildir. Zira doğu toplumlarında devlet kutsiyetle yaklaşılan, sorgulanamayan ve bekası için bireylerin feda edilebildiği bir yapıdır. Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki devlete atfedilen bu kutsiyet “devlet bizzat devlet içindir” düşüncesine hâkim bir yaklaşım değil; “umumun hukukuna riayet için” toplumsal düzeni sağlamada bir araçtır ve bu aracın varlığı kutsaldır. Bu düşünce eski Türk geleneklerinden itibaren var olan bir fikir olarak tanrısal inanç çerçevesinde kut inancı ile pekiştirilmiş; İslamiyet sonrası daha da güçlenmiştir. Zira İslam itikadında var olan “ulul emre itaat farzdır” düşüncesi devlete ya da temsilcilerine karşı gelmeyi yasaklayarak ancak İslam hukuku çerçevesinde yöneticileri sınırlandırmıştır.

¹⁸¹ İnanç, H., Erdoğan, S. (2007). Farklı Kuramsal Perspektifler Çerçevesinde Sivil Toplum Tartışmalarının Karşılıklı Analizi. Akademik Bakış Dergisi E-Dergisi Celalabad, (11), 1-18

¹⁸² Doğan, İ. (2013). Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler. (3). Ankara: Astana Yayınları, 362

¹⁸³ Keane, J.(2006). Demokrasi ve Sivil Toplum, (Çeviren: Necmi Erdoğan), (1), İstanbul: Ayrıntı Yayınları

¹⁸⁴ Taylor, C. (1991). Die Beschwörung der Civil Society, in von Michalski Kryzstof (Hergs), Europa und Civil Society, Stutgard, Klett-Cotta, p.72 (Doğan, İ. (2013)., a.g.e.’den alıntı)

Türk İslam geleneğinde yardımlaşma ve dayanışma amacıyla bir araya gelen devlet dışı yapılanmalar, meslek örgütleri ve mahalle birlikleri oldukça fazladır. Sivil toplumu devlet dışı yapılanma olarak ele aldığımızda tarihsel olarak Avrupa burjuvazisinden çok daha gerilere gitmemiz gerekecektir; ancak söz konusu yapılanmalar devlet otoritesini sınırlayan bir fonksiyon icra etmedikleri için günümüz anlamında sivil toplum olarak kabul edilmemektedirler. Bu süreçte var olan birlikler devlet iktidarı karşısında bir güç dengesi olmak yerine devletin boşluğunu dolduran sosyal kurumlar olarak ele alınır. Bu birlikler Ferguson'un da yaklaşımına benzer bir nitelik kazanmaktadır ki medenileşmenin, toplumsallaşmanın ve sosyalleşmenin; oryantalist ifade ile ehlileşmenin bir aracı olarak faaliyette bulunurlar. Bu birlikler devlet organlarına bir yardımcı ve destekleyici unsur olarak Bodinci bir yaklaşımla devletle beraber ve devletten ayrılamaz bir unsurdur. Aynı zamanda devlet Ferguson'un yaklaşımı ile medeniyetin gelişimine, bilim, sanat ve iş bölümüne yönlendiren bir aygıt olarak düşünülebilir.

Yukarıda ifade ettiğimiz birlikler hemen tüm Türk-İslam devletlerinde yoğun olarak görülmektedir. Nitekim İslam inancının toplumsal dayanışma ve yardımlaşma konusundaki teşvikleri bu yoğunluğa dayanak olmaktadır.

Osmanlı'da sivil toplum arayışına geçmeden önce 13. Yüzyıldan itibaren Anadolu kültürünün önemli bir kurumu olan Ahilik teşkilatına da kısaca yer vermemiz gerekmektedir. Ahilik, meslek örgütleri arasında dayanışma, mesleki gelişim ve denetim gibi fonksiyonları icra eden ve günümüz meslek örgütlerine benzetebileceğimiz; ancak çok daha güçlü bir meslek etiği ve kültürünü taşıyan örgütlerdir. Ahilik, söz konusu mesleki faaliyetlerin dışında “*zengin-fakir, üretici-tüketici, emek-sermaye ve halk-devlet arasında güçlü ilişkiler kurarak “sosyal adaleti” gerçekleştiren*”¹⁸⁵ bir yapı olarak günümüz sosyal yardımlaşma ve dayanışma amaçlı kurulan sivil toplum örgütlerine benzetilebilir.

Osmanlı Devleti'nde sivil toplum algısı ele alındığında ilk etapta sivil toplum olarak ifade edilebilecek yapılanmalar çokça olsa da devleti sınırlandıran bir güç olarak sivil toplum düşünüldüğünde hiçbir zaman var olmadığını görüyoruz. Bu durumu Osmanlı'nın devlet yapılanması ve devlet mantığı ile açıklayabiliriz.

¹⁸⁵ Ülker, A. (2010). Kültürel Değerlerin Korunmasında Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü: Ahilik Kültürü, Uzmanlık Tezi, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Milli Kütüphane Başkanlığı, Ankara, 4

Osmanlı'da devlet diğer tüm Türk İslam devletleri ve doğu toplumlarında olduğu gibi merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Hatta Osmanlı diğer tüm devletlere göre çok daha katı bir merkeziyetçi yapıdadır. Bu yapı imparatorluğun tamamını içine alan güçlü bir bürokratik örgütlenme ile desteklenerek hiçbir zaman devleti bilgisi dışında bir faaliyete ve merkeze karşı oluşabilecek güç odaklarına hayat hakkı tanımamıştır.¹⁸⁶ İmparatorlukta devletin tamamı hanedan ve ailesinin olarak kabul edildiği, özel mülkiyet hakkı olmadığı için ortaya burjuva olarak niteleyebileceğimiz ekonomik anlamda güçlü bir sivil hareketlenme ortaya çıkmamış; devlet iktidarını sınırlayacak herhangi bir sınıfın olmaması, devletin varlığının ve devleti yönetenlerin bir kutsiyete sahip olması günümüz anlamında sivil toplum kavramına yer vermemiştir.¹⁸⁷ Ayrıca devlet kültürü gereği imparatorluğu yöneten otorite, gücünü bizzat bulunduğu pozisyonundan aldığı için meşruiyet gibi bir arayış da hiçbir zaman olmamıştır.¹⁸⁸

Osmanlı'da sivil toplumu Lock, Hobbes, Rousseau, Bodin ve Ferguson'un yaklaşımı ile ele alarak devletten ayrı düşünemeyiz. Nitekim Osmanlı'da devletin varlık gayesi sözleşmecî teorisyenlerin ifade ettiği gibi toplumsal hayatı oluşturan ve düzenleyen bir aygıt olarak düşünülse de Osmanlı halkını temsil eden tebaanın hiçbir zaman sınırsız egemenliği devlete devretme gibi bir dayanakla devlete meşruiyet kaynağı olma pozisyonu olmamıştır.

Sivil toplumu devlet ile beraber ele alan yaklaşımlara yoğunlaştığımızda aslında Osmanlı'da bu mantığın varlığını bir anlamda kabul edebiliriz. Nitekim Osmanlı'daki divan-ı hümayun devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı bir meclis olarak önemli bir yer tutmaktadır. Buna göre sivil toplumu devletin içinde ve devletle beraber gören yaklaşım içerisinde ele aldığımızda Osmanlı'da da sivil toplum vardır; fakat hiçbir zaman mutlak anlamda devleti sınırlama fonksiyonu değil danışma fonksiyonu icra etmiştir. Padişahı sınırlayacak güçler ancak soyut güçler olarak Türk İslam geleneği ile oluşan töre ve şeriata dayalı dini hükümlerdir.

¹⁸⁶ Çaha, Ö. (1994). Osmanlı'da Sivil Toplum. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 49(3), 79-100

¹⁸⁷ Çaha, Ö. (1994)., a.g.m.

¹⁸⁸ İnsel, A. (2014). Türkiye Toplumunun Bunalımı. (10). İstanbul: İletişim Yayınları

Çaha, Osmanlı'da var olan meslek örgütleri ile sosyal yardımlaşma ve dayanışma birliklerini *bağımlı sivil toplum unsurları* olarak ifade eder¹⁸⁹ ki bu yapılar devletin merkezi otoritesinden bağımsız değillerdir. Özellikle vakıf sisteminin geliştiği Osmanlı'da söz konusu birlikler sosyal hayatı oluşturan, toplumsal gereksinimleri gideren, yardımlaşma çabalarını destekleyen örgütlerdir. Nitekim bizzat hanedan ya da padişah tarafından “amme hizmeti” amacıyla oluşturulan vakıfların varlığı da, vakıfların devlet otoritesi karşısında hâkim bir denge unsuru olarak yer almadıklarını göstermektedir.

Konumuz itibariyle ele aldığımız sivil topluma daha yakın gelişmeler –bugünkü nitelikteki sivil toplum gibi olmasa da- Osmanlı'nın son dönemlerinde ortaya çıkmaya başlamıştır. Buna göre devlet otoritesinin zayıflaması ile birlikte yönetimde meydana gelen aksamalar çeşitli grupların güçlenerek devlete karşı bir güç olarak belirmeye başlamasını beraberinde getirmiştir. Özellikle askeri alanda başlayan ve yeniçerilerin seslerinin çıkmaya başlaması ve farklı düşünceleri savunan bürokrat kesimin devlette gerçekleşmesini istedikleri ıslahatlarla birlikte bugünküne yakın bir sivil toplumun gelişimi ortaya çıkmıştır. Ancak Çaha on dokuzuncu yüzyılda meydana gelen bu gelişmeleri abartmamak gerektiğini söyleyerek güçlenen yeniçeri, ulema, ayan ve bürokratlar karşısında galip gelen tarafın genellikle merkezi otorite olduğunu vurgular.¹⁹⁰

Osmanlı'da sivil toplum konusunda son olarak söylenecek söz şudur ki, sivil toplumu oluşturabilecek birçok toplumsal dinamik olsa da merkezi otoritenin gücü karşısında bu dinamizm hiçbir zaman devleti sınırlandıran ve otorite dengesi sağlayan güç haline gelememişlerdir.

Osmanlı'nın kültürel ve siyasal mirası üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti temelde askeri güçle var olduğu için cumhuriyet rejimine geçerek demokrasiyi benimsese de bunun gerçek anlamda uygulanarak sivil toplumu geliştirmesi epeyce zaman almıştır.

Cumhuriyet sonrası düşünürler sivil toplumu ele alırken öncelikle Osmanlı'dan devralınan devlet kültürü ve ekonomi mirası ile toplumsal yapıyı ele alarak başlarlar. Nitekim Osmanlı'da gerek güçlü merkezi otoritenin oluşturduğu bürokratik yapının varlığı, gerek toplumsal düzende sosyal sınıf ve rekabet düzeninin olmayışı, gerekse ekonomik açıdan

¹⁸⁹ Çaha, Ö. (1994)., a.g.m.

¹⁹⁰ Çaha, Ö. (1994)., a.g.m.

güçlü bir grup olarak burjuvazinin olmaması siyasal anlamda sivil toplumun ortaya çıkmasına engel olmuştur.

Sivil toplumu Osmanlı'dan Cumhuriyete tahlil ederek ele alan İdris Küçükömer "Düzenin Yabancılaşması" adlı eserinde Osmanlı'da gerçek anlamda batı tipi bir burjuvanın olmadığı için sivil toplum kavramının oluşmadığını; Cumhuriyet döneminde de siyasal anlamda alt yapıdan üst yapıya doğru ilerleyen bir burjuva değil de devlet tarafından oluşturulan bir ekonomik sınıfın ortaya çıkarıldığını ve bunların da devlete karşı gerçek anlamda sivil toplum olarak otorite dengesi yaratmadığını söyler.¹⁹¹ Nitekim Küçükömer, sivil toplumu batıda yaşanan sınıfsal düzen bağlamında ele alarak Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan burjuvazi olarak ifade eder.¹⁹² Küçükömer, politik toplum-sivil toplum ayrımı da yaparak; sivil toplumu alt yapı olarak nitelendirip toplumsal gereksinimlerin karşılandığı toplum olarak ifade ederken; politik toplumu ise üst yapı olarak niteleyerek hâkim sınıfların oluşturduğu toplum olarak ifade eder.¹⁹³

Şerif Mardin sivil toplumu açıklarken Fergusoncu bir yaklaşımla ele alarak sivil toplumu medeni toplum olarak nitelendirir. Mardin'e göre sivil toplum, yanlış bir kullanım olan askeri toplumun zıttı olacak bir kavram değildir; sivil toplum şehir adabıdır ve şehir hayatının getirdiği sorumlulukları ve hakları ifade eder, bunun zıttı da gayri-medeni toplumdur.¹⁹⁴ Buna göre sivil toplum, burjuvazinin gelişimi ile birlikte var olan modern şehirlerin bir ürünü olarak ortaya çıkar. Mardin, sivil toplumun genellikle hürriyet konusundan söz açıldığında ortaya çıkan bir terim olduğunu ifade ederek kavramsal açıdan sivil toplumu üç başlıkla ele alır: ilk olarak sivil toplum medenilik anlayışıdır; ikincisi batı Avrupa'nın toplumsal tarihinin çok önemli bir sosyal tarih aşamasıdır; üçüncüsü ise tarih felsefesi alanında bir tartışmadır.¹⁹⁵ Bu çerçevede bakılırsa sivil toplum Avrupa'da güç kazanan burjuva sınıfın oluşturduğu kent yaşamı ile birlikte ortaya çıkan medeni hak ve sorumluluklar çerçevesinde oluşan bir felsefeye dayanır.

¹⁹¹ Küçükömer, İ. (2007). Düzenin Yabancılaşması, İstanbul: Bağlam Yayınları, 17

¹⁹² Duman, M. (2004). İdris Küçükömer'in Sivil Toplum Anlayışı. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), 47-52

¹⁹³ Küçükömer, İ. (1994). Politik ve Sivil Toplum İlişkisi Sivil Toplum Yazıları. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994 (Duman, M. (2004). 'den alıntılı)

¹⁹⁴ Mardin, Ş. (2006). Sivil Toplum Siyasal Kültür ve Sosyal Yapı, Türköne, M., Önder, T. (Derleyenler). Türkiye'de Toplum ve Siyaset: Şerif Mardin Tüm Makaleler 1, İstanbul: İletişim Yayınları, 10

¹⁹⁵ Mardin, Ş. (2006)., a.g.e.

Sivil toplumun Türk siyasal yaşamında gerçek manada değer kazanma süreci 1980 sonrası olup, genel anlamda ele alındığında bu gelişmeyi destekleyen üç kırılma noktası gerçekleşmiştir. İlk olarak 1980 askeri darbesi sonrası ortaya çıkan yeniden demokratikleşme çabaları içerisinde sivil topluma atfedilen önem çerçevesinde siyasal anlamda faaliyet gösterecek sivil toplum, önü açılarak desteklenmesi ve geliştirilmesi gereken bir kurum olarak ele alınmıştır. İkinci gelişme olarak 3-16 Haziran 1996'da Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Yerleştirmeleri 2 (HABITAT 2) Konferansının İstanbul'da yapılması olmuştur. Bu etki daha çok konferans hazırlıklarının yapıldığı 1994 yılından itibaren gerçekleşmiştir ki ilk defa Türkiye'de farklı kesimlerden örgütlenmeler devlet dışı yapılanma olarak konferansı düzenleme komitesi oluşturarak gerçek anlamda bir devlet dışı siyasal alan oluşturdular.¹⁹⁶ Ayrıca HABITAT 2 sonrasında artan Yerel Gündem 21 Uygulamalarının sivil toplum vurgusu ve sivil toplumu ön plana çıkaran uygulamaları da sivil toplumun gelişimi için önemli bir nokta teşkil etmiştir.¹⁹⁷ Üçüncü gelişme ise sivil toplumun siyasal etkisinden çok sosyal yardımlaşma konusunda ortaya koyduğu etki olmuştur ki bu da 17 Ağustos 1999 depremi sonrasındır. Nitekim deprem sonrası STK'ların olay yerine devlet güçleri ve askeri güçlerden önce ulaşarak faaliyet göstermeleri sivil toplumun varlığının önemini ortaya koymuştur.¹⁹⁸

Türkiye'de sivil toplum düşüncesi Cumhuriyet sonrası ile 1980 arasında Osmanlı'dan itibaren ele alınarak kavramsal boyutu ile çeşitli düşünürlerce ele alınmış olsa da siyasi bir kavram olarak sivil toplumun ve örgütsel bir kavram olarak da STK'nın ele alınışı yukarıda da bahsettiğimiz gelişmelerle artış göstermiştir. Bu gelişmelerle birlikte artık Türk yazınında da gerçek anlamda bir otorite dengesi ve devlet dışı yapılanma olarak ele alınmaya başlamıştır.

Murat Belge sivil toplum ve politik toplum tartışmalarını eleştirerek sivil toplum içerisinde politik toplum olarak ifade edebilecek bir durum olmadığını söyler. Belge'ye göre toplumu sivil toplum ve politik toplum olarak ayırırsak, politik olan devlettir; toplumda devlet

¹⁹⁶ Gümüş, K.(2004). Yakın Tarihimizde STK Hareketinin Gelişimi Ve Kamu Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no 3, s.22

¹⁹⁷ Tosun, G. (2001). Türkiye'de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi Bağlamında Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engellere İlişkin Kuramsal ve Pratik Bir Yaklaşım. Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik Bakış Dergisi, 1(1), 224-243

¹⁹⁸ Tosun, G. (2001)., a.g.m.

dışında kalan her şey ise sivil toplumdur; buna göre sivil toplum direkt devletin denetiminde olmayan bütün alandır.¹⁹⁹

Çaha, sivil toplumu hukukun üstünlüğünden güç alarak faaliyet gösteren; sivil hükümlere, sivil kurumlara ve sivil karar alma mekanizmasına sahip; toplumsal çeşitliliğe ve farklılığa açık bir şekilde toplumu oluşturan bireylere karar mekanizmasında yer veren bir toplum olarak ifade eder.²⁰⁰

Ercan'a göre sivil toplum, devletin etkinlik alanının, denetiminin ve baskısının toplumu oluşturan bireyler üzerinde etkili olmadığı; bireylerin devletin zorbalığı ve militarist gücünü hissetmediği, devletin etkinlik alanı dışında kalan alandır.²⁰¹

Kuzu, sivil toplumu açıklarken devlet dışındaki hayatın işleyişinin garanti altına alınarak iktisadi hayatın özerkliğini vurgulayarak; sivil toplumu kendi kararları kendisi alan, bu karar alma sürecinde hiçbir dış müdahaleye maruz kalmayan ve herhangi bir müdahaleye tabi olmayan toplum olarak tanımlar.²⁰²

Bulaç, sivil toplumu dini bir yaklaşımla ele alır. Buna göre seküler ve laik bir düşünce olarak, mutlakıyetçi bir otoriteye karşı demokratik, teokrasiye karşı ise laik bir yaklaşımla ele alınarak, sivil toplum düşüncesinin tamamen batılı bir şablona oturtulmaya çalışıldığını; Müslüman bir toplumda din olmadan sivil toplum da olamayacağını; aslında İslam'ın da devlet otoritesinin sınırlarını çizerek onun dışında kalan tüm alanın sivil topluma ait olduğunu söyler.²⁰³

Yayla, liberal bir bakış açısı ile sivil topluma yaklaşır. Buna göre Norman P. Barry ve Chandran Kukathas gibi düşünürlere de atıf yaparak sivil toplumu açıklamaya yönelik sofistike teoriler geliştirmenin yersiz olduğunu, sivil toplumun devlet ve diğer tüm etki ve

¹⁹⁹ Belge M. (2003), a.g.e.

²⁰⁰ İnternet: Çaha Ö. Sivil Toplum ve Tarihsel Gelişim Sürecinde Bireyin Yeri, Zehra Çam İle Röportaj (http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=204:sivil-toplum-tarih&catid=62:basindan&Itemid=124) (Erişim: 26.11.2014)

²⁰¹ Ercan, H. (2002). Türkiye'de Sivil toplum Tartışmaları Üzerine. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 26(1), 69-79

²⁰² Kuzu, B. (1992). Demokrasi-Resmi İdeoloji- Sivil Toplum, Prof. Dr. Gündüz Ökçün'e Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 47(1), 335-371

²⁰³ Bulaç, A. (2005). Sivil Toplum Üzerine, (Köşe Yazısı: Zaman, 20.08.2005)

baskı alanları dışında tutulması gerektiğini ifade ederek kısa ve net bir şekilde özetler: “sivil toplum gayet basit bir olgudur, kendi haline bırakılmış toplum” der.²⁰⁴

Mahçupyan ise sivil toplumu demokratik yönetim geleneğinin işlerlik kazanabilmesi için temel aktör olarak ele alır.²⁰⁵

Bayhan sivil toplumun kentlilikle gelen bir kavram olarak demokrasiyi geliştirdiğini söyleyerek demokrasinin modern zamanlarda sivil toplum ile işlevsel hale gelebileceğini; kentlileşen ve modernleşen bireyin sivil toplum örgütlerinde aldığı sorumluluklarla demokratik gelişime katkıda bulunacağını savunur.²⁰⁶

Oryantalist düşünce çerçevesinde sivil toplum ile ilgili ele alınması gereken bir konu vardır ki bu da cemaat yapılanmalarının varlığıdır. Cemaatler diğer dini inançlarda da var olmakla birlikte, özellikle İslam dininde ayet-i kerimeler ve hadis-i şeriflerle teşvik edildiği için diğer inançlara göre oldukça yaygındır. Nitekim Türk yönetim geleneğinde var olan örgütlenme kültürü İslam’ın bu tavsiyesi ile birleşince toplumsal yapıda da bir örgütlenme refleksi olarak cemaatlerin varlığını dikkate değer bir düzeye taşımıştır. Cemaatlerin günümüz anlamında sivil toplum olarak kabul edilip edilemeyeceği sonuçlandırılmayan bir tartışma olarak devam etmektedir. Kimilerine göre cemaatler tabiiyet anlayışı ekseninde faaliyet gösterdikleri için sivil toplum olarak kabul edilemezken kimilerine göre de devlet dışı toplumsal bir yapılanma olarak faaliyet gösterdikleri için sivil toplum olarak nitelendirilmelidir. Aykaç ve Durgun’a göre cemaatler, tarikat yapılanmalarından farklı bir niteliğe sahip gruplar olarak modern kente ait özellikler taşımakta, modern hayata katılımı mümkün kılmakta ve meşruiyet kaynaklarını dine dayandırarak yeni sosyal gruplaşmalar olarak modern zamanların fenomenleri niteliği taşımaktadırlar.²⁰⁷ Nitekim bu gruplar ilgili amaçlar doğrultusunda gerektiğinde hükümetlere de baskı uygulayan bir özellik taşımakta ve bu konuda sosyal alanda da destekçi bulabilmektedirler.

Cemaatler, batı eksenli düşünce çerçevesinde, batı tipi bir sivil toplum yaklaşımı ile ele alınırsa sivil toplum anlamında tam karşılık bulamamaktadırlar. Fakat bu yapılar sosyo-

²⁰⁴ Yayla, A. (2013). Sivil Toplum, Cemaatler ve Demokratik Meşruiyet, (Köşe Yazısı: Yeni Şafak, 31.12.2013)

²⁰⁵ Mahçupyan, E. (1997). İdeolojiler ve Modernite: Bir Demokrat Manifestoca Doğru. (1). İstanbul: Yol Yayınları, 130 (Aktaş, H. (2008)., a.g.e.’den alıntılı)

²⁰⁶ Bayhan, V. (2002)., a.g.m.

²⁰⁷ Aykaç, B., Durgun, Ş. (2014). Hükümet Dışı Bir Örgütlenme Olarak Dini Topluluklar ve Sivil Toplum Düşüncesi, Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi, Bildiriler Kitabı, (Editörler: Gonca Durgun, Ulvi Saran, Yusuf Pustu), Ankara: Detamat Tanıtım Tasarım Matbaacılık, 589-603

kültürel özellikler dâhilinde rasyonalize edilerek ele alınırsa; gerek faaliyetleri ve gerekse hükümet dışı örgütlenme özellikleri ile birer sivil toplum olarak değerlendirilebilirler. Nitekim bu yapılar da –dine hizmet etme niyetiyle- ortak amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya gelmiş bir grup olarak gerektiğinde hükümete baskı uygulayan, kendilerine destekçi ve yeni üyeler bulma çabasına giren gruplardır.

3.2. Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi

Tarihsel gelişimine bakıldığında sivil toplumun, insanoğlunun birbirleri ile ilişkileri ve medeniyet gelişimi ile doğru orantılı olduğu ve demokratik gelişmelerle birlikte daha sistematik hale gelerek günümüz anlamındaki yapıya kavuştuğu görülecektir. Çünkü sivil toplum, insanların toplum halinde yaşamalarından gelen gündelik sorunların ya da ihtiyaçların giderilmesi odağına yerleşerek farklı düşünce yapıları ve değerlerin yine toplumdaki diğer insanlarca saygıyla karşılanması beklentisine dayanır. Bu durumda sivil toplumu devletin varlığından itibaren ele alsak da bu durum günümüzde ifade edilen kavramı tam olarak karşılamamaktadır. Belki ilk dönem ilkel sivil toplum olarak ifade edeceğimiz bu yapılar günümüzdeki kadar sistematik yapıya kavuşmamış ve devlet otoritesine alternatif bir denge unsuru olamamışlarsa da toplumsal birlikteliğin ve örgütlenmenin devlet dışındaki yapılarıdır. Ancak özellikle dini inançlar ve mesleki değerler odağında gelişen bu örgütler günümüz incelemelerinde sivil toplum olarak kabul edilmediği için sivil toplum tarihinin incelemelerini daha ileri tarihlere götürmemiz gerekecektir.

Bazı sosyal bilimciler felsefi bir yaklaşımla sivil toplumun başlangıcını Aristoteles'e kadar götürmektedirler. Buna göre Aristoteles, Antik Yunan şehir devletlerinde yaşayan insanların –ki mutlak eşitlik yok, belli bir sınıfın siyasal hakları var ve onlar kendi içlerinde eşitler- doğrudan yönetime etki etme güçleri olduğunu ve bunu örgütsel olarak da kullandığını ifade ederken kullandığı “politika koinonia”²⁰⁸ ifadesi batı toplumlarında sivil toplum olarak nitelendirilmiştir ve kimilerine göre sivil toplum kavramının ortaya çıkışı da buradan gelmektedir. Bu düşünceyi ekseninde baktığımızda aslında gerçek anlamda sivil

²⁰⁸ Aristoteles. (2013).Politika. (Çeviri:Furkan Akderin), İstanbul:Say Yayınları

toplum düşüncesinin ortaya çıkışı olarak kabul etmesek de belki de Aristoteles'in ortaya koyduğu bakış açısı ile birlikte ilk sivil toplum felsefesi çıkarımına varabiliriz

Sivil toplum kavramının ortaya çıkışına daha somut olaylarla yaklaşacak olursak, günümüz anlamında sivil toplumu ancak onuncu yüzyıl dönemlerinde Avrupa'da görebiliriz. Özellikle ticari ilişkilerin geliştiği; pazar ekonomisinin gelişerek paranın yaygın kullanımının gerçekleştiği; lüks yaşam ve zenginlik kavramları ile birlikte özel mülkiyetin yaygınlaştığı on üçüncü yüzyıl sivil toplumun gelişim gösterdiği dönemdir.²⁰⁹ Bu dönemde güç kazanan feodalite ilerleyen süreçte modern burjuvanın da çıkış noktası olacağı ve burjuvazi hareketlerinin de sivil toplumu oluşturacağı için bu dönem sivil toplum kavramının başlangıç evresi olarak ele alınabilir. Zira özel mülkiyet fikrinin bu dönemlerde kabul görmeye başlaması ile birlikte ilk defa o dönemde devletin sahibi olan kralların belki de ilk defa güçlerinin ya da hâkimiyetlerinin kısıtlanması gerçekleşmeye başlamış ve devlete karşı bir bireysel sahiplenme gerçekleşmiştir.

Sivil toplumun felsefi ve uygulama olarak doğal bir süreçle başlangıcı daha eski döneme rastlasa da teorik olarak ele alınması ve kavramsallaştırılması bundan birkaç yüz yıl sonradır. Zira sivil toplum kavramı ilk defa 1767 yılında “Sivil Toplumun Tarihi Üzerine Notlar” adlı eserinde Adam Ferguson tarafından kullanılmış,²¹⁰ 1850’lerden sonra Tocqueville tarafından daha detayı olarak ele alınmıştır. Tocqueville ile yeniden canlanan sivil toplum düşüncesi diğer sosyal bilimcilerce de incelenerek farklı bakış açıları ile yaklaşılmış, ancak “*hemen her düşünür kendi bakış açısı ve kendi ideal toplum modelini yakalamak üzere*”²¹¹ çözümlemelere gitmişlerdir.

Keyman’a göre sivil toplumun tarihsel gelişiminde varlığından günümüze kadar geçirdiği üç farklı aşama vardır. Bu dönemler şunlardır.²¹²

²⁰⁹ Çaha, Ö. (1994)., a.g.m.

²¹⁰ İnternet: İzmir İl Dernekler Müdürlüğü. (2007). Sivil Toplum Nedir? <http://izmirildernekler.gov.tr/index.php/dernekler/sivil-toplum/> (Erişim: 19.11.2014)

²¹¹ Gözübüyük Tamer, M. (2010). Tarihsel Süreçte Sivil Toplum. Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 27(1), 89-105

²¹² Keyman, F., a.g.m.

3.2.1.Modern Burjuva Toplumu Olarak Sivil Toplum

Sivil toplumu oluşturduğu kabul edilen burjuvazinin güçlenmesi ile birlikte krala karşı bazı hak ve yetkiler elde etmeye başlaması sivil toplum tarihinin temel hareket noktasıdır. Bu süreçte ilk defa devlet dışında yetkisi olan ve hak sahibi olabilen bir grup ortaya çıkmıştır. Burjuvazi sınıfı mutlak krallık otoritesi karşısında güçlenerek devlet otoritesi karşısında alternatif denge unsuru bir aktör olarak yer almaya başlamıştır. Yine bu dönemde özel mülkiyet kavramının ortaya çıkması ile birlikte hak kavramının bir özgürlük belirtisi olarak ilk defa gün yüzüne çıkması gerçekleşmiştir. Özellikle artan ticari faaliyetler ve medeniyet adını vereceğimiz gelişmelerle birlikte günümüz anlamında bir devlet dışı aktör olarak sivil toplum ortaya çıkmıştır.

Modern burjuva toplumu döneminde sivil toplum kavramı bireysel hak ve özgürlüklerin simgelendiği ve yasal dayanak noktasına kaynaklık ettiği bireysel hak ve özgürlükleri simgelerken, ilk defa devlet otoritesi dışında bir örgütlenme düşüncesinin ortaya çıktığı dönemdir.²¹³ Bu dönemdeki sivil toplum anlayışının birey, serbest pazar ve hak nosyonunun birleşiminden oluştuğunu söyleyen Keyman, söz konusu anlayışı şu şekilde formülize etmektedir:²¹⁴

Sivil Toplum = Birey + Serbest Pazar + Hak Nosyonu

3.2.2.Demokrasi Bağlamında Sivil Toplum

1970 sonrası dönemi kapsayan bu dönemde dünya genelinde bir demokratikleşme hareketi yaşanmış, söz konusu gelişmeler sivil toplum kavramının önemini de yeniden gündeme getirmiştir. Terk edilen anti demokratik ve totaliter baskıcı rejim döneminde kendisinden başka hiçbir otorite ve siyasal örgütlenmeye izin vermeyen totaliter devlet aktörlerinin tasfiyesi ile birlikte bireylere tanınan demokratik haklar ve özgürlükler çerçevesinde devlet dışında bir sivil örgütlenme ve sivil toplum oluşturma döneminin de önü açılmıştır. Scheeter'den aktaran Keyman, bu dönemi demokrasiye geçiş süreci olarak niteleyerek yaşanan gelişmelerin sivil toplum kavramını da ön plana çıkardığını ve sivil toplum

²¹³ Keyman, F., a.g.m.

²¹⁴ Keyman, F., a.g.m.

kavramının yeniden canlanma dönemi olduğunu söylemektedir.²¹⁵ Buna göre sivil toplum demokratik rejimlerin ayrılmaz bir parçası ve devlet iktidarını sınırlayan bir denge olarak varlığı gerekli ve desteklenen bir kavramdır. Nitekim Konrad “sivil toplumun totaliter siyasete karşı geliştirilen ‘anti-siyaset alanı’, dolayısıyla despotik siyasal iktidara karşı geliştirilen, siyasal iktidara sahip olma talebinde bulunmayan, siyasal iktidarı desteklemek ya da yermek iddiasında olmayan, ama buna karşı bireysel hak ve özgürlükleri hayata geçirmeye çalışan bağımsız düşünme, tartışma ve demokratik yönetim çağrısının yapıldığı alan”²¹⁶ olduğunu söyler. Keyman’a göre demokrasi bağlamında sivil toplum dalgası olarak ifade edilen ikinci sivil toplum döneminin en önemli vurgusu sivil toplumun totaliter ve despotik yönetimlerden demokratik yönetime geçişin anahtarı ve demokratik toplumun bir ön koşul hatta yeterli koşul olduğudur.²¹⁷

3.2.3.Katılımcı Demokrasi Olarak Sivil Toplum

Bu dönem, çalışmamızın temel tezini oluşturan ve değişen yönetim anlayışında katılım esasına yapılan vurgunun STK’lar ile sağlanacağı fikrinin yaşandığı dönemdir. Bu dönemde sivil toplum düşüncesi bir kavram ya da yalnızca sivil toplum olmaktan çıkarak somut bir yapıya kavuşmaya başlamış ve sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır. Söz konusu kuruluşlar, içinde yaşadıkları demokratik rejimlerin yönetim erklerinin birer parçası olmaya başlamışlar ve klasik devlet anlayışındaki mutlak egemen devlet düşüncesini ortadan kaldırarak yönetimin bir parçası niteliğinde aktif katılım faktörü olarak faaliyet göstermeye başlamışlardır. Özellikle yönetim düşüncesi ile birlikte uygulamaya konulan yeni yönetim uygulamalarında kendisine sunulan katılım hakkı ile birlikte daha demokratik rejimlerin ortaya konmasına ve gerçek anlamda katılımcı demokrasi ve çoğulculuk ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmuştur. Zira “sivil toplumu hem devlet ve siyasi aktörlerden oluşan siyasal toplumdan, hem de serbest pazara dayalı ekonomik toplumdan ayırıştırarak düşünmek, bu anlamda da sivil topluma toplumsal sorunlara ve taleplere demokratik ve uzun dönemli çözüm bulmak için siyasal toplumu etkileme işlevini

²¹⁵ Scheeter D.(2000). Sovereign States Or Political Communities: Civil Society And Contemporary Politics, Manchester, Manchester University Pres, (Keyman, F., a.g.m.’dan alıntılı)

²¹⁶ Konrad G.(1984). Antipolitics, New York, Harcourt Brace Javanovic, (Keyman, F., a.g.m.’dan alıntılı)

²¹⁷ Keyman, F., a.g.m.

vermek düşüncesi üçüncü dalga sivil toplum tartışmasının temelini oluşturur.”²¹⁸ Katılımcı demokrasi düşüncesi eksenindeki sivil toplum, demokratik hak ve özgürlüklerin aktif biçimde kullanılarak güvence altına alınması ve siyasal erkin demokratikleşmesi ile sınırlı kalmayıp, yönetim sisteminde devlet ile birey ilişkilerini katılım esasına göre yeniden şekillendirir.²¹⁹ Keyman üçüncü dalga sivil toplum döneminde var olan anlayış çerçevesinde sivil toplumu yeniden tanımlayarak sivil toplumun “aktif vatandaşlık anlayışının yaşama geçmesine ve bu yolla da demokratik toplum yönetiminin katılımcı demokrasi temelinde gerçekleşmesine anlam veren bir kavram”²²⁰ olduğunu ifade etmektedir. Hatta günümüzde demokrasinin geliştirilmesine dair çözümlemelerde sivil toplumu nasıl daha etkin ve işlevsel hale getirebiliriz arayışı ile bir yaklaşımda bulunmaktadır ki bu da sivil toplumun ve katılımcı demokrasinin özdeşleştirildiğini göstermektedir.²²¹ Bunun sağlanabilmesi için de sivil toplum kavramı bu dönemde soyut bir nitelik ifade etmekten öte somut ve örgütsel bir yapıya dönüştürülmektedir.

3.3. Sivil Toplumun Örgütsel Yapıları: Sivil Toplum Kuruluşları ya da Hükümet Dışı Örgütlenmeler

Çalışmamızda buraya kadar sivil toplum düşüncesini bir kavram olarak ele aldık. Kavramsal olarak devletin kendisinden başka hiçbir otoritenin oluşumuna izin vermediği ve yaşam hakkı tanımadığı dönemden burjuvazi hareketleri ile kısmen de olsa varlığı tanınmaya başlanan bir düşünce iken Keyman’ın tarihsel sınıflandırmasında ikinci dönemde gerçek anlamda ortaya çıkmış olan sivil toplum düşüncesi üçüncü dönemde bundan sonra kullanacağımız örgütsel olarak sivil topluma evrilmiş ve katılımın bir unsuru ve yönetimin bir aktörü olarak STK’lar olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Nitekim sivil toplum kavramı farklı yapılarla temsil edilmektedir ki bunların en önemlisi STK’lardır.²²² Buna göre STK’lar devlet ve özel sektör işletmeleri dışında kalan yönetim sürecinin bir aktörü ve katılım unsuru olarak ele alınacaktır.

²¹⁸ Keyman, F., a.g.m.

²¹⁹ Keyman, F., a.g.m.

²²⁰ Keyman, F., a.g.m.

²²¹ Gözübüyük Tamer, M. (2010)., a.g.m.

²²² Karakuş, O. (2006). Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’deki Sivil Toplum Kuruluşları, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 22

Burada şunu da açıklamak gerekir ki çalışmamızda “sivil toplum kuruluşları (STK)” olarak ifade edeceğimiz yapıların ifade edilişi ve isimlendirilmesi farklılık arz edebilmektedir. Ortaya çıkışları itibari ile Avrupa’dan yayılan bu örgütler aslen “Non-Governmental Organization (NGO)” yani devlet dışı yapılanmalar olarak ifade edilmişlerse de Türkçe’ye sivil toplum örgütleri olarak tercüme edilmiştir. Ancak sivil toplum kavramının Türk siyasal hayatında yükselişi daha çok 1980 sonrasına rastladığı ve bu dönemlerde örgüt denildiğinde illegal yapılar akla geldiği için kavramı sivil toplum örgütleri olarak ifade etmek yerine sivil toplum kuruluşları olarak kullanma yoluna gidilmiştir.²²³ Çalışmanın devamında biz de bu kullanımı tercih edeceğiz.

STK’lar, bulundukları pozisyon itibari ile farklı özelliklere sahiptirler. Kamusal örgütler ve kâr amacı güden ticari işletmelerden farklılığından dolayı üçüncü sektör ya da kâr amacı gütmeyen örgütler; her hangi bir yasal var olma zorunluluğu olmadığı ya da üyelerinde gönüllülük esası olduğu için gönüllü kuruluşlar; kamusal alanla herhangi bir organik bağı olmadığı için ve kamusal hiyerarşiye veya vesayete tabi olmadıkları için devlet dışı yapılanmalar; ortak fikir ve çıkarları savunan örgütler oldukları için de ortak çıkar grupları adını almışlardır. Gerek sendikalar veya meslek örgütleri, gerekse fikir veya hobi grupları olsun, bu gönüllü kuruluşların tamamı günümüzde sivil toplum örgütleri adı altında incelenmektedir.

Sivil toplum örgütleri gerek faaliyet alanları gerekse yapılanmaları itibariyle oldukça farklı özellikler taşıdığı için kavramsal olarak tanımlanması da belirsizlikler oluşturmaktadır. Ancak genel ve basit bir tanımlama yapılacak olursa; devlet ve özel sektör yapılanmaları dışındaki tüm örgütler sivil toplum örgütleridir denilebilir. Bu tanım içerisine gerek sendikalar gerek meslek grupları ve yardım kuruluşları gerekse fikir ve hobi gruplarının tamamı dâhil edilebilir.

3.4.Sivil Toplum Kuruluşlarının Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması

Sivil toplum kavramı yukarıda da değindiğimiz gibi oldukça eski bir olgu olmakla beraber örgütsel olarak somut bir nitelik kazanması oldukça yenidir. Sivil toplum kavramının ilk

²²³ Çetinkaya, K. (2008). 1980 Sonrası Sivil Toplum, Denetçiliği Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 6

evresinde burjuvazinin gelişimi ve ayrıcalıklı sınıfa tanınan serbest ticaret hakkı sivil toplum olarak ifade edilmiş; ikinci evrede modern toplum ve demokratikleşme hareketleri ile temsil edilen STK'lar günümüzde örgütsel bir sivil toplum düşüncesi ile birlikte daha fazla demokrasi daha fazla katılım ve yönetim düşüncesinin uygulanmasında önemli bir aktör olarak görülmektedir.

STK'ların yayılmasını sağlayan gelişmeler, öncelikle insanların ifade özgürlüğüne sahip olması ve bunu yayabilme imkânı tanınmasıyla başlayan bir süreç olup örgütlenme özgürlüğü ile devam eder. Bu haklar Avrupa Konseyi Üyesi hükümetlerce 4 Aralık 1950'de imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin onuncu ve on birinci maddeleriyle güvence altına alınmıştır. Nitekim onuncu maddede herkesin özgür biçimde görüşlerini ifade etme ve anlatma özgürlüğüne sahip olduğu; bu hakkın kamu otoritesinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın geçerli olduğu ifade edilmiştir.²²⁴ On birinci maddede ise STK'ların belki de yasal olarak kuruluşlarına zemin hazırlayan bir dayanak noktası olarak dernek kurma ve toplantı özgürlüğü düzenlenmiştir. Buna göre herkesin asayiş bozmamak kaydıyla toplantı yapma, dernek kurma, çıkarlarını korumak için başkaları ile sendika kurma ve sendikalara katılma hakkı vardır ve bu hakların korunması demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğindedir.²²⁵

Sivil toplum konusunun ele alındığı her anda demokratiklik söyleminin devam eden bir ifade olarak yer aldığı görülen bir durumdur. Zira demokratik rejimlerin olmadığı yerde sivil topluma hayat hakkı tanınmayacağı gibi gerçek anlamda demokratik rejimi temin etmenin de kaçınılmaz bir şartı olarak sivil toplumun ve örgütsel olarak sivil toplum örgütlerinin varlığı yadsınamaz bir zorunluluktur. Bu ilişki ile beraber demokrasi düşüncesinin küresel gelişimi ve genel kabul görmesi ile birlikte STK'ların da yaygınlaştığı görülmektedir. Klasik egemenlik düşüncesine dayalı geleneksel yönetim sistemlerinin tasfiye edilmesi, askeri otoriter rejimlerin yıkılarak totaliter rejimlerin son bulması ile birlikte demokrasi düşüncesi tüm dünyada yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Özellikle 1970 sonrası Latin Amerika ülkelerinde başlayan demokratikleşme hareketleri soğuk savaşın bitimi ile birlikte Sovyet Bloğunun çökmesi sonucu tüm dünyada daha da yaygınlık kazanmıştır. Küresel çapta yaşanan bu demokratikleşme dalgaları dünya genelinde STK'ların da çoğalmasını beraberinde getirmiştir.

²²⁴ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İfade Özgürlüğü, Madde 10

²²⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü, Madde 11

Artan demokrasi dalgaları STK'ların ortaya çıkış ve yaygınlaşma sürecini hızlandıran bir etken olarak önemli bir yer tutmakla beraber mevcut demokrasi düşüncesinin hâkim olduğu ülkelerde –ki buna batılı ülkeler de dâhildir- katılımcı demokrasi fikrinin kabul görmesi de STK'lar için önemli bir noktadır. Demokrasi düşüncesinin sağlanmasında katılımın artırılması için STK'lar önemli birer mobilize etme aracı haline gelmişlerdir ki bireysel etkinliği konusunda çekimser olan insanlar kendi hemfikirleri ile bir sinerji ve aksiyon yaratarak ilgili düşünceleri doğrultusunda daha faal duruma geçmeye başlamışlardır.

1980 sonrası yönetim düşüncesinde meydana gelen değişim, devletin rolünün yeniden sorgulanması ve devlet icraatlarının şeffaflığı düşüncesi ile birlikte STK'lar da aktif bir pozisyon kazanarak yönetimin bir parçası haline gelmeye başlamışlardır. Küresel çapta meydana gelen sivilleşme ve demokratikleşme hareketleri ile beraber demokratik konjonktür de devlet dışı yapılanmaların yönetime katılımı üzerine yoğunlaşmıştır. Böylece sivil toplum örgütleri bireylerin ortak toplumsal çıkarlarının ya da fikirlerinin aktif savunucusu ve koruyucusu haline gelmişlerdir. Nitekim bu dönemde ön planda tutulan ve sağlanmaya çalışılan liberal devlet de bireylere ve gruplara ilgili çıkar ve düşüncelerini barışçıl yollarla çözme imkânı tanır.²²⁶ Buna göre sivil toplum devlet müdahalesi olmadan toplumsal düzenin temin edilmesi ve işlemlerini sağlar. Bu süreçte STK'lar egemenliği kullanan demokratik bir aktör olarak özel sektör işletmeleri ile birlikte yönetime katılmaya başlamıştır. Böylece STK'lar yönetime katılarak gerek katılımcı demokrasi fikrinin toplumla tanıştırılmasında gerekse hak ve özgürlük dilinin oluşturulmasında önemli rol oynamışlardır.²²⁷ Böylece STK'ların gerek nüfuz etme gerekse destekçi ve bağışçı toplama arayışları daha da kolaylaşarak nicel anlamda da artış sağlanabilmiştir. Ayrıca karar alma mekanizmalarının işleyişinde alınacak bir kararda ilgili konu hakkında çalışma yapan STK'ların fikrine de başvurulması bu etkinliğin önemini arttırmaktadır.

STK'ların yaygınlık kazanmasının bir başka önemli sebebi devlete karşı sivil güçlerin geliştirilerek güç dengesinin kurulmak istenmesidir. Demokratik yönetimlerde siyasal iktidarın tek güç olmaması ve gücü kötüye kullanmasının önüne geçilebilmesi için devlet yapılanmasının dışında sivil bir denge unsurunun var olması gerektiği fikri

²²⁶ Yayla, A. (2004).Siyaset Teorisine Giriş. (4).Ankara:Siyasal Kitabevi, 163

²²⁷ Keyman, F.(2006). Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha, Ankara: Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, 28

savunulmaktadır. Tarihsel sürece baktığımızda ilk zamanlar dönemin “burjuva sınıfı” olarak adlandırılan tacirler iktidarı sınırlandırırken günümüzde bu sınırlamayı daha örgütsel bir şekilde STK’lar yapmaktadır.

Geleneksel devletten modern devlete geçiş sürecinde yönetici kesimin insana yaklaşımı değişmiştir. Geleneksel yönetim düşüncesinde insana ‘raiyeti altındaki biri’ olarak bakılırken ve ‘tebaa’ yaklaşımı hâkim iken modern devlet ile birlikte “birey” kavramı ortaya çıkmış ve insanların devlet karşısında önemli bir aktör olduğu kabul görmüştür. İlerleyen süreçte ise bireysel hakların bir araya getirildiği ve ortak bir “biz” duygusunun hâkim olduğu “toplum bilincinin” ortaya çıkması ile birlikte toplumsal örgütlenme de yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Post modern toplum düşüncesinde birey odaklı değerlerin kabul görerek yaygınlaşması ile gerek kişisel düşünceler ve değerler anlamında, gerekse spesifik marjinal değerler anlamında insana saygı düşüncesi artmıştır. Bu çerçevede oluşturulan örgütlenmelerin artması STK’ların gelişimi için başka bir önemli noktadır.

STK’ların yaygınlaşmasını sağlayan bir başka gelişme de teknik konularda yaşanan ilerlemedir ki bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler uluslar arası haberleşme ve diplomasi ilişkilerini de arttırmıştır. Böylece sivil toplum ve STK düşüncesinin de küreselleşmesi söz konusu olmuştur. Özellikle demokratik geleneğe yeni geçmiş ülkelerde sivil toplum düşüncesinin gelişmesi bu ilişkiler ile sağlanabilmiştir.

STK’ların gelişimi ve etkinliğinin artması demokratik söylemler içinde oldukça olumlu bir gelişme olarak karşılanırken, demokrasinin gelişiminin bir ön şartı olmakla beraber demokratik gelişimle paralellik arz ettiği söylenen önemli bir noktanın da gözden kaçırılmaması gerekir. STK’ların bu derece artışı var olma sebeplerine ne derece hizmet etmektedir ve ne derece sivil toplumun bir aktörü olarak kalabilmektedir? Söz konusu STK’lar gerçekten demokratik bir düşünce ile hareket ederek devlet otoritesinin karşısında bir denge unsuru olarak kalabilmekte midir? Toplumsal yapı içerisinde aktif rol alan ve yönetimin bir parçası olarak katılım sağlayan STK’ların faaliyetleri ve işlevleri itibari ile incelenmesi gerekmektedir.

Sivil toplumun varlık gayesi dışına çıkan STK’lar bir araya gelme amaçlarının dışında hareket eden örgütler haline gelebilirken daha vahim bir durum olarak siyasi otoriteye meşruiyet sağlayan ya da meşruiyetini arttıran bir aktör haline de gelebilirler. Zira

STK'ların yeniden canlandığı dönemde ekonomik ve kültürel aktörlerin kendi iktidar ve çıkara dayalı söylemlerini meşrulaştırma sürecinde de kullanıldığı görülebilen bir durumdur.²²⁸

Küresel düzeyde oldukça yaygınlaşan bir örgütsel topluluk olarak kendini gösteren STK'ların tamamı ele aldığımız gibi devlet otoritesine bir denge unsuru olarak karşımıza çıkmazlar. İnsanların bir araya gelme amaçları ve temsil ettikleri değerler itibariyle oldukça farklı özelliklere ve fonksiyonlara sahip STK'lar mevcuttur. Özdemir, Başel ve Şenocak işlevleri ve faaliyetlerine göre STK'ları kabaca üçe ayırmaktadır:²²⁹

-Aktivite Odaklı STK'lar

- Refah Odaklı STK'lar

- Toplum Odaklı STK'lar

Aktivite odaklı STK'lar günlük faaliyetleri bir arada gerçekleştirme amacı taşıyan bireylerin oluşturduğu ve siyasi bir amacı ön planda tutmayan ve hobi grupları olarak adlandırabileceğimiz örgütlerdir. Bu örgütler fikir veya ideolojik düşüncenin temsil edilmesi yerine daha çok kültür, hobi ve spor etkinlikleri için bir araya gelmiş bireylerden oluşur. Üyeleri oldukça farklı düşünce ve ideolojik özelliklere sahip olabilir ve bu farklılık örgütsel faaliyetlere yansımaz. Bu yüzden fikir veya düşünce odaklı etki etme ya da söylem geliştirme faaliyetleri içerisine girmezler.

Refah odaklı STK'larda aktivite odaklı STK'lar gibi siyasi veya ideolojik herhangi bir birliktelik söz konusu değildir. Bireylerin yaşamsal düzeylerinde refah seviyesinin yükseltilmesi için faaliyet gösterirler. Bu faaliyetler yalnızca üyeleri olan bireylerin yaşamlarına yönelik değildir. Toplumsal duyarlılık ya da yardımlaşma ve dayanışma; yoksullukların ve düşkünlüklerin önlenmesi amacı ile bir araya gelirler. Bu amaçlar çerçevesinde eğitim ve sağlık konusunda destek olma ve gündelik yaşam içerisinde refahın artırılması amacı ile hareket ederler. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için zaman zaman ilgili siyasi otoriteye etki etme ve destek arama çabaları olsa da temel amaç siyasi otoriteye ortak olma ve denge unsuru sağlama değildir.

²²⁸ Keyman, F., a.g.k.

²²⁹ Özdemir, S., Başel, H., Ocak, H. (2009). Sivil Toplum Kuruluşları (STK)'nın Artan Önemi ve Üsküdar'da Faaliyet Gösteren Bazı STK'lar Üzerine Bir Araştırma, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (56), 151-234

Toplum odaklı STK'lar ise ele aldığımız sivil toplum kavramının somutlaşmış yapılarıdır. Öncelikle toplumsal düzeyde ilgili düşüncelerini yayarak toplumsal desteği elde ederler. Siyasi otoritenin tek bir el tarafından kullanılarak gücün kötüye kullanımına engel olma ve otorite dengesini sağlama amacı taşırlar. Üyeleri genellikle aynı düşünce ve ideolojiye sahip insanlardır ve zaten onları bir araya getiren de bu değerlerdir. Faaliyetleri içerisinde siyasi faaliyetler ön plandadır ve toplumsal düzeyde bu düşünceyi yayma ve söz konusu düşünceyi hâkim kılma amacı taşıyarak siyasi iktidarı kendi düşünceleri konusunda ikna etme hatta ileride de siyasi iktidarı demokratik yollarla elde etme amacı taşırlar. Siyasi partiler, siyasi parti oluşumlarının düşünce örgütleri, çeşitli ideolojik ya da dini inançları temsil eden örgütler ve aktif siyasi faaliyetlerle amaçlarına ulaşmaya çalışan çevre örgütleri toplum odaklı STK'lardır.

3.5.Sivil Toplum Kuruluşlarının Özellikleri

STK'lar birer örgütlü topluluktur. Bu toplulukların var olma amacı temsil ettikleri düşünce ya da amaçlar çerçevesinde faaliyet göstermektir. Faaliyet göstermeyen STK'lar zaman içinde yok olurlar. Bu yüzden sürekli faal olmaları gerekir.

STK'ların amacı ortak fikirlerin ve çıkarların korunmasıdır. Bu yüzden STK'larda bireysel amaçlar değil örgütün ortak amaçları önemlidir. Yani STK'lar, bireysellikten çok toplumsal öğenin ön plana çıktığı ve önem kazandığı yapılardır.

STK'ların var olmaları ya da insanların STK'ya üye olmaları herhangi bir yasal zorunluluk çerçevesinde değil tamamen gönüllülük esası içerisinde gelişir. Bu yüzden STK'lar gerek üyelikleri gerekse faaliyetleri içerisinde insanların aktiviteleri tamamen gönüllülük esası içerisinde hiçbir zorlamaya tabi olmaksızın gerçekleşir.²³⁰

STK'lar üyelerinin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya gelirler ancak bu amaç kâr sağlama düşüncesi olamaz. Bu yüzden STK'lar kâr amacı gütmeyen özel sektör ticari işletmesi olmayan örgütlerdir. Fakat bazı örgütler ilgili amaçlarının gerçekleştirme konusunda maddi kaynak sağlama düşüncesiyle ticari faaliyet gerçekleştirirler de burada

²³⁰ Ancak burada şunu da vurgulamak gerekir ki günümüzde STK olarak değerlendirdiğimiz bazı örgütler bu konuda farklı uygulamalara giderek bu kaideyi bozmaktadırlar. Örneğin meslek örgütleri ilgili mesleki faaliyetleri gerçekleştirmek için meslek örgütüne üye olma ve örgütün zorunlu faaliyetlerini yerine getirme zorunluluğu uygularlar. Ancak olarak değerlendirdiğimizde bu uygulama oldukça yanlıştır.

asıl amaç üyelerine kâr dağıtmak değil; söz konusu amaca ulaşmak için gerekli finansmanı sağlamaktır.

STK'ların en önemli özelliklerinden biri devletten bağımsız olmalarıdır ki faaliyetlerinin planlanması ve uygulanması devletçe yönetilmez.²³¹ Zaten STK'lar bu yüzden devleti sınırlandıran ve güç dengesini sağlayan örgütlerdir.

STK'lar toplumsal yaşantının gerçekleştiği alanlar olduğu için toplumun ve medeniyetin gelişimi için önemli bir araçlardır. Nitekim STK'ların gelişimi ile medeniyetin gelişiminin paralel olduğu düşüncesi de oldukça yaygın bir kabuldür. Bu düşünce ile ele aldığımızda STK'lar, demokrasinin gelişimine de kaynaklık ederler. Zira günümüzde STK'ların demokratik gelişimin temel noktası ve bir ön şartı olduğu düşüncesi oldukça önemli bir kabul olarak sürmektedir. Özellikle katılımcı demokrasi düşüncesinin temini için en önemli araç olarak STK'lar ön planda tutulmaktadır. Yıldırım'a göre STK'lar totaliter rejimleri aşma ve demokrasi rejimini gerçekleştirme konusunda önemli bir yapıdır.²³²

3.6.Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri

STK'ları ele alırken daha çok demokratik toplum yaratma işlevi üzerine durduk. Konumuz itibariyle STK'lar demokrasi yolundaki etkileri ele alınsa da demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerekli bir takım sosyal gelişimlerin varlığı da şarttır ki STK'lar bu işlevleri de yerine getiren aktörlerdir. Nitekim günümüzde devlet yapısı kaynak yetersizliği, zaman ve fonksiyon açısından toplumun tamamına el uzatamamaktadır.²³³

Demokratik bir toplum yaşamının gerekli alt yapılarından biri hiç şüphesiz ki toplumsal düzenin sağlanmasıdır. Aksi takdirde demokrasi kavramının yaşatılması ve uygulanması mümkün olmayacaktır. Bu süreçte STK'ların bir emniyet kuvveti gibi asayiş sağlama düşünülmemelidir. Ancak STK'lar bu gerekliliğe neden olacak toplumsal düzensizlikleri önleyici bir özellik taşımaktadır. Bu süreçte toplumsal dayanışma ve toplumsal normların oluşturulması konusunda STK'ların önemli bir yeri vardır. Yapısı itibariyle kamusal

²³¹ Doğan, İ. (2013)., a.g.e.

²³² Yıldırım, A. (2001).

²³³ Kabasakal, M. (2008). Sivil Toplum ve Demokrasi, Denetçi Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 37

otoritelere göre toplumsal yaşantıya daha yakın olduğu için gerekli tedbirlerin alınmasında bizzat ya da kamusal güçlere ileterek bu fonksiyonu icra ederler.

STK'ların fonksiyonlarından biri de toplumsal yardımlaşma ve dayanışma konusunda gerekli açığı kapatmalarındır. Özellikle geleneksel değerlerin devam ettiği doğu toplumlarında daha çok görülen bu fonksiyon kamu desteğine ihtiyaç kalmaksızın toplumsal gereksinimleri yerine getirdiği gibi ilgili konularda kamu ile toplum arasında köprü görevi görürler. Özellikle eğitim, sağlık ve temel ihtiyaçlar konusunda toplumun alt gelir grupları, yoksullar, yoksunlar ve düşkünlere destek olarak yaşam seviyelerinin yükselmesine katkı sağlarlar. Böylece toplumsal düzeyde refah uçurumunun azaltılması sağlanıp söz konusu grupların toplumun diğer kesimlerine karşı ortaya koyabileceği tepkiler önlenmiş ve kamu düzeninin bozulmasına karşı bir ön tedbir alınmış olur.

STK'lar mesleki örgütlenmeler çerçevesinde faaliyetlere de devam etmektedir ki böylece ilgili meslekler konusunda gerekli standartların oluşturulması ve denetimin sağlanması fonksiyonu görerek kamu görevlilerince gerçekleştirilmesi gereken işlevi yerine getirmektedirler. Böylece hem mesleki ahlakın oluşumunu sağlarlar hem de kamunun denetim mekanizmasının yükünü hafifletirler.

STK'lar çerçevesinde yapılanan hemşeri ve yöresel gruplar bulundukları yerlerde toplum dışında kalan ve yerel kültür ve ahlaka adapte olamayan bireyleri toplumsal düzene entegre etmek suretiyle kamusal düzene katkıda bulunurlar. Ayrıca bu şekilde oluşturulan STK'lar söz konusu bölgelerin geleneksel değerlerin sürdürülebilmesinde ve yöresel geleneklerin korunmasında önemli katkı sağlayarak toplumsal çeşitlilik ve çok kültürlülüğe katkı sağlar.

Günümüzde insanlar kültür, eğitim, etnik ve inanç değerleri açısından oldukça farklı özelliklere sahiptirler. İnsanlar söz konusu özellikleri itibariyle toplumsal baskı altında kalarak toplum dışına itilebilirler. Özellikle marjinal özelliklere, zevk ve beğenilere sahip insanların yaşadığı bu durum bir problem olarak gün yüzüne çıkabilmektedir. Ancak gerek bu özelliklerin toplum düzeyinde kabul görmesi gerekse ilgili kişilerin toplumdan uzaklaşmaması için örgütsel birliktelik önemli bir etkidir. Böylece bu özelliklere sahip insanlar da kendi takdirlerini yaşayarak topluma entegre olabilirler. Bunu sağlayan en önemli husus ise bireylerin kendi özelliklerini barındıran örgütsel topluluklar içerisine girmesidir.

Görüldüğü gibi gerek bireysel gerekse toplumsal özellikler itibariyle insanlar örgüt içinde daha aktif ve müreffeh bir yaşam sürmektedirler. Bu husus siyasi-politik konularda da geçerli bir durumdur ki bireyler toplumun genelinde marjinal olarak nitelendirilen fikir, beğeni, inanç ve özelliklerini aynı özellikleri barındıran örgütler içerisinde daha rahat ifade edebilirler. Ayrıca kitleleşme ve örgütlenme alışkanlığı kazanan toplumlar çoğulcu demokrasi yaşamının talep edilmesi ve uygulanması konusunda daha aktif rol oynayarak demokratik gelişime de katkıda bulunurlar.

3.7.Sivil Toplum Kuruluşları – Demokrasi İlişkisi

Sivil toplum ile demokrasinin varlığı ve gelişimi açısından birbirinden ayrılmaz birer unsur olduğu bilinen bir durumdur. Demokratik rejimden bahsedebilmek için sivil toplumun varlığı bir şart olmakla beraber sivil toplumun gerçek amacını ortaya koyabilmesi için de demokratik bir rejimin varlığı gerekli bir ön şart niteliğindedir. *“Dolayısıyla sivil toplum ile demokrasi arasındaki ilişki birbirini gerektiren bir ilişkidir.”*²³⁴ Nitekim anti demokratik rejimi uygulayan totaliter güçler hiçbir zaman siyasi iktidarın gücünü paylaşmak istemeyecekleri gibi kendilerini sınırlandıracak ya da eleştirecek yapıların oluşumuna da izin vermezler.

Sivil toplumun demokrasi ile ilişkisi yukarıdaki dönemseldir sınıflandırmamız içerisinde ikinci ve üçüncü dönemde ortaya çıksa da asıl ele alacağımız sivil toplumun katılımcı demokrasi ile ilişkisi daha net bir şekilde üçüncü döneme rastlar. Nitekim sivil toplumun ilk evresi olarak kabul ettiğimiz burjuvazi hareketleri toplumsal fayda ve iktidara katılım anlamında bir gelişme içermemektedir. Üçüncü dönem ise sivil toplumun yükseliş dönemidir ve ileri derece demokrasi olarak niteleyebileceğimiz siyasi temsilin katılım düzeyinin artırılması ve aktif vatandaşlık vurgusunun yapıldığı dönemdir. Bu dönemde söz konusu arayışların birer aracı olarak sivil toplumun örgütsel yapıları olan STK’lar kabul edilmektedir. Ayrıca sivil toplumun demokratik kültürü yayma ve bu kültürü işlevsel hale getirmedeki rolü önemli bir faktördür.²³⁵

²³⁴ Gözübüyük Tamer, M.(2010)., a.g.m.

²³⁵ Aslan, S. (2012). Demokrasi Bağlamında Sosyal Sermaye ve Sivil Toplum İlişkisi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(20), 45-58

Değişen yönetim anlayışı ile birlikte ortaya çıkan YKY uygulamalarının yönetim aracı olarak yönetim düşüncesi de aktif vatandaşlık esasında katılımcı ve çoğulcu demokrasi çerçevesinde STK'lara büyük roller vermektedir. Böylece STK'lar demokrasinin en önemli aktörlerinden biri olarak yönetim olgusunun aktif ve icrai aygıtlarından biri haline gelmiştir. Nitekim ortak seslerin duyurulması fonksiyonu ile ortak düşüncelerin ve değerlerin temsil edildiği STK'lar bireyler ile siyasi güçler arasında gerekli iletişimi ve diyalogu sağlamaktadır. STK'lar aracılığı ile kişisel hakların ve taleplerin siyasal iktidara iletimi daha kolay ve etkili bir şekilde gerçekleştirilebilir hale gelmiş, ortak fikir ve çıkarlara sahip insanlar da “biz” duygusu ile hareket ederek daha etkili güç olduklarını ve seslerini iktidara duyurabildiklerinin farkına vararak siyasi yaşamda da pasif vatandaşlık durumundan aktif vatandaşlık durumuna geçme imkânı bulmuşlardır. Böylece gerek bireysel bazda pasifize edilen vatandaşların kendi fikirlerine sahip çıkmaları gerçekleşmiş, gerekse STK'lar aracılığı ile toplumun her kademesinden ve kesiminden bireylerin yönetim sürecinde gerek etki etme gerekse karar alma mekanizmalarına katılımı sağlanarak siyasi otoriteye güç dengesi haline gelmişlerdir.

3.8.Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları

Küreselleşme genel anlamı ile dünya çapında ulusal ve ülkesel sınırların etkisini yitirmesidir. Yani ülkeler arasında, gerçek veya tüzel kişiler düzeyinde gerçekleşen tüm ilişkilerde sınır kavramının anlamını kaybetmesidir. Scholte küreselleşmeyi dünyanın neresinde olursa olsun, teknolojik açıdan, hukuki açıdan, kültürel açıdan, psikolojik açıdan vs. gezegen çapında insanlar arasında bağlantıların artması olarak tanımlıyor.²³⁶

Küreselleşme olgusu hemen her alanda ve dünyanın tamamında çeşitli etkilerle sürerken sivil toplum algısını ve STK'ları da etkilemiştir. Küreselleşme ile birlikte demokrasi anlayışının gelişmesi ile beraber sivil toplum kavramının önemi de artarak küresel bir söylem haline gelmiştir.

Sivil toplum kavramının ve STK'ların küreselleşmesi ile birlikte yeni bir kavram ortaya çıkmıştır ki bu da küresel sivil toplumdur. Buna göre küresel sivil toplum evrenin

²³⁶ Scholte, J. (2005). Küreselleşme ve Sivil Tolum, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No 10, (Çeviren: Nur Deriş Ottoman)

tamamında hiçbir siyasal otorite tarafından yönetilmeyen ve yönlendirilmeyen toplumsal hareket alanıdır. Aslan ve Alkış ise, küresel sivil toplumu yerel sivil toplum aktörlerinin ulusal sınırlarını aşarak oluşturdukları bilgi ve hareket ağı olarak tanımlayarak uluslar arası sivil toplumun uluslar arası STK'lar, tüm dünya bireyleri ve gevşek koalisyon ve ağlarından oluştuğunu söylemektedir.²³⁷

Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte gelişen küresel haberleşme ve bilgi paylaşım ağı eş zamanlı olarak dünyanın her yerine bilgi aktarımı yapabilmektedir. Böylece kürenin herhangi bir yerinde meydana gelen bir gelişme mesafe algısı olmaksızın dünyanın her yerinde öğrenilebilmekte, bu gelişmeler dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen olaylara karşı tüm dünya kamuoyunda bir tepki ve hareketlenme oluşturabilmektedir. Ayrıca küresel çapta etkili olan olayların ya da duyarlılıkların çözümlenmesine yönelik gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler herhangi bir ülke vatandaşlarını değil, tüm dünya vatandaşlarını ilgilendireceği için ilgili sorunların çözümü ile ilgili devletler üstü bir alan halinde yeni bir kavram olarak küresel sivil toplum ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme ile birlikte özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok kuruluş küresel insani sorunların ve küresel çevre sorunlarının çözümü için uluslar arası STK'ları desteklemektedirler. Özellikle üçüncü dünya ülkeleri olarak tabir edilen Afrika ülkelerinde var olan açlık, salgın hastalık ve gerekli yaşamsal koşulların sağlanmasına yönelik yardım kampanyaları küresel STK'larca sürdürülmekte, bu çalışmalara dünyanın her yerinden destek sağlanmaktadır. Ayrıca gelişen teknoloji ile birlikte ortaya çıkan çevre sorunları konusunda da tüm dünya vatandaşlarının birlikte hareket etmesi gerektiği konusunda hemfikir olunarak gerekli çalışmaların yapılmasında devletler üstü ve tüm devletlerden bağımsız bir örgüt olarak çeşitli küresel STK'lar faaliyet göstermektedir.

Sivil toplumun ve STK'ların küreselleşmesi teknolojik gelişmelerin artması ile birlikte hız kazansa da bu sürecin 1950 sonrası tarihlere kadar gidebildiğini söyleyebiliriz. Nitekim uluslar arası işçi birliği olarak nitelendirebileceğimiz Sosyalist Enternasyonal ve uluslar arası yardım kuruluşu Kızılhaç örnekleri sivil toplumun küreselleşmesinin 1960'lara kadar gidebildiğini göstermektedir.²³⁸ Fakat küresel sivil toplumun gerçek anlamda yaygınlık

²³⁷ Aslan, S. ve Alkış, M. (2013). Küresel Sivil Topluma Kavramsal Bir Bakış, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 9(18), 299-310

²³⁸ Aslan, S. ve Alkış, M. (2013)., a.g.m.

kazanması ve siyasal anlamda etkili olması ise liberal düşüncenin siyasi alanda hâkim olmaya başladığı 1980 sonrası başlayıp uluslar arası ilişkilerin zirve yaptığı 2000’li yıllar sonrasına rastlar.

4.KATILIM ARACI OLARAK SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

4.1. Katılım ve Temsil Kavramları

Siyasi bir fonksiyon olarak katılım yönetim sürecinin içerisinde yer alır. Yavaş ve Demir bunu “*yönetimde söz sahibi olmak amacıyla fikir beyan etmek faaliyeti*”²³⁹ olarak ifade etmektedir. Buna göre katılım, bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda alınacak kararların nihai sonucu varılmasında kendi düşünceleri ya da çıkarları doğrultusunda etki etme veya katkıda bulunma faaliyetleridir. Katılım faaliyeti farklı ideolojilere göre farklı yaklaşımlarla ele alınmaktadır. Liberal siyaset anlayışında katılım konusunda vatandaşlar serbest bırakılarak bir görev olarak tanımlanmazken, cumhuriyetçi anlayışta ise bir görev olarak zorunluluk taşımaktadır.²⁴⁰ Siyasal temsil ise yönetim sürecinde belirli bir kitlenin talep ve düşüncelerinin onların seçtiği bir temsilci tarafından ifade edilmesidir. Yani temsil bireylerin ve geniş halk kitlelerinin çıkarlarının karar alma mekanizması içerisinde savunulmasıdır.²⁴¹

Demokrasinin en genel ve basit tanımı halkın kendi kendini yönetmesidir. Yani bireyler kendileri ile ilgili alınacak kararlarda fikir beyan ederler ve bu sürece katılırlar. Demokrasinin gerçek anlamda hâkim olduğu yapılar bu şekilde işler ve doğrudan demokrasi olarak adlandırılırlar. Ancak bu süreç ifade edildiği gibi direkt gerçekleşen bir durum değildir. Doğrudan demokrasi, demokrasi tarihinin ilk yıllarında Atina’da küçük topluluklardan oluşan polis devletlerinde direkt olarak uygulanmıştır. Ancak günümüzde bunun gerçekleşmesi mümkün olmadığı için ideal demokrasiye erişme çabaları içerisinde, ancak temsili demokrasi modeli uygulanabilmektedir. Temsili demokraside ise bireylerin kendilerini yönetmeleri ve katılım işlevleri, kendi seçtikleri temsilciler ile gerçekleşmektedir. Yani katılım günümüz demokrasilerinde temsil mekanizması ile hayata geçirilmektedir. Buna göre demokrasinin ideale yaklaşması için temsilin arttırılması gerekir. Temsilin gerçek anlamda hayata geçirilmesi için ise katılımın arttırılarak temsil düzeyinin desteklenmesi şarttır.²⁴²

²³⁹ Yavaş, H. ve Demir, K. (2014). Kent Yönetiminde Siyasal Katılım ve Temsil Sorunu: Belediye Meclislerinin Etkililiği Üzerine Kuramsal Bir Araştırma, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 7(34), 890-904

²⁴⁰ Durgun, Ş. (2010). Cumhuriyetçi ve Liberal Anlayış Çerçevesinde Türkiye’de Vatandaşlık Sorunsalı, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (1), 65-92

²⁴¹ Yavaş, H. ve Demir, K. (2014)., a.g.m.

²⁴² Arıkboğa, E. (2010). Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü, Yerel Yönetim Anlayışında Yeni

Katılım ve temsil ilişkisi ele alındığında ortaya önemli problemler çıkmaktadır. Siyasal temsil tüm katılımcıları savunabilmekte midir? Yani toplumun tüm kesimlerinden insanlar temsil edilmekte midir? Temsili demokrasinin belirli aralıklarla yapıldığı sistemlerde bu sorulara olumsuz yanıtlar verilecektir. Çünkü günümüzde siyasi karar alma mekanizmasının tıkanıklığının önüne geçilebilmesi ve koalisyon krizlerinin yaşanmaması için rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem çerçevesinde belirli seçim barajları uygulanmaktadır. Bu yüzden ancak çoğunluğu elde eden kitlelerin temsili söz konusu olmaktadır ve buna çoğunlukçu demokrasi denilmektedir. Çoğunluğu elde edememiş büyük bir topluluk ise yönetim kademesinde temsil edilememektedir.

Temsili demokrasinin çoğunlukçu yönetiminin çoğunluğun dışında kalan kitleleri temsil edememesi sorununun dışında başka bir problemi vardır ki bu da kaçınılmaz bir durum olarak temsil süresinin uzunluğu ya da temsil şekli ile ilgilidir. Bireyler seçimler yoluyla ve temsilcileri aracılığıyla temsili olarak yönetime katılmış olsalar da bu katılım oldukça sınırlıdır. Yani yalnızca seçmen olarak katılım sağlamaktadırlar ve yönetime katılımları da ancak seçim zamanlarında gerçekleşmektedir. Bu yüzden katılım konusunda pasif ve edilgen bir pozisyonda kalmaktadırlar.

Demokrasinin geliştirilmesi çabası içerisinde aşılması gereken en önemli problem katılım ve temsil sorunudur ki bu arayış yönetim anlayışının değişmesini beraberinde getirmiştir. YKY düşüncesi ile birlikte yönetim düşüncesinde büyük dönüşümler meydana gelmiştir. Bu dönüşümlerin beraberinde getirdiği en önemli katkı olarak yönetim düşüncesi, ilgili soruna bir cevap niteliğinde sürekli katılımı ortaya koymaktadır. Buna göre yönetim sürecinin tüm kademelerinde katılım sağlanmalı ve temsil kabiliyeti güçlendirilmelidir. Bunun için katılımcıları temsil eden aktörler yalnızca siyasi seçimlerle belirlenen siyasi temsilcilerle sınırlı kalmamalıdır. Çünkü uygulama, hem çok uzun süreleri kapsadığı için hem de çoğunlukçu temsil olduğu için temsil kabiliyeti oldukça düşük bir niteliktedir. Siyasi temsilcilerin dışında hemen her kesimden farklı temsilcilerin oluşturulması ve bu temsilcilerin de yönetim sürecinin tüm aşamalarında aktif bir şekilde rol alması gerekir ki bu arayışa bir cevap olarak farklı toplumsal kesimleri temsil edebilecek STK'lar ön plana çıkmaktadır.

4.2.Tarihsel Süreçte Katılım ve Temsil

Yönetim tarihine baktığımızda geleneksel yapılar ile başlayan devletleşme sürecinin çok sonraları demokrasi rejiminin ortaya çıktığı görülecektir. Demokrasi öncesi devletlerde monarşi esaslı bir sistem hâkimdir ki bu sistemde katılım kavramına yer verilmemektedir. Bu sistemde monark tüm ülkeyi tek başına ve kendi kuralları çerçevesinde temsil etmektedir. Bu yüzden söz konusu yönetim yapılarında katılım ve temsil gibi kavramlara yer verilmemektedir.

İnsanlık tarihinde gerçek anlamda uygulanan ve katılım esasına dayalı doğrudan demokrasi sistemi bir ara dönem olarak yaklaşık iki yüz yıl yaşanmıştır. Fakat temsil kavramının ortaya çıkması ile birlikte farklı yöntemlerle demokrasi rejimi uygulanmaya çalışılmıştır. Demokrasi tarihinin başlangıcı MÖ 600 ile MÖ 400 yılları arası tarihte, eski Yunan şehir devletlerine dayanmaktadır ki Atina'da demokrasi yasal bir rejim olarak MÖ 507 yılında Kleisthenes tarafından kabul edilmiştir.²⁴³ Demokrasi öncesi krallık rejimi ile yönetilen bu devletlerde aile büyüklerinin ve soyluların etkisi ile aristokrasi benzeri bir yönetim geleneği hâkimdi. Ancak, kendisi de bir soylu olsa da iktidarı ele geçiren Kleisthenes'in soyluların aleyhine, vatandaşların yararına getirdiği kanunlarla demokrasi rejimine geçilmiştir.²⁴⁴ Gerçek anlamda demokrasinin uygulandığı ve doğrudan demokrasi örneği olarak ifade edilen bu sistemde katılım herhangi bir aracı temsilci olmaksızın direkt olarak gerçekleşen bir durumdur. Yani vatandaşlar devlet işlerinin karara bağlanması konusunda doğrudan söz hakkına sahiptiler. Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki Polis adı verilen bu devletlerde günümüzdeki gibi gerçek anlamda genel oy ilkesi yoktu. Polislerde, yalnızca yirmi yaşını geçmiş köle olmayan erkeklerin oy hakkı vardı ve bu sisteme göre söz konusu devlette yaşayanların ancak belirli bir kısmının yönetime katılma hakkı olduğu için katılım hakkına sahip olanların sayısı azdı ve halk meclisi adı verilen yönetim organına katılım da daha kolay gerçekleşiyordu.²⁴⁵ Burada şunu da ifade etmek gerekir ki katılım hakkına sahip olma şartında köle olmayan erkek vatandaşlar arasında herhangi bir ekonomik

²⁴³ Yetiş, M. (1999). Antik Atina'da Demokrasinin Gelişimi: Saloncu Pasif Devrimden Peisistratos'un Tiranlığına, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 54(2), 163-197

²⁴⁴ Kışlalı, A. (1984). Eski Yunanda Demokrasi ve Demokratik Düşünce. Amme İdaresi Dergisi, 17(1), 63-77

²⁴⁵ Hüner, M. (2013). Antik Yunan Demokrasisi – Modern Demokrasi Karşılaştırması. Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, (13)

farklılığa bakılmaksızın; yoksul-zengin ayrımı gözetilmeden tüm vatandaşlar eşitti.²⁴⁶ Yani aristokrasi rejimi gibi belirli bir sınıfın hâkim olduğu bir yönetim sistemi değildi ve ekonomik üstünlüğe sahip olanların herhangi bir ayrıcalığı yoktu. Yani tüm vatandaşların eşit oy ve söz söyleme hakkı vardı. Bu yüzden Polislerde uygulanan bu siyasal sistem, kölelere ve kadınlara katılım hakkı tanınmasa da katılım hakkı tanınanların herhangi bir ara temsilci olmaksızın doğrudan yönetimde rol almaları; yasama, yürütme ve yargı işlerine aracısız katılmaları mümkün olduğu için günümüzde dahi demokrasinin en saf hali olarak kabul edilmektedir.

Antik Yunan'da doğrudan demokrasi yaklaşık iki yüz yıl süren bir rejim olmuştur. MÖ 431'de Sparta'nın Atina'ya savaş açması, uzun süre devam eden savaşta varlığını sürdüren demokratik yönetimin başarısızlığı sonucu soylular bir darbe ile MÖ 411'de yeniden Atina'nın yönetimini ele geçirerek yeniden aristokrasi rejimini hâkim kılmışlar, birçok tanınmış demokrat siyaset adamını da öldürmüşlerdir.²⁴⁷

Atina'da demokrasinin sona ermesi ile başlayan aristokrasi ile birlikte krallık rejimi de yeniden güç kazanmıştır. Bu olaydan sonra Avrupa yönetim tarihinde krallar ile aristokratlar arasında gerilim sürekli devam etmiştir ki bu sürecin sonunda –doğrudan demokrasi olmasa da- yeniden demokrasi rejimi benimsenmiştir. Ancak yeniden işlerlik kazanan demokrasinin gelişimi ve modern demokrasi kavramının ortaya çıkışı ise ancak 20. yüzyıl sonrası genel oy ilkesi çerçevesinde kadınlara ve işçilere de oy hakkı tanınması ile gerçekleşmiştir.²⁴⁸ Çok düşük katılım ve çok zayıf temsil olarak niteleyebileceğimiz aristokrasi rejiminden demokrasiye geçilmesi ile birlikte katılım ve temsil kabiliyeti gerçek anlamda anlam kazanamasa da bir nebze ilerleme kaydetmiştir.

4.3.Demokrasi Arayışında Katılım ve Temsil Problemi

Modern yönetim geleneği insanoğlunun ortaya koyabileceği en adil yönetim biçiminin demokrasi olduğu kabulüyle hareket etmektedir. Bu yüzden demokrasi arayışları sürmekte ve doğrudan demokrasinin uygulanmasının imkânsızlaştığı büyük yönetim yapılarında

²⁴⁶ Demirci, F. (2009). Platon'da Cumhuriyet-Demokrasi Gerilimi: Geçmişteki Bir İkilemin Günümüze Uzanan Etkileri. *Journal of Azerbaijani Studies*, 12(1-2), 113-127

²⁴⁷ Kışlalı, A. (1984)., a.g.m.

²⁴⁸ Hüner, M. (2013)., a.g.m.

katılımın arttırılması ve temsil kabiliyetinin güçlendirilmesi arayışı devam etmektedir. Genel oy ilkesinin kabulü ile ilerleme kaydeden bu arayışlar, gerek katılım sürecindeki pasif vatandaşlık gerekse temsil olgusundaki çoğunlukçu temsil durumu nedeniyle yeni çözüm yolları aramaya devam etmektedir.

Katılımın pasif kalması ve temsilin çoğunlukçu temsil niteliğinde olması vatandaşların sürekli katılım ile aktif vatandaşlık kavramını; toplumun tüm kesimlerinin temsil edilebilmesi isteği ile de çoğulcu temsil kavramlarını ortaya çıkarmıştır. Nitekim belirli aralıklarla yapılan seçimlerin dışında edilgen kalan pasif vatandaş sorununun çözümü ve yalnızca belirli bir çoğunluğu temsil eden çoğunlukçu temsil problemine karşı STK'ların yönetim sürecindeki rollerini arttırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Zira değişen yönetim anlayışı ile ortaya çıkan YKY paradigması ve yönetişim olgusu STK'lara büyük önem vermekte ve yönetim sürecinin tüm aşamalarında; gerek karar alma mekanizmalarında gerekse denetim mekanizmalarında önemli hak ve yetkiler tanımaktadır.

4.4. Katılım ve Temsil Sorununa Bir Çözüm Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları

Demokrasinin sürdürülebilmesi ve daha önceden ifade edildiği gibi halkın kendini yönetebildiği sistem olabilmesi için toplumun her kesiminin temsil edilmesi gerekir. Aksi halde Pierre Joseph Proudhon'un dediği gibi "demokrasi gizli bir aristokrasiye dönüşür."²⁴⁹ Bunu sağlama adına süregelen arayışlarda hep çoğulcu yapının sağlanarak temsil kabiliyetinin güçlendirilmesi ve katılımın sürekliliğinin sağlanması çabasını görmekteyiz. Bu arayışlara bir çözüm aracı olarak getirilen STK'lar, yönetişim sürecinin önemli bir aracı haline gelmişlerdir. Toqueville'nin dediği gibi devlet aktif gücü tek başına elinde bulundurmamalı; insanlar medeni olabilmek için organizasyon kurma kabiliyetlerini geliştirmelidirler.²⁵⁰ Aksi halde demokrasi çözüm arayışlarımıza cevap veremeyecektir.

YKY anlayışı ile birlikte devlete olan yaklaşım değişmiş, devlet sorgulanamaz bir kutsiyetten hesap verebilen ve denetime tabi olan bir pozisyona getirilmiştir. Özellikle yönetişim algısının gelişmesi ile birlikte devlet otoritesini kullanan siyasiler, yönetim

²⁴⁹ İnternet: Coşkun Can Aktan, Demokrasi Üzerine Özlü Sözler, <http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozluso-z-demok.htm> Erişim: 30.11.2014

²⁵⁰ İnternet: Coşkun Can Aktan, Demokrasi Üzerine Özlü Sözler, <http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozluso-z-demok.htm> Erişim: 30.11.2014

sürecinin tek hâkimi değil özel sektör işletmeleri ve STK'lar gibi herhangi bir aktörü haline gelmişlerdir. Özellikle STK'lar aracılığı ile halkın tüm kesimlerinin yönetişime katılımı ve çoğulcu bir temsil kabiliyeti sağlanarak gerçek anlamda demokrasi yolunda mesafe kat edilmiştir. Nitekim siyasi tercihler konusunda çözüm üretme ve yönetim sürecini denetleme fonksiyonunu yerine getiren sivil toplum, demokrasinin gelişiminin temel şartı olarak görülmektedir.²⁵¹ Yani STK'lar, yönetişim sürecinde yönetim ile halk arasında bir aracı kurum görevi de üstlenerek, toplumun tüm kesimlerine söz sahibi olma imkânı tanımakta; ilgili konularda vatandaşların da politika oluşturmalarına imkan tanıyarak özellikle yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır.²⁵²

4.5. Yönetişim Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Roller

4.5.1. Toplumsal Düzeyde Demokrasi Bilicini Geliştirmek

Demokrasi, bireylerin örgütsel olarak temsil edildiği sistemdir. Buna göre bireyler ortak düşünce ve çıkarlarını beraber savunmak için bir araya gelerek demokratik koşullarda haklarını ararlar. Bireylerde bir araya gelerek örgüt oluşturma ve örgütsel hareket düşüncesinin oluşumu ise STK'lar aracılığı ile gelişim göstermektedir. Temsil ettikleri düşünce veya fikir, sağlamaya çalıştıkları ortak çıkar ne olursa olsun STK'lar bireylerin demokratik hakları konusunda doğal bir eğitim sürecinden geçerek yönetime katılma ya da etki etme noktasında bilinçlendikleri kurumlardır. Bu yönüyle STK'lar, toplumsal gelişimin ve bilinçlenmenin oluşumunda rol oynayan, bireylerde vatandaşlık ve kamu bilinci oluşumunu sağlayan, demokratik katılıma olanak tanıyan ve STK'ların faaliyetleri içerisinde bireylerde yönetimde rol alma fırsatı oluşturan önemli bir demokratik kurumdur.²⁵³ Kısacası STK'lar, bireyi yönetim sürecine yönelik duyarlılığının arttırılması

²⁵¹ Aslan, S. (2012). Demokrasi Bağlamında Sosyal Sermaye ve Sivil Toplum İlişkisi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(20), 45-58

²⁵² Genç, F., Erdoğan, Ü. (2012). Yerel Demokrasi Ve Kalkınma Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Aydın Örneği, Kamu Yönetimi Sempozyumu 7'de Sunulmuştur (Düzeltilmiş Örneği), Celal Bayar Üniversitesi Manisa

²⁵³ Uluğ Yurttaş, Ö. ve Şişma, B.(2012). Sivil Toplum Örgütleri ve Kitle İletişim Araçlarının Çevre Okuryazarlığı Bilinci Oluşturmadaki Rolü. Karabük Üniversitesi Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, 1(4), 445-457

ve sorumluluk bilincinin ve vatandaşlık kültürünün oluşması konusunda aktif bir mekanizmadır.²⁵⁴

Sistemsal olarak uygulamaya konulsa da demokrasi kültürünün toplumsal düzeyde henüz yerleşemediği kültürlerde demokrasi bilincinin yerleşmesi için STK'lara çok önemli görevler düşmektedir. Bireysel olarak etki etme kabiliyetinin olmaması bireylerde katılım konusunda etkisiz olma ya da kendi katılımlarının yönetime etki etmeyecekleri düşüncesine sevk etmektedir. Ancak STK'lar aracılığı ile vatandaşlar birey olma ve bireysel etki etme gücünü öğrenerek gerek yönetime katkıda bulunma gerekse yönetim sürecinde karar alma mekanizmalarında kendi çıkarlarını koruma konusunda daha etkin bir pozisyon kazanmaktadır. Özellikle ortak düşünce ve çıkarlar doğrultusunda bir araya gelen bireylerin STK'lar bünyesinde gerçekleştirecekleri faaliyetler bu konuda mobilize edici ve motivasyon sağlayıcı bir araç olmaktadır.

4.5.2. Toplumun Tabanından Gelen Talepleri Yönetişim Sürecinde Temsil Etmek

STK'lar temsil ettikleri kesimlerin fikirlerini, inançlarını, çıkarlarını ve beklentilerini yönetim süreci içerisinde temsil ederek ilgili konularda politikaları etkileme ve karar mekanizmalarını yönlendirme işlevi görürler. Değişen siyasi konjonktür ile beraber karar alma mekanizmalarına etki eden klasik etki mekanizmalarının yerini yeni aktörler almıştır.²⁵⁵ Özellikle ABD'de faaliyet gösteren STK'ların lobicilik olarak adlandırıldığı bu fonksiyonun temel amacı temsil ettikleri değerler doğrultusunda karar alma mekanizmalarını etkileyerek amaçları doğrultusunda yöneticilere baskı yapmaktır. Yani STK'lar bu süreçte yönetim mekanizması içerisinde söz hakkı olan bir aktör olmakla beraber diğer aktörleri de etkilemeye çalışan bir pozisyona geçerek bir baskı grubu haline gelmekte; karar alma mekanizmasındaki diğer aktörlere etki etmeye çalışmaktadır.²⁵⁶

STK'lar bu fonksiyonları ile siyasi partilere benzetilebilir. Nitekim siyasi partiler de temsil ettikleri düşünce çerçevesinde karar alma mekanizmalarında yer alan ve ilgili konularda

²⁵⁴ İnternet: Akçadağ M. Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, Kamu Diplomasisi Enstitüsü, <http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/siviltoplumkuruluslari.pdf> Erişim:30.11.2014

²⁵⁵ Özbaş, O. (2011). STK'ların Karar Alıcıları Etkileme Aracı Olarak Lobicilik Faaliyetleri. İdarecinin Sesi Dergisi, (148), 35-37

²⁵⁶ Özbaş, O. (2011)., a.g.m.

alınacak kararları kendi düşünceleri doğrultusunda yönlendiren siyasi kurumlardır. Fakat siyasi partilerin gerek örgütlenme yapıları gerekse faaliyetleri itibarıyla kısıtlı kalmaları STK'lar kadar yaygınlaşamamalarını beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda siyasi partiler belirli bir kesimi temsil eden ideolojik özelliklere sahip olmakla birlikte her zaman siyasi iktidara talip yapılar olduğu için toplumsal kesimin marjinal özelliklerini yansıtamazlar. Çünkü siyasi partiler, seçimlerde belirli bir oy oranını elde edebilmek ve siyasi iktidarı kazanabilmek için toplumun geneline hitap etmeleri gerekir. Fakat STK'lar genel amaçları temsil etmekten ziyade spesifik ve marjinal grupları da temsil edebilen, oldukça farklı ve sayıca çok yapılanmalar olduğu için ilgili konularda temsil ettikleri kesimlerin düşünce ve çıkarlarını daha açık ve savunucu bir şekilde ifade edebilirler. Zira STK'ların faaliyetleri itibarıyla daha öze indirgenmiş yapıları ve siyasi iktidar gibi bir hedefleri olmadığı için gerek yasama gerekse yürütme faaliyetleri içerisinde yönetim sürecinin bir aktörü olarak daha açık bir şekilde görüşlerini savunabilirler.

STK'lar ilgi alanları doğrultusunda görüşlerini direkt olarak yönetim sürecinde bir katılımcı olarak savunabildikleri gibi, karar alma mekanizması dışında da diğer aktörleri bilgilendirme ve etki etme şeklinde faaliyet gösterirler. Özellikle yukarıda da kısaca değindiğimiz lobicilik faaliyetleri bu şekilde işler. Lobicilik faaliyetleri başta ABD olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde yasal bir zeminde hatta devlet bütçesinden pay alarak devam etse de demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde resmi bir düzleme dayanmaksızın ve devlet bütçesinden herhangi bir pay almaksızın “kulis yapma” şeklinde devam etmektedir.

4.5.3. Aktif Vatandaşlık Arayışına Katkıda Bulunmak

Demokrasinin gelişiminde temel esas halkın yönetime katılımıdır. Doğrudan demokraside direkt katılım olarak gerçekleşen ve karar alma mekanizmalarının tamamında ilgililerin fikir beyan etmeleri esastır. Ancak temsili demokraside doğrudan katılım olmadığı gibi karar alma sürecinde de bireylerin direkt katılımı söz konusu değildir; ancak temsilciler aracılığı ile sağlanmaktadır. Bu sistem ise bireyleri pasifize ederek sınırlı katılıma ve pasif vatandaşlığa götürmektedir.

Demokrasinin geliştirilmesi çabaları içerisinde sürekli bir arayış olarak katılımcı demokrasi arayışları artarak devam etmektedir. Bu arayışlarla vatandaşların yalnızca seçimlerde temsilcilerini belirleme konusunda görüş beyan etmelerinden öte karar alma mekanizmalarına da katılımlarının sağlanması amaçlanmaktadır. Fakat günümüz şartlarında doğrudan demokrasi modelinde olduğu gibi direkt katılımın gerçekleşmeyeceği aşikârdır. Bu arayışlar doğrultusunda, vatandaşların katılımının yalnızca seçimlerde oy kullanmakla sınırlı kalarak siyasete yabancılaşmalarını önlemek; vatandaşlara seçim dönemleri dışında da siyasal katılım sağlamaları ile bir nebze olsun katılımcı demokrasiyi gerçekleştirmek amacıyla ve fonksiyonları itibarıyla STK'ların ilgili konularda temsil ettikleri görüşleri daha etkin bir şekilde savunabilmeleri düşünceleri ile STK'lar aracılığıyla katılım sağlanması bir çözüm olarak düşünülmüştür.²⁵⁷ Böylece vatandaşların katılım düzeyleri artacak; STK'lara gösterecekleri katılımı yönetişimin bir parçası olarak aktif vatandaşlık olgusunu gerçekleştireceklerdir. STK'ların söz konusu işlevi ile birlikte vatandaşlar da seçimden seçime oy vererek pasif ve tekil bir seçmen olmak yerine sivil toplum kavramının da örgütlü bir üyesi olarak aktif bir pozisyona gelecektir.²⁵⁸

4.5.4.Çoğulcu Temsil Sağlamak

Demokratikleşme sürecinde katılımı sağlama çabaları ile birlikte gerçekleştirilmeye çalışılan bir başka konu çoğulcu temsiliin sağlanmasıdır. Zira temsili demokrasi uygulamalarının en fazla eleştirilen yönü çoğunlukçu bir temsiliin varlığı, toplumun belirli kesimlerinin temsil edilememesi, dolayısıyla temsil kabiliyetinin düşük olmasıdır. Zira demokrasinin geliştirilmesi için öncelikle giderilmesi gereken konulardan biri de çoğunlukçu sistemi çoğulcu demokratik sisteme götürmektir. Çoğunlukçu demokrasiler çoğunluk iradesine tanınan sınırsız üstünlüğü rejimin asli unsuru olarak görürken, çoğunlukçu demokrasi anlayışı toplumsal yapıdaki çeşitliliğin korunması ve söz konusu çoğunluk dışında kalanların da temsil edilmesini öngörür.²⁵⁹ Aksi takdirde çoğunluğun azınlık üzerinde hegemonyası söz konusu olmakta ve temsili demokrasi de oligarşik bir

²⁵⁷ Özbaş, O. (2011)., a.g.m.

²⁵⁸ Akçadağ M., a.g.k.

²⁵⁹ Uygun, O. (2010). Demokrasinin Çoğunlukçu Ve Çoğulcu Modelleri: İki Bin Beş Yüz Yıllık Bir Tartışmanın Analizi, Türkiye Barolar Birliği Kamu Hukukçuları Platformu Çoğulcu Demokrasi-Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi Ve İnsan Hakları Toplantısı, Ankara, s.25

sisteme evrilerek gerçek amacı dışına çıkmaktadır. Nitekim demokrasi çoğunluğun azınlığı hegemonyası altına aldığı ve kayıtz şartsız egemen olduğu bir dikta rejimi değil, çoğunluğun azınlığın haklarına saygı gösterdiği, onların haklarına da riayet ettiği bir sistem olmalıdır; aksi takdirde sayısal üstünlük odaklı işletilen bir sistem demokrasiye zarar verecektir.²⁶⁰

Günümüz şartlarında bazı gerçeklikler vardır ki bunları da görmezden gelmek mümkün değildir. Siyasi sistem içinde toplumsal kesimin tamamının siyasilerce temsil edilmesi yönetim kademelerinde karışıklıklara ve tıkanıklıklara yol açacak ve koalisyon krizleri meydana getirecektir. Zira bu problemlere karşı alınan bir önlem olarak seçim barajları uygulanmakta, oluşabilecek hükümet krizlerinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu uygulamalar her ne kadar çoğunluğun egemen olduğu bir siyasi sistemi ortaya çıkararak belirli temsil eksikliklerine yol açsa da; temsilci meclislerde herhangi bir baraj uygulanmaksızın tüm kesimlerin temsil edilmesi de mümkün değildir. Bu ve bunun gibi problemleri aşabilmek adına, STK'ların aracı kurumlar olarak geliştirilmesi ile temsil problemini bir nebze aşabilme çabaları ortaya çıkmıştır. Nitekim siyasi partilerin temsilci meclislere vekil gönderebilmesi için asgari bir çoğunluğu elde etmesi gerekir ki bazı grupları temsil eden siyasi partilerin bu çoğunluğu elde etmeleri mümkün olamamaktadır. Bu yüzden STK'lar aracılığı ile söz konusu kesimler temsil edilerek gerek siyasi partiler içinde faaliyet gösterme gerekse yönetim sürecinin bir aktörü olarak karar alma mekanizmalarında söz konusu kesimleri temsil etme durumları mümkün olmaktadır. Özellikle uç derecede ideolojik ya da inanç özelliklerine sahip kesimlerin bir toplumsal azınlık ve çoğunluğun hegemonyasına maruz kalmaması için STK'lar aracılığı ile temsil edilmeleri ve ilgili konularda kendi fikir ve çıkarlarını savunma imkânları ortaya çıkmaktadır.

4.5.5.Sürekli Denetim Mekanizması Oluşturmak

Sivil toplumun STK'lar aracılığı ile yönetişime katılması yönetim sürecinin tüm aşamalarında bulunmasını sağlamaktadır. Bu yolla STK'lar kamunun yapacağı tüm icraatları izleme imkânı bularak denetim mekanizması olarak da faaliyet göstermektedirler.

²⁶⁰ Güneş, H.F.(2003). Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı , 22. Dönem 1. Yasama Yılı, 18. Birleşim, s.49 (Tarih 07.01.2003)

Böylece STK'lar, özellikle yönetim sürecindeki oluşabilecek aksaklıklar ya da faaliyetlerle ilgili ortaya çıkabilecek suiistimaller karşısında bir önleyici mekanizma olarak etki etmektedir. STK'ların denetim işlevi, siyasi iktidarı desteklesin veya desteklemesin; iktidarca tanınsın veya tanınmasın doğal bir süreç içerisinde gerçekleştirdikleri faaliyetlerdir.²⁶¹

STK'lar, devlet denetimi ve güdümü dışında bireylerin devletten izin almaksızın herhangi bir soruşturma ve kovuşturma endişesi taşımadan faaliyette bulundukları alanlar olduğu için²⁶² denetim mekanizması olarak da oldukça rahattırlar. STK'ların herhangi bir merkezi kurumdan bağımsız, devlet dışı yapılanma olarak faaliyet göstermeleri toplumsal düzeyde güvenilirlik sağladığı gibi herhangi bir merkezi otoritenin güdümünde çalışmamaları da denetim konusunda daha rahat hareket etmelerine imkân tanımaktadır. Böylece STK'lar herhangi bir baskı ya da tehdide maruz kalmaksızın yönetim süreci içerisinde gözlemci ve denetmen görevi de görebilmektedirler. Bu pozisyonu itibarı ile STK'lar merkezi otoritenin denetçileri yerine bizzat halkın denetçileri olarak, *“yönetim üzerinde halk tarafından bir denetim mekanizması oluşturarak”*²⁶³ faaliyet göstermekte ve daha etkin bir denetim mekanizması haline gelmektedirler.

Sivil toplumun yönetim süreci içerisinde sürekli denetim oluşturması ile birlikte şeffaflığı da sağlaması mümkün olmaktadır. STK'lar aracılığı ile temsil edilen halk, yönetim sürecine bizzat dâhil edildiği için klasik yönetim anlayışındaki gibi perde arkası karar alma ve kamusal işlerde gizliliğin yerini şeffaflık almıştır. Vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine yönetimin tüm kademelerinde, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde bilgiye ulaşabilmelerini sağlayarak söz konusu şeffaflık da sağlanabilecektir.²⁶⁴

²⁶¹ Özalp, A. (2008). Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve siyasal Bakımdan Önemi, Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 45

²⁶² Kaypak, Ş.(2013). Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 121-140

²⁶³ Kaypak, Ş.(2013)., a.g.m.

²⁶⁴ Kuzey, P. (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Şeffaflık ve İyi Yönetişim, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 14

4.5.6. Yönetişim Sürecinde Alınan Kararlarla İlgili Toplum Düzeyinde Kamuoyu Oluşturmak

STK'ların demokrasinin gelişimi ile ilgili rollerinden biri de yönetim sürecinde alınan kararların uygulanması ve toplum düzeyinde söz konusu kararın alınmasını ve uygulanmasını istemeyen kesimlerle ilgili uygulamanın gerekliliğini ve alınan kararın uygulanmasını isteyen kesimlere karşı da demokratik ahlak gereği saygı duymak gerektiğini anlatmaktır. Nitekim sosyal hayatta bir çok farklı görüşlere sahip bireyler olduğu için ilgili konuda birbirlerinin haklarına riayet edilmesi ve saygı gösterilmesi konusunda yine STK'lar önemli bir rol oynayacaktır.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, STK'ların bu rolleri yukarıdan aşağıya doğru toplumsal yapıyı şekillendirme aracı haline gelme riski taşımaktadır. Eğer bu durum gerçekleşirse STK'lar demokrasinin gelişimine katkıda bulunmak yerine, oldukça anti demokratik bir işlev sergilemiş olurlar ki bu da STK'ların varlık gayelerine aykırıdır. Bu yüzden STK'lar kamusal otoritenin meşruiyet kaynağı ve onu doğrulayan bir pozisyona gelmemelidir. Bahsettiğimiz rol belki de STK'ların en hassas davranması gerektiği durumdur. Bu rollerini sürekliliğe vurur bir şekilde icra ederlerse amacından sapmış olurlar; fakat gerekli durumlarda sergilemeleri halinde toplum düzeyinde ortaya çıkabilecek kaos ve kargaşaların önüne geçerek toplumsal ahlak ve saygının oluşumunu demokratik ve medeni davranışların hakim olmasını sağlarlar.

4.6. Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetişim Aktörleri İle İlişkileri

4.6.1. Bilgilendirme

STK'ların yönetim aktörleri ile olan ilişkisi katılım öncesi ve sonrası iletişim içerisinde olmasıdır. Bu süreçte bir baskı grubu gibi hareket eden STK'lar temsil ettikleri bireylerin taleplerini ve tercihlerini yönetişimin diğer aktörlerine aktararak ilgili talepleri tanıtmak ve kabul ettirmek için çaba gösterirler.²⁶⁵ Böylece STK'lar, ilgili konularda amaçlarını gerçekleştirmek üzere karar alma süreci öncesinde faaliyete geçerek yönetim sürecinden aleyhlerine bir karar çıkmasına karşı bir önlem almış olurlar.

²⁶⁵ Özalp, A. (2008)., a.g.e.

STK'ların bilgilendirme faaliyetleri tek yönlü faaliyettir. Yani kendi fikir ve çıkarları doğrultusunda tek yönlü olarak yönetişimin diğer aktörlerine bilgi verirler, muhataplarından herhangi bir tavsiye ya da görüş alma amacı taşımazlar. Konu ile ilgili bilgilendirmenin yanında ilgili alanda STK'ların yaptıkları ya da yapabilecekleri faaliyetleri de aktarırlar. Böylece karar alma süreci öncesinde kendi amaçları doğrultusunda sonuç çıkmasına yönelik bir alt yapı hazırlamış olurlar.

STK'lar bilgilendirme sürecinde farklı yöntemler kullanırlar. Genel olarak demokratik çerçevede gerçekleşen yöntemlerin kullanılması esas olsa da bazen antidemokratik yollara kadar da giden etkileme yollarına başvurabilirler. Bu yöntemler ve etkileme yolları ile ilgili detaylı bilgiler STK'ların Siyasi İktidar Üzerine Etki Yöntemleri başlığı altında ele alınacaktır.

4.6.2.İstişare

İstişare karşılıklı bilgi paylaşımı ve fikir alış verişine dayanır. Bilgilendirme sürecinde STK'lardan diğer aktörlere bir bilgi akışı olurken istişare sürecinde bu akış çift yönlüdür. İstişare sürecinde STK'ların temel amacı ikna etmek olsa da bilgi alış verişi sağlayarak kendi çıkarları ile ilgili faaliyetlerinde bu bilgileri kullanmaktır.

Yukarıda ele aldığımız bilgilendirme sürecinin kaynağı STK'lar iken istişare sürecinin kaynağı genellikle kamu otoriteleridir. Kamu otoritesini temsil eden yetkililer bu süreçte genellikle bir kamu politikası ya da girişim faaliyetleri konusunda STK'larla istişare ederek STK'lar aracılığı ile toplumun görüşlerini isterler.²⁶⁶

İstişare sürecinde kamu otoriteleri STK'ları etkileme amacı da taşırlar. İlgili politikalar ya da faaliyetler konusunda STK'ları bilgilendirmenin temel amacı STK'ları ikna etmek ve toplum düzeyinde de ilgili konuda olumlu görüşler alarak meşruiyet sağlamaktır. Bu yüzden STK'lar bu süreçte kendi fikirlerini ve çıkarlarını koruma konusunda dikkatli davranmalı, temsil ettikleri kesimleri de yanlış yönlendirerek ilgili çıkarlarına zarar vermemeli, ayrıca siyasi iktidarın meşruiyet kanalı haline gelmemelidirler.

²⁶⁶ Kıvanç, O. (2011). Karar Alma Sürecine Sivil Katılım İçin İyi Uygulama İlkesi. İdarecinin Sesi Dergisi, (148), 20-25

4.6.3.Ortaklık

Ortaklık, STK'lar ve diğer yönetim organlarından birinin ya da tamamının birlikte hareket etmesidir. Genellikle bilgilendirme ve istişare süreçlerinde mutabık oldukları konularda ortaya çıkan faaliyettir. Ortaklık süreci tüm aktörlerin mutabık oldukları konularda karar alma mekanizmalarını beraber işletme sürecini başlatsa da aktörlerden birinin karşı çıkması halinde o aktöre yönelik yeniden bilgilendirme ve istişare sürecinin izlenmesine yol açar.

Ortaklık süreci sonunda alınan kararların gerek uygulanması esnasında gerekse uygulama sonunda verim alınması konusunda oldukça başarılı bir sonucu doğurur. Nitekim ortaklık süreci sonunda alınan kararlar bir konsensüs taşıdığı için gerek kamusal otoriteler bazında gerek özel sektör işletmeleri bazında gerekse toplumu temsil eden STK'lar bazında istenen bir durumdur. Bu sonuçlar spesifik değer taşıyan konular ve kamu politikalarının nihai kararının alınmasında sağlanamamakla birlikte genellikle toplumsal gelişim ve destek projelerinde gerçekleşen ve toplumun tüm kesimlerinin faydasına olacak faaliyetlerde görülen bir durumdur.

Şunu da vurgulamak gerekir ki spesifik konularda ortaklık çerçevesinde bir karar alma mekanizmasının işletilerek konsensüs sağlanması güç olsa da yapısı itibari ile yönetim sürecinin doğal çalışma yöntemi ortaklığa dayanır. Yani yönetim süreci içerisinde normal bir seyir halinde izlenen gündem belirleme, taslak hazırlama ve sosyal tabanlı faaliyet gerçekleştirme gibi konularda STK'lar ve diğer aktörler bir işbirliği ve dayanışma içerisinde oldukları için ortaklık sürecini işletirler.²⁶⁷

4.7. Sivil Toplum Kuruluşlarının Siyasi İktidar Üzerine Etki Yöntemleri

STK'ların yönetim sürecindeki temel amacı dolaylı katılım sağladıkları bireyleri temsil etmek ve onların görüş, düşünce, fikir ve çıkarlarını savunarak karar alma mekanizmasından amaçları doğrultusunda sonuç çıkarmaktır. Bu yüzden yönetim sürecinin tüm aşamalarında ve yönetim mekanizmasının tüm aktörleri üzerinde çeşitli yöntemlerle onları etkileme çabası içindedirler. Bu çabalar genellikle demokratik ilkeler ve

²⁶⁷ Kıvanç, O. (2011)., a.g.m.

normlar çerçevesinde işlese de bazen de antidemokratik yöntemlerin kullanılmasına kadar gidilebilmektedir. STK'lar öncelikle siyasi iktidarı etkileme çabasında olsa da yönetim sürecinin tüm aktörleri üzerinde bu etki mekanizmalarını kullanmaya çalışırlar. Buna göre STK'ların etki etme yöntemleri şunlardır:²⁶⁸

4.7.1.Direkt Görüşme

STK'ların yönetim sürecindeki temel rolleri belirli bir halk kitlesini yönetim sürecinde temsil etmektir. Bu temsiliyet ekseninde siyasal iktidar ile direkt görüşerek toplumun beklenti ve taleplerini siyasi iktidara aktarırlar. Bu görüşmeler yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bilgi verme ve istişare etme şeklinde gerçekleşebilir.

STK'lar genellikle siyasi iktidara etki etme amacıyla görüşme talebinde bulunsalar da bazen STK'lar ile görüşme isteği siyasi temsilcilerden de gelebilir. Bu ilişkilerde siyasi aktörler ilgili politikaların karar mekanizmasına gelmesinden önce STK'ların desteğini almak istedikleri gibi yine STK'lar ile işbirliği-ortaklık çerçevesinde faaliyette bulunarak politikalarını uygulamak isterler.

Son dönemlerde geliştirilmesi istenen bir ilişki türü olarak sivil diyalog kavramı ortaya çıkmıştır. Buna göre kamu organları yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinin tümünde toplumsal zeminden olumlu dönütler alabilmek adına sivil diyalogun geliştirilmesini, hatta söz konusu diyalog çerçevesinin geliştirilerek STK'lar arası diyalog faaliyetleri olarak genişletilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

STK'ların talebi ile siyasi organlarca direkt görüşme faaliyeti belirli bir yakınlık ve ilişkiyi gerektirdiği için her zaman mümkün olmamakla birlikte, görüşme sağlandığı takdirde en etkili yöntemdir; zira görüşme tek bir temsilci ile gerçekleştirebildiği gibi heyet olarak da gerçekleştirilerek oldukça olumlu sonuçlar alınabilir.²⁶⁹

²⁶⁸ Özalp, A. (2008). a.g.e. ve Ürek, M., Doğan, N.(2011). Lobcilik ve Baskı Grupları: Devlet, Sivil Toplum ve Demokrasi, İstanbul: İnkılap Kitabevi

²⁶⁹ Özalp, A. (2008). a.g.e.

4.7.2. Rapor Sunma

Rapor sunma genellikle STK'ların taleplerinin gerçekleştirilmesinin gerekliliğini anlatan, faaliyetin meşruiyetine ve gerekliliğine dayanak kazandıran bilgilerin bir raporlama düzeni içerisinde siyasi otoriteye ya da yönetim sürecinin diğer aktörlerine verilmesidir. Rapor sunma işlevi diğer etki yöntemleri ile beraber bir pekiştirme unsuru olarak kullanılabildiği gibi direkt görüşme imkânının bulunamaması durumunda ise tek başına bir yöntem olarak kullanılabilir.²⁷⁰

İlgili birimlere sunulacak raporun genel kapsamlı değil, etki edilmek istenen konu üzerinde yoğunlaştığı özel bir konu dâhilinde olması önemlidir. Sunulan raporda ilgili konuda destekçilerle ilgili bilgiler verilebileceği gibi gerçekleştirilmesi istenen durumun olumlu sonuçlandığında ortaya çıkacak kazanımlara da yer verilmeli; talebin olumsuz karşılandığında ve istenilen uygulamanın hayata geçirilmediğinde karşılaşılabilecek problemler ve kayıplara da yer verilmelidir. Ayrıca raporda söz konusu faaliyetle ilgili sağlanan desteklerin ve destekçilerin de ayrıntılı bir şekilde ifade edilmesi ikna ve etki çabalarına olumlu katkı sağlayacaktır.

4.7.3.Kulis Yapma (Lobicilik)

Kulis yapma faaliyeti bazı ülkelerde lobicilik olarak adlandırılarak resmi bir dayanak üzerine kurulmuştur. Hatta ABD ve bazı Batı ülkelerinde yasal dayanağa ek olarak devlet bütçesinden pay ayrılarak teşvik edilen ve geliştirilmek istenen bir sektör haline gelmiştir. Lobi faaliyetlerini yürütenler genel olarak bahsettiğimiz tüm etki yöntemlerini kullanırlar. Fakat lobi eylemlerinin yasal dayanağa oturtulmadığı ülkelerde bu faaliyetler kulisçilik olarak ifade edilmekte ve söz konusu etki süreci gayri resmi ilişkiler çerçevesinde, sosyal ilişkiler ve belirli normlar ile devam etmektedir.

²⁷⁰ Özalp, A. (2008). a.g.e.

4.7.4.Toplantılar Düzenleme

STK'lar etki etmek istedikleri siyasi organları bilgilendirmek ve ikna etmek için toplantılar, paneller ve sempozyum gibi aktiviteler yaparlar. Bu etkinliklerde destekçileri ve üyeleri ile siyasi organlarını bir araya getirerek etki etme amacı önemli bir husustur. Ayrıca ilgili konularda diğer STK'larla işbirliği ve eşgüdüm de sağlanarak etki gücü kuvvetlendirilmeye çalışılır.

STK'ların toplantı düzenleme faaliyetlerinin en önemli amaçlarından biri kamuoyu oluşturularak daha fazla ses getirmektir. Etki yöntemleri arasında en şeffaf ve katılıma açık faaliyetlerden biri olduğu için toplumsal düzeyde de destekçilerini ve bağışçıları artırma amacını da gerçekleştirmiş olurlar.

4.7.5.İmza Toplama

İmza toplama faaliyeti STK'ların temsil gücünü ve halk desteğini göstermeleri açısından kullandıkları en önemli araçlardan biridir. Özellikle diğer etki etme yöntemlerinin sonuç vermediği durumlarda sosyal desteğin sağlanarak ilgili konuda ısrarlarının devam ettiğini gösteren bir devam eylemi olarak kullanılsa da yine aynı amaçla etki etme faaliyetlerinin bir başlangıç eylemi olarak kullanılabilir.

İmza toplamada halkın desteğinin direkt resmi bir unsura sahip olarak belgelendirilmesi söz konusudur. Bu yüzden inandırıcılığı ve etki gücü yüksek bir yöntemdir. Genellikle siyasi karar organlarına seslerini duyurmakta zorlanan küçük kitlelerin fiziki olarak bir araya gelerek gerçekleştirdikleri imza toplama eylemi gerekli temsilciler aracılığı ile ilgili makamlara aktararak gerçekleştirildiği gibi; daha genel ve etki gücü yüksek STK'ların da kitle iletişim ve teknolojik imkânlarla gerçekleştirdiği bir eylemdir.

4.7.6.Bildiri Yayınlama

Bildiri yayınlama öncelikle kamuoyunu bilgilendirerek toplumsal bir destek sağlama amacı taşıyan bir eylem olarak karşımıza çıksa da siyasi organlara da bir mesaj verme şeklinde

etki eden faaliyetlerdir. Nitekim toplumsal desteğin sağlanarak kamuoyunun oluşturulduğu durumlarda siyasi organlar da bu durumu görmezden gelemeyecektir.

Kamu otoritelerine belirli bir konunun gerekliliğini ifade etme amacı taşıyan bildiri yayınlama daha çok ilgili yetkililerle iletişim imkânının sağlanamadığı durumlarda kullanılır.²⁷¹ İlgili faaliyetin ya da kararın gerekliliğini ifade ederek gerçekleşmemesi durumunda siyasi otoritelere sorumlu tutma ve yıpratma amacı da taşıdığı için önemli bir etki aracı olarak kullanılmaktadır.

4.7.7.Kitle İletişim Araçları ile Yayın Yapma

Kitle iletişim araçları ile yayın yapma STK'ların son dönemlerde kullandıkları en etkili yöntemlerden biridir. STK'lar gelişen teknoloji ile birlikte kendi amaçlarını ve faaliyetlerini kitle iletişim araçları ile daha geniş kitlelere duyurma imkânı bulmuşlardır. Özellikle görsel iletişim imkânlarının gelişmesi ile birlikte STK'lar toplumu da amaçları doğrultusunda daha kapsamlı bir şekilde bilgilendirerek amaçlarına ulaşma imkânı bulmuşlardır.

Bu araçların kullanılması ile siyasi organlara da daha kolay ulaşma ve bilgi iletimi sağlanarak aynı zamanda kamuoyu oluşturma faaliyeti de gerçekleşme imkânı bulunabilmektedir. Öncelikle işitsel kitle iletişim imkânları ile başlayan bu eylemler STK'ların gücüne göre görsel ve işitsel araçlara taşınabilmektedir. Zira günümüzde sinema sektörünü kullanarak faaliyetlerini anlatan ve gerekli birimlere mesajlar ileten STK'ların da sayısı gün geçtikçe artmaktadır.

4.7.8.Gösteriler Düzenleme, Boykot ve Grev Yapma

STK'ların kitlesel eylemleri ve faaliyetleri olarak tanımlanabilecek etki etme araçları gösteri düzenleme, boykot ve grev yapmadır. Bu eylemlere katılımın yoğunluğu, kamuoyunda yarattığı etki ve ortaya çıkarabileceği sorunlar itibarıyla siyasi organlarca dikkate alınmaması mümkün değildir. Genellikle bir karar ya da faaliyet konusunda

²⁷¹ Özalp, A. (2008). a.g.e.

beklentilerinin ya da taleplerinin gerçekleşmemesi durumunda uygulanan bu etki aracı STK'ların ve katılımcılarının direkt tepkilerini ortaya koyarak kamusal otoriteleri etkilemeyi amaçlar.

Gösteri düzenleme, boykot ve grev gibi eylemlerin etkili olabilmesinin en önemli kriteri gerek kamuoyunun gerekse siyasi yetkililerin dikkatini çekmektir. Bu yüzden eyleme katılımın nicelik olarak yüksek olması önemli bir nokta olduğu gibi eylemin zamanının ve mekânının da iyi seçilmiş olması büyük bir önem taşımaktadır.²⁷² Fakat şunu da vurgulamak gerekir ki söz konusu eylemlerin şekli ve dozu demokratik sınırları ihlal edecek düzeye gelmesi gerek kamuoyunda gerekse siyasi birimlerde haklılığın yitirilerek aksi bir tepki gösterilmesine ve gerçekleştirilmek istenen amaçların meşruiyetlerinin kaybedilmesine yol açabileceği için demokratik ve toplumsal kaideler içerisinde kalması önemli bir husustur.

4.7.9. İcraatı Baltalama

Demokratik yöntemler çerçevesinde kaldığı sürece problem yaratmayan bir eylem olarak icraatı baltamak olumlu sonuçlar doğursa da kanuni ihlallere yol açılması durumunda ciddi problemleri beraberinde getirecektir. Genellikle alınan bir kararın ya da uygulamanın karşıtlığı durumunda kullanılan bu yöntem kitlesel olarak gerçekleştirilen bir eylemdir.

Demokratik haklar çerçevesinde kamuoyunu bilgilendirerek katılım faaliyetini engelleme şeklinde gerçekleştirilen bu eylem başkalarının katılım haklarına engel olmaya kadar gitse de hem kamuoyunca hem de siyasi güçlerce tepki görerek haklılığını yitirebilmektedir.

4.7.10. Uluslararası Kuruluşlara Şikâyet

STK'ların toplumsal faaliyetlerle tepkilerine rağmen etki edemedikleri ve iç hukuk normlarının tükenmesine rağmen sonuç alamadıkları; belki de en son kullandıkları yöntemidir. Uluslar arası kurumlara şikâyet hakkının doğması için; belirli şartların gerçekleşmesi, hak ihlallerinin ispatlanması ve iç hukuk normlarının tükenmesine rağmen

²⁷² Özalp, A. (2008). a.g.e.

sonuç alınamamış olması gerekir. Ayrıca şikâyet edilecek ülkenin şikâyet edilen uluslar arası birimlerle gerekli anlaşmaları imzalayarak gerekli şartları daha önceden kabul etmiş olması gerekir. Bu şartlar sağlandığında ilgili konuda kökten bir çözüm ortaya konmuş olur; aksi halde bu yöntemden de sonuç alınamayacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yönetim olgusu sürekli değişim içinde olan dinamik bir kavramdır. İnsanlığın var oluşundan itibaren bu değişim süreci devam etmekte, sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeler yönetim olgusunun şekillenmesini sağlamaktadır. İlkel toplumlarda aile yaşamı içerisinde var olan yöneten-yönetilen ayrımı devletin ortaya çıkışı ile birlikte daha da önem kazanarak kamu yönetiminin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

Devletin kendisine tabi olanların gereksinimlerini kamusal hizmet adı altında karşılaması esasına dayalı olan kamu yönetimi anlayışı devlet kavramına paralel olarak farklı yaklaşımlarla ele alınmıştır. Devletin ilk ortaya çıkışında var olan kamusal hizmet anlayışı ile günümüzdeki kamusal hizmet anlayışı oldukça farklı özelliklere sahiptir. Devletin ilk var olduğu dönemlerde kamusal hizmet denildiğinde temel olarak devletin güvenliği sağlama fonksiyonu akla gelirken ilerleyen zamanlarda kamusal hizmet anlayışı farklı alanları da içine almaya başlamıştır. Özellikle temel hak ve hürriyetlerin kabul edilmesi ve insanın yalnızca insan olmasından kaynaklanan ve doğal hak doktrini adı verilen bazı haklara sahip olduğu görüşü kamusal hizmet anlayışına yaklaşımı değiştiren çıkış noktası olmuştur. Buna göre insanlar yalnızca insan olmalarından kaynaklanan yaşama hakkı, özgürlük ve eşitlik gibi haklara sahiptir ki devletin var oluşu ile birlikte bu haklarından feragat ederek devlet adı verilen bir yapının himayesi altına girerler. Lock, Hobbes ve Rousseau tarafından Sözleşmecî Devlet Teorileri olarak ifade edilen bu anlayışa göre devlet vazgeçilen haklara karşılık vatandaş olarak nitelendirdiği insanların temel gereksinimlerini karşılamak zorundadır. Öncelikle güvenliği sağlama, mülkiyeti koruma gibi işlevlerle başlayan kamusal hizmet alanı sosyal hakların gelişim süreci ile birlikte sosyal hak anlayışını da beraberinde getirerek kamusal hizmetlerin oldukça geniş bir alana yayılmasını sağlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerin yönetimi olarak nitelenebilecek kamu yönetimi de daha da önem kazanarak geliştirilmesi gereken bir alan haline gelmiştir.

Sosyal hakların gelişimi ile beraber kamusal hizmetlerin de genişlemesi toplumsal gelişmelerle birlikte büyük bir hız kazanarak sosyal devlet ya da refah devleti adı verilen anlayışın ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Vatandaşların hemen tüm ihtiyaçlarında devlet desteği ile kamusal hizmet olarak sağlanması esasına dayanan sosyal devlet iletişim ve haberleşme imkânlarının gelişmesi ile beraber oldukça geniş bir alana yayılmıştır.

Ayrıca 1929 ekonomik buhranından çıkış yolu olarak görülen Keynesyen İktisat politikalarının devletçi yaklaşımı da devletin bir istihdam alanı olarak büyümesini ve kamusal hizmet ağının genişletilmesini beraberinde getirmiştir. Özellikle küreselleşme süreci ile hız kazanan bu genişleme devletin zamanla hantal bir yapı haline gelmesine ve kamusal hizmetler için ayıracağı bütçelerin büyümesine yol açmıştır.

Sosyal devlet anlayışının devleti hantallaştırarak büyük bir yük haline gelmesi zamanla bu anlayışın sorgulanmaya başlamasına yol açmıştır. Nitekim 1968 Arap-İsrail savaşı sonrası petrol ihraç eden Arap ülkelerinin savaşta İsrail'i destekleyen Batı ülkelerine uyguladığı petrol ambargosu ekonomileri sanayiye dayalı bu ülkelerin üretimlerini durma noktasına getirmiş ve büyük bir işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Devletlerin sosyal devlet anlayışı ile kamu harcamalarının artması ve hantallaşması ve işsizlik probleminin yaşanması yeni bir küresel kriz olarak 1973 ekonomik krizine yol açmıştır. 1929 ekonomik buhranının çözüm yolu olarak kullanılan devletçi anlayışa dayalı Keynesyen politikalar bu krizin sorumlularından biri olarak terk edilmesi gereken bir politika olarak sorgulanmış ve devletin küçültülmesi tezini ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşımla beraber küçültülen devletle birlikte kamusal hizmetlerin de azaltılarak devlet bütçelerinin rahatlatılmasını ön gören düşünceler kabul görmeye başlamıştır. Böylece devletin kürek çeken değil dümen tutan; ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmeyerek yalnızca düzenleyici ve denetleyici bir yapıda olan bir mekanizma olmasını savunan neo liberal politikalar özellikle Thatcher ve Reagan hükümetlerince ABD ve İngiltere'de uygulanmaya başlamıştır.

Neo liberal politikaların uygulanarak kamusal hizmet alanının kısıtlanması ile beraber devletin karşı karşıya kaldığı ekonomik sorunların çözümü için yeni arayışlara gidilmiştir. Bu arayışlarla kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve ekonomikliğinin sağlanması hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Özellikle özel sektör işletmelerinin sürekli kâr etmesine karşın kamu kurumlarının zarar etmesi özel sektör işletme yönetim stratejilerinin kamuda uygulanması düşüncesini ortaya çıkarmıştır.

Neo liberal iktisat anlayışının uygulanarak devletin küçültülmesi ve özel sektör işletme stratejilerinin kamuda uygulanması 1980 sonrası dönemde hız kazanmıştır. Kamu yönetiminde ortaya çıkan bu yeni paradigmaya da 1990'lı yıllarda bir isim getirilerek Yeni Kamu Yönetimi anlayışı adı verilmiştir. Zira YKY bir teori olarak planlanan ve hayata geçirilen bir yönetim şekli değil, kamu yönetiminde gerçekleşen strateji değişiklikleri ile

meydana gelen yönetim paradigmasıdır. Fakat şunu da vurgulamak gerekir ki YKY düşüncesi yönetim sürecinin değişmesi ile ortaya çıkan bir süreç olarak ortaya çıksa da zamanla belirli teknik ve stratejiler çerçevesinde şekillendirilerek bazı devletler için bir uygulama planı ve gerçekleştirilmesi gereken bir hedef haline gelmiştir.

YKY gerek kamu yönetimi düşüncesine yaklaşımda, gerek siyasi karar alma mekanizmalarının işletilmesinde, gerekse kamusal hizmetlerin sunumunda yeni stratejilerin uygulandığı geniş bir inceleme alanıdır. YKY ile beraber devletin küçültülmesi ekseninde minimal devlet anlayışı hâkim olmuş; kamu hizmetlerinin yönetiminde esnek, sonuç odaklı, analitik ve piyasa odaklı yönetim düşüncesi sağlanmaya çalışılmış; kamusal hizmet sunumunda sosyal devlet anlayışı terk edilerek müşteri odaklı bakış açısı temelli piyasa odaklı ekonomik hizmet sunumu gerçekleştirilmeye çalışılmış; örgütsel anlamda performansa dayalı, insan kaynakları planlamasının gerçekleştirildiği, liyakat odaklı istihdam odaklı, esnek ve yatay hiyerarşik örgüt yapısının uygulanarak Weberyen bürokrasi anlayışının terk edildiği; kamusal aksaklıkların giderilmesi amacı ile kamunun kurumlar bazında iyileştirilmesi değil köklü reformları içeren devletin yeniden yapılandırılması benimsenmiştir. YKY, siyasal yönetim sürecine bakış açısını da değiştirerek katılım odaklı ve yönetimde açıklık ve şeffaflığın hâkim olduğu yönetim düşüncesini beraberinde getirmiştir.

Yönetişim düşüncesi devletin sorgulanamaz niteliğine son vererek siyasi iktidarın ve kamu otoritesinin tek egemen güç olmasına karşı çıkar. Buna göre devlet kamusal karar alma mekanizmalarını tek başına elinde bulundurarak bu yetkisini tek başına kullanamayacaktır. Özellikle demokrasi fikrinin benimsenmesi ile destek bulan bu anlayışla beraber yönetim süreci kamu ile birlikte özel sektör işletmelerinin söz sahibi olduğu ve STK'lar aracılığı ile halkın katılımının sağlandığı bir yönetim süreci haline gelmiştir.

Soğuk savaşın bitimi ile birlikte Doğu Bloğunun yıkılması sonrası dünya genelinde hâkim bir anlayış olarak demokratik yönetim düşüncesinin kabul görmesi gerçekleşmiştir. Böylece dünyanın hemen her yerinde demokrasi hareketlerinin yükselmesi yönetime katılımın önemini arttırmıştır. Ayrıca küreselleşme süreci ile beraber kapitalist ekonominin yaygınlaşarak çok uluslu şirketlerin güç kazanması; STK'ların uluslar arası alanda hâkim bir unsur haline gelmesi; uluslar arası etkinliğe sahip Dünya Bankası gibi kuruluşların yönetişimin geliştirilmesi gereken bir alan olarak ortaya koyduğu raporlarla Asya ve

Afrika ülkelerinde de demokrasi ve yönetişimi sağlama yönündeki çabaları yönetişim sürecinin önem kazanmasını sağlamıştır.

Temel olarak katılımcı yönetimi ön gören yönetişim anlayışı; kamusal karar alma mekanizmasında katılımla alınan kararlar aracılığı ile gerektiğinde adem-i merkeziyetçi uygulamalarla kamunun yetki devrine gitmesini; kamusal hizmetlerde etkinliğin sağlanması için kamu, özel sektör ve STK'ların işbirliği içerisinde olmasını; katılım mekanizması ile sürekli denetlenen, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin ortaya konarak hukukilik ve eşitlik ilkelerinin uygulanmasını amaçlar.

Yönetişim mekanizmasında katılımcı aktörler arasında bir hiyerarşi yoktur. Devleti temsil eden kamu otoriteleri de buna dâhildir fakat kamu otoriteleri bu süreci koordine etme yetkisini elinde bulundurur. Yönetişim süreci devleti temsil eden kamunun koordinesinde, o devlete tabi olan tüzel kişileri temsil eden özel sektör işletmelerinden ve tüm vatandaşları sürekli katılım düşüncesi ile temsil eden STK'lardan oluşan bir yapı olarak kamusal karar alma faaliyetlerini sürdürür.

Yönetişim sürecinde sağlanan katılımcı mekanizma ile birlikte söz konusu aktörler arasında güç dengesinin oluşturularak güç birliğinin sağlanması; katılım odaklı bir sistem olduğu için çoğulcu demokrasi ilkesinin yerine getirilerek meşruiyet kazanılması sağlanmış olacaktır.

Yönetişim sürecinde herhangi bir hiyerarşik yapı olmamakla birlikte aktörlerin temsil ettikleri kitleler itibari ile STK'lar önemli bir yer tutmaktadır. STK'lar bireysel bir çıkar gözetmeksizin toplumsal çıkarları ve düşünceleri temsil ettikleri için diğer aktörlerle olan ilişkilerde de özellikle siyasi bir güç dengesi olarak da faaliyet göstermektedir.

Yönetişim sürecine örgütsel bir aktör olarak giren STK'ların aslında temsil ettiği alan sivil toplumdur. Devlet yapılanmasında bağımsız, devletin müdahalesi ve güdümü dışında, tamamen halkın temsil edildiği bir alan olarak sivil toplum kavramı oldukça eski dönemlere kadar götürülse de niteliği itibari ile burjuvazinin geliştiği dönemde Avrupa'da ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Öncelikle devletten farklı bir alan olarak düşünölmeyen ve devleti de içine alarak toplumsal gelişimin ve toplumsal alanın tamamı olarak düşünölen sivil toplum, günümüzde tamamen devletin dışında ve devlet gücüne karşı bir otorite dengesi olarak ele alınmaktadır. Bu yönü ile bakıldığında Batı kaynaklı bir olgu olan sivil

toplum, yine devlet dışı bir alan olarak devlet otoritesine bir denge değil de devlet dışı bir sosyal alan olarak düşünülürse çok daha eski tarihlere kadar gidilerek Türk siyasal hayatında var olan hayır kurumları ve vakıflarla bağdaştırılabilir. Ancak, sivil toplum devlete karşı bir denge unsuru olarak özellikle demokratik gelişimin bir anahtarı hükmünde düşünüldüğü için Türk siyasal hayatında oldukça yeni bir kavram olarak ancak 1980 sonrası etkinleşmiştir. Zira Türk devlet geleneğinde kutsal bir yapı olarak ele alınan devlet, özellikle Osmanlı'dan gelen devlet kültürü gereği sorgulanamaz ve karşı çıkılamaz bir anlayışla hüküm sürerek özellikle merkezi otoritenin güçlü olması nedeniyle bu anlamda bir sivil topluma hayat hakkı tanımayacaktır.

Tarihsel süreçte öncelikle modern burjuva toplumu olarak ortaya çıkan sivil toplum demokrasi ile birlikte devlet dışı ve devlete karşı bir alan olarak varlığını sürdürmüş, demokrasinin gelişmesi ve demokratik toplum arayışları ile katılımcı demokrasinin olmazsa olmazı olarak nitelendirilmiştir. Bu yüzden tüm demokratik yapılarda geliştirilmesi ve desteklenmesi gereken bir alan olarak ele alınarak demokrasinin varlığı ile karşılıklı bağa sahip olduğu ifade edilmiştir. Buna göre sivil toplumun olması için demokratik bir yapının olması gerektiği gibi bir yapının demokratik olduğu söylenebilmesi için de sivil toplumun varlığı önemli bir şarttır. Nitekim günümüzde demokrasinin geliştirilmesi çabaları ifade edilirken hemen ardından sivil toplumun geliştirilmesi gerektiği vurgulanarak gelişmiş bir demokratik toplumun gelişmiş bir sivil topluma sahip olduğu kabul edilmektedir.

Sivil toplum kavramı devlet dışı bir alan olarak ifade edilmekle birlikte bu kavram ve bu alan oldukça soyut bir nitelikte kalmaktadır. Fakat sivil toplumun söz konusu işlevini yerine getirmesi için somut bir nitelik taşıması gerekir ki bu da örgütsel bir alan olarak sivil toplum olarak ifade edebileceğimiz STK'lardır. STK'lar demokratik birer kurum olarak katılımı ve temsili sağlayarak devlet otoritesine karşı bir denge unsuru olsalar da tek faaliyet alanları bu değildir. Buna göre STK'lar siyasi etkinliğe sahip örgütsel bir yapı olarak ortaya çıkabilecekleri gibi sosyal faaliyet ve hobi grupları olarak ve ortak fikir ve düşünce eksenini temsil eden bir yapı olarak da faaliyet göstermektedirler. Bu özellikleri itibarı ile STK'lar demokratik birer kurum oldukları gibi devletin yetersiz kaldığı alanlarda sosyal tabanlı bir hareket olarak eğitim, sağlık, toplumsal destek ve refah seviyesinin arttırılmasını sağlayan faaliyetleri ile önemli birer toplumsal kurumdur. Ayrıca toplumsal hayatın yaşandığı alanlar olarak kitlesel hareket etme duygusunu da geliştirdiği için

insanların birey olma ve etkinlik sağlama girişimleri konusunda gelişimine katkıda bulunarak demokratikleşme arayışlarına da destek sağlarlar.

Yaşamın tüm alanlarına etki eden küreselleşme süreci ile birlikte sivil toplum anlayışı ve STK'lar da küreselleşerek daha geniş bir alana yayılmışlar ve daha etkin bir yapı haline gelmişlerdir. Özellikle devletlerin tek başına çözüm sağlayamadıkları alanlarda ve birlikte hareket etmelerinin zorunlu olduğu alanlarda STK'lar devreye girerek küresel anlamda gerek toplumsal ve sosyo-ekonomik hayatın gelişimine gerek çevresel ve sağlık alanının gelişimine gerekse insan haklarının korunup desteklenerek müreffeh bir yaşamın sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Çalışmada esas konu olarak STK'ların demokratikleşme çabalarındaki rolü üzerinde durarak yönetişim sürecindeki katılım aktörü olması benimsendiği için STK'ların katılım ve temsil süreci üzerindeki rolleri üzerinde durduktan sonra bu arayışlara mütevazı bir katkı sağlayabileceğini düşündüğümüz önerilerle çalışmayı sonlandıracağız.

Katılım ve temsil kavramları, demokrasinin geliştirilmesi için sürekli üzerinde durulan bir husustur. Demokrasi tarihinin başlangıcında doğrudan katılım sistemi uygulandığı için böyle bir arayış olmasa da; demokrasinin yaygınlaşarak yüksek nüfus ve geniş coğrafyalarda uygulanması ile birlikte temsili demokrasiye geçilmiştir. Halkın kendi seçtikleri temsilciler ile yönetilmesini öngören bu sistem ise bazı eksiklikleri beraberinde getirmiştir ki bunlar katılım ve temsil problemleridir.

Temsili demokraside vatandaşların katılımı yalnızca seçecekleri temsilciye karar verme konusunda oy kullanmalarından ibarettir ve bu da dört ya da beş yıllık periyotlarla gerçekleşir. Bu süreçte halk oldukça pasif bir durumdadır ve temsilcilere müdahale edememekte ve denetleyememektedir. Ayrıca temsil sisteminde de uygulanan belirli seçim barajları temsil kabiliyetini düşürmektedir. Bu yüzden halkın belli bir kısmı temsil edilememektedir. Demokrasinin geliştirilmesi arayışlarında çözülmesi gereken bir problem olarak bu sorunlara yönetişim sürecinde STK'ların aktif bir rol oynaması yeni bir soluk getirmiştir. STK'ların katılımı ile birlikte her ne kadar kökten bir çözüm bulunamasa ve halkın doğrudan katılımı sağlanamasa da en azından aktif ve sürekli katılım gerçekleştirilmiş olacaktır. Ayrıca STK'lar aracılığı ile temsil makamı yalnızca belli seçim barajını geçebilen siyasi aktörlerle sınırlı kalmayacaktır. Yönetişim sürecine dâhil olan STK'lar siyasi aktörlerle temsil dışı kalan kesimleri de temsil ederek yönetişim sürecinin

gücünü yükseltecektir. Bu uygulamalarla aktif vatandaşlık arayışına katkıda bulunularak çoğulcu temsil ve çoğulcu demokrasi kavramları hayata geçirilecektir. Böylece demokrasinin çoğunluğu hâkimiyeti, çoğunluğun diktası, modern bir oligarşi olduğu yönündeki eleştiriler de azalarak demokratik toplumun benimsenmesine katkı sağlanacaktır.

STK'lar yönetim sürecine katılarak toplum nezdinde demokrasi bilincinin gelişimine katkı sağladıkları gibi yönetim kademeleri ile halk arasında bir köprü görevi görmektedirler. Özellikle toplumun düşünce, beklenti ve taleplerini yönetim sürecinde dile getirdikleri gibi, gerektiğinde bu istekleri savunarak toplumsal beklentilerin gerçekleşmesini sağlarlar. Ayrıca yeri geldiğinde yönetim sürecinde alınan kararların halk düzeyinde gerekliliğini ve önemini anlatarak alınan kararlara karşı toplum tabanında oluşabilecek tepkilerin önüne geçerek meydana gelebilecek kargaşalara ve kaoslara engel olurlar. Böylece yönetim kademeleri ile toplum tabanı arasında uzlaştırıcı bir rol oynamış olurlar.

STK'lar yönetim sürecine dâhil olarak bir anlamda denetim mekanizması görevini icra ederler. Bu görev ve yetki herhangi bir kurum ya da otorite tarafından verilme de ve hatta karşı çıkılsa da karar alma mekanizmasında bizzat bulundukları için sürekli denetim sağlayarak şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin oluşmasına katkı sağlarlar.

STK'lar yönetim sürecinde tüm aktörler ile ilişki içerisindedir. Bu ilişki yeri geldiğinde tek taraflı bir bilgilendirme olarak gerçekleşirken yeri geldiğinde de karşılıklı bilgilendirme ve fikir alış verişi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu ilişkiler içinde tüm aktörler gerekli konularda bir ortaklık içerisinde hareket ederek rasyonel bir yönetim sürecinin işletilmesi ve kararların konsensüs içerisinde alınmasını amaçlarlar.

STK'lar amaçlarına ulaşabilmek için özellikle siyasi iktidara yönelik yönetim sürecinin diğer aktörlerine etki etmeye çalışırlar ve bunun için farklı etki etme yöntemleri kullanırlar. Gerekli imkânı sağlayabildikleri takdirde direkt siyasi organlarla görüşerek gerekli bilgilendirmeler ve ikna yöntemleri ile amaçlarına varmak isterler ki etki yöntemleri içinde en etkili olan da budur. Direkt görüşme imkânının elde edilememesi halinde ise konu ile ilgili rapor sunularak amaca ulaşılmaya çalışılır. Fakat rapor sunma tek başına bir etki yöntemi olmakla birlikte bazen de direkt görüşmedeki gibi diğer etki yöntemlerinde tamamlayıcı bir etki aracı olarak kullanılabilir. Fakat STK'lar hukuki bir lobicilik

faaliyetinin olmadığı sistemlerde resmi görüşme ve rapor sunma imkânı bulamadıkları takdirde kulis yapma faaliyeti ile en azından aktörlerin bazılarını etkileyerek sonuca ulaşmaya çalışırlar. Daha etkili bir yöntem olarak toplantılar düzenleme çalışmaları yaparak etki etmeyi amaçlasalar da bu imkânları bulamazlarsa toplumsal hareketlere ve kitlesel eylemlere geçerek imza toplama, bildiri yayınlama, boykot ve grev gibi gösteriler düzenleme ve iç hukuk yollarının tükenmesi durumunda da uluslar arası kuruluşlara şikâyet etme yoluna giderek tüm bu etki yöntemlerine bir destek aracı olarak da kitle iletişim araçları ile faaliyet gösterirler.

STK'ların faaliyetleri açısından dikkat edilmesi gereken bir husus vardır ki; STK'lar halkı temsil eden yapılardır. Bu yüzden halkın talepleri doğrultusunda hareket ederler. Fakat siyasi iktidarın istekleri doğrultusunda halkı şekillendiren ve siyasi iktidara meşruiyet sağlayan ve toplumdan sempatican kazandıran örgütler haline gelmemelidir. Ayrıca halkın taleplerini yansıtırken de siyasi iktidara etki etme amacıyla da olsa anti demokratik faaliyetler gösteren ve halkı bu konuda örgütleyen bir yapı olmamalıdır. Var oluş gayeleri doğrultusunda, demokratik ilkeler ve yöntemler kullanarak toplumun demokrasi bilincini geliştiren ve uygulamada da demokratik kültürün hâkim olduğu fonksiyonlara aracılık etmelidir.

Çalışmayı sonlandırırken STK'ların ilgili amaçlar doğrultusunda gelişimine katkı sağlayacakları demokratik bir toplumun oluşmasını temenni ederek, çalışma kapsamı çerçevesinde buna mütevazı katkı sağlayacağına inandığımız önerileri sunacağız:

-Etkin bir kamu yönetimi için YKY ilke ve stratejileri uygulanmalıdır. Fakat bunu gerçekleştirirken uygulanacak sosyal devletin tasfiyesi süreci toplumsal açıdan hassas bir konudur. Çünkü toplum mutlak eşitliğe sahip bireylerden oluşmamıştır; devlet desteği olmaksızın insani koşulları elde edemeyecek gruplar vardır. Bu gruplar STK'lar ile desteklense de devletin görmezden gelmemesi gerekir.

-Minimal devlet anlayışı çerçevesinde küçülen devletin toplumun tüm kesimleri için eğitim, sağlık, güvenlik gibi önemli temel sosyal kamu hizmetlerini ve hukuk ve diplomasi gibi devletin temsil alanlarını terk etmemesi gerekir.

-YKY ilke ve stratejileri doğrultusunda özel sektör işletme mantığı ile yönetilmesi istenen devletin vatandaş ve kamu hizmeti yaklaşımlarını unutmaması gerekir. Bu

yaklaşım müşteri odaklı bakış açısına tamamen karşı çıkmak değil, vatandaş ve kamu hizmeti kavramlarının terk edilemeyecek ve devletin temel varlık sebeplerinden olduğunun önemine dikkat çekmeyi amaçlar.

-Kamusal reformlar doğrultusunda gerçekleştirilecek devletin yeniden yapılandırılması sürecinde milli, manevi ve kültürel devlet unsurlarının görmezden gelinmemesi gerekir.

-Yönetimde açıklık ve şeffaflık sağlamak amacı ile devletin tüm unsurlarının ortaya konulmaması ve özellikle uluslar arası güvenliğe dayalı enformasyon ve sırların muhafaza edilmesi gerekir.

-Her ne kadar minimize edilmesi amaçlansa da devlet gibi büyük bir mekanizmanın işleyişi için belirli bürokratik ve hiyerarşik yapıların varlığı yönetim erkinin kıymeti açısından devam etmesi gerekir. Ancak kamuda var olan aşırı bürokratik yapı YKY'de öngörüldüğü gibi azaltılarak yatay hiyerarşiye geçilmesi gerekir.

-Yönetişim süreci içerisine dâhil edilecek unsurların kamusal karar alma mekanizmasında tikanıklıklara yol açmaması için gerekli rasyonelleştirme uygulamalarının yönetişim sürecinde de hayata geçirilmesi gerekir.

-Sivil toplum kavramının geliştirilerek demokratikleşme çalışmalarına katkı sağlaması amacıyla yapılacak uygulamalarda devletin tamamen yıpratılarak önemini ve otoritesini kaybetmesine neden olacak ve kamusal düzenin bozulmasına yol açacak uygulamalardan kaçınılması gerekir.

- Nicelik olarak artan STK'ların nitelikleri de arttırılarak gerçek anlamda temsil gücünü taşıması sağlanmalıdır.

- STK'ların faaliyetlerinin artması ve demokratik gelişime katkı sağlaması için gerekli ihtiyaçlarının karşılanması gerekir. Fakat bu destekler STK'ların bağımsızlıklarını yitirmesine yol açmamalı ve STK'ları devletin kendi meşruiyet kaynağı haline getirmemelidir.

-Çalışmada da STK'ları temel yaklaşım olarak demokratik gelişime katkı sağlayan araçlar olarak ele alsak da bu yapıların sosyo-kültürel işlevleri görmezden gelinmemelidir. Zira bu yapılar sosyal bütünleşmeyi sağlayan önemli birer araçtır.

- STK'ların kendi içlerinde demokratik birer yapı olmaları hayati bir konudur. Buna göre STK'lar kendi iç işleyişleri itibari ile de demokratik bir kurum olmalıdır ki toplumsal olarak demokratik yaşama katkı sağlasın. Bu yüzden STK'ların faaliyetleri ve yönetimlerinin antidemokratik uygulama içinde olmaması gerekir.

- STK'lar siyasi makamlara etki etme amacıyla kamusal düzene engel olmamalı ve toplumsal kargaşa ve olayların yaşanmasına yol açmamalıdır.

- STK'ların yönetişim sürecinde istenilen amacı yerine getirmesi için kamusal karar alma mekanizmalarının tamamında; yasama ve yürütme süreçlerinde gerekli birimlerle irtibatlı olması ve resmi birimlerin de bu süreçte STK'ları dikkate alarak toplumun beklenti ve taleplerini hayata geçirmesi gerekir.

-STK'ların geliştirilmesi için öncelikle toplumun STK'ların önemi, faaliyetleri ve işlevleri konusunda bilinçlendirilmesi gerekir. Buna yönelik eğitim sisteminin tüm aşamalarında farklı düzeylerde sivil toplum ve STK'larla irtibat sağlanılmalı ve bu tür oluşumlar kurmaları için öğrencilere gerekli fırsatlar tanınmalıdır.

KAYNAKLAR

- Acar, Ş. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Acı, E. (2005). Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 201-216.
- Akpınar Gönenç, A. (2001). *Sivil Toplum Düşüncesel Temelleri ve Türkiye Perspektifi*. İstanbul: Alt Kitap.
- Akpınar, M. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 235-261.
- Aktaş, H. (2008). Batı'da ve Türkiye'de Sivil Toplum (Gelişim Süreci). *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 2(4), 91-104.
- Apan, A. (2008). Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (459).
- Aras, M. (2007). İnsan Kaynakları Planlaması. *Eğitim Dergisi*. (16).
- Arıkboğa, E. (2010). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü*, Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu'nda Sunulmuştur, Okan Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 16, İstanbul, 193-209.
- Aristoteles. (2013). *Politika*. (Çeviri:Furkan Akderin), İstanbul:Say Yayınları.
- Aslan, S. (2012). Demokrasi Bağlamında Sosyal Sermaye ve Sivil Toplum İlişkisi, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 45-58.
- Aslan, S. (2012). Demokrasi Bağlamında Sosyal Sermaye ve Sivil Toplum İlişkisi, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 45-58.
- Aslan, S. ve Alkış, M. (2013). Küresel Sivil Topluma Kavramsal Bir Bakış, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), 299-310.
- Aşkun, İ. (1970). Yönetimde Yetki Göçerimi, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 6(1).
- Ataay, F. ve Acar, E. (2008). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti İktisat Dergisi*, (500).

- Ateş H. ve Nohutçu A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (11), 245-276.
- Ateş, H., Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 244-276.
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, *Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü*, Madde 11.
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, *İfade Özgürlüğü*, Madde 10.
- Aykaç, B. (2012). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi*. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman. (Editörler). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. 2.Baskı. Ankara. Nobel Yayın Dağıtım, 57-66.
- Aykaç, B., Durgun, Ş. (2014). *Hükümet Dışı Bir Örgütlenme Olarak Dini Topluluklar ve Sivil Toplum Düşüncesi*, Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi, Bildiriler Kitabı, (Editörler: Gonca Durgun, Ulvi Saran, Yusuf Pustu), Ankara: Detamat Tanıtım Tasarım Matbaacılık, 589-603
- Bahçavan, G. (2006). *Yönetişim ve Türkiye Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya.
- Balcı, A. (2005). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*. Aktan C. ve Saran U. (Editörler). *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*. Ankara. Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 19-38.
- Baltacı, C.(2004). Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(2), 359-373.
- Batal, S. (2010). Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri. *Mevzuat Dergisi*, (145).
- Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 1-13.
- Belge M. (2003). *Sivil Toplum Nedir?*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No1, s. 1 (Yayına Hazırlayanlar:Nurhan Yentürk ve Arzu Karamani).
- Bora, T. (1999). *Türk Sağının Üç Hali*. (2). İstanbul: Birikim Yayınevi.
- Bulaç, A. (2005). *Sivil Toplum Üzerine*, (Köşe Yazısı: Zaman, 20.08.2005).
- Buluç, B. (1996). Yönetimde Örgütlenme Süreci. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi*, 2(4), 513-522.
- Cankar, İ. (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (61), 69-81.

- Christensen, T., Legreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy (Yeni Kamu Yönetimi ve Demokrasi İlişkisi). (Çeviren: M. Akif Özer). *The Journal of Political Philosophy*, 10(3).
- Cope, S., Leishman, F., Storine, P.(1997). Globalization, New Public Management And The Enaling State, *İnternational Jurnal Of Public Sector Management*, 6(10), 444-460.
- Çaha, Ö. (1994). Osmanlı'da Sivil Toplum. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49(3), 79-100.
- Çetinkaya, K. (2008). *1980 Sonrası Sivil Toplum*, Denetçiliği Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Çevik, H. (2010). *Kamu Yönetimi Açısından Son Yüzyılda Devletin Değişen Rolü*, VII. Kamu Yönetimi Forumunda Sunuldu, Kayfor 1. Kitap- Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti, Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahraman Maraş.
- Çoban, N. (2012). *Sunuş (Giriş Metni)*, Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Çukurçayır, M. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, 74(437), 157-167.
- Çukurçayır, M., Özer M., Turgut K. (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke Ve Uygulamaları, *Sayıştay Dergisi*, (86), 1-25.
- Demirci, F. (2009). Platon'da Cumhuriyet-Demokrasi Gerilimi: Geçmişteki Bir İkilemin Günümüze Uzanan Etkileri. *Journal of Azerbaijani Studies*, 12(1-2), 113-127.
- Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (58), 105-135.
- Deringöl, H. (2010). *Tarihsel Gelişimi İçinde İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı, Amaçları ve Fonksiyonları Üzerine Çukurova Bölgesinde Faaliyet Gösteren İşletmelerde Bir Araştırma*, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Devlet Memurları Kanunu, Sayı: 657.
- Doğan, İ. (2013). *Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler*. (3). Ankara: Astana Yayınları.
- Duman, F.(2008). *Sivil Toplum*. M. Türköne. (Editör). *Siyaset*. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 347-377.
- Duman, M. (2004). İdris Küçükömer'in Sivil Toplum Anlayışı. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 47-52.

- Durgun, Ş. (2010). Cumhuriyetçi ve Liberal Anlayış Çerçevesinde Türkiye’de Vatandaşlık Sorunsalı, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (1), 65-92.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*, London, Polity.
- Ercan, H. (2002). Türkiye’de Sivil toplum Tartışmaları Üzerine. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26(1), 69-79.
- Erdem, T.(2013).Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşları. Tevfik Erdem. (Editör). *Feodaliteden Küreselleşmeye Kavram ve Süreçler*. 3.Baskı. Lotus Yayınevi, 353-377.
- Erdoğan, M. (1996). *Anayasal Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, E. (2009). *İnsan Kaynakları Yönetiminde Personel Seçimi ve Psikoteknik Testlerin Önemi*, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Eren, V. (2001).*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı:Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetiminde Değişim*. II. Kamu Yönetimi Forumu’nda Sunuldu, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ankara.
- Eryiğit, S. (2000). Esnek Üretim Esnek Organizasyon Esnek Çalışma. *Kamu İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi*,5(4), 1-16.
- Fettahlioğlu, Ö. ve Demir, S. (2014). İşletme Yönetiminde Yönetimsel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi. *Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (1), 175-186.
- Fidan, Y. (2010). Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış, *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (1), 5-11.
- Genç, F., Erdoğan, Ü. (2012). *Yerel Demokrasi Ve Kalkınma Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Aydın Örneği*, Kamu Yönetimi Sempozyumu 7’de Sunulmuştur (Düzeltilmiş Örneği), Celal Bayar Üniversitesi Manisa.
- Gerring, J., Thacker, S. C. (2004). Political Institutions And Corruption: The Role Of Unitarism And Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 295-330.
- Giddens, A. (2008). *Sosyoloji*. (Bölümü Çeviren Zeynep Mercan, Yayına Hazırlayan: Cemal Güzel). İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler. *TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 3-13.
- Gözübüyük Tamer, M. (2010). Tarihsel Süreçte Sivil Toplum. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 27(1), 89-105.

- Gray, A. ve Jenkins B. (1995), From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution, *Public Administration*, 75-99.
- Güçlü, M. (2013). *Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetişim Anlayışına İlişkin Algıları: Antakya Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Güler, B.(2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve Adalet- Eleştirel Hukuk Dergisi*, 1(2), 26-61.
- Gümüş, K.(2004). *Yakın Tarihimizde STK Hareketinin Gelişimi Ve Kamu Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no 3.
- Güneş, H.F.(2003). Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem 1. Yasama Yılı, 18. Birleşim (Tarih 07.01.2003).
- HABİTAT II. (2000). *İSTANBUL +5 Ülke Raporu*, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- Halis, M. (1998). *Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği*, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresinde Sunuldu, TODAİE, Ankara.
- Holden,B. (1988). *Understanding Liberal Democracy*, London.
- Hughes, O. (1994). *Public Management & Administration: An Introduction*, New York: St. Martin Pres.
- HUGHES, O. (1998). *Public Management&Administration*, USA:ST.Martin's Press.
- Hüner, M. (2013). Antik Yunan Demokrasisi – Modern Demokrasi Karşılaştırması. *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, (13).
- Küçükömer, İ. (2007). *Düzenin Yabancılaşması*, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- İnanç, H., Erdoğan, S. (2007). Farklı Kuramsal Perspektifler Çerçevesinde Sivil Toplum Tartışmalarının Karşılıklı Analizi. *Akademik Bakış Dergisi E-Dergisi Celalabad*, (11), 1-18.
- İnsel, A. (2014). *Türkiye Toplumunun Bunalımı*. (10). İstanbul: İletişim Yayınları.
- İnternet: Akay, H. Kurma, E. *Sivil Toplum Tartışmaları*, http://stk.bilgi.edu.tr/cd/01/doc/okuma_01-2.pdf (Erişim:25.11.2014).
- İnternet: Akçadağ M. *Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*, Kamu Diplomasisi Enstitüsü
<http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/siviltoplumkuruluslari.pdf> Erişim:30.11.2014.
- İnternet: Coşkun Can Aktan, *Demokrasi Üzerine Özlü Sözler*, <http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozluso-demok.htm> (Erişim: 30.11.2014).

İnternet: Coşkun Can AKTAN, Demokrasi ve İyi Yönetişim, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/2.pdf> (Erişim 06.09.2014).

İnternet: Es, M., Yıldırım, R. (2006). *Yerel Yönetimler, Varlık Nedenleri ve Yerelleşme Olgusu*, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=407> (Erişim: 06.12.2014).

İnternet: Çaha Ö. *Sivil Toplum ve Tarihsel Gelişim Sürecinde Bireyin Yeri*, Zehra Çam İle Röportaj http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=204:sivil-toplum-tarih&catid=62:basindan&Itemid=124 (Erişim: 26.11.2014).

İnternet: *Hegel:Sivil Toplum, Devlet ve Yurttaşlık*, Kaynak: <http://felsefeguncesi.blogspot.com.tr/2013/01/hegel-sivil-toplum-devlet-ve-yurttaslk.html> (Erişim: 24.11.2014).

İnternet: İzmir İl Dernekler Müdürlüğü. (2007). *Sivil Toplum Nedir?* <http://izmirildernekler.gov.tr/index.php/dernekler/sivil-toplum/> (Erişim: 19.11.2014).

İnternet: Keyman, F., *Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum*, http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=473:avrupada-ve-tuerkiyede-sivil-toplum&catid=49:akademik&Itemid=113 (Erişim: 19.11.2014).

Kabasakal, M. (2008). *Sivil Toplum ve Demokrasi*, Denetçi Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Kalfa, C., Ataay F.(2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.

Karakuş, G. (2010). *5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu*, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Karakuş, O. (2006). *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşları*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Karcı, Ş. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 40-64.

Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Mülkiye Dergisi*, 31(256), 165–186.

Kaypak, Ş.(2013). Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 121-140.

- Keane, J.(2006). *Demokrasi ve Sivil Toplum*, (Çeviren: Necmi Erdoğan), (1), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keyman, F.(2006). *Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha*, Ankara: Sivil Toplum Geliştirme Merkezi.
- Kışlalı, A. (1984). Eski Yunanda Demokrasi ve Demokratik Düşünce. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(1), 63-77.
- Kıvanç, O. (2011). Karar Alma Sürecine Sivil Katılım İçin İyi Uygulama İlkesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (148), 20-25.
- Konrad G.(1984). *Antipolitics*, New York, Harcourt Brace Javanovic
- Köker, L. (1987). *Liberal Demokrasi ve Eleştirileri*. Onbirinci Tez Kitap Dizisi, (6), İstanbul, 67-89.
- Koroğlu, Ö. (2010). Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş. *Türk İdare Dergisi*, (469), 139-164.
- Köse, S., Kumcu Yıldız, S. (2009). *Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Kamu Yönetiminde Uygulanılmasına Yönelik Bir Model*, 8. Anadolu İşletmecilik Kongresi’nde Sunulmuştur, Manisa.
- Kuzey, P. (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Şeffaflık ve İyi Yönetişim*. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Kuzu, B. (1992). Demokrasi-Resmi İdeoloji- Sivil Toplum, Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47(1), 335-371.
- Küçükömer, İ.(1994). *Politik ve Sivil Toplum İlişkisi Sivil Toplum Yazıları*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.
- Locke, J. (2002). *Sivil Toplumda Devlet: Uygar Yönetim Üzerine İki İnceleme*, (Çev. Serdar Taşçı, Hale Akman), İstanbul: Metropol Yayınları.
- Mackintosh, M. (1992). *Questions The State, Development-Policy And Public Action*. Marc Wuyts, Maureen Makintosh, Tom Hewit (Ed.), Oxfrod: Oxford University Press.
- Mahçupyan, E. (1997). *İdeolojiler ve Modernite: Bir Demokrat Manifestoca Doğru*. (1). İstanbul: Yol Yayınları.
- Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Daire Başkanlığı. (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Ayrıntı Basımevi.
- Mardin, Ş. (2006). *Sivil Toplum Siyasal Kültür ve Sosyal Yapı*, Türköne, M., Önder, T. (Derleyenler). Türkiye’de Toplum ve Siyaset: Şerif Mardin Tüm Makaleler 1, İstanbul: İletişim Yayınları.

- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Nohutçu, A. ve Balcı A. (2013). “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N., Coşkun, B. (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. 3.Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15-26.
- Nohutçu, A.(2003). *Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına : Bilgi, iletişim, Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri*, II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Bildiriler Kitabı, İzmit, 4-7.
- Osborne, D., Gaebler E. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison Wesley.
- Öner, O. (2011). *Kamu Yönetiminde Hizmet Sunumunun Etkinleştirilmesi: İyi Yönetişim*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Özalp, A. (2008). *Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve siyasal Bakımdan Önemi*, Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Özbaş, O. (2011). STK’ların Karar Alıcıları Etkileme Aracı Olarak Lobicilik Faaliyetleri. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (148), 35-37.
- Özdemir, S., Başel, H., Ocak, H. (2009). Sivil Toplum Kuruluşları (STK)’nın Artan Önemi ve Üsküdar’da Faaliyet Gösteren Bazı STK’lar Üzerine Bir Araştırma, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (56), 151-234.
- Özer, M. (2006a). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler. *Sayıştay Dergisi*, (61), 3-22.
- Özer M. (2006b). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi*, (63), 59-89.
- Özer, M. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.
- Özer, M. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayıncılık.
- Özer, M. (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (73), 3-29.
- Özer, M. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. (2). Ankara: Barış Kitabevi.
- Özer, N. (2007). İnsan Kaynaklarının Yönetilmesi ve Geliştirilmesi. *Eğitim Dergisi*, (16).
- Özipek, B.(2008). *Devlet*. M. Türköne. (Editör). *Siyaset*. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 71-102.
- Öztaş, N.(2014). *Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları* (2). Ankara: Otorite Yayınları

- Öztürk, N. (2006). Ekonomide Devletin Değişen Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(1), 17-38.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 63-85.
- Paydaş, İ. (2013). Bir Özneleştirme Alanı Olarak Sivil Toplum. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62(1), 175-218.
- Pekdemir, R., Önal, M. (1999). Bilgi Teknolojisindeki Gelişmelerin Muhasebe Mesleğine Etkileri, *Yönetim Dergisi*, (34), 7-14.
- Pektaş, M. (2009). *Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması Ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uygulaması*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Reyhan, H. ve Şenalp M. (2005). Emperyalizmin Kurumsallaşma Süreci: Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK'laştırılan Sendikal Hareket. *Siyaset ve Toplum Dergisi*, (3), 2005, 126-152.
- Sallan Gül, S., Dericioğulları Ergun, A. (2010). *Piyasa Odaklı Bir Uygulama Olarak Aile Hekimliği: Sağlık Hizmetinin Sunumunda Olası Kayıplar*, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II 'de Sunuldu, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler Kitabı, Denizli, 317-337.
- Sarpaşan, C. (2008). *Devletin Sivil Topluma Yaklaşımı Çerçevesinde Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*, Denetçilik Yeterlilik Tezi, İçişler Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Scheeter D.(2000). *Sovereign States Or Political Communities: Civil Society And Contemporary Politics*, Manchester, Manchester University Pres.
- Scholte, J. (2005). *Küreselleşme ve Sivil Tolum*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No 10, (Çeviren: Nur Deriş Ottoman).
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (4)8, 147-171.
- Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler). *Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi*, (152), 103-115.
- Sözen, S., Algan, B. (2009). *İyi Yönetişim Araştırma Raporu*, T.C. İçişleri Bakanlığı, Yayın No: 654.
- ST. Martin, D. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical – Institutional Analysis of Britain, Canada and France, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), 319 – 356.

- Şaylan, G.(2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, (33), 1-22.
- Karcı, Ş, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* (16) 2008, 40-64.
- T.C.Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013. (2007).*Kamuda İyi Yönetişim*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721-ÖİK 674, Ankara.
- T.C. Onuncu Kalkınma Planı: 2014-2018, (2013), Kamuda İnsan Kaynakları Bölümü, Madde 380, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Tak, B. (2002). Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik Görgül Bir Araştırma. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 143-159.
- Taylor, C. (1990). *Modes Of Civil Society*, Public Culture, 3(1),102-119.
- Taylor, C. (1991). *Die Beschwörung der Civil Society*, in von Michalski Kryzstof (Hergs), Europa und Civil Society, Stutgard, Klett-Cotta.
- Tekeli, İ. (2004). *Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar Ve Sivil Toplum Kuruluşları*, 15. STK Sempozyumu'nda Sunulmuştur, İstanbul Teknik Üniversitesi Maçka Sosyal Tesisleri.
- Terry, D. (1998). Administrative Leadersihp, Neomanegerialism And The Public Management Movement, *Public Administration Review*, 3(58), 194-201.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. (2010). *Yönetim Bilimi*,(8), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, G. (2001). Türkiye’de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi Bağlamında Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engellere İlişkin Kuramsal ve Pratik Bir Yaklaşım. *Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik Bakış Dergisi*, 1(1), 224-243
- Tunçay, M. (2003). Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Kavramlar, *Sivil Toplum Dergisi*, (1).
- Türk, H. (2008). *İdeoloji*. M. Türköne. (Editör). *Siyaset*. 9.Baskı. Ankara. Lotus Yayınevi, 105-145.
- TODAİE. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Uçkan, Özgür (2003). *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması İçin Strateji ve Politikalar 1*, İstanbul: Literatür Yayınları, 35.

- Uluğ Yurttaş, Ö. ve Şişma, B.(2012). Sivil Toplum Örgütleri ve Kitle İletişim Araçlarının Çevre Okuryazarlığı Bilinci Oluşturmadaki Rolü. *Karabük Üniversitesi Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi*, 1(4), 445-457.
- Uygun, O. (2010). *Demokrasinin Çoğunlukçu Ve Çoğulcu Modelleri: İki Bin Beş Yüz Yıllık Bir Tartışmanın Analizi*, Türkiye Barolar Birliği Kamu Hukukçuları Platformu Çoğulcu Demokrasi-Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi Ve İnsan Hakları Toplantısı, Ankara.
- Uzel, E. (2006). *Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ülker, A. (2010). *Kültürel Değerlerin Korunmasında Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü: Ahilik Kültürü*, Uzmanlık Tezi, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Milli Kütüphane Başkanlığı, Ankara.
- Ürek, M., Doğan, N.(2011). *Lobicilik ve Baskı Grupları: Devlet, Sivil Toplum ve Demokrasi*, İstanbul: İnkılâp Kitabevi.
- Weikart, A. (2001). The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City, *Urban Affairs Review*, 3(36), 359-382
- World Bank, (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth*, Washington D.C: World Bank.
- World Bank, (1991). World Development Report 1991- *The Challenge of Development*, Washington D.C.
- World Bank, (1992). *Governance: The World Bank's Experience*, Washington DC. World Bank Public Press.
- World Bank, World Bank Report- *Governance And Development*, Washington D.C: World Bank, 1992 .
- Yavaş, H. ve Demir, K. (2014). Kent Yönetiminde Siyasal Katılım ve Temsil Sorunu: Belediye Meclislerinin Etkililiği Üzerine Kuramsal Bir Araştırma, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(34), 890-904.
- Yayla, A. (2004). *Siyaset Teorisine Giriş*. (4).Ankara:Siyasal Kitabevi.
- Yayla, A. (2013). *Sivil Toplum, Cemaatler ve Demokratik Meşruiyet*, (Köşe Yazısı: Yeni Şafak, 31.12.2013).
- Yayman, H. (1997). Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlara Uygulanabilirliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(1-2), 141-146.
- Yetiş, M. (1999).Antik Atina'da Demokrasinin Gelişimi: Saloncu Pasif Devrimden Peisistratos'un Tiranlığına, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54(2), 163-197.

- Yıldırım, A. (2001). *Sosyal Bütünleşme Açısından Sivil Toplum Örgütleri – Isparta Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Yıldırım, M. (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık ya da Müşteri Odaklılık. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 99-115.
- Yüksel, M. (2003). Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, *Ankara Barosu Dergisi*, (3), 145-160.
- Zafır, C. (2009). Neoliberalizmin Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 7(2), 65-82.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : ÇIN, Selim

Uyruğu : T.C.

Doğum Tarihi ve Yeri : 14.02.1991, Denizli Tavas

Medeni Hali : Bekar

Telefon : 0554 563 1077

Faks : -

e-mail : selimcin@hotmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi SBE Yönetim Bilimleri	Aralık 2014
Lisans	Gazi Üniversite İİBF Kamu Yönetimi	Temmuz 2012
Lise	Aydın Ortaklar Anadolu Öğretmen Lisesi	Haziran 2009

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014	İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı	Bağımsız Proje Denetçisi
Yabancı Dil	İngilizce	



GAZİ GELECEKTİR..



Gazi gelecektir

