

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ayşegül GÜLER

YEREL YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ  
YÖNETİME KATILMADAKİ ETKİNLİĞİ: ANTALYA KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2017

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ayşegül GÜLER

YEREL YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ  
YÖNETİME KATILMADAKİ ETKİNLİĞİ: ANTALYA KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2017

**Akdeniz Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,**

Ayşegül GÜLER'in bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Doğan BIÇKI (İmza)

Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL (İmza)

Üye : Doç. Dr. Ceren UYSAL OĞUZ (İmza)

Tez Başlığı: Yerel Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetime Katılmadaki Etkinliği: Antalya Kent Konseyi Örneği

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 03/07/2017

Mezuniyet Tarihi : 20/07/2017

(İmza)  
Prof. Dr. İhsan BULUT  
Müdür

## AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetime Katılmadaki Etkinliği: Antalya Kent Konseyi Örneği” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

...../...../ 2017

İmza

**Ayşegül GÜLER**



T.C.  
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Ayşegül GÜLER
Öğrenci Numarası	20145218009
Enstitü Ana Bilim Dalı	Kamu Yönetimi
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(x) Tezli Yüksek Lisans ( ) Doktora ( ) Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL
Tez Başlığı	Yerel Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetime Katılmadaki Etkinliği: Antalya Kent Konseyi Örneği
Turnitin Ödev Numarası	830412690

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 184 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 12/07/2017 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 5

alıntılar dahil % 8'dir.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

( x ) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

( ) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelerle sınırların aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

**Gerekçe:**

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

12/07/2017

(imzası)

Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL

## İÇİNDEKİLER

ŞEKİL LİSTESİ.....	v
TABLolar LİSTESİ .....	vi
GRAFİKLER LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
ÖZET .....	ix
SUMMARY .....	x
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE SİVİL TOPLUM

1.1 Kamu Yönetimi Düşüncesinin Kısaca Tarihsel Gelişimi.....	5
1.2 Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	8
1.2.1 Weber'in İdeal Bürokrasi Kuramı .....	9
1.2.2 Geleneksel Kamu Yönetiminin İlkeleri .....	11
1.2.3 Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim .....	12
1.2.3.1 Geleneksel Bürokratik Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar.....	12
1.2.3.2 Bilimsel ve Teknolojik Gelişmeler.....	14
1.2.3.3 Küreselleşmenin Etkileri .....	15
1.2.3.4 Refah Devleti Anlayışında Yaşanan Değişim .....	16
1.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	18
1.3.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi .....	20
1.3.2 Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri .....	22
1.4 Yönetişim Anlayışı.....	24
1.4.1 Yönetişim Kavramı .....	24
1.4.2 Yerel Yönetişim .....	29
1.4.3 Yönetişimin Kuramsal Temelleri.....	30
1.4.3.1 Kurumcu İktisat .....	31
1.4.3.2 Yeni Kamu İşletmeciliği.....	32
1.4.4 Yönetişim Kavramının İnşasında Rol Oynayan Aktörler .....	34
1.4.4.1 Dünya Bankası.....	35
1.4.4.2 Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) .....	37
1.4.4.3 Birleşmiş Milletler.....	38
1.4.4.4 Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışına Katkısı.....	39

1.4.5	Yönetişimin İlkeleri .....	39
1.5	Sivil Toplum.....	43
1.5.1	Sivil Toplumun Düşünsel Gelişimi.....	44
1.5.2	Modern Sivil Toplum Kavramı.....	54
1.6	Sivil Toplum Kuruluşları.....	57
1.6.1	Kavramsal Çerçeve .....	58
1.6.2	Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınıflandırılması .....	61
1.6.3	Sivil Toplum Kuruluşlarının Özellikleri ve İşlevleri .....	62

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE' DE SİVİL TOPLUM ANLAYIŞI VE YÖNETİŞİM

2.1	Türkiye'de Sivil Toplum Anlayışı .....	65
2.1.1	Osmanlı Devleti'nde Sivil Toplum Anlayışı .....	65
2.1.2	Tek Parti Döneminde Sivil Toplum.....	69
2.1.3	Çok Partili Dönemde Sivil Toplum Anlayışı.....	71
2.1.4	1980 Sonrası Dönemde Sivil Toplum.....	73
2.1.5	Türk Hukuk Mevzuatında Sivil Toplum Kuruluşları.....	76
2.1.5.1	Dernekler .....	76
2.1.5.2	Vakıflar.....	78
2.1.5.3	Sendikalar .....	79
2.1.5.4	Siyasi Partiler.....	79
2.1.5.5	Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları .....	79
2.2	Türkiye'de Yönetişim Anlayışının Gelişimi ve Uygulamaları .....	81
2.2.1	Türkiye'de Yönetişim Anlayışının Gelişimi.....	81
2.2.2	Türkiye'de Yönetişim Uygulamaları .....	83
2.2.3	Türkiye'de Yerel Yönetişim Uygulaması Olarak Kent Konseyi.....	84
2.2.3.1	Gündem 21 .....	84
2.2.3.2	Yerel Gündem 21 Eylem Planı.....	87
2.2.3.3	Türkiye'de Yerel Gündem 21 .....	88
2.2.3.4	Türkiye'de Kent Konseyi Uygulaması .....	90
2.2.3.5	Antalya Kent Konseyi Hakkında Genel Bilgiler .....	96

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YÖNETİME KATILMASI: ANTALYA KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

3.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	99
3.2 Araştırmanın Evreni ve Örneklem Seçimi .....	100
3.3 Araştırma Verilerinin Elde Edilmesinde Kullanılan Yöntem .....	100
3.4 Araştırmanın Kısıtları.....	101
3.5 Araştırma Kapsamında Elde Edilen Bulgular ve Yorumlar .....	102
3.5.1 Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşları'nın Yönetime Katılmadaki Etkinliği .....	104
3.5.1.1 Antalya Kent Konseyi'nin Örgütsel Yapısındaki Temsilcileri ile Yapılan Mülakat Değerlendirmeleri.....	105
3.5.1.1.1 “Sivil Toplum Kuruluşları ve Kent Konseyi Arasındaki İlişkiyi Yönetişim Temelinde Açıklar Mısınız” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	105
3.5.1.1.2 “Kent Konseyi-Sivil Toplum İlişkisi Nasıl Olmalıdır” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Cevapları .....	108
3.5.1.1.3 “Yönetişimin Paydaşı Olarak Antalya'daki Sivil Toplum Kuruluşlarının Kent Konseyindeki Etkinliğini Değerlendirir Misiniz” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	111
3.5.1.1.4 “Antalya Bazında Kent Konseyi Çalışmalarından, Katılımcı Kent Yönetimi Açısından İstenilen Yararlar Elde Edilebiliyor mu” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	114
3.5.1.1.5 “Antalya Kent Konseyi ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisinde Olumlu ve Olumsuz Yönler Nelerdir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	117
3.5.1.1.6 “Örgütlü ve Örgütsüz Kesimin, Vatandaşın Antalya Kent Konseyi'ne Katılımını Yeterli Buluyor Musunuz” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	120
3.5.1.1.7 “Çalışma Grubunuzun Kent Konseyinde Gündem Belirleme, Politika Oluşturma Sürecine Katılım Düzeyi Ne Ölçüdedir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	122
3.5.1.1.8 “Kent Konseyinin Antalya Üzerindeki Etkileri Nelerdir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar .....	124



3.5.1.2	Sendikalar ile Yapılan Mülakat Değerlendirmeleri.....	127
3.5.1.2.1	Türk Kamu-Sen İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar .....	128
3.5.1.2.2	Hak-İş İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar .....	130
3.5.1.2.3	KESK İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar.....	131
3.5.1.3	Siyasi Partilerin Antalya Kent Konseyine Yaklaşımları .....	134
3.5.1.3.1	Adalet ve Kalkınma Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı'nın Görüşleri .....	134
3.5.1.3.2	Cumhuriyet Halk Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı'nın Görüşleri .....	136
3.5.1.3.3	Milliyetçi Hareket Partisi Antalya İl Başkanı'nın Görüşleri.....	139
	<b>SONUÇ .....</b>	<b>142</b>
	<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>147</b>
	<b>EK 1- Antalya Kent Konseyi Üye Sayısı.....</b>	<b>158</b>
	<b>EK 2- Antalya Kent Konseyi Yönetmeliği.....</b>	<b>159</b>
	<b>EK 3- Antalya Kent Konseyi' nin Çalışma Gruplarına Göre Konu Dağılımı .....</b>	<b>166</b>
	<b>EK 4- Antalya Kent Konseyi Çalışma Gruplarının Bazı Plan, Proje ve Çalışma Raporları.....</b>	<b>167</b>
	<b>EK 5- Mülakat Yapılan Kent Konseyi ve Sivil Toplum Kuruluşları Temsilcileri.....</b>	<b>168</b>
	<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>169</b>

## ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 2.1 Antalya Kent Konseyi Örgütlenme Şeması .....	98
--------------------------------------------------------	----

**TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1.1 Geleneksel Yönetim Anlayışı ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması.....	23
Tablo 1.2 Sivil Toplum Kavramının Anlam Değişikliği.....	46
Tablo 1.3 Yönelimlerine-Amaçlarına ve Etki-Uygulama Alanlarına Göre Sivil Toplum Kuruluşları.....	62

**GRAFİKLER LİSTESİ**

Grafik 2.1 Bölgelere Göre Faal Dernek Sayısı.....	77
Grafik 2.2 Nevilere Göre Faal Dernek Sayısı.....	78

**KISALTMALAR LİSTESİ**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BKH	: Binyıl Kalkınma Hedefi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DB	: Dünya Bankası
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
HAK-İŞ	: Hak İşçi Sendikalar Konfederasyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KKNMK	: Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
NGO	: Hükümet Dışı Kuruluş
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UCLG- MEWA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YG 21	: Yerel Gündem 21
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

## ÖZET

İlk defa resmi olarak 1989'da Dünya Bankası'nın Aşağı Sahra Afrika'sı: Krizden Sürdürülebilir Büyüme'ye adlı raporunda kullanılan yönetim kavramı, az gelişmiş ülkelerin kalkınmasında önemli bir anlayış olarak ele alınmıştır. Bu kavram tek aktörlü yönetim anlayışını değil çok aktörlü, devletin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün paydaş olduğu bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Ortaklık çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının artan rolü, sonraki süreçlerde daha fazla üzerinde durulan bir konu olmuştur.

1992 Rio Konferansı'nın çıktılarında biri olan Gündem 21 programının 28. Kısımında yönetim anlayışına yönelik açıklamalar yapılmıştır. Bunun devamında 1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II Zirvesi ile ülkelerin uygulayacağı Yerel Gündem 21'in yansması, Türkiye'de kent konseyi olmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının öneminin giderek artması da bunun bir nedenidir. Katılımcı demokrasiyi sağlamanın yolu toplumun paydaşlarının yönetime katılımını sağlayabilmekten geçmektedir. Kent konseyleri, kentin sorunlarını tespit etmek ve çözüm bulmak, kentlilik bilincini geliştirmek, ortak akıl üretmek, yerel yönetimi geliştirmek gibi amaçlarla kentin unsurlarını karar alma sürecine ortak eden bir yapı olarak oluşmuştur. Bu yapının başarılı örnekleri olduğu gibi sadece zorunluluk amacıyla kurulmuş olanları da vardır. Özellikle yönetim bakımından sivil toplum kuruluşlarına ağırlık verilen bu çalışmada Antalya'da sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetime katılmadaki etkinliğini, kent konseyi ve sivil toplum kuruluşlarının birbirlerine karşı tutumlarını, kent konseyinin katılımcı yönetime katkısını değerlendirmek amaçlanmıştır.

Bu çalışma üç bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde, Dünya'da kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişiklikler, yönetim anlayışı, sivil toplum anlayışı ve sivil toplum kuruluşlarının artan önemi ele alınmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye'de sivil toplum anlayışının gelişimi, sivil toplum kuruluşları, yönetim anlayışının gelişimi, Gündem 21, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri üzerinde durulmuştur. Son bölümde ise çalışmanın amacına uygun olarak Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmadaki etkinliğini incelemek için Antalya'daki sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi temsilcileri ile yapılan mülakatlar değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kent Konseyi, Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları, Yerel Gündem 21, Yerel Yönetişim, Yönetişim.

**SUMMARY**

**THE EFFECTIVENESS OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS TO PARTICIPATE ADMINISTRATION WITHIN THE FRAME OF LOCAL GOVERNANCE: ANTALYA CITY COUNCIL EXAMPLE**

For the first time, the concept of governance which was formally used in the report of the World Bank in Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth in 1989, was considered an important concept in the development of underdeveloped countries. This concept is not with single actor administration concept but rather a multi- actor, including state, non- governmental organization and private sector stakeholders.

Instructions were made about the governance understanding in the 28th part of the Agenda 21 Program, one of the outputs of the 1992 Rio Conferance. The Habitat II Conference held in Istanbul in 1996, and the reflection of the Local Agenda 21 which the countries will implement, has become a city council in Turkey. This is also a reason why civil society organizations become important. The way to provide participatory democracy is to enable the participation of the stakeholders of the society in the administration. In this context, the city councils are formed as a structure that associates the residents of the city with the decision-making process in order to find out the problems of the city and find solutions, to develop the consciousness of urbanity, to generate collective mind and to develop local governance. There are also successful examples of this work as well as those established only for necessity. In this study, which focuses mainly on non-governmental organizations in terms of governance, it is aimed to evaluate the effectiveness of non-governmental organizations in local governance in Antalya, the attitudes of the city council and non-governmental organizations to each other and the contribution of the city council to participatory governance.

This work is covered in three chapters. In the first part, the changes that have taken place in the concept of public administration in the world, governance concept, understanding of civil society and increasing importance of non-governmental organizations are taken into consideration. In the second part, development of civil society in Turkey, civil society organizations, development of governance concept, Agenda 21, Local Agenda 21 and City Councils are emphasized. In the last part, the interviews conducted with representatives of non-governmental organizations and city councils in Antalya were evaluated in order to examine the effectiveness of non-governmental organizations in Antalya participating in the administration in accordance with the purpose of the study.

**Keywords:** City Council, Civil Society, Civil Society Organization, Governance, Local Agenda 21, Local Governance

## GİRİŞ

İnsan yaşamında, değişimi tek bir neden ve sonuç ile değil, birçok etken ile incelemek gerekmektedir. İnsanların bir arada yaşama ihtiyacını, güç ve çatışmayla birlikte düşünmek gerekirse; insanlar bir arada yaşamaya başladığı zamanlardan beri gücü ve çatışmaları kontrol edebilmek, yönlendirebilmek, birlikteliği devam ettirebilmek için “yönetim” denilen olguyu başlatmıştır. Yönetim, farklı zamanlarda yaşadığı değişimlerle devam etmiş ve insan ilişkilerinin toplumdaki yerini düzenleyen bir araç olmuştur.

Dünyada yaşanan birçok değişim yönetim anlayışında değişiklikler meydana getirmiştir. Bilgi toplumu, sivil toplum gibi kavramların ortaya çıkışı da bu değişimlerin takipçisi ya da başlatıcısı olmuştur. Özellikle kamu yönetimi alanında meydana gelen değişiklikler devlet-vatandaş ilişkisini farklılaştırmıştır. Weberyen bürokrasi ile şekillenmiş geleneksel kamu yönetimi de değişimden etkilenmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin değişimine yol açan etkenler, daha önceleri en akılcı ve güvenilir olarak nitelenen geleneksel bürokratik yapılanmanın artık işlevini yitirdiğinin düşünülmesi, refah devletine olan güvenin ekonomik ve sosyal değişimler sonucu sarsılması, teknolojik ve bilimsel gelişmeler ve son olarak da küreselleşmenin etkileri olarak sıralanabilmektedir. Geleneksel bürokratik anlayış katı hiyerarşik yapılanma, iletişim sistemlerinin yetersizliği ve verimsiz kullanımı karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklıklara yol açmıştır. Bireysel ve toplumsal ihtiyaçların karşılanamaması ile yüz yüze gelen kamu örgütlerindeki bürokratik yapılanma, bu aksaklıkları giderecek yöntemlerle yeniden düzenlenmeye ihtiyaç duymuştur. Meydana gelen gelişmelerle kamu yönetiminin faaliyet alanının daraltılarak daha verimli ve etkin bir yönetim oluşturulması yoluna gidildiği görülmektedir.

Günümüzde kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi için işletme kuralları, piyasa mekanizması gibi özel sektöre ait yöntemler kullanılmaya; bu anlayışla şekillenen yeni yönetim anlayışı da gitgide geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya başlamıştır. Kamunun yönetilmesinden, kamunun yönetmesine doğru yönelen bu yeni anlayış 1970’li yılların sonuna doğru yer edinmeye başlamıştır. Bu durum, kamu yönetimini, özel sektörün ve serbest piyasa düzeninin katılımcılık, girişimcilik, rekabetçilik, verimlilik ve kalite ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması gereğinin bir sonucu olarak ele alınmaktadır. Yeni anlayışlar, yeni kamu yönetimi, yönetişim, yeni kamu işletmeciliği gibi teorik yaklaşımları gündeme getirmiş; ancak işletmecilik ilkelerinin kamu yönetimine aktararak daha etkili ve verimli kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkarılacağı konusunda yetersiz kalmıştır. Bu dönemde Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan iktisadi



politikalar gündeme gelmiştir. Bu politikalar devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmişlerdir. Yeni sağ temelinde oluşan ve yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan bu anlayış geleneksel yönetim anlayışından ayrılmakta, sınırlı devlet anlayışına yönelişi ifade etmektedir. Sınırlı devlet anlayışının yanında kamu yönetiminde bireysel çıkar-ekonomik hizmet temelinde gelişen bir anlayış söz konusudur.

1980'lerden itibaren gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmaya başlayan neo-liberal politikalar, 1990'lı yıllarda yaşanan mali krizler ile birlikte başarısızlığa uğramıştır. Bunun sonucunda Dünya Bankası bu politikaları, insanın toplumsal yönüne vurgu yaparak değiştirmiş ve neo-liberal politikaların minimal devlet vurgusu, düzenleyici devlet ve yönetim söylemlerine yönelmiştir. Gelişim seyrinde yönetim kavramının karşıtı olarak kullanılmaya başlanan yönetim, yönetimin yeni şekli olmuştur. Yönetişim, kamu-özel-sivil toplum kuruluşları-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen karşılıklı yönetme işlevi olarak tanımlanmıştır.

İlk olarak Dünya Bankası'nın söyleminde yer alan yönetim kavramının kullanımı, 1989 tarihli "Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)" adlı raporuna uzanmaktadır. Yönetişim, bu raporda ekonomik krizden kurtulmanın reçetesi olarak sunulmuş; "bir ülkenin kalkınması için, ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma biçimidir" şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık olmak üzere yönetişimin dört unsuru belirlenmiştir (Bayramoğlu, 2014: 40). 1990'lı yıllardan itibaren birçok uluslararası kuruluş, dünya kapitalist sistemini yönlendirmedeki etkilerini ulusal devletlere göre oldukça artırmış ve etkin hale gelmiştir. Bu uluslararası kuruluşlar az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve siyasal yapılarını şekillendirme konusunda etkin rol oynamıştır. Yönetişim anlayışının uluslararası dayanakları Dünya Bankası'nın dışında IMF, BM ve AB olarak gösterilmektedir. Kurumsal aktörler bu şekilde ele alınırken kuramsal aktörler de yeni kamu işletmeciliği ve yeni kurumcu iktisat olarak değerlendirilmektedir.

Değişen yönetim anlayışı ile birlikte ele alınan yönetim, devletin yanında özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının önem kazanmasına, dolayısıyla bu durumun teori ve uygulamada bazı etkiler yaratmasına neden olmuştur. 1992 Rio Konferansı'nın çıktısı olarak karşımıza gelen Gündem 21 sivil toplum kuruluşları ve yönetime katılma vurgusu ile 1996 yılında Yerel Gündem 21'in oluşumunu hazırlamıştır. Bunun öncesinde Gündem 21, ülkelerin yönetime katılma mekanizmalarının geliştirilmesi gereğini ortaya sermiştir. Ülkeler demokrasilerini geliştirmek adına farklı katılım platformları oluşturmuşlardır.

Sivil toplum kuruluşları yönetim anlayışın gelişimiyle farklı bir konuma gelmiştir. Sivil toplumun örgütlü hali olarak kısaca tanımlanabilen sivil toplum kuruluşları da yine yönetim gibi zaman zaman değişimler yaşamıştır. STK'lar vatandaşların karar alma sürecine katılabilmelerini sağlayan araçlardır. Bu anlamda siyasi partiler, sendikalar, dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları sivil toplum kuruluşları olarak değerlendirilmektelerdir. Özel sektör ile kamu sektörü arasında dengeleyici unsur olarak da değerlendirilen STK'ların yönetim açısından önemi katılım noktasındadır. Yönetişim anlayışında vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı ve devlet ile toplumun karşılıklı etkileşimi söz konusudur.

Türkiye açısından yönetim anlayışının uygulamaları “merkezi düzeyde üst kurullaşma, yerel düzeyde ajanslaşma, Yerel Gündem 21 uygulaması ve konseyleşme, vakıflaşma, dernekleşme” olarak boyut bulmuştur (Güler, 2013: 323). Bu çalışma kapsamında Türkiye’deki yönetim anlayışı kent konseyleri özelinde değerlendirilecektir.

Bu çalışma yönetişimin sivil toplum kuruluşları yönüne ağırlık verdiği için bunun somut örneği olan Kent Konseyi uygulamasını kapsamaktadır. Kent Konseyi, yani yerel aktörlerin bir çatı altında toplanarak kentin sorunlarına çözüm bulma noktasında ortak akıl oluşturma çabasının somut hali, yönetişimin varlığını ve uygulanabilirliğini tespit etmek açısından yol gösterici bir yapıdır. Günümüzde kamu otoritesinin kimi durumlarda yetersiz kaldığı sağlık, eğitim, çevre gibi konularda önemli işlevler üstlenen STK'lar, yönetim anlayışının üç sacayağından birini oluşturmuş; böylece yönetimde baskın ve sorumlu bir aktör olarak gündeme gelmeye başlamıştır.

Yönetişim anlayışının bir örneğini incelemek üzere hazırlanan bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetiminde meydana gelen değişimler ve bunun nedenleri üzerinde durulmuş; yönetim anlayışı aktörleri ile birlikte ele alınmış; sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimi, işlevleri ve özellikleri açıklanmıştır. İkinci bölümde, bu konuların Türkiye’deki durumuna, sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimi ve özelliklerine; yönetim anlayışının gelişimi ve uygulamalarına, Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 eylem planlarına kısaca değinildikten sonra Türkiye’de kent konseyi anlayışı ele alınmıştır. Üçüncü bölümde de Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarını ve kent konseyini kapsayan bir uygulamaya yer verilmiştir.

Üçüncü bölümü kapsayan araştırmada Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyinde aktif rol almadığı ve dolayısıyla kent konseyinin katılımcı bir yapı oluşturmadığı için yerel yönetişimi sağlayamadığı görüşünden yola çıkılmıştır. Çalışmanın evrenini Antalya Kent Konseyi ve Antalya ilinde bulunan sivil toplum kuruluşları; örneklemine ise Antalya

Büyükşehir Kent Konseyi çalışma grubu temsilcileri; Antalya’da bulunan ve en son yapılan yerel seçimlerde Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi’nde üyesi olan siyasi partiler, Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi; son olarak da Türk-İş, DİSK, Hak-İş olmak üzere üç işçi sendikasının ve Türk Kamu-Sen, KESK, Memur-Sen olmak üzere üç memur sendikasının Antalya temsilcilikleri oluşturmaktadır. Görüşme tekniği ile gerçekleştirilen bu çalışma için 8 soruluk yarı yapılandırılmış mülakat formu hazırlanmıştır. Mülakat soruları ile ulaşılmak istenen bilgi, kent konseyi temsilcilerinin yönetim, sivil toplum ve kent konseyini nasıl değerlendirdikleri; Antalya Kent Konseyi’nde sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin ne düzeyde olduğu; kent konseyinin yönetim ilkelerinden biri olan katılımcı kent yönetiminin bir uygulayıcısı olup olmadığıdır. Araştırma sırasında Antalya Kent Konseyi üyelerinin bir kısmının iletişim bilgilerine ulaşılmış ve ulaşılan temsilcilerle mülakat gerçekleştirilmiştir. Sendikaların da bir kısmı ile görüşülebilmektedir. Araştırma kısıtları olarak görüşme yapabilmek için izin belgesi istenmesi, bazı temsilciler ile iş yoğunluğundan dolayı görüşülememesi, bir kısım sendikanın da kent konseyi ile ilgisi olmamasından dolayı görüşülememesi sayılabilir. Sonuç olarak on bir Antalya Kent Konseyi temsilcisi, üç sendika temsilcisi ve üç siyasi parti temsilcisi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Elde edilen verilere göre kent konseyi temsilcilerinin çoğunluğu kent konseyini yönetimi uygulayan, kent yönetimine katılan bir yapı olarak tanımlarken; sendikalar kent konseyini sadece demokrasinin gereğini yerine getirmek için kurulan ancak etkin olmayan, iyi işlemeyen bir yapı olarak değerlendirmişlerdir. Siyasi partilerin bir kısmı kent konseyini etkin ve katılımcı bir yapı olarak değerlendirirken, bir kısmı da etkinlik sağlayamayan ve sivil toplumu kapsamayan bir yapı olarak eleştirmişlerdir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE SİVİL TOPLUM**

Kamu yönetimi, insanların birlikte yaşamaya başladığı ilk çağlardan beri birçok düşünürün ve devlet adamının ilgi odağı olmuştur (Eryılmaz, 2015: 33). Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı birer bilim dalı olarak belirlenmesinden sonra yönetim bilimi de kendi içinde kamu yönetimi ve işletme yönetimi olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayrımların öncülerinden olan Amerika Birleşik Devletleri'nde bilimsel yönetim, kamu yönetimi gibi kavramlar kullanılırken, Avrupa'da kameralizm, yönetim hukuku, bürokrasi gibi kavramlar kullanılmış ve kamu yönetimi, genel yönetim bilimi olarak adlandırılmıştır (Kalağan, 2009: 6)

Yönetim kavramı, belirli bir amaç için bir araya gelmiş kişilerin, planlama, örgütleme, motivasyon, eşgüdüm ve denetim işlevleri ile işlettiği süreci ifade eder. Konusu yönetim süreci olan yönetim bilimi, belli bir amaç için bir araya gelen insanların amaca ulaşmak için yaptıkları işlemleri, eylemleri ve bunların sonuçlarını araştırarak, sebep-sonuç ilişkisi ile inceleyen bilim dalı olarak tanımlanmaktadır (Öztekin, 2010: 18, 20). Yönetim bilimi hem işletme hem de kamu yönetimini kapsamaktadır. Kamu yönetimi, yönetim faaliyetlerinin kamu örgütleri ile ele alınması olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi, toplumun iç içe girmiş ve genellikle birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen, kamu hizmetlerini yürüten idari bir mekanizmadır. Toplumların genişlemesiyle devletler de yapı ve işlev olarak büyümekte ve kurumlar uzmanlaşıp farklılaşmaktadır. Kamu hizmetleri ile ilgili faaliyetlerin de çoğalması, karmaşıklaşması ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır. Kelime olarak "kamu" hep, bütün, halk, amme anlamlarına gelmekte ve bu bağlamda kamu yönetimi, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmet üretimi olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2015: 9, 10).

#### **1.1 Kamu Yönetimi Düşüncesinin Kısaca Tarihsel Gelişimi**

Kamu yönetimi, devlet yönetimi olarak tanımlanabilmektedir. Devlet kavramı içinde siyasi oluşumun yanında toplumun, yönetenler ve yönetilenler biçiminde sınıflandırılması da bulunmaktadır. Kamu yönetimi, disiplin olarak yönetim ile ilgili bilgi ve becerileri inceleyen bilim olarak tanımlanabilmektedir (Şaylan, 2012: 611).

Devlet yönetimi ya da kamu yönetiminin ortaya çıkış itibarıyla uzun bir tarihe sahip olduğu söylenebilmektedir. İnsanlar toplu halde yaşamaya başladıkları andan itibaren yaşamlarını sürdürebilmek için yönetime ihtiyaç duymuşlardır. Eski Mısır'da tarım faaliyetleri, sulama, Nil Nehri'nden gelecek su baskınlarından korunma amacıyla yönetim

sistemleri oluşturulması buna örnek olarak verilebilir (Çevik, 2012: 15). Devletin ortaya çıkması gibi yöneticilerin yetiştirilmesi ve bunun kurumsallaşması da çok eski tarihlerde ortaya çıkmaya başlamıştır. Örneğin imparatorluklar, istenen bilgi, beceri ve ustalığa sahip yöneticileri yetiştirmek üzere kurumsallaşmış bir eğitim süreci ortaya çıkarmışlardır. Buna Osmanlı Devleti'ndeki Enderun Mektebi örnek verilebilmektedir (Şaylan, 2012: 612).

Kamu yönetimi disiplininin bağımsız ve özgün bir öğretisi haline gelişinin ilk örneklerinden biri “kameralizm” olarak bilinmektedir (Şaylan, 2012: 612). Kamu yönetiminin Avrupa’da gelişimi kameralizm ile olmuştur. 16.-18. yüzyılda Prusya’da “kameral bilim” adı altında üniversite kürsüleri açılmış ve kamu yönetimi ayrı bir konu olarak incelenmeye başlamıştır. Kameralizm Almanca’da “yönetim bilimi” anlamına gelen “kameral” kelimesinden türetilmiştir. Kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan kameralizm, “merkezi devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniği” (Eryılmaz, 2015: 34) olarak tanımlanmaktadır. 16-18. yüzyılda hüküm süren kameralizmde amaç prensin eğitimi değil, hizmetindeki görevliler üzerine inceleme yapmaktır. Aslında Kameralizm, mutlak monarşik merkezi devletin yönetim biçimini, bilgisini ortaya koyma çabası ile gelişmiştir (Güler, 2013: 35, 36). Aynı zamanda devleti yönetme sanatı olarak da tanımlanabilen kameralizmin ortaya çıkışı ile ilgili üç sebep gösterilmektedir. Bunlar, 16. yüzyılda feodal güçler arasında artan güç kavgaları, 17. yüzyılda yaşanan Otuz Yıl Savaşları’nın tahribinden kurtulma çabaları ve 17. yüzyılın sonlarında gelişen ticari kapitalizmdir. Bu sebeplerle merkezi bir otoriteye ve güçlü, düzenli ve sürekli orduya ihtiyaç duyulmuş ve mutlak monarşik yapıya geçilmiştir (Albayrak, 2010: 4).

Kameralizmden sonra kamu yönetimi kavramı ilk kez Fransız yazar Charles Jean Bonnin (1772-1812) tarafından devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında kullanılmıştır. Napolyon 1800’lerin başında başta kamu örgütlenmesi ve memur rejimi olmak üzere birçok alanda köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Bonnin’in çalışmaları da bu dönemde etkili olmuştur. Bonnin, 1812 yılında “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adı altında üç ciltlik kitap yazmıştır. Kamu yönetimine yönelik 68 genel ilkenin incelendiği bu kitap kamu yönetimi adı altında yayımlanan ve “kamu yönetimi ilkeleri” nin kapsamlı bir şekilde yer aldığı ilk kitap olma özelliği taşımaktadır. Bu kitap, modern kavramların devlet yönetimine uyarlandığı, yönetim biliminin kuruluşuna ilişkin ilk ciddi çalışma olarak nitelendirilmektedir. Eserde kamu yönetimi içinde toplumsal düzene ve kamu hizmetine dikkat çekilmiştir (Karasu, 2004: 2-4). 19. yüzyıl Fransız kamu yönetiminin öncülerinden olan Louis Antoine Macarel de üç idare hukuku kitabı yayımlamış ve idare

hukukunu yönetim ilkeleri temelinde ele almıştır. Macarel, çalışmalarında hukuk ve yönetim ayrımı üzerinde durmamıştır (Karasu, 2004: 5).

Kamu yönetimi disiplininin doğuşunda siyaset-yönetim ikiliği tartışmaları önemli rol oynamış ve disiplinin ayrı bir alan olarak incelemeye konu olması 19. yüzyılın sonlarına doğru Amerika’da ortaya çıkmıştır. Yönetim-siyaset ikiliği ile ilgili olarak genellikle Wilson ve Goodnow’un çalışmaları esas alınmaktadır (Karasu, 2004: 6). Woodrow Wilson’un, 1887 yılında “Political Science Quarterly” dergisinde yayımlanan “The Study of Administration” adlı makalesi birçok yönden idarenin siyaset biliminden ayrı bir bilim dalı olduğunu göstermektedir. Ayrıca idare biliminin üniversitelere ders olarak girmesi, idare hakkında daha fazla bilgiye ihtiyaç duyulduğu noktasında açıklanmıştır. Wilson, devletin günden güne artan görevlerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi için en iyi idare araçlarını belirlemenin ve idarenin müdahalelerden kurtulmasının önemini vurgulamıştır. Bu amaç doğrultusunda idare alanında yabancı sistemlerin karşılaştırmalı metot ile incelenmesinin idare açısından daha sağlıklı sonuçlar vereceği görüşündedir. Yönetim alanında “ne” yapılmalıdır sorusundan ziyade “nasıl” yapılmalıdır usulüyle hareket edilmesi de bu görüşün gerekçesidir. Wilson’un makalesindeki genel kanı, siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması ve yönetimin sevk ve idare alanı olarak incelenmesi gerektiğidir (Wilson, 1887: 53-73).

Disiplinin kökeni ABD ve Wilson olarak kabul edilse de, ABD’den önce Avrupa çıkışlı kaynaklarda da yönetim-siyaset ikiliğine vurgu yapıldığı bilinmektedir. Fransız bilim insanı olan Vivien ve Alman Bluntschli, kamu yönetiminin siyaset biliminden ve hukuktan ayrı olduğunu belirtmişlerdir (Saklı, 2013: 287). Wilson da makalesinde, yönetim-siyaset ayrımını ilk kez kendisinin ortaya koymadığını, bunun Fransız ve Alman profesörler tarafından merkezîyetçi ve birlikçi bir devlet modeline göre geliştirildiğini vurgulamıştır. Yabancı sistemlerle karşılaştırmalı metot izlenmesinden yana olan Wilson, Avrupa’da ortaya çıkan bu modeli üniter ve sade bir devlete göre değil, Amerika’nın amaçlarına ve yapısına uygun bir şekilde karmaşık ve çeşitli kalıplara girebilen, adem-i merkezîyetçi esaslara dayanan bir modele göre şekillendirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Wilson, 1887: 57).

Kamu yönetimi disiplininin oluşumunda katkı sağlayan Amerikan siyaset bilimcilerden biri olan Frank J. Goodnow, 1900 yılında yayımladığı “Siyaset ve Yönetim” adlı kitabında, hükümetin siyasal ve yönetsel olarak iki farklı işlevi olduğunu belirtmiş ve siyasal işlevinin makro düzeyde politikalar belirlemek, yönetsel işlevinin ise belirlenen bu politikaları yürütmek olduğunu açıklamıştır (Eryılmaz, 2015: 39). Yönetim-siyaset ayrılığı, Montesquieu’nun açıkladığı kuvvetler ayrılığı temeline dayanmaktadır. Aynı şekilde Leonardo D. White da siyaset-kamu yönetimi ayrılığı üzerinde durmuştur. White’ın 1920’de

yazdığı “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” adlı eseri de doğrudan kamu yönetimine ayrılmış bir kitaptır. Genel olarak 20. yüzyılın başlarında kamu yönetimine ilişkin çalışmalar, yönetim siyaset ayrımı üzerine olmuştur. Bunu takiben 1927’den sonra ABD’de yönetim ilkeleri belirlenmeye başlamıştır. Bu konudaki çalışmalar W. F. Willoughpy’nin yazdığı “Kamu Yönetiminin İlkeleri” kitabıyla başlamıştır. Willoughpy bu kitapta kamu yönetiminin sahip olduğu ilkelerin uzman yöneticiler tarafından yürütülebileceğini vurgulamıştır (Eryılmaz, 2015: 40).

19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında kabul gören Wilson’un yönetim anlayışı, ABD’de geliştirilen Taylor’un “bilimsel yönetim ilkeleri” ve Weber’in bürokrasi teorisiyle desteklenmiştir. Bu anlayış, Goodnow’un “siyaset, politika üretimi; yönetim, politikanın yürütülmesidir” anlayışıyla da desteklenmiş ve kamu yönetimi disiplininin temelleri atılmıştır (Güler, 2012: 564).

## 1.2 Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 1970’lerin ikinci yarısına kadar etkinliğini sürdüren, kamu yönetiminde geçerli olan hâkim görüştür. Bu dönemden sonra devletin değişen rolü, toplum ve ekonomi üzerindeki rolü yeniden tanımlanarak geleneksel kamu yönetimi anlayışına alternatif modeller aranmıştır (Kalağan, 2009: 7).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik temelleri Amerika’da Woodrow Wilson ve Frederick Taylor, Almanya’da Max Weber ve İngiltere’de 1853 tarihli Northcote-Trevelyan Raporu ile şekillenmiştir (Huges, 2003: 17). Geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkışı 19. yüzyılın ortalarında İngiltere’de Northcote-Trevelyan raporunda belirtilen ilkeler ışığında gelişmiştir. Bu raporda, kamu yönetiminde görev alacak personelin özenle seçilmesi ve görevlendirilmesi, kayırmacılık ve patronaj ilişkilerinin yerine liyakat sisteminin oluşturulması önerilmiş; kamu hizmetinin, tarafsız bir şekilde yapılan seçme sınavları sonucunda göreve atanan, genç erkek görevliler tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece, tarafsız ve liyakata dayalı sınavlar Northcote-Trevelyan raporu ile gelişmeye başlamıştır. Bu rapor geleneksel kamu yönetimi alanında yapılan ilk raporlardan biri olmasıyla birlikte Pendleton Sözleşmesi’nin (Civil Service Act) oluşumunda da etkili olmuştur. Aynı şekilde bu sözleşmede de “liyakat” sistemi üzerinde durulmuştur (Huges, 2003: 20).

Wilson, “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinde kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak incelenmesi için siyaset-yönetim ayrılığını savunmuştur (Eryılmaz, 2015: 44).

Fransız Mühendis Henri Fayol (1841-1925) “Genel ve Endüstriyel Yönetim” adlı eserinde yönetim düşüncesini ortaya koymuş; bilimsel yönetim anlayışını benimseyerek yönetimin özel ve kamu sektörü fark etmeden her iki kesim için de uygulanabilecek bir yöntem olduğunu vurgulamıştır. Fayol örgütlerde uygulanabilecek yönetim ilkelerini; “işbölümü, otorite, disiplin, komuta birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlardan üstünlüğü, personel ücretleri, merkeziyet, hiyerarşi, düzen, eşitlik, personelde istikrar, inisiyatif fikri ve çalışanlar arasında birlik ruhu” olmak üzere 14 maddede incelemiştir. Fayol’un incelediği bir başka konu da yönetimin beş temel fonksiyonu; yani planlama, örgütlenme, kumanda, koordinasyon ve denetim olmuştur (Eryılmaz, 2015: 36). Kamu yönetimi anlayışının gelişiminde önemli isimlerden biri olan F. Taylor “The Principles of Scientific Management” adlı kitabında “Bilimsel Yönetim” yaklaşımını geliştirmiştir. Taylor, bu yaklaşım ile “bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle her iş için tek bir yöntemin” olduğunu, ancak bunun titiz bir inceleme sonucu bulunabileceğini vurgulamış, bir işin en verimli şekilde nasıl yapılacağı üzerine odaklanmış; böylece geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramcılarını ve gelişimini etkilemiştir. Kamu yönetimi disiplininin oluşumunda atılan ilk adımlardan biri bu olsa da Weber’in “ideal tip bürokrasi” ile en rasyonel ve etkili örgütlenme biçimini geliştirdiği savunulabilir. Wilson ve Weber’in görüşleri, siyaset ve kamu yönetimi alanlarının birbirinden farklı olduğu, kamu politikalarının siyasetçiler tarafından belirlenip kamu yöneticileri tarafından uygulanacağı temeline dayanır (Eryılmaz, 2015: 45).

### **1.2.1 Weber’in İdeal Bürokrasi Kuramı**

Geleneksel kamu yönetiminin gelişiminde etkili olan unsurlardan biri bürokrasidir. Birçok tanıma sahip olan bürokrasi kavramı ilk olarak 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent De Gournay tarafından tanımlanmıştır. De Gournay, yönetimi konu alan yazılarında, bürokrasi kavramının “bureau” kavramından geldiği (“koyu renkli kumaşlarla örtülü yazı masası”) hakkında görüş birliği olduğunu söylemiştir. 18. yüzyılda bu terim, memurların çalıştığı ofis anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Burada asıl olarak vurgulanmak istenen, toplum üzerinde memurların artan etkisi ve egemenliğidir (Eryılmaz, 2002: 6).

Weber’in bürokratik örgütlenme modeline dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1970’lerin sonuna kadar etkin bir şekilde uygulanmıştır. Aynı zamanda “Bürokrasi Kuramı” da uzun yıllar genel kabul görmüş ve getirmiş olduğu birçok ilke ile örgütlerin yapılarında ve işleyişlerinde hayata geçirilmiştir. Max Weber, bürokrasi kavramını doğrudan tanımlamak yerine, kurallarla düzenleyerek kurumlar için sistemli hale getirmiştir. Weber’in geliştirdiği ideal bürokrasi kuramı, “yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, görev hiyerarşisi ve otoritenin



kademelendirilmesi, yönetimin yazılı belgelere dayandırılması, yetki ve görevlerde uzmanlaşma, kurallara bağlılık ve biçimsellik, gayrişahsilik, kamu ve özel hayatın ayrışması” gibi ilkeleri barındıran bir örgüt biçimidir. Weber’e göre bu örgütlenme biçimi yalnızca devlette değil özel sektörde de yaygındır (Eryılmaz, 2015: 267- 269).

Weber, bürokratik yönetim modelini oluştururken, 20. yüzyılda Avrupa’da meydana gelen değişimlerden etkilenmiş, eski örgütlenme şekillerinin, sanayileşen ve modernleşen Batı dünyası için artık yeteri kadar etkili olamayacağını düşünmüştür. Böylece eski örgütlenmelerin yerini Weber’in bürokrasi modeli almaya başlamıştır. Yönetim- siyaset ayrımı üzerinde duran Weber, profesyonel bir uğraş olduğu için bürokratik yapılanmaların diğer örgütlerden daha üstün ve etkili olduğunu vurgulamıştır (Özer, 2013: 46).

Weber, bürokrasi kuramını geliştirirken, örgütlerin karşı karşıya kaldıkları sorunları bürokratik yapının nasıl çözeceğini göstermeyi amaçlamıştır. Bürokrasinin hali hazırdaki hantal ve verimsiz yapısının uzmanlaşma ve işbölümünün uygulanması ile giderilmesi, verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Weber, geliştirdiği bu yaklaşımla en verimli örgüt tipinin bürokrasi olduğunu ve bürokrasinin yasal- ussal dayanağını vurgulamıştır. Örgütlerin en iyi bu şekilde işleyebileceğinin düşünülmesi de bu modeli “ideal” hale getirmiştir (Kalağan, 2009: 32).

Bürokratik örgütlerde işlerin yürütülebilmesi için gerekli çalışmalar, resmi görevler olarak dağıtılmakta ve bu görevler, emirler ve kurallarla yerine getirilmektedir. Bürokraside görev ve sorumluluklar önceden belirlendiği için görevliler karar alırken bu kurallara uymak durumundadır. Kurallar, görevlilerin keyfi davranışlarına engel olmaktadır. Bürokratik örgütlerin bir başka özelliği de hiyerarşik emir komuta zincirinin işlediği bir yapıda olmalarıdır. Bu hiyerarşik düzende, astlar üstlerine karşı sorumludur (Eryılmaz, 2015: 267, 268).

Weber’in geliştirdiği ideal tip bürokraside yer alan hiyerarşik yapılanma, ast-üst ilişkisi üst kademede bulunanların alt kademede çalışanları denetlemesi anlamına gelmektedir. Bu hiyerarşik yapılanma piramit şeklinde düşünüldüğünde yetkilerin aşağıdan yukarıya doğru artması söz konusudur. En üstteki kişi en geniş yetkilere sahiptir. Bu yapılanmada her kademede çalışanlar için belirli işbölümleri vardır. İşbölümü sayesinde çalışanların uzmanlaşması ve bunun örgütlerde verimliliği artırması söz konusudur (Çevik, 2010: 18).

Bürokratik yapılanmalarda, faaliyetler yazılı belgelere dayalı olduğu için, bu belgelerin sistemli bir şekilde dosyalanması gerekmektedir. Yazılı belgelerle görülen işlerin sonucu olarak formalitelerin aşırı ve gereksiz bir şekilde artırılması kırtasiyecilik denilen

durumu ortaya çıkarmıştır. Asıl olarak devletin büyümesiyle birlikte bürokratikleşmenin artması, vatandaş ile devlet arasına daha fazla işlemler girmesine neden olmakta ve bu uygulamalar kırtasiyeciliği artırmaktadır. Kırtasiyecilik, emek, para ve zaman kaybına neden olduğu için de kamu hizmetlerinin hantallaşması ve işlerin verimli ve etkili yürütülememesi nedeniyle vatandaşın yönetime karşı olumsuz tavır takınması gibi aksi durumlar ortaya çıkabilmektedir (Öztürk, 2002: 45, 46; Kalağan, 2009: 35). Öte yandan bürokrasi, hukuk devletinin gelişmesinde ve yönetimde keyfiliğin önlenmesi konusunda oldukça büyük bir rol oynamış, otoritenin merkezileşmesi, yerel feodal güçlerin etkisiz hale getirilmesi ve dolayısıyla ulus devletlerin doğmasında etkili olmuştur (Demir, 2011: 63, 64).

Bürokrasi, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini yansıtan bir unsur haline gelmiş ve az gelişmiş ülkelerde kalkınma rolü üstlenmiştir. Ancak 21. yüzyılda bürokrasinin merkeziyetçi özelliği hem az gelişmiş hem de gelişmiş ülkelerde demokrasi ve kalkınmanın önünde bir engel teşkil etmeye başlamıştır. Bu yüzden yönetimde yeni arayışlara gidilmiş, bürokrasiden vazgeçilemediği için, onu düzeltmeye, hantallıktan kurtararak daha etkin ve verimli hale getirmeye çalışılmıştır (Özer, 2013: 46).

### 1.2.2 Geleneksel Kamu Yönetiminin İlkeleri

Yönetim literatüründe yakın zamana kadar işlerliğini korumuş olan geleneksel kamu yönetimi, öncelikle Weber'in bürokrasisinden yola çıkarak hukukilik ve rasyonellik boyutu ile gelişmiştir. Eryılmaz (2015: 45-47), bu anlayışın dayandığı temel ilke ve düşünceleri dört grupta toplamıştır. Bunlar;

- Geleneksel kamu yönetimi önceden belirlenmiş yasal kurallara dayandığı için keyfiliği ortadan kaldıran ve disiplin sağlayan bir yapıya sahiptir
- Devlet kamusal mal ve hizmet üretimi ve dağıtımını konusunda, kendi örgütleri ile doğrudan görev alır.
- Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılmasının gerekli olduğu düşüncesi hâkimdir. Bu ilkeye göre, siyasiler kuralları belirler, kamu yönetimi de bu kuralları uygular.
- Kamu yönetimi, özel sektörden farklıdır. Bu farklılık; yasallık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı, kamusal mal ve hizmet üretimi, kamusal sorumluluk, siyasal çevre, kamu gücü gibi unsurlarla açıklanabilmektedir (Eryılmaz, 2015: 45-47).

Bu dört maddede özetlenen geleneksel kamu yönetimi, genel olarak Weber'in geliştirdiği ideal tip bürokrasi modeline göre örgütlenmiş ve uzun yıllar kamu yönetimi ve hatta birçok örgütlenme için vazgeçilmez bir sistem olmuştur. Ancak zamanla ortaya çıkan olumsuzluklar, aksaklıklar bürokrasiyi etkilemiş, kurumlardaki bürokratik yapılanma ile ilgili

bozukluklar artmış ve bürokrasi eleştirilmeye başlanmıştır. Bürokrasinin girmiş olduğu bunalım geleneksel kamu yönetimini doğrudan etkilediği için yönetim de krize girmiştir. Bu nedenle sorun ya yeni yönetim modellerinin arayışıyla ya da mevcut yönetim sistemindeki aksaklıkların düzeltilmesi ve yeni eklemeler yapılmasıyla düzeltilebilecektir.

### **1.2.3 Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim**

Dünyada yaşanan birçok değişim süreci, yönetim anlayışını, özellikle Weberyen bürokrasi ile şekillenmiş geleneksel yönetim anlayışını yoğun bir şekilde etkilemiştir. Bu değişimlerin başında sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, küreselleşme, sosyal ve ekonomik beklentilerin artmasıyla değişen devlet anlayışı ve Weberyen bürokratik yönetim mekanizmasının bu değişime cevap vermede yetersiz kalması gibi unsurlar sayılabilmektedir. Genel olarak bakıldığında geleneksel kamu yönetimi anlayışında bazı değişimler meydana gelmiştir ve bu değişimlerin gerekliliği kamu yönetiminin faaliyet alanını sınırlandırılarak faaliyetlerinin daha etkili, verimli hale getirilmesi temeline dayandırılmıştır (Ekşi, 2003: 491-494).

#### **1.2.3.1 Geleneksel Bürokratik Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar**

20. yüzyılda bürokrasi anlayışı, toplumlar için bir kaldıraç görevi üstlenmişti. Hatta ülkelerin gelişmişlik düzeyi, bürokratik örgütlenme düzeyi ölçülerek belirlenmekteydi. Bu süreçte bürokratik örgütlenmede bir takım sorunlar oluşmuş ve yeni anlayışlarla bürokratik örgütlenme değişim yaşamaya başlamıştır. Güler, yaşanan değişimi ve nedenini şu şekilde açıklamıştır:

Az gelişmiş ülkelerde idari reform, modern devletin bürokratik yapısını gerçekleştirmek anlamına gelen 'kalkınma idaresi' yaratmaya ve bu idareyle tüm toplumu kalkındırmaya yönelmiştir. Yirminci yüzyılın sonlarına doğru, hem gelişmiş hem az gelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır. Bu sürecin düşünsel araçlarıysa, büyük ölçüde örgüt-işletme kuramcıları tarafından geliştirilmiştir (Güler, 2005: 1).

Devletin/kamunun bürokrasi ile yapılanmasının yanında sanayi devrimiyle birlikte kitle üretimini öngören üretim birimleri, yönetilmesi zor büyüklüklere ulaştıkça özel kesim kuruluşları da bürokratik yapı ve işleyişi örnek almışlardır. Ancak bilgi ve teknolojinin gelişmesiyle yön bulan değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırmış, yaşayabilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997: 263).

Geleneksel yönetim anlayışının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarda meydana getirdiği değişimin gereklerini, vatandaşların taleplerini karşılamakta

yetersiz kalması ve bürokratik yapılanmanın olduğu örgütlerde verimsizlik, atalet, hantallık, kuralcılık, kırtasiyecilik gibi olumsuzluklar olması kamu yönetimini kötü yönetime sürüklemiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bu olumsuzlukları gidermede yetersiz kalmış, kötü ve verimsiz yönetim olarak algılanması nedeniyle de yeni yönetim anlayışının geliştirilmesi ihtiyacı duyulmuştur. Kamu örgütlerinde geleneksel bürokratik anlayıştan doğan katı hiyerarşik yapılanma, teknolojik ve iletişim sistemlerinin yetersizliği ve verimsiz kullanımı karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklıklara yol açmıştır. Kamu örgütlerinin bireysel ve toplumsal ihtiyaçları ve değişim gereklerini karşılayabilmeleri son derece güç hale gelmiştir (Saran, 2004: 114, 115).

Refah devleti anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte devletin değişen rolü ve artan görevleri, bürokrasinin etkinliğinin artmasına neden olmuştur. Böylece artan ve karmaşıklaşan işler daha fazla uzmanlık gerektirir olmuştur. Uzmanlığın öneminin artmasıyla bilgi ve beceri konusunda yetersiz kalan seçilmişler/siyasetçiler, bürokratlara daha fazla ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Bürokratlara böylesine ihtiyaç duyulması, bürokratların siyasetçiler üzerindeki etkisini arttırmıştır. Siyasetçilerin, atanmışlar üzerinde denetim kurmak istemeleri ve teknokratların, siyasetçilere karşı, bürokratik direnç göstermeleri geleneksel yönetim anlayışının önleyemediği sorunlardan birisi olmuştur (Kalağan, 2009: 40-43).

Kamu görevlileri açısından düşünülünce bürokraside bazı aksaklıkların olduğu görülmektedir. Kamu görevlileri, öncelikle kamu çıkarı ve kamu yararını göz önüne alarak, etkili, verimli, zamanında, yerinde, doğru ve tarafsız hizmet sunmak zorundadır. Ancak kamu görevlileri bu gibi ilkelere bağlı kalarak hizmet verirken ikilemlerle karşılaşabilmektedirler. Bu durum da kamu görevlilerinin etik dışı davranmasına sebep olabilmektedir. Bürokraside gayrişahsilik ilkesi ve yasal kuralların olması, kişisel girişimciliği ve sorumluluğu azaltmaktadır. Ayrıca gizlilik ilkesi de yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olmakta, vatandaşlar elde edemedikleri belge veya bilgiye ulaşabilmek için aracı ya da rüşvet yoluna başvurabilmektedirler. Tarafsızlık ilkesi gereği kamu görevlilerinin, siyasetçiler tarafından belirlenen kuralların uygulayıcısı olmaları; yani yönetim-siyaset ayrılığına rağmen, modern devlet gereği, siyasetçilerle bürokratların işbirliği içinde olmaları gerekmektedir. Ancak bu durum bazen siyasetin istekleri ile bürokrasinin gerekleri arasında bir ikilem oluşturmaktadır. Bütün bunlara ek olarak kamu görevlilerine verilen geniş takdir yetkisi de kamu görevlilerinin keyfi eylemlerine ve yozlaşmasına neden olmaktadır. Bu olumsuzlukların oluşmasındaki en büyük etken devletin görevlerindeki artış ve bürokrasinin büyümesi olarak gösterilebilmektedir (Çevikbaş, 2006: 270, 271).

Geleneksel kamu yönetimi ile özdeşleşmiş olan Weber'in bürokrasi modeli, uygulamada sanıldığı kadar rasyonel olarak işleyememiştir. Bürokrasinin, yapısal ve işlevsel özelliğinden kaynaklanan bazı olumsuzlukları vardır. Bunlar:

- Bürokratik yönetimde personelin, kurallara bağlılık, bürokratların değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etmesini sınırlandırmıştır.
- Bürokraside memur, örgütün bir parçasına uyan ve onun için kullanılan standart ve gayrişahsi bir varlık olduğu için işleyiş bireysel olarak müdahale edemez.
- Bürokraside, üstlerin astlara karşı davranışları ve işlemleri zaman zaman keyfi nitelik göstermektedir.
- Uygulamada, memurların kendi aralarında geliştirdikleri, tutum, davranış, anlayış ve gelenekler biçimsel yapının yerini almakta ya da onu altüst etmektedir.
- İşbölümüne dayalı uzmanlık resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirmektedir.
- Bürokratik örgütlenme otoritenin üstlerde oluşmasına imkân sağladığı için, orta ve alt kademelerin inisiyatif kullanmasına olanak sağlamamakta, bu durum da yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğin gelişmesine neden olmaktadır.
- Bürokrasi, rutinleşen bir görev ve işleyiş düzenine dayanır. Değişen şartlara ayak uyduramaması onu zamanla verimsizleştirir.
- Personel, etkinlik ve verimlilik için konulmuş kuralları kullanarak sorumluluktan kaçabilmektedir (Eryılmaz, 2015: 274, 275).

Dünya çapında meydana gelen bir takım değişiklikler geleneksel yönetimde de yeniliğe gidilmesini gerektirmiş ve geleneksel kamu yönetimi sorgulanarak yeni yapılanmaların tartışmaları başlamıştır. Köklü bir geçmişi olan geleneksel yaklaşımın tamamen ortadan kaldırılıp yerini yeni bir sistemin devralması gibi bir durum söz konusu olmamakla birlikte yönetimin adım adım değişen bir sürece girdiği kabul edilmektedir. Her ne kadar geleneksel kamu yönetimi hantal, esnek olmayan, girdi odaklı bir sistem olarak eleştirilse de, bazı temel unsurları hala varlığını sürdürmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 13).

### **1.2.3.2 Bilimsel ve Teknolojik Gelişmeler**

Her şeyin önceden belirlenmiş kurallar ve komuta zincirine göre uygulandığı geleneksel yönetim anlayışında, örgütler birer kapalı sistem olarak görüldüğü için bürokratik örgütler beklentileri yerine getirmekte ve değişime ayak uydurmakta zorlanmaktadır. Bu şekildeki bürokratik yapılanmalar çoğu zaman bilimsel ve teknolojik gelişmelerle karşı karşıya kalmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 68).

Bilgi toplumu, yeni teknolojilerin gelişimiyle bilgi sektörünün, üretiminin, sermayesinin ve nitelikli insan faktörünün önem kazandığı, eğitim sürekliliğinin ön plana çıktığı, iletişim teknolojileri, elektronik ticaret gibi yeni gelişmeler ile toplumu, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal açıdan sanayi toplumunun ötesine taşıyan bir gelişme aşaması olarak tanımlanabilmektedir (Aktan ve Tunç, 1998). Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreciyle birlikte, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen geleneksel yönetim anlayışı, değişen koşullar karşısında verimsiz ve etkisiz kalarak dönüşüme uğramıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 22).

Teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapıları, çalışma yöntemleri ve iş becerileri, personelin yönetimi ve hizmet sunma biçimleri üzerinde baskı oluşturduğu için devletin yeniden yapılandırılmasında etkileyici unsur olmuştur (Tutum, 2003: 476).

Teknolojinin getirmiş olduğu en önemli gelişmelerden biri sayılan internet kullanımı insanlar arasındaki veya insanlarla örgütler arasındaki ilişkilerin şeklini ve niteliğini değiştirmiş, zamana ve mekâna bağımlılığı ortadan kaldırmıştır. Bu durum, bireyin devletle olan ilişkilerini de açık bir şekilde etkilemiştir. Devletin klasik örgütlenme yapısı içinde ve bürokratik işleyiş kurallarına uyularak yapılması halinde günlerce zaman alabilecek işlemler, internetin kullanılmasıyla birlikte birkaç dakika içinde tamamlanabilme olanağına sahip hale gelmiştir. Bilginin depolanması, hızlı erişimi sebebiyle ve yazışmaların elektronik ortamda yapılabilmesi sayesinde hem zamandan tasarruf sağlanmış hem de kırtasiyecilik sorunu azalmıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi konusunda vatandaşlarla devlet arasında etkileşim, katılım ve paylaşım ortamı oluşturulmuştur (Saran, 2004: 33).

### **1.2.3.3 Küreselleşmenin Etkileri**

Politik, sosyal, kültürel ve ekonomik unsurların bir araya gelmesi ile ortaya çıkan küreselleşmede, dünyanın her yerindeki insanların birbirleriyle iletişimlerinin hızı ve kapsamını artıran teknolojik gelişmeler etken rol oynamıştır (Giddens, 2005: 52). Bağce'ye göre (1999: 99), “küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem farklılaştığı, hem öznellediği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran”; siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutları olan çok yönlü bir kavramdır. Çok boyutlu bir kavram oluşu tek bir tanımının yapılmasını zorlaştırmış ve alanına uygun olarak birçok tanıma sahip olmuştur. Bu yüzden küreselleşme kavramı, kullanılacağı alana göre sınırlandırılarak tanımlanabilmektedir. Bağce, OECD'nin (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) küreselleşme ile ilgili tanımından da bahsetmiştir. Bu, “ulus-aşırı şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal

sahneye girişi; bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı; çoğu ülkede de-regülasyon politikalarının benimsenmesi” şeklinde üç faktörlü bir tanımdır (Bağce, 1999: 9, 10).

Çok yönlü toplumsal, ekonomik, siyasal, teknolojik ve kültürel boyutları olan küreselleşme, tüm sistemleri, yapıları ve kurumları etkilediği gibi, kamu yönetimlerini de etkilemiş ve değişime zorlamıştır (Saran, 2004: 112). Küreselleşme süreci devlet, toplum ve birey ilişkilerinin yeniden tanımlanmasını gerekli kılmış; merkezi devletin gücü ve bürokratik yapılanma sorgulanmaya başlanmıştır. Refah devleti uygulamalarındaki başarısızlıklar ile birlikte gelen krizler devletin görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanmasına yol açmıştır (Aktel, 2001: 199).

Teknolojik gelişmelerin de beraberinde getirdiği küreselleşme ile bir takım kamu örgütleri işlevsiz hale gelmektedir. Bunun nedeni ise ulus devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesi olarak gösterilmektedir. Kamu yönetimi kurallar ve örgütler yönünden küçülerek etkisini yitirmekte ve devletin etki alanı daraltılmaktadır. Kamu yönetimi ile özel sektör arasındaki keskin farklar ortadan kalkmakta ve bunları birbirine yaklaştıran yeni anlayışlar ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerinin karşılıklı etkileşimi sorucu Weberyen bürokratik yönetimin uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, rasyonellik, katı kurallar gibi ilkelerinin zayıflatıldığı; böylece daha etkin bir yönetimin olduğu söylenebilmektedir. Etkin hale gelen yönetimin yanında ulus devletinin yetkilerinin bir kısmı uluslararası örgütlere, yerel yönetimlere ve sivil topluma verilmeye başlamış; yerel yönetimler ve sivil toplumun yetki alanı genişlemiştir (Demirel, 2006: 112).

Küreselleşme süreci “demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması” gibi değerlere evrensellik kazandırmış; ulus devlet de “demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verebilirlik” gibi ilkelerin baskısı altında yeniden oluşmaya başlamıştır (Köse, 2003: 3).

#### **1.2.3.4 Refah Devleti Anlayışında Yaşanan Değişim**

Kamu yönetimi disiplini 20. yüzyılda, esas olarak siyaset kuramı ve kapitalist işletme olgusuna yönelik örgüt kuramı ile yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. 20. yüzyıl içinde kapitalizmin evrensel dönüşümünün ürünlerinden biri olan “refah devleti”, 1920’li yıllarda kapitalizmin yaşadığı bunalımdan çıkış yolu olarak yeniden yapılanma sürecinde evrensel bir geçerlilik kazanmıştır. 1929 bunalımını aşmak için devlet eli ile “toplam talep yönetiminin” gerçekleştirilmesi gereğine dayanan Keynesçi çözümleme, aynı zamanda tam istihdam düzeyini sağlamaya yönelik olarak devletin düzenleyici, tüketici ya da üretici olarak

ekonomiye kapsamlı bir şekilde müdahale etmesi şeklinde tanımlanan bir çözüm yolu olarak sunulmuştur (Şaylan, 2012: 616, 617). Refah devleti anlayışı esas olarak, sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif bir şekilde müdahale etmesini öngördüğü için müdahaleci, düzenleyici ve girişimci devlet anlayışı olarak tanımlanabilmektedir. 1929 yılına gelinceye kadar “kendi kendini düzenleyebilen” piyasa anlayışı hâkim olmuş, ancak ABD bunalımı sonrası, devlet kamusal alana, ekonomiye müdahale eden, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir refah devletine dönüşmeye başlamıştır. Refah anlayışıyla birlikte devletin artan yükümlülüğü onu hantallık, verimsizlik ve kırtasiyecilik gibi suçlamalarla karşı karşıya getirmiştir (Eryılmaz, 2015: 44; Alp, 2009: 267; Kalağan, 2009: 51).

Refah devletinin önem kazanmaya başladığı 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası yaşanan II. Dünya Savaşı Batılı ülkelerin ekonomik durumunun kötüleşmesine neden olmuş; zaten uygulanmaya başlanan refah devleti politikalarına savaştan sonra da ihtiyaç duyulmuştur. Savaş nedeniyle yakınlarını kaybeden, yokluk içine düşen halkın korunmaya ve ekonomik desteğe olan ihtiyaçları devletin müdahalesini gerektirmiştir (Çevik, 2012: 35).

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz, kamu harcamaları üzerinde ve küresel ekonomide olumsuz etkiler meydana getirmiş ve bu nedenle hükümetler köklü önlemler almak durumunda kalmıştır. Refah devleti uygulamaları eleştirilmeye, sorgulanmaya başlanmış ve yeniden yapılanma düşünceleri gündeme gelmiştir. Bu noktada, devletin ekonomik alandan çekilmesi, sosyal hayatta ve kamu hizmetlerinde minimum şekilde faaliyet göstermesi tartışılmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2015: 49). Ulusal gelir içinde artan sosyal harcamalara rağmen, yoksulluk, işsizlik, güvencesizlik, eşitsizlik sorunlarının aşılamadığı, hantal bir kamu bürokrasisine neden olduğu noktasında tartışmalar yoğunlaşmıştır (Alp, 2009: 269). 1970’lerde yaşanan petrol krizinin yarattığı olumsuz durumlar neo-liberal politikalarla önlenmeye çalışılmış ve yeni sağın geliştirdiği “minimal-girişimci devlet” yaklaşımıyla refah devleti anlayışı fonksiyonunu yitirmiştir (Demirel, 2006: 109).

Kamu yönetiminin değişimine etki eden bir unsur da özel sektör yönetiminde yaşanan değişimdir. Rekabet unsuru, özel sektörün personel ve yönetim anlayışında değişim baskısı yapmış; böylece işletmeler otoritelerini desantralize etmiş, hiyerarşik yapılarını gevşetmiş, sonuç odaklı, yenilikçi ve niteliğe önem veren yapılar haline gelmiştir. Özel sektördeki bu değişimin uygulamalarının olumlu sonuçları kamu yönetimine olan eleştirileri arttırmış ve kamu yönetiminin değişimi için baskı unsuru haline gelmiştir. Özel sektörün uyguladığı kural ve yöntemler kamu yönetiminde de hayata geçirilmeye başlanmış, işletme ve yönetim anlayışı birbirine yaklaştırılmıştır. Bu durumu ifade eden terim işletmecilik, yani özel sektör



ilkelerinin kamu yönetiminde de etkin olması anlayışıdır. Yeni kamu yönetiminin gelişmesinde etken olan işletmecilik, yönetimin idareden, özel kesimin yönetiminin de kamu kesiminin yönetiminden üstün olduğu ve yönetimin evrensel olduğu varsayımlarını barındırmaktadır (Eryılmaz, 2015: 52).

Yönetimin dış etkenlerle sürekli karşılıklı etkileşim içinde olması onun sosyo kültürel, ekonomik ve siyasal yönlerden değerlendirilmesini gerekli kılmıştır (Eryılmaz, 2015: 82). Kamu yönetimi alanındaki değişime etki eden işletmecilik anlayışı, 20. yüzyılın ortalarından itibaren gelişim göstermeye başlamıştır. Teknolojik gelişmeler, insanların artan ihtiyaçları, yaşanan krizler işletme anlayışında değişimleri gerekli kılmıştır (Dinçer ve Fidan, 2015: 24). İşletme anlayışındaki değişim ile ortaya çıkan modern yönetim yaklaşımlarında, sistem yaklaşımının etkisi olduğu kabul edilmektedir. 1950'lerde gelişen sistem yaklaşımına göre, yönetim olgusunu anlamak için tek başına yönetsel yapıyı ya da insan davranışlarını incelemek yeterli değildir. Sistem, bir amaca ulaşmak için birbirleriyle ilişkili olan ve bir araya gelen öğelerin oluşturduğu bütündür. Yönetimi anlamanın en iyi yolu, yönetimi sistem ya da bütün olarak incelemektir (Eryılmaz, 2015: 82; Şenyapar, 2008: 17). Modern yönetim anlayışının gelişiminde durumsallık yaklaşımı da etkili olmuştur. Bu yaklaşıma göre, sistem yaklaşımının aksine her zaman ve her yerde geçerli bir yönetim ilkesi ve organizasyon yapısı yoktur. Organizasyon yapısı ve yönetim ilkeleri şartlara bağlı değişkenlerdir. Her durumda bir örgütün faaliyetlerini düzenleyecek tek bir yöntem yoktur. Örgüt yapısını ve ilkelerini iç ve dış etkenler belirlemektedir (Eryılmaz, 2015: 83).

### **1.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

20. yüzyılın sonlarında ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda yaşanan değişimler, refah devletinin krizi ile birlikte kamu yönetimi anlayışında değişimler meydana getirmiştir. Yeni sağ politikalarla devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünün yeniden tanımlandığı bir döneme girilmiş, geleneksel kamu yönetimi önemini kaybetmiş ve yeni yönetim arayışları başlamıştır. Asıl olarak devletin rolü sorgulanmış ve her alana müdahale eden devlet anlayışından minimal devlet anlayışına geçiş yaşanmıştır.

Sanayi döneminde toplumun ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamada yeterli olan Weberyen bürokratik örgütlenme ve refah devlet anlayışı sanayi dönemi sonrasında yerini, yeni liberal değerler ve düşünceler üzerine gelişen esnek örgütlenme ve yerelleşme odaklı, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin rolünün azaltılmasını amaçlayan, piyasa modeline uygun kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Mevcut ve yeni gelişen ihtiyaçlarla birlikte zayıflayan ve önemini yitiren değerlerin ve kurumların yerini, yeni anlayışla yükselen yeni

kurumlar ve değerler almaya başlamıştır. Böylece, sonuç odaklı, farklılıklara dayalı, esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşım devletin üstlendiği işlevleri “nasıl yapması” gerektiğini de ön plana çıkarmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ifade eden yönetişim kavramı gelişmeye başlamıştır (Kalağan, 2009: 61, 62).

1980’li yıllardan bu yana az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde gerçekleşmiş olan radikal değişimlerin yanı sıra gelişmiş kapitalist ülkelere başlayarak devletin yeniden yapılandırılması yönünde atılan adımlar, tartışmaları paradigma dönüşümlerine yöneltmiştir. Bu dönüşümlerin birincisi “yönetimsel açıdan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına, siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiş”, ikincisi ise “yeni kamu işletmeciliği paradigmasından yönetişim paradigmasına geçiş” olarak sınıflandırılabilir. Bu anlamda neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü değişimlerin başlamasına neden olmuştur. Bu kuramsal değişimler uygulamalarla somutluk kazanmıştır. Bu süreçte yeni kamu yönetimi ve yönetişim kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması haline gelmiştir (Güzelsarı, 2004: 1). Bu süreçte geleneksel kamu yönetimi önemini kaybetmiş ve onun yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya yönelik olan bu dönüşümün amacı, aslında devletin görevlerini asli klasik fonksiyonlarına geri çekerek daha etkili, verimli ve vatandaş katılımlı bir yönetim anlayışı geliştirmektir (Eryılmaz, 2015: 44).

Geleneksel kamu yönetimi “geniş ölçekli, hiyerarşik örgütlenmiş bürokrasi” olarak tanımlanırken, yeni kamu yönetimi “adem-i merkeziyetçi, yetki devri, rekabet, tercih imkânı, müşteri merkezlik ve esneklik” gibi kavramlarla tanımlanmaktadır. Esasen 3E olarak formüle edilen verimlilik (efficiency), etkililik (effectiveness) ve ekonomiklik (economy) ilkelerini barındıran yeni kamu yönetimi (Bayraktar, 2012: 598), geleneksel kamu yönetiminden tamamen kopuş anlamına gelmemekte, yeni kamu yönetimi olarak anılan yenilik, neoliberal küreselleşme sürecinde devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir. Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışına doğru oluşan eğilim, kamu yönetiminin işletme yönetimi kurallarına göre yönetilmesine; yapısal temellerinin ekonomik bir çerçevede yeniden düzenlenmesine neden olmuştur (Güzelsarı, 2004: 3).

### 1.3.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi

1980’li yılların sonlarına doğru geleneksel kamu yönetimine yöneltilen eleştirilerin, teknolojik gelişmelerin ve küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “işletmecilik”, “yeni kamu işletmeciliği”, “girişimci idare” gibi kavramlar ile ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2015: 48).

1929 bunalımından sonra etkinlik alanı genişleyen refah devleti, 1970’li yıllarda meydana gelen krizden dolayı eleştirilmiş ve devletin asli görevlerine geri çekilmesi gerekliliği savunulmuştur. Bu dönemde Keynesçi refah devletini hedef alan yeni sağ fikirleri ortaya çıkmıştır. 1970’lerin sonunda İngiltere’de Thatcher ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Reagan, devleti küçültmeye ve yeniden yapılandırmaya odaklanan yeni sağ fikirlerin savunucusu ve öncüsü olarak kabul edilmişler; yeni sağ partilerin liderleri olarak iktidara gelmişlerdir. Devletin faaliyet alanının daraltılması, ekonomiye müdahalesinin azaltılması gibi nedenlerle devletin işleyişinde radikal bir değişim başlatmışlardır. Böylece yeni sağ politikalar refah devletinin yerini almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2015: 49). 1970’li yıllardaki krize cevap niteliğinde olan yeni sağ politikalar başlangıçta, ABD ve İngiltere’de etki yaratmış; daha sonra Yeni Zelanda ve Avusturalya gibi krizden ilk etkilenen ülkelerde uygulanmıştır (Güzelsarı, 2004: 4).

Yaşanan krizi aşmak için açık bütçe ve borçlanma politikaları uygulanmış, vergilere sınırlamalar getirilmiştir. Bu dönemde refah devleti kurum ve politikaları itibardan düşmüş, piyasa ekonomisine dayalı liberal ekonomi politikaları olumlu gelişmeler sonucunda önem kazanmıştır. Bu anlamda liberal ekonomi politikaları devletin küçültülmesi, kamusal mal ve hizmet üretiminde piyasa kurallarının etkisi, özelleştirme, yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların azaltılması veya kesilmesi, sosyal fonların sınırlandırılması şeklinde görülmüştür (Günel, 2010: 16). Gelişen ihtiyaçlara göre devletin faaliyet alanında yapılan değişiklikler ya da uygulanan politikalar devlet reformu adı altında toplanmaktadır. Devlet reformu tanımının içinde, idareyi iyileştirmek, bürokrasiyi azaltmak, serbest pazar ilkelerini uygulamak, kamunun borçlarını azaltmak, milli tasarrufu artırmak, mali reform ve özelleştirme yapmak, sivil toplumu teşvik ederek yönetime dâhil etmek ve hükümetin yönetim kapasitesini artırmak gibi yönetişim reformları da yer edinmiştir (Ateş, 2001: 47).

Yeni sağ fikirler, savaş sonrası ekonomik bunalımın, 1970’lerin başında yüksek enflasyon, artan işsizlik ve durgunluk ile sona ermesi, refah devletinin krizi gibi çeşitli ve aynı zamanda birbiri ile bağlantılı tarihsel etkenlerin ürünüdür. Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışında düşünsel arka planı olarak gösterilebilen yeni sağ, vergilerin düşürülmesi, televizyon ve filmlerde daha fazla sansür uygulanması, göç karşıtı kampanyaların yapılması,

göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmesi, devletin ekonomideki faaliyetinin azaltılması gibi birçok politikayı içerisinde barındıran, oldukça geniş bir terimdir. Asıl olarak birbirine karşıt iki ideolojinin (liberal yeni sağ ve muhafazakâr yeni sağ) birleşmesidir. Bunlar; klasik liberal ekonominin büyük devlet eleştirisi ve muhafazakârlık kapsamındaki düzen, otorite ve disiplin savunusudur (Heywood, 2013: 103).

Neo-liberalizm, liberalizmin yeniden önem kazanması, minimal devletin yeniden ifade edilmesi anlamına gelen; devletçiliğe ve planlı ekonomiye karşı çıkan anlayıştır. Bu düşünce “Özel iyi, kamu kötü şeklinde özetlenir” (Heywood, 2013: 104). Yeni sağ, liberalizm ile çatışan bir anlayış olmasına rağmen muhafazakârlığı da bünyesinde bulundurmaktadır. Muhafazakârlık, güçlü devlet, disiplinli toplum, toplumsal otorite, hiyerarşi, itaat gibi değerlerden oluşmaktadır. Muhafazakârlarla liberallerin kesiştiği nokta kapitalizmi kabul etmeleri ve sosyal refah devletini eleştirmeleri olmuştur. Muhafazakârlar eşitsizliği doğal bir olgu olarak kabul etmiş, toplumun sosyal hiyerarşisini bozacak düzenlemelere karşı çıkmışlardır. Eşitliğin sağlanması uğruna pek çok geleneksel kurumun (aile gibi) toplumsal yeri ve öneminin yok edildiğini, devletin bu kurumların yerini alarak onları körelttiğini vurgulamışlardır. Kısaca liberalizm ve muhafazakârlık kesiştiği noktalarda birbirlerine destek vermiş ve liberal politikaların meşrulaştırılması için çaba sarf etmişlerdir (Aksoy, 1995: 163, 164).

Yeni sağ akımının gelişmesinde etkili olan bir başka unsur da kamu tercihi kuramı/kamusal seçim kuramıdır. Kamu tercihi teorisyenleri, devlet, hükümet ve kamu kuruluşlarının aralarındaki ilişkileri ekonomik açıdan incelemiş; onların toplumun iyiliğini maksimize etme çabasında olmadığını, siyasetçilerin oylarını artırmak için yarış içine girerek kamu kaynaklarını kendi amaçları için kullandıklarını, bürokratların da saygınlık, statü ve maaş gibi faydalar için büroalarını ve kurum bütçelerini büyötmeye çalıştıklarını vurgulamışlardır. Oylarını artırmak isteyen siyasetçinin verdiği vaatler, seçmenlerin daha fazla kamu hizmeti talebi, bürokratların bütçeyi büyötmek istemesi, siyasetçilerin çıkar ve seçmenlerin fayda sağlamak istemesi birbiri ile örtüşen durumlardır. Bu fayda-çıkâr ilişkisi birey tarafında rasyonel bir davranış biçimi olarak düşünölse de bu durum kamu hizmetleri alanında, bürokraside genişlemelere ve böylece kaynak israfına, bütçe açıklarına ve verimsizliğe neden olmuştur. Kamu tercihi teorisyenleri bu duruma çözüm olarak siyasal iktidarın yetkilerinin sınırlandırılmasını, devletin küçöltölerek serbest piyasaya dönölmesini hedef göstermişlerdir (Eryılmaz, 2015: 51).

Klasik kamu yönetiminden kaynaklanan sorunların aşılabilmesi ve memnuniyetsizliğin giderilmesi amacıyla yeni kamu yönetimine doğru bir yönelim söz

konusudur. Bu yönelimin nedenlerini 1970’li yıllardaki krizi aşmada kamu yönetimine öncülük etmesi, kamu hizmetlerinin daha verimli ve ucuz hale getirilmesi, işletme yönetimi ile kamu hizmetini yerine getiren devletin değişime ayak uydurarak özelleştirme gibi akımlar karşısında var olması, ayrıca üstlendiği görevleri daha hızlı, etkili ve ekonomik şekilde yerine getirebilmesi sayılabilmektedir. Yeni kamu yönetimi önceden belirlenmiş bir teori olmadığı için uygulamalar yönünde birçok tanıma sahip olmuştur. Yeni kamu yönetiminin sahip olduğu tanımlardan biri OECD tarafından yapılmıştır. OECD’ye göre, Yeni Kamu Yönetimi, “daha adem-i merkezîyetçi bir kamu sektöründe performansa yönelmiş bir kültür geliştirmeyi amaç edinen yeni bir kamu yönetimi paradigmasıdır”. Bu paradigmanın özellikleri; sonuç odaklılık, hizmetin vatandaşa en yakın yerden sunulması ve onunla irtibat halinde olunması, hizmet sunumunda ekonomiklik amacıyla alternatifler aranması, verimlilik amacıyla performans kriterleri belirlenmesi ve kamu yönetiminde rekabet ortamı yaratılması olarak sıralanabilmektedir (Ateş, 2001: 51).

### 1.3.2 Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

Eryılmaz, yeni kamu yönetiminin temel özelliklerini, hükümetlerin yaptıkları reformları, beslediği teorik kaynakları, bunları yorumlayanların katkılarını dikkate alarak dört grupta toplayarak incelemenin mümkün olduğunu belirtmiştir. Bunlar;

- Yeni kamu yönetimi anlayışı Weber’in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni haline geldiği için karşı çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, kamunun örgüt yapısı büyük ölçekli değil, en uygun büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkezîyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir.
- Minimal devlet anlayışı savunulmuştur. Devletin faaliyet alanının asgari düzeyde tutulmasını ve üretimde piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı önermektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devlete, topluma sunması gereken kamu hizmetleri konusunda garantörlük; toplumsal meseleleri çözme konusunda kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları arasında katalizörlük görevi verir.
- Kamu yönetimi, sadece siyasi liderliğe değil, halka karşı da sorumlu olmalıdır. Yöneticiye geniş yönetme yetkisi verilerek (yönetmelik) yönetimde, daha hızlı karar alabilmeyi, değişen koşullara uyum sağlayabilmeyi, vatandaşların taleplerine duyarlı olmayı, kaynakları etkin ve verimli kullanmayı

amaçlamaktadır. Karar alma süreçlerine toplumun ve ilgili aktörlerin katılımı sağlanmalıdır.

- Yeni kamu yönetimi, piyasa yönelimlidir. Bu anlayış, işletme yönetiminin ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceğini savunur (Eryılmaz, 2015: 53-57).

Yeni kamu yönetimi, bürokrasiyi küçültmeyi, serbest piyasa ilkelerinin kamu yönetimine uygulanmasını, işleyişi ağırlıklı olarak piyasa dinamiklerine bırakmayı, bireyleri yetkilendirmeyi ve sonuç odaklı olmayı ilke edinmektedir. Bu anlayış, bürokrasi temelli rasyonellik yerine, piyasa odaklı rasyonellik anlayışını ikame etmeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 2002: 237).

**Tablo 1.1 Geleneksel Yönetim Anlayışı ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması**

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
YAPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Katı örgüt yapısı</li> <li>• Merkeziyetçi</li> <li>• Katı hiyerarşi</li> <li>• Geniş merkez</li> <li>• Hizmet devleti</li> <li>• Büyük ölçekli yapı</li> <li>• Bürokrasi yönelimli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esnek örgüt yapısı</li> <li>• Adem-i merkeziyetçi</li> <li>• Yumuşak hiyerarşi</li> <li>• Dar merkez- geniş çevre</li> <li>• Minimal devlet</li> <li>• Küçük ölçekli yapı</li> <li>• Piyasa yönelimli</li> </ul>
ROLLER, İLKELER, POLİTİKALAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yönetim</li> <li>• Örgüt merkezli</li> <li>• Kurallara bağlı yakından kontrol</li> <li>• Sevk ve idare</li> <li>• Sabit ücret</li> <li>• Bürokrat tipi yönetici</li> <li>• Az yetkili yönetici</li> <li>• Gizlilik</li> <li>• Hizmetlerde nicelik</li> <li>• Üst yöneticiye bağlı değerlendirme</li> <li>• Kapalı enformasyon kanalları</li> <li>• Yetkiyi toplayan</li> <li>• Risk almakta isteksiz</li> <li>• Kuralcı ve kırtasiyecici</li> <li>• Girdi ve süreç odaklı</li> <li>• Birey yönelimli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İşletme</li> <li>• Müşteri-vatandaş merkezli</li> <li>• Performans hedefli denetim</li> <li>• Yönetişim</li> <li>• Performansa bağlı ücret</li> <li>• Girişimci yönetici</li> <li>• Şeffaflık</li> <li>• Hizmetlerde kalite</li> <li>• Çok yönlü değerlendirme</li> <li>• Açık enformasyon kanalları</li> <li>• Yetkiyi paylaşan</li> <li>• Risk almakta istekli</li> <li>• Vizyon sahibi ve esnek</li> <li>• Çıktı ve sonuç odaklı</li> <li>• Ekip yönelimli</li> </ul>

**Kaynak:** Eryılmaz, 2015: 58

Günümüzde özel şirket ve kamu kurumlarının çoğu geleneksel yönetim anlayışından – geleneksel yönetim ilkelerini tamamen terk etmemekle birlikte- yeni yönetim anlayışına geçiş aşamasının bir yerinde bulunmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde geleneksel

yönetim ilkeleri daha yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Asıl olarak değişik örgüt yapılarında ve uygulamalarında her iki modelin de farklı biçimlerine rastlanabilmektedir (Eryılmaz, 2002: 238).

#### **1.4 Yönetişim Anlayışı**

1970'lerden itibaren yaygınlaşmaya başlayan neo-liberal politikalar, gelişmekte olan ülkelerde istikrar ve yapısal uyum politikaları olarak uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu uygulamalar, 1990'lı yıllarda yükselen borçlar, ekonomik kriz, işsizlik, yoksulluk, gelir adaletsizliği gibi olumsuz etkiler göstermeye başlamıştır. Yaşanan mali krizler neo-liberal politikaların başarısızlığını göstermiş; bu nedenle Dünya Bankası, bu politikaları, insanın toplumsal yönüne vurgu yaparak değiştirmiş ve neo-liberal politikalar minimal devlet vurgusunu "piyasa dostu devlet" ve "yönetişim" söylemlerine yöneltmiştir (Çulha Zabcı, 2002: 156; Güzelsarı, 2004: 9).

Yönetim kavramından türetilen ve gelişim süreci içinde bu kavramın karşıtı olarak kullanımı popülerleşen yönetişim, yeni bir yönetme tarzı anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen karşılıklı yönetme işlevi olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki etkileşimi kavramlaştırmak için kullanılmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışı, yönetim sürecinin sadece devlet tarafından değil özel sektör ve sivil toplum tarafından da yürütülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır (Güzelsarı, 2004: 12).

##### **1.4.1 Yönetişim Kavramı**

Küresel değişim dinamiklerinin getirdiği yeni talep ve beklentilerin kamu gücüne eşit bir aktör olarak devletin karşısına çıkardığı bilgi ve iletişim çağında kamu yönetimi, kamunun (örgüt değil toplum anlamında) yönetilmesinden kamunun yönetmesi anlayışına doğru bir değişim sürecinde kendisine yeni bir kavramsal çerçeve çizmiştir. 1970'li yılların sonuna doğru kamu yönetiminin ağır işleyen, hantal, verimsiz, etkisiz, kaynak tüketen bürokratik mekanizmalar olarak eleştirilmesine neden olan refah devleti anlayışı ile birlikte devletin faaliyet alanının ve işlevlerinin daraltılması yönünde çözüm arayışları gündeme gelmiş ve bu yeni çözüm arayışları sonucunda yeni yönetim anlayışları ortaya çıkmıştır. Bu durum, kamu yönetiminin, özel sektörün ve serbest piyasa düzeninin katılımcılık, girişimcilik, rekabetçilik, verimlilik ve kalite ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması gereğinin bir sonucudur. Küreselleşme sürecinde yaşanan bu değişimlerin baskısıyla kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi, yönetişim, kamu işletmeciliği, toplam kalite yönetimi gibi teorik yaklaşımlar gelişmiştir (Saran, 2004: 21, 22).

Az gelişmiş ülkelerde, “kamu yönetimi reformu” şeklinde reform çalışmaları ile “düzenleyici devlet” olarak adlandırılan yeni bir devlet modeli inşa edilmeye çalışılmaktadır. Aslında piyasa-devlet ilişkilerini yeniden düzenleyen bu reform paketi, “piyasa toplumu” na geçişi; bu bağlamda devletin işlevlerini ve kamu örgütlenmelerini yeniden düzenlemeyi öngörmektedir. Bu reformlar paketi ile 1980’lerdeki minimal devlet yerine düzenleyici devlet anlayışı benimsenmiş; ayrıca devletin ekonomideki sınırlayıcı tavrı devam ettirilirken, piyasanın düzenleyici işlevine de ağırlık verilmiştir. Bu reformların bir diğer işlevi de yerelleştirme projesidir. Bu çalışma ile pek çok kamu hizmetinin yerel yönetimlerce verilmesi gündeme gelmiştir. Neoliberal yaklaşıma göre bu reformların amacı, devletin ekonomiye müdahalesini sınırlandırarak bürokrasinin hâkimiyetinin kırılması, sivil toplumun güçlendirilmesi ve böylece demokratikleşmenin sağlanmasıdır. Sivil toplum kuruluşlarını karar alma süreçlerinin aktörü olarak gören yönetim anlayışı ve yerleşmenin devreye girmesi, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi anlayışının gelişmesini sağlayacaktır. Yönetişimi katılımcı demokrasinin bir adımı olarak gören neoliberal yaklaşım, devletin tek başına olduğu yönetim anlayışından, karar alma süreçlerinde devlet, toplum ve özel sektörün birlikte yer aldığı çoğulcu ve katılımcı yönetim anlayışına geçilmesini öngörmektedir (Ataay, 2007: 46, 47).

1989’da Sovyetler Birliği’nin çökmesiyle birlikte yeni sağ anlayışı dünya çapında yeni bir düzenin inşasına yönelmiştir. ABD’nin öncülüğünde yol alan bu yeni düzen hızla inşa edilmiş ve yönetim biçimi konusunda “yönetişim” olarak adlandırılan bir kavram etrafında büyük bir uzlaşma gerçekleşmiştir (Bayramoğlu, 2014: 27). Yönetişim, bir anlamda yeni kamu yönetimi anlayışının bazı eksikliklerini gidermek için geliştirilmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş biçimi olarak tanımlanabilmektedir. Kamu yönetiminin verimli işlemesi için gerekli altyapının gelişmekte olan ülkelerde olmadığı göz önüne alınarak yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerine iyi işleyen bir piyasa ekonomisi ve demokratik idareyi içeren ilaveler yapılmıştır (Eryılmaz, 2015: 61).

Yönetişim kavramı açıklanırken “steering” (bir gemide dümen tutma) kavramına atıf yapılmaktadır. Bu durum devletin rolünün “devlet kürek çekmez, dümen tutar” şeklinde açıklanmasında açıkça görülmektedir. Bu açıklamayla devlete yol gösterici bir rol yüklenmektedir (Bayramoğlu, 2014: 32). Yani siyasi karar alma (dümen tutma) ile hizmet sunumu (kürek çekme) arasında bir ayrıma gidilerek, devletin hizmet sunumu ile ilgili işlevlerini özel sektöre devretmesi önerilmektedir (Güzelsarı, 2004: 10). Yönetişim çok aktörlü bir sistem ile birlikte işlerin devlet tarafından yapılmasından, devlet tarafından yönlendirilmesi (steering) anlayışına yönelmeyi içermektedir (Tekeli, 1999: 249). Esasen



yönetişim kelimesinin kökleri Ortaçağ Avrupası'na kadar uzanmakta olup eski İngilizce ve Fransızca'da "hükümet" ya da "egemenlik" anlamında kullanılmaktadır. Günümüzde bu kelimeye yeniden içerik kazandırılmış, "yönetme tarzı", "toplumsal eşgüdümleme tarzı" gibi anlamlarda kullanılmaya başlanmıştır. Yönetişimin bir diğer anlamı "hükümet olmadan yönetme"dir. Bu anlamıyla, bürokrasideki hiyerarşi yerine eşitlerarası ilişki, yöneten-yönetilen ayrımı yerine de birlikte yönetme ilkesi ön plana çıkarılmıştır (Bayramoğlu, 2014: 32, 33).

1989'da Dünya Bankası'nın "Aşağı Sahra Afrikası: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)" adlı raporunda gündeme gelen yönetim kavramı (Bayramoğlu, 2014: 40), yönetimde merkezi gücün tek aktörlü ve tepeden inmece değil, yönetim sisteminin bütünü oluşturarak parçaların ve yönetimin herhangi bir aşamasında rol alan aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşma ile yatay koordinasyona dayalı bir biçimde ortak katılımını anlatmaktadır (Saran, 2004: 22).

Birgül Ayman Güler, yönetim kavramına "Governance" terimine çeviri yoluyla bu anlamın atandığını belirtmiştir. Yönetişim terimi esasen İngilizce kökenlidir ve etimolojik kökünde "government" ile eş anlamlıdır. Kavram kimi zaman aşağıdan yukarıya örgütlenme aracı, devletin demokratikleşmesi anlamlarında kullanılırken, kavramın en yaygın anlamı "az gelişmiş ülkelerde 21. yüzyıl siyasal-yönetimsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılması" olarak ele alınmıştır. Güler, kavrama doğduğu dilde çeşitli anlamlar yüklendiğine, bazen "government" sözcüğü ile açıklanması güç olan konuların "Governance" ile açıklanmasının daha kolay ve meşru olduğuna değinmiştir. Güler'in, değindiği bir başka görüş de şu şekildedir:

...terim kimi zaman refah devletinin, kimi zaman kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek üzere kullanılırken, bazı kesimler tarafından da kamu-özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak amacıyla ya da yeni zamanların uluslararası ilişkilerini betimlemek üzere referans kavram olarak kullanılmaktadır (Güler, 2003: 94, 95).

Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan çok aktörlü ve bu aktörlerin birbiriyle etkileşimini ifade eden bir kavram olarak, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini geliştiren, adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışını benimseyen, devlete düzenleme rolünü yükleyen, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, sorumluluk dengesini devletten sivil topluma doğru kaydıran bir anlayıştır (Eryılmaz, 2015: 60; Tekeli, 1999: 248). Yönetişim son zamanlarda siyaset biliminde, kamu yönetiminde ve kalkınma yönetiminde kullanılan bir kavram haline gelmiş ve özellikle demokrasi, sivil toplum, halk katılımı, insan hakları, sosyal ve sürdürülebilir kalkınma gibi kavramlarla birlikte kullanılır olmuştur (Yıldırım, 2004: 193, 194).

Yönetişim yaklaşımında devlet ve toplum arasındaki ilişki eşitlerarası ve karşılıklı bağımlı bir ilişki olarak görüldüğünden devlet, negatif devlet anlayışından uzak ve devlet-toplum karşıtlığını reddeden bir yapıdadır. Yönetişim, devletin yönetilmesini sadece hükümetle sınırlı olarak görmez, hükümet dışı aktörlerin de eşit bir şekilde yönetime katılımına imkân sağlar (Bayramoğlu, 2014: 31). Öte yandan yönetim anlayışı, sosyal hizmetlerin sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmesi anlayışı ile “sivil topluma yetki devri”ni ortaya çıkarmıştır. Ancak bu kulağa hoş gelse de sivil toplumu güçlendirme anlayışı, gerçekte, halkı eşit olarak sahip oldukları siyasal alandaki haklarından mahrum bırakmaktadır. Ataay, yönetim anlayışını şu şekilde değerlendirmiştir:

...Yönetişim modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün, gerçekte, yurttaşların siyasal haklarını kısıtlamaktan başka bir sonucu olmamaktadır. Dolayısı ile, siyasal partilerin temsil krizini ve temsili demokrasinin meşruiyet krizini aşma iddiasıyla gündeme getirilen yönetim modelinin, sermayenin hegemonyasını yeniden üretmek dışında bir işlevi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu hegemonya projesinde STK'lara düşen de, siyasal partilerin ve parlamenter siyasetin sağlamakta yetersiz kaldığı ideolojik işlevi yerine getirerek, son derece tekeli ve teknokratik bir sistem olan neoliberalizme meşruiyet kazandırmaktan başka bir şey olmamaktadır (Ataay, 2008: 66, 67).

Yönetişim, işlerin tek yönlü kararlarla uygulanması yerine çok aktörlü bir yapıyla yerine getirilmesini öngören bir anlayıştır. Bu nedenle yönetim, bu aktörlerin kendi aralarında karşılıklı etkileşimi ve koordinasyonu ile sağlanabilecektir. Bu çok aktörlü sistem, ağ ilişkileri içinde temsil edilebilmektedir. Bu anlamda yönetim, farklı çıkarları olan ve bu çıkarları çatışabilen, belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirme değildir. Farklı aktörlerin etkileşimini barındıran bir süreç olarak yönetim, görev ve sorumlulukların ortaklık ve bölüşüm ile yerine getirilebileceği anlayışını ön plana çıkarmış ve toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakılmaya başlanmıştır (Tekeli, 1999: 250, 251).

1980'li yıllardan beri gelişim gösteren yönetim kavramı, bürokrasiyi de kendi etrafında şekillendirmeye başlamış; bu gelişim seyri içinde politikaların tanımlanmasında giderek artan bir şekilde kullanılmış ve kavramın küresel, ulusal, bölgesel ve yerel yönetim şeklinde coğrafi boyutta uygulamaları ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte kavram kullanıldığı alana göre farklı tanımlamalara sahip olmuştur. Ancak yönetim ortaya çıkışı ve farklı alanlarda kullanımı itibarıyla anlamlarında çeşitlilik olsa da coğrafi boyuttaki tanımları önemli benzerlikler göstermektedir (Krahmann, 2003: 323).

Küreselleşme sürecinde, iktidar ilişkilerinde yaşanan değişim, karar alma sürecinde yönetişimin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu süreçte ulus devletlerin tek başına üstesinden gelemeyeceği sorunların (küresel ısınma, çevre kirliliği, kalkınma vb. ) tespitinde ve çözümünde devletlerin, çok uluslu şirketlerin ve uluslararası nitelikteki sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareket etmesi gerektiği ve küresel bir otoritenin oluşturulması

gerektiği düşüncesi küresel yönetişimin oluşmasına neden olmuştur (Akbeý ve Saraç, 2005: 229). Dünya Bankası'nın, yönetişimi, krizden çıkışın yolu olarak belirleyip, az gelişmiş ülkeleri yapısal uyum projeleri ve kredileriyle kendine bağımlı hale getirmesi küresel yönetişime örnek verilebilmektedir. Aynı zamanda Birleşmiş Milletler'in Rio Zirvesi sonucu oluşturduğu Yerel Gündem 21'in bunu kabul eden tüm ülkelerde uygulanması gereği de hem küresel yönetişime hem de yerel yönetişime örnek olarak gösterilebilmektedir.

Yönetişimin mekânsal boyuttaki bir başka türü olan ulusal yönetim, ulusal politika yapımı sürecinde 1980'lerden beri ayrı bir kavram olarak kullanılmaktadır. Özellikle, kamu hizmetlerinin sağlanmasında, karar alma sürecinde devlet dışı aktörlerin de yönetime katılması, ekonomik ve sosyal düzenlemelerin sağlanması yönetişime ulusal düzeyde anlam kazandırmıştır (Krahmann, 2003: 326). Kamu yönetişimi olarak da adlandırılan bu yönetim türü esasında genel anlamda kullanılan yönetişimdir. Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar da ulusal düzeyde yönetişime örnek olarak gösterilmektedir (Güler, 2013: 323). Ulusal düzeyde devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğinde etkin, verimli, şeffaf ve katılımcı yönetimi sağlamak amacıyla kamu yönetiminde değişikliklere neden olan ulusal yönetim, hükümetlerin seçilmesi, takibi ve değiştirilmesi süreçlerine; hükümetlerin kamu siyaseti oluşturma ve uygulama kapasitelerine; yasama, yürütme ve yargı mercileri arasındaki etkileşime; toplumdaki aktörlerin birbirleriyle etkileşim halinde çıkarlarını ifade etme mekanizmalarına vurgu yapmaktadır (McCawley: 2005: 1).

Bölgesel yönetim, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları ile mücadele etmek ve dengeli kalkınmayı sağlamak amacıyla ortaya çıkan yeni arayışlardan biridir. Bu anlamda bölgesel yönetim, merkezi yönetimin müdahalesine dayanan yukarıdan aşağıya örgütlenen bir yapı yerine, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası unsurların birlikteliğiyle gerçekleştirilebilecek bir yönetim anlayışıdır (Tutar ve Demiral, 2007: 65). Bölgesel yönetişime örnek olarak gösterilebilen ve aşağıdan yukarıya bir kalkınma anlayışı olarak tanımlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın, bölgeye özgü politikalarla, bölgenin gelişmişlik seviyesini arttıracak ve kalkınmasını sağlayacak gerekçesiyle yönetim ortamı oluşturacağı düşünülmektedir (Özer, 2008: 404). Ancak bu anlayışta esas olarak yerel-bölgesel kalkınmanın devlet politikalarıyla değil özel sektörün girişimiyle sağlanması hedefi yer almaktadır. Devlet, yönetişimin diğer türlerinde olduğu gibi burada da sadece düzenleyici, destekleyici rolünü sürdürmektedir (Ataay, 2005: 51).

### 1.4.2 Yerel Yönetişim

Kamu yönetiminde yaşanan değişim, tek aktörlü yönetimden çok aktörlü esnek, ademi merkezietçi, hesap verebilir, etkin ve halka yakın olarak nitelendirilen yönetim anlayışını mekânsal boyutta küresel, ulusal, bölgesel ve yerel yönetim olarak sınıflandırmıştır. Aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir yönetim anlayışıyla halka yakın yönetimler geliştirilmiş ve yerel düzeyde kamunun, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün karar almada ve uygulamada etken unsurlar olması öngörülmüştür.

Yerel düzeyde katılımcılığın güçlendirilmesi amacını taşıyan yerel yönetim ile demokratikleşme, desantralizasyon, yerel düzeyde hizmetlere ulaşım, yerel yönetim faaliyetlerine katılım ve kentlerin sürdürülebilir gelişimini sağlamak amaçlanmıştır (Palabıyık, 2004: 70). Yönetişim sürecinin yerel idarelerle karşılıklı etkileşimi olarak da tanımlanan yerel yönetim kentsel yönetim ile aynı anlamda kullanılmış ve yerel yönetişimin üç özelliğine vurgu yapılmıştır. Öncelikle, yerel yönetişimde yerel yönetimler mahalle düzeyinden başlayarak bölgesel, ulusal ve uluslararası alanda yönetim olanaklarını barındıran aktörlerle işbirliği arayışındadır. İkinci olarak, yerel yönetim kararların alınması ve uygulanması noktasında özel ve kamusal çıkarların kaynaştırılmasını, etkililiği ve verimliliği esas almaktadır. Son olarak, bu etkinliğin ve verimliliğin başarılmasında yeni ve daha iyi yolların bulunması gerekmektedir (Palabıyık, 2004: 74).

Yerel yönetim yerel yönetimden farklı olarak, yerel düzeydeki faaliyetlerin ortaklaşa düzenlenmesi ve yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin rollerini içerdiği gibi onun ötesine geçerek, topluluk organizasyonlarını, farklı sektörleri ve hatta komşuluk ilişkilerini de doğrudan ya da dolaylı olarak kapsamaktadır. Yerel yönetişimin, yerel hizmetleri sunmanın yanında orada yaşayanların özgürlüğünü korumak, demokratik katılımını sağlamak, yerel kalkınmayı ve çevresel sürdürülebilirliği sağlamak gibi amaçları da vardır. Etkili, hesap verebilir, sorumlu ilkeler ile yönetişime olduğu gibi yerel yönetişime de bir çerçeve çizilebilmektedir (Shah ve Shah, 2006: 1, 2).

Bovaird ve Löffler, geleneksel yerel yönetim ve yerel yönetim anlayışlarını karşılaştırmalı olarak ele aldığı “Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance” adlı makalesinde, yerel yönetişimin örgütsel yapıda, kaynak kullanımında, strateji belirlenmesinde, performans ölçümünde vb. getirdiği bir takım değişiklikleri değerlendirmiştir. Bunlar, örgüt departmanları arasındaki uyumu sağlamak yerine, sivil toplum, özel sektör ve kamu yönetimi arasındaki ortaklığı ve uyumu geliştirmek; vatandaşların ihtiyaçlarına odaklanmak yerine toplumun diğer aktörlerini de yönetim konusunda aktifleştirmek; personelin yeteneklerini kullanarak örgütü geliştirmesine

izin vermek; yerel bütçenin toplumun aktörlerini dâhil ederek oluşturulmasını sağlamak, şeffaf, hesap verebilir ve sorumlu bir yerel yönetim yaratmak şeklinde gösterilen değişimler yerel yönetişimin uygulamaları olarak ele alınmıştır (Bovaird ve Löffler, 2002: 21-23). Kısaca yerel yönetişim, “yerel demokrasinin sağlanması, hizmet kalitesinin gerçekleştirilmesi ve yerel sorunların çözümünde yerel ölçekte bilgi ve kapasitenin kullanımı” olarak özetlenebilmektedir (Palabıyık, 2004: 74).

“Yerel aktörlerin ortaklık ilişkisi içinde yapabilir kılınmasını gerektiren” (Bıçkı ve Sobacı, 2011: 222) yerel yönetişimin temelinde Fordizm’den post-Fordizm’e geçişin etkileri olduğu düşünülmektedir. 1930’lu yıllarda uygulanmaya başlayan, refah devletinin bir modeli olan Fordist sistem 1970’lerin sonunda terk edilerek post-Fordist sisteme geçiş yaşanmıştır. Bu anlamda post-Fordist sistem Fordist sistemin aksine, “özel müşteri kitlelerinin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, değişen piyasa taleplerine yönelik yeni teknolojileri ve vasıflı işgücünü kullanan, esnek üretime dayalı” bir sistem olmasının yanı sıra “denetimi merkezden uzaklaştıran, işçileri yetkili kılan” bir yönetimdir. Bu sistemde işçi ve işveren arasında sağlanan uzlaşma, yerel yöneticiler ve temsil edilen yerel aktörler arasında da sağlanmaktadır. Bu nedenle pos-Fordist sisteme geçiş ile yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş arasında önemli bir bağ olduğu görülmektedir. Post-Fordizmin hiyerarşik ve bürokratik örgütlenmelerden esnek ve yatay ilişkileri barındıran örgütlenmelere geçiş yine yerel yönetişim ile ilişkilendirilebilmektedir (Bıçkı ve Sobacı, 2011: 222-224).

Birleşmiş Milletler’in 1992 yılında düzenlediği Rio Konferansı’nın çıktılarında biri olan Gündem 21’in 28. kısmında “1996 yılına kadar her ülkede yerel otoriteler kendi yörelerindeki insanlarla, yerel kuruluşlarla ve özel sektörlerle görüşerek kendi bölgeleri için “Yerel Gündem 21” üzerinde anlaşma sağlayacakları” konusu üzerinde uzlaşmıştır. Yerel otoriteler arasında işbirliğinin sağlanmasını ve kentin diğer unsurlarının karar alma ve uygulamada aktif olmasını amaçlayan bu program esas olarak bir yerel yönetişim uygulamasıdır (Ökmen ve Görmez, 2009: 111). Bu anlamda Türkiye’deki Kent Konseyi ve daha öncesinde Kent Dayanışma ve Danışma Merkezleri, Kent Parlamentoları yerel yönetişime örnek uygulamalar olarak gösterilebilmektedir.

### **1.4.3 Yönetişimin Kuramsal Temelleri**

Yönetişim kavramı, çeşitli disiplinlerden beslenerek oluşmuştur. Yaklaşım en büyük destek ekonomi alanında “kurumcu iktisat yaklaşımı”dan, kamu yönetimi alanında 1980’li yılların egemen bakış açısı olan “yeni kamu işletmeciliği” akımından sağlanmaktadır. Yönetişim yaklaşımının diğer kuramsal kaynakları da, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik

Weberyen örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları ve uluslararası ilişkiler alanıdır. Kavram, oluşumundan sonra kuramsal destek bulduğu için beslendiği kaynaklar çok çeşitli olmuş ve böylece birçok tanıma sahip olmuştur (Güler, 2003: 96).

#### 1.4.3.1 Kurumcu İktisat

19. yüzyılın sonlarında Amerika’da doğmuş olan kurumcu iktisat, ekonomik durgunluk döneminde klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel bakış açısıyla gelişmiş bir iktisat okuludur. T. Veblen, J. Commons, V. Mitchell, C. Ayes tarafından geliştirilen kurumcu iktisat, neoklasik ve Marksist iktisadın<sup>1</sup> görüşlerine alternatif görüşler ortaya koyma çabasında olan iktisadi düşünce akımıdır. Kurumcu iktisatçılar, bireylerin isteklerinin, tercihlerinin ve seçimlerinin kurumların etkisinden bağımsız olarak ele alınamayacağını savunmaktadırlar. Bu anlamda iktisadi sistemlerin ve süreçlerin temelini kurumların oluşturduğunu savunarak klasik iktisat anlayışının terk edilmesini öngörmektedirler (Beşkaya ve Ursavaş, 2014: 2, 3; Güler, 2003: 96).

Kurumcu iktisatçılar, bireylerin isteklerinin ve tercihlerinin kurumlar tarafından belirlendiğini; bu nedenle inceleme konusunun kurumlar, iktisadi süreçler ve bunlar arasındaki ilişkiler üzerine olması gerektiğini savunmaktadırlar. Fiyat-piyasa mekanizmaları, neoklasik iktisatçıların ileri sürdüğü adil ve ideal bir toplum düzenini yaratamadığı için toplumsal uzlaşmayı sağlama görevini devlet üstlenmektedir. Neoklasik iktisatçılara göre doğası gereği serbest olan piyasa, kendi dışında bir etkenle kısıtlanmamalı ve yönlendirilmemelidir. Bu yüzden devlet piyasayı kısıtlayıcı, yönlendirici ve piyasaya müdahale eden bir etken olarak görülmekte ve devlet-piyasa ikilemi reddedilmektedir. Kurumcu iktisat yaklaşımına göre neoklasik iktisat anlayışının aksine piyasa doğal değil toplumsaldır; kaynak tahsisini yapan değil, kaynak tahsisini yapacak kurumları harekete geçiren bir kurumdur. Düzenin işleyişini kurum şekillendirir (Güler, 2003: 96, 97). Piyasa tamamen özgür olamayacağı için kurumcu iktisat devletin piyasaya müdahalesine olumlu yaklaşır ve ekonomik sistemin kontrolünde hem özel sektörü hem de kamu sektörünü gerekli görür (Beşkaya ve Ursavaş, 2014: 5).

Kurumcu iktisat, yeni kurumcu iktisat olarak ortaya çıkan alt kolu ile bu eleştirel tutumunu terk etmiştir. Rasyonel bireyi temel olarak kabul eden bu yeni kollar, kurumcu

<sup>1</sup> Neo-klasik iktisat, “bireysel girişimciliğin serbestleştirilmesini, mülkiyet haklarının güvence altına alınmasını, serbest ticaret uygulanmasını ve iktisadi kararların alınmasında serbest piyasanın hâkim olmasını” önermektedir. Neoklasik iktisat anlayışına göre, devlet serbest piyasanın işleme için gerekli altyapıyı oluşturmalı, ancak doğrudan iktisadi sürece müdahale etmemelidir (Yıldırım, 2011: 4). Marksist İktisat, bir toplumun gelişmesini üretim araçları ve tekniğinin belirleyeceği düşüncesini savunmuş ve kapitalist ekonomik düzeni eleştirmiştir (<http://www.canaktan.org/ekonomi/iktisat-okullari/anasayfa-iktisat-okullari.htm>, erişim tarihi: 26.05.2017).

iktisat ile neoliberal iktisat kuramlarını birleştirme çabası içine girmişlerdir. Yeni kurumcu iktisat, devlet-piyasa ortaklığı söylemi üzerinden devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamıştır (Güler, 2003: 97-99).

Yeni kurumcu iktisat, piyasaların serbest olmadıkları, devletle olduğu kadar çeşitli toplumsal kurumlarla da sınırlandıkları gerçeğine ve böylece piyasanın düzenlenmesinde devlet kurumlarının rolüne vurgu yaparlar. Çünkü yeni kurumcu iktisat savunucuları için, toplumsal işlemlerin yürütülmesinde kurallar koyulması ve yürütülmesi ekonomik gelişmenin vazgeçilmez bir unsurdur (Güzelsarı, 2004: 13; Güler, 2003: 98).

Yeni kurumcu iktisat yaklaşımı yönetişime devlet-ekonomi ilişkisi ve mülkiyet hakkı olmak üzere iki noktada etki etmiştir. Yeni kurumcu iktisat yaklaşımının devlet- ekonomi ilişkisindeki etkisine bakılacak olursa; devlet, toplumsal uzlaşmanın sağlandığı tek meşru araçtır. Yeni kurumcu iktisat, toplumsal sınıflar arası çatışan çıkarların uzlaşabileceği bir yer olarak devletin önemini savunarak, piyasa-devlet karşıtlığını reddetmektedir. Bu nedenle piyasa ve devletin birbirine bağlı olduğu ve piyasanın, sürekli değişen rekabet ortamında düzenlemeye ihtiyacı olduğu savunulur. Bu noktada devlet, piyasayı düzenleyici rolü olan bir unsurdur. Mülkiyet hakkı konusunda da devlete vurgu yapılmaktadır. Çünkü “mülkiyet hakkının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlülük devlete verilmektedir”. Devletin mülkiyet hakkının koruması amacıyla yaptırım gücüne sahip olduğu alanlarda işlem maliyeti düşmekte ve piyasa daha etkin olmaktadır. Yönetişim açısından bakıldığında bunun amacı, devlet-özel sektör-sivil toplum arasındaki işbirliğinin sağlanabilmesi ve bunun rasyonel olabilmesidir. Kısaca, özelleştirme, regülasyon, de-regülasyon ve rekabet politikaları yönetişimin bu konudaki uygulama şekillerine örnek gösterilebilir.(Bayramoğlu, 2014: 122-126). Esas olarak, toplumsal düzenin sağlanması için kural konulması ve bu kurallara uyulmasının sağlanması, mülkiyet hakkı konusunda devletin yaptırımının varlığı işlem maliyetini düşüreceği için ekonomik etkinliği hızlandıracaktır. İşlem maliyetinin özelleştirme ile yani özel mülkiyet ile düşürüleceği göz önüne alındığında, yeni kurumcu iktisat özelleştirme için iktisadi gerekçeyi oluşturmaktadır denilebilir (Güler, 2003: 98).

#### **1.4.3.2 Yeni Kamu İşletmeciliği**

Günümüzde pek çok ülkede kamu sektörünün daha etkin ve verimli olabilmesi için yönetimde ve hizmet sunumunda rekabetçi piyasa mekanizmaları ile özel sektöre ait işletmecilik tekniklerinin kullanılmasıyla büyük bir dönüşüm yaşanmıştır ve yaşanmaktadır.

Devlet-piyasa, devlet-bürokrasi, devlet-vatandaş ve bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde önemli anlayış farklılıkları yaratan bu anlayış hızla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yerini almaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 21).

Kamu yönetimi disiplininde tartışılan eski bir konu olarak yönetim-işletmecilik ayrışması, 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başlangıcında yeni bir boyut kazanmıştır. Kamu işletmeciliği olarak bilinen bu yaklaşım James Perry ve Kenneth Kraemer tarafından 1983 yılında yayımlanan “Public Management: Public and Perspectives” adlı kitapta ilan edilmiş ve bu yaklaşımın temel amaçları ve özellikleri sıralanmıştır. Bunlar; “kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek; bunu yaparken yürütme erkini esas almak”; ayrıca “kamu yöneticilerinin daha yetkin ve donanımlı hale getirilebilmelerini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek” ve son olarak “yöntemsel olarak kesimler ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak”tır (Üstüner, 2012: 388). Ancak Üstüner, kamu işletmeciliği anlayışının yürütme erkine odaklanmasını “indirgemeci” ve örgütlerin sınırlarının ötesine geçememesi nedeniyle “sınırlayıcı” bir anlayış olarak eleştirmiştir (Üstüner, 2012: 390).

Kamu işletmeciliğinin indirgemeci ve sınırlayıcı yaklaşımı kendi içinde açılımlar yaratmayı zorunlu kılmıştır. Burada asıl önemli olan nokta 1980’lerin sonunda kamu işletmeciliğinin dar bakış açısı nedeniyle krize girmesi ve yeni açılımların zorunlu hale gelmesidir. Bu nedenle kamu işletmeciliği anlayışından kesin bir kopuş olmamakla birlikte “yeni kamu işletmeciliği” olarak yeniden tanımlanmıştır. Bu süreç bazı yazarlar tarafından “eski şişede yeni şarap” şeklinde nitelendirilmiş; 1980’lerin sonu ve 1990’ların başında bir dizi reform hareketi ile birlikte gelişim göstermiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ilk kullanıldığı yerler OECD raporları ve Christopher Hood’un çalışmaları olmuştur (Üstüner, 2012: 392, 393).

1980’li yıllarda “işletmecilik”, profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerinin kamu sektörüne transfer edilmesini öngörmüştür. Ancak bu dönemdeki gelişmeler, işletmecilik ilkelerinin kamu yönetimine transferinin yetersiz olduğunu göstermiş; bu nedenle Thatcherism ve Reaganizm olarak adlandırılan iktisadi politikalar, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmişlerdir. Yeni kamu işletmeciliği olarak ortaya çıkan bu anlayış geleneksel yönetim anlayışından belirgin bir şekilde ayrıldığı için paradigma değişimi olarak değerlendirilmiştir. Yeni sağ temelinde oluşan yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesi, piyasa



dinamiklerinin öncülüğünde çalışması ve yetki-görev alanını piyasa dinamikleri ile paylaşması ilkelerinin üzerine kurulmuştur (Güler, 2003: 99, 100).

YKİ'nin içerdiği kimi unsurlar tamamen yeni olmayıp yeni koşullar altında yeniden uyarlanmış ilkelerdir. Ancak bu durum, eski doğruların uyarlanıp yeniden sunulduğu bir yaklaşım olarak algılanmamalıdır. Bir takım eski ilkelerin uyarlanmasının yanı sıra yeni ilkeleri içeren ve bunları geliştirmekle sorumlu bir yaklaşımdır. Kısaca kamu sektörüne sadece hali hazırda uygulanmakta olan özel sektör ilkelerine ayak uydurması görevi yüklenmemiştir (Ömürgönülşen, 2003: 12).

YKİ, ekonomik, sosyal ve yönetsel açılardan bakıldığında sınırlı devlet anlayışına yönelişin bir göstergesidir. YKİ anlayışı piyasa eksenli geliştiği için kamu yararı yerini bireysel faydaya, kamu hizmeti ise kimi alanlarda yerini ekonomik hizmete bırakmaktadır. Ayrıca kamu ve özel sektör arasındaki bağın kuvvetlendiği düşünüldüğünde özel sektördeki gelişme ve yenilikler kamu sektörünü de etkilemektedir (Ömürgönülşen, 2003: 21, 22).

Örgüt kuramı da yönetim üzerine yeni kamu işletmeciliğine benzer bir şekilde vurgu yapmıştır. Ancak örgüt kuramındaki vurgu kaynağını doğa bilimlerindeki “autopoiesis” kavramından almaktadır. Biyolojik bir kavram olarak 1970’li yıllarda geliştirilmiş olan “autopoiesis”, canlı bir sistemin, sistematik birliğinin yeniden üretiminin kesintisiz devamlılığını anlatmaktadır. Örgütsel açıdan kapalı ve özerk bir birlik olan bu sistem, ağı oluşturan bileşenlerin tümünü içerir. Kavramın yönetimle olan ilişkisi, hiyerarşik devlet yönlendiriciliğinin, yerini kendi kendini yönlendiren toplumsal örgütlenmelere bırakması noktasında ortaya çıkmaktadır. Böyle bir sistemde, bütün bileşenler yok olsa da, sistemin kendi bütünlüğünü yeniden üretebileceği vurgulanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 14).

#### **1.4.4 Yönetişim Kavramının İnşasında Rol Oynayan Aktörler**

Yönetişim anlayışının kısa sürede gelişip yayılmasında, “bağımsız bir ülkenin iç siyasetinin, uluslararası politikanın dolaysız müdahale alanlarından biri haline” gelmeye başlamasının etkili olduğu söylenebilmektedir. Ülkeler uyguladıkları politikaların denetimini kredi anlaşmalarıyla birlikte uluslararası kuruluşların eline bırakmaktadır. Ülkenin iç siyasetinin uluslararası mekanizmalar tarafından kontrol ediliyor olması yönetim olarak adlandırılıp akılcılaştırılan bu durumun etkilerinin fark edilmesini zorlaştırmaktadır (Bayramoğlu, 2014: 38).

Dünyanın tek bir küresel pazara dönüştürülmesi anlayışı, gelişmekte olan ülkelerde siyasal alanda ulusal egemenliğin gerilemesi, devletin düzenleyici görevlerinin Dünya Bankası ve IMF (Ulusal Para Fonu) gibi ulusüstü ekonomik kuruluşların kontrolü altında

gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu kontrolü sağlamanın yolu da özerk kurullar kurmaktan geçmektedir. Özerk kurulların kurulmasındaki amaç, siyasi çıkarların ekonominin işleyişinden uzaklaştırılarak ekonominin kurtarılması temeline dayandırılmaktadır. Bu anlamda özerk kurullar, ulusal ekonomileri, uluslararası kuruluşların ekonomik çıkarlarına bağımlı hale getirilmesi için uygundur. Kısaca gelişmekte olan ülkelerde uluslararası ekonomik açıdan bağımlılık söz konusu olurken, siyasi karar alan organlar da etkisizleştirilmektedir (Çulha Zabcı, 2002: 158, 159)

Yönetişim anlayışının gelişmesinde bazı uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. Bu kuruluşların arasında en önemlileri; Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı ve Avrupa Birliği'dir (Bayramoğlu, 2014: 38, 39).

#### **1.4.4.1 Dünya Bankası**

Kavramın resmi kaynaklarda ilk kullanıcısı ve kavramı küresel düzeyde geliştiren bir yapı olduğu için yönetim konusunda Dünya Bankası önemli bir yere sahiptir.

1990'lı yıllardan itibaren birçok uluslararası kuruluş dünya kapitalist sistemini yönlendirmedeki etkilerini ulusal devletlere göre oldukça artırmış ve etkin hale gelmiştir. Bu uluslararası kuruluşlar birçok az gelişmiş ülkenin ekonomik ve siyasi yapılarını şekillendirme konusunda etkin rol almıştır. DB, yönetim yaklaşımını bu ortamda geliştirmiştir. DB'nin yönetim yaklaşımı ile ilgili ilk söylemi, 1989 tarihli "Aşağı Sahra Afrika'sı: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)" adlı raporuna uzanmaktadır. Bu raporda Aşağı Sahra Afrika'sı'nda, temel sorun "yönetişim krizi" olarak gösterilmiş ve yönetim, ekonomik krizden çıkış yolu olarak sunulmuştur. Ülkelerin kalkınması için gerekli olan imkânlar Dünya Bankası'nın kredilerine bağlanmış ve yönetim-kalkınma arasında bir bağ olduğu açıklanmıştır. Bu bağ temelinde 1992 yılında "Yönetişim ve Kalkınma" adıyla yayımlanan raporda yönetim, "bir ülkenin kalkınması için, ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma biçimidir" şeklinde tanımlanmış (Bayramoğlu, 2014: 40) ve yönetişimin dört unsuru ortaya konmuştur. Bunlar; hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlıktır (Güler, 2003: 102, 103).

Hesapverebilirlik, kamu görevlilerinin eylemlerinden sorumlu olmaları anlamında kullanılmaktadır. Rekabet ortamı oluşturulmalı; özel sektör ve sivil toplumun denetim mekanizmalarında yer almaları sağlanmalıdır. Kalkınmanın yasal çerçevesi; piyasa için öngörülebilir ve herkese yansız ve adil bir şekilde uygulanan kurallar ve bağımsız bir yargı sisteminin var olmasıdır. Bilgilendirme, ekonomik koşulların, bütçenin, piyasaların ve

hükümet tasarımlarının herkes için güvenilir ve ulaşılır olmasıdır. Saydamlık ise açık yönetim, hesapverebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması, politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesidir. Bu ilkelerin tanımlandığı 1992 tarihli DB yayınında yönetim uygulamasının kamu sektörü işletmeciliği tanımı, “özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çerçeveyi yaratabilecek profesyonel, hesapveren bir bürokrasi ile donatılmış daha küçük devlettir” (Güler, 2003: 102, 103).

DB, yönetim kavramını üç boyut atfederek tanımlamıştır. Bunlar; sistem, siyasal rejim ve son olarak da yönetim açısından tanımlamalardır. Sistem olarak yönetim, “hem iç hem dış siyasal ve ekonomik iktidarın gevşek ve geniş bölüşüm sistemi”dir. Terimin ikinci anlamı siyasal rejimi tanımlamaktadır. Buna göre; yönetim “kuvvetler ayrılığı üzerine inşa edilmiş demokratik yönetime sahip, çoğulcu temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal rejim”dir. Üçüncü olarak yönetimin yönetsel boyutu “etkin, bağımsız, hesap sorabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı” olarak tanımlanmaktadır. DB’nin yönetsel içeriği ile tanımladığı yönetim, özel sektörün öncülüğünde büyüme için uygun koşulları hazırlayacak hesap veren, saydam bir kamu yönetimi tarif etmekte ve kalkınma yönetimi ile yönetimi eş anlamlı görmektedir. Ancak DB, yönetimin birinci boyutu olan “siyasal rejim” konusunu, kendi faaliyet alanı dışında tuttuğunu beyan etmiştir (Güler, 2003: 102). DB, siyasal rejim dışında kalan boyutları sosyal ve ekonomik kalkınmaya katkı olarak ele alarak, bunu “iyi yönetim” şeklinde tanımlamıştır:

İyi yönetim, öngörülebilir, açık ve şeffaf bir siyasa oluşturma sürecini, profesyonelliğe dayalı bir bürokrasiyi, kendi eylemlerinden sorumlu bir yürütmeyi, kamu işlerine katılan güçlü bir sivil toplumu ve bütün bu unsurların hukuka uygun olarak davranmasını ifade eden bir kavramsallaştırmadır” (Bayramoğlu, 2014: 43).

Ancak DB ana sözleşmesinde, siyasal rejim konusunda kendini bu yetkiden mahrum bırakmış olsa da, borç verdiği ülkelerde iktidarın uygulanma tarzını belirlemede doğrudan kendini yetkili organ olarak görmeye başladığı için bu ilkeye sadık kalamamıştır. 1980’lerin sonundan itibaren de siyasal alana müdahale açık ve meşru hale gelmiştir (Çulha Zabcı, 2002: 160).

1997 yılında yayımlanan Dünya Kalkınma Raporu’nda DB’nin yönetim anlayışı şu şekilde ifade edilmiştir:

Birincisi, uluslararası sermayenin uzun dönemli çıkarlarını korumaya yönelik, yasal ve siyasal düzenlemelerin yerine getirilmesi, bu düzenlemeler sayesinde piyasa ekonomisine uygun bir piyasa demokrasisi modeli yaratma girişimi; ikincisi ise, yoksulun ve çevrenin korunması konuları etrafında sivil toplum unsurlarını devreye sokarak yapısal uyum programlarının sosyal risklerinin azaltılması, bu

programa bir siyasal meşruluk zemininin sağlanması olmak üzere iki hat üzerinden gelişmektedir (Çulha Zabcı, 2002: 162).

DB, yönetim kavramını kullanmaya başladığında ilk müdahale alanı kamu sektörü olmuştur (Bayramoğlu, 2014: 42). DB'nin içini doldurduğu bu kavram, gelişmekte olan ülkelere borç verilebilmesi için yerine getirilmesi şart koşulan yapısal reformlar olarak tanımlanabilmektedir. Bu siyasal ve yapısal reformlar yerine getirilmediğinde borç vermeme tehdidi olduğu için ülkeler bir anlamda bu reformları gerçekleştirmeye zorlanmışlardır. Böylece yönetim, DB, IMF gibi uluslararası ekonomik kuruluşların, gelişmekte olan ülkelere giderek artan ancak meşrulaşan müdahalesini anlatmaktadır (Çulha Zabcı, 2002: 153). Yönetim, esasen uluslararası bir iktidar sisteminin ideolojisi olarak görülebilmektedir (Çulha Zabcı, 2002: 155).

DB'nin 90'lı yılların başında, öncelikli çabası devlet aygıtını yönetim anlayışına uygun olarak yeniden tanımlamaktır. Dünya Bankası'nın bu konuyla ilgili yayımladığı "Değişen Dünyada Devlet" başlıklı raporda bir bütün olarak devletin yeniden yapılanması öngörülmektedir. Burada önemli nokta, iktidarın sivil toplum kuruluşlarına, özel sektöre, piyasa ile devlet arasındaki bağımsız kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasıdır (Bayramoğlu, 2014: 52, 53).

DB'nin yönetim yaklaşımını geliştirirken benimsediği kuramsal yaklaşımlar da dönem dönem değişikliğe uğramış ve negatif devlet anlayışının terkedilip güçlü devlet anlayışının benimsenmesiyle devleti merkeze alan yönetim anlayışı geliştirilmiştir. Yönetim kavramı bu şekilde geliştirilirken, devlet-sivil toplum-piyasa arasındaki ilişkiler etkin devlete vurgu yapmıştır. Devlete yapılan bu vurgu, "devlete yeniden dönüş", "devletin yeniden keşfi" şeklinde algılanmıştır. Devlet anlayışında meydana gelen bu değişikliğin sebebi asıl olarak, devletin etkisiz olduğu bir ortamda piyasanın işleyişinin de tehlikeye gireceği düşüncesidir. Temel kamu hizmetlerini yerine getiremeyen bir devlet, ekonomik krizleri tetikleyen bir etki yaratmaktadır (Bayramoğlu, 2014: 54, 55).

#### **1.4.4.2 Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)**

Yönetim anlayışının teknik inşasında etkili olan bir diğer uluslararası kuruluş OECD'dir. OECD'nin yönetim anlayışı DB'nin anlayışıyla benzerdir. OECD'nin yönetim anlayışının gelişmesinde etkili olduğu nokta daha çok karar alma süreçleri olmuştur. Kamu yönetimi ve kamu reformları konuları ile 1990'ların başından itibaren ilgilenmeye başlayan OECD, Kamu İşletmeciliği Komitesi kurarak başlangıçta, bütçe yapma ve bütçe performansı, insan kaynakları yönetimi ve düzenleyici reform gibi konulara ağırlık vermiştir. Genel olarak kamu yönetimini şirket yönetimi esaslarına göre düzenlemeye çalışan Yeni Kamu Yönetimi

yaklaşımından beslenmiştir. 1997 yılında "Düzenleyici Reform" adlı raporda OECD, yönetişimin karar alma süreçlerini nasıl biçimlendireceğini belirlemiştir. Devletlerin karşılıklı bağımlılık karakterine sahip olduğunu; bu sistemde, devletin varlığını sürdürebilmesi için yeni uluslararası koşullara ayak uydurması gerektiği görüşünü savunmuştur. OECD ayrıca 1998'de talep eden ülkeler için düzenleyici reform uygulamaları çerçevesinde yönetim raporları hazırlamaya ve siyasa önerileri geliştirmeye başlamıştır (Bayramoğlu, 2014: 65, 66).

#### **1.4.4.3 Birleşmiş Milletler**

Birleşmiş Milletler de DB ve OECD gibi yönetim kavramına aynı anlamı yüklemiştir. Ancak BM, yönetim kavramının anlamını açıkça anlatacak şekilde tanımlayarak üstünlük kazanmıştır. BM, yönetim kavramını küresel yönetim olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir (Güler, 2003: 107). BM'nin yönetim modelinin gelişmesindeki katkısı ilk olarak yerel yönetimler düzeyinde uygulamaya koyulan ve somut bir yönetim örneği olan Gündem 21 Programı ile olmuştur. Bu kapsamda Yerel Gündem 21 projeleri, "kent konseyi" vb. adlarla bazı kurumlar oluşturulmuş ve uygulamalar yapılmıştır. Belediye meclislerinde yer bulamayan çeşitli toplumsal kesimlerin, belediye yönetimleri ve kaymakamlık örgütleriyle bir araya geldikleri konseylere bir süre sonra eksikliği hissedilen özel sektör kuruluşları da alınmıştır. Yerel Gündem 21 programı ile yönetim kavramı kısa bir sürece pek çok ülkede tanınır hale gelmiş ve olağanlaşmaya başlamıştır. BM'nin bir diğer katkısı, Küresel Yönetişim Komisyonu'nun 1995 yılında yayımladığı Küresel Komşuluk raporudur. Bu raporda, yönetim, "bir ulusun kendi faaliyetlerini yönetirken kullandığı, kamuya ya da özele ait tüm bireysel ve kurumsal araçların toplamı" şeklinde tanımlanmıştır. BM'nin üçüncü katkısı da 2000 yılındaki BM Milenyum Zirvesi'nde getirilen, barış ve güvenliğin tesisi, kalkınma ve yoksulluğun ortadan kaldırılması, insan haklarının güvenceye alınması, demokrasi ve iyi yönetim konularında ortak bir görüşün geliştirilmesidir. Bu anlamda oy hakkına sahip olmaktan daha fazlasını ifade eden "demokratik yönetim" kavramı bu alana eklenmiştir. Bu anlayış ile yapılmak istenen ayrımcılığın kaldırılması ve siyasal özgürlüğün, insan haklarının bu alana dâhil edilmesi, karar alma süreçlerinde katılımcı demokrasinin uygulanmasıdır (Bayramoğlu, 2014: 71-73).

BM'nin yönetim kavramına ilişkin resmi tanımı:

Yönetişim, bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademedede kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin uygulananıdır. Yönetişim devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektör ve sivil toplumu da kapsar. Burada devlet, siyasal kurumlar ile kamu sektörü kurumlarını içerecek biçimde tanımlanmıştır. UNDP'nin başlıca ilgi alanı devletin halkın gereksinimlerini etkili bir biçimde nasıl karşılayacağı konusudur. Özel sektör, özel işletmeleri piyasadaki informal sektörü kapsar. Kimilerine göre, özel

sektör, sivil toplumun bir parçasıdır. Oysa özel sektör ayrı bir parçadır, çünkü özel sektör oyuncuları, piyasaya ve şirketlere daha yardımcı bir çevre yaratma doğrultusunda toplumsal, ekonomik ve siyasal politikaları etkilemektedir. Sivil toplum bireyler ve örgütlü ya da örgütsüz toplumlardan oluşan, formal ya da formal olmayan kurallar ile düzenlenmiş olarak toplumsal, siyasal ve ekonomik amaçlarla etkileşimde bulunan birey ile devlet arasında kalmış alanı anlatır. Sivil toplum örgütleri, toplumu gönüllülük esasına göre örgütleyen birliklerdir. Kapsamında sendikalar; NGO'lar; cinsiyet, dil, kültürel ve dinsel gruplar; hayır grupları; işveren birlikleri; sosyal-spor kulüpleri; kooperatifler ve yerel kalkınma örgütleri; çevre grupları; mesleki birlikler, akademik ve siyasa üreten kurumlar, medya yer alır. Parlamentoda temsil ediliyorlarsa sivil toplum ile devlet arasında yer almalarına karşın, siyasal partiler de bu başlığa dâhildir (UNDP'den aktaran Güler, 2003: 107).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yönetim kavramının geliştirilmesinde, insani gelişme ve kalkınmanın yanı sıra kamu yönetimi üzerinde de durmuştur. UNDP'nin de kamu yönetimi anlayışı zamanla kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yaklaşımından farklılaşarak, insan hakları, adalet reformu ve yolsuzluk gibi konularla ilgilenmeye başlamıştır. UNDP'ye göre yönetişimin temel ilkeleri; katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma, adalet etkinlik, hesapverebilirlik ve stratejik vizyon olarak sıralanabilmektedir. UNDP'ye göre yönetişim, âdemi merkezleşmenin sınırlarını genişleterek iktidarın geniş bir alana yayılmasını sağlamaktadır. Âdemi merkezleşme eğilimi ile merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin yanında sivil toplum ve özel sektör aktörleri de sürece dâhil edilebilmektedir (Bayramoğlu, 2014: 74, 75).

#### **1.4.4.4 Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışına Katkısı**

Ulusüstü bir yapılanma olan Avrupa Birliği de DB, OECD, BM gibi yönetim kavramının gelişimine etki eden bir aktördür. AB, derinleşme ve genişleme sürecinde “malların, paranın ve yüksek nitelikli işgücünün serbest dolaşımı”, “âdemi merkezleşme eğiliminin teşvik edilerek, yönetim mekanizmasının yönetimin her düzeyine yaygınlaştırılması” ve bu reformlar için gerekli koşulların sağlanması olmak üzere üç noktaya odaklanmıştır. AB, 2001 yılında yayımlanan Avrupa Yönetişimi Raporu'nda (Beyaz Kitap) üye ülkelerin uygulaması gereken beş yönetim ilkesi ortaya koymuştur. Bunlar; “açıklık, katılım, hesapverebilirlik, etkinlik ve tutarlılık”tır (Bayramoğlu, 2014: 76).

#### **1.4.5 Yönetişimin İlkeleri**

Yönetişim, genel tanımlarından da anlaşıldığı üzere, bünyesinde şeffaflık, hesapverebilirlik, yönetime katılma, bilgi edinme hakkı, hukukun üstünlüğü, etkinlik, verimlilik gibi ilkeler barındırmaktadır.

Dünya Bankası, yönetim terimini hesapverebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık ilkeleriyle tanımlamıştır (World Bank, 1992). OECD ise hesapverebilirlik, saydamlık, etkililik ve verimlilik, duyarlılık, uzak görüşlülük, hukuksallık gibi ilkeleri ön plana çıkarmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Beyaz Kitap'ta yönetişimin ilkeleri açıklık, katılımcılık, hesapverebilirlik, etkililik ve tutarlılık şeklinde sıralanmıştır (Commission of the European Communities, 2001: 10).

Şeffaflık yönetimdeki anlamıyla, devletin amaçlarını, bu amaçlara ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların doğurduğu sonuçları takip edebilmek için gerekli bilgilerin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı, güvenilir ve ulaşılabilir bir biçimde sunulması şeklinde tanımlanmaktadır (Kalağan, 2009: 85). Yönetimde şeffaflık ilkesi gereğince vatandaşlar, kamusal eylemleri ve bu eylemleri gerçekleştirenleri denetleme yetkisine sahip olmalı, hizmetlere ve kamusal bilgilere kolayca ulaşabilmeli, karar alma süreçlerine katılabilmelidirler (DPT, 2007: 6). Şeffaf yönetim ilkesi devletin asli ve sürekli görevleri olan ulusal güvenlik, savunma vb. konular haricinde yönetime ilişkin bütün bilgilerin toplum ile paylaşılmasını gerektirmektedir. Vatandaşların istedikleri zaman resmi belge ve bilgilere rahatlıkla ulaşabilmelerini sağlayabilmek için, bilgi edinme hakları devlet tarafından güvence altına alınmalıdır. Bu ilkenin geçerli olabilmesi için resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkının da tanınmış olması gerekmektedir. Yönetişimin en önemli ilkelerinden biri olan şeffaflık ilkesi doğru bilgiye kolayca ulaşabilen vatandaşların yönetime aktif olarak katılmalarını sağlayacak, böylece yönetime olan güven artacaktır (Kalağan, 2009: 86).

Hesap verme sorumluluğu, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, bu sayede kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılması ile sağlanabilmektedir. Ayrıca bu, yönetimin vatandaşların taleplerine uygun şekilde hareket etmesi, böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilkedir (DPT, 2007: 13).

Hesapverebilirlik sistemi yöneticilerin ve yönetilenlerin kendi güçlerinin belli bir parçasından vazgeçtiği ve her iki tarafın da birbirine ihtiyaç duyduğu bir tür takas düzenlemesi şeklinde tanımlanabilmektedir (Hughes, 2003: 240). Şeffaflık ve hesap verabilirlik yönetişimin birbirlerini tamamlayan önemli kavramlarıdır. Kamu idarelerinin aldığı kararlar ve faaliyetler hakkında bilgilere zamanında ve güvenilir bir şekilde ulaşılması şeffaf bir yönetimin var olduğunu ve bu da idarenin eylemlerinden dolayı hesapverebilirliğinin daha kolay olduğunu gösterir (Sözen ve Algan, 2009: 13).

Hesapverebilirlik hem özel sektörün hem de kamu sektörünün ilgi alanıdır. Hiyerarşik ilişkilerin olduğu her yerde sorumlu tutulacak kişiler olmakta ve bu da hesap verabilirliği

gerektirmektedir. Özel sektörde sorumluluk ilişkisi daha fazla olduğu düşüncesiyle kamu sektörü, hesapverebilirlik modeli olarak özel sektör uygulamalarını örnek almaktadır. Bu sorumluluk ilişkisinin daha iyi olmasının nedeni de özel sektörde çalışanların ömür boyu iş garantisinden yoksun olmaları ve bu nedenle daha iyi performans göstermek durumunda olmaları şeklinde ifade edilmiştir. Bu nedenle kamu sektöründe bazı bölümlerin özelleştirilmesiyle hem performansın hem de hesapverebilirliğin arttırılacağı iddia edilmektedir (Hughes, 2003: 237- 239).

Hükümet ile vatandaş arasındaki ilişki güvenilirlik ve hesapverebilirlik ilişkisine dayanmaktadır. Hükümet örgütlerinin kendi görevlerini yerine getirebilmesi vatandaşların hükümete bu gücü sınırlarını aşmamak kaydıyla vermesine bağlıdır. Demokratik olmak, uygun bir hesapverebilirlik sistemini gerektirmektedir. Aynı şekilde hesapverebilir olmak da iyi işleyen bir demokratik sistemi gerektirmektedir (Hughes, 2003: 240).

Yönetişimin en önemli unsurlarından biri olan yönetime katılma, vatandaşın kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi sürecine katılması, iktidarı kullanan kişilerin kararlarını etkilemek için eylem ve işlemlerde bulunması gibi durumlarda yönetilen ile yöneten arasındaki etkileşimi anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Genç, 2012: 48). Genel olarak katılımcılığın bilgilendirme, danışma ve aktif katılım olarak üç aşamasından söz edilmektedir. Bilgilendirme, insanlara neyin yapılmasının planlandığının anlatılmasını içeren katılımcılığın bir ön şartı olmakla birlikte geri besleme içermemektedir. Danışma, toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla halkın bir konu hakkındaki görüş ve önerilerin alınmasıdır. Aktif katılım ise halkın politika yapımı sürecine katılmasını ifade etmektedir (DPT, 2007: 15).

Yönetişimin en önemli özelliklerinden birinin yönetime katılma olması onun çok aktörlü bir yapıyı esas almasından kaynaklanmaktadır. Örgütlü katılımın daha etkili olduğu düşünüldüğünde sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmadaki önemi artmaktadır. Çünkü halk genel olarak STK'lar aracılığıyla yönetime katılma fırsatı bulabilmektedir. Ancak katılımın sağlanabilmesi için demokratik, şeffaf ve hesapverebilir bir yönetim sisteminin var olması gerekmektedir.

Hükümet, yönetişimi sağlamak için, halkın, karar verme mekanizmalarına dolaysız olarak katılımına imkân tanınmalı ve bu amaçla sivil toplumu güçlendirmelidir. Katılım ancak doğrudan katılım ya da halkın çıkarlarını temsil eden sivil toplum örgütleri gibi örgütlü kuruluşlar aracılığıyla olmaktadır (Yıldırım, 2004: 217). Demokrasinin mihenk taşı olan katılım, seçimlere katılma, partide görev alma, partiye maddi destek sağlama, siyasilerle ilişki geliştirme, karar alma süreçlerine katılma, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yönetime



katılma şeklinde örneklendirilebilir. Bireyin yönetime katılımını etkileyen unsurlar da vardır. Bunlar; aile, bireyin tercihi, imkânları, çıkarları, beklentileri, ülkedeki yönetim sistemi, bireyin devletle olan ilişkisi olarak gösterilebilmektedir (Genç, 2012: 49).

Yönetimde şeffaflık, açıklık ve saydamlığın bir parçası olan bilgi edinme hakkı, yönetişimin önemli ilkelerinden biridir. Demokratik bir yönetimin de en önemli unsurlarından biri olan bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı uygulamaları ve hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili kişilerin, uygulamaların niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan haktır (Koçak, 2010: 121). Bu kavram demokratik bir toplumun inşasında oldukça önemli bir araçtır. Çünkü bilgi edinebilme hakkı ancak şeffaf bir yönetimde iyi işleyebilmektedir ve bu bağlamda yönetilenler yönetimden hesap sorabilmektedir. Böylece bilgi edinme hakkının iyi işlemesi hem yönetime olan güveni arttırmakta hem de açıklık sağladığı için yolsuzlukları önlemektedir (DPT, 2007: 7, 8).

Kamu yönetiminde var olan sorunların başlıca nedenlerinden biri olan gizlilik, idarenin elindeki bilgi ve belgelerin açıklanmaması, dış etkilere kapalı olması şeklinde açıklanabilmektedir. Günümüzde yönetime katılmayı sağlamak, bilgi edinme hakkını geliştirmek için gizliliği azaltmak ve yönetimi şeffaflaştırmak gerekmektedir. Her ne kadar şeffaf olmayı gerektirse de bilgi edinme hakkının da sınırları vardır. Bu sınırlar, devletin ve ülkenin güvenliği, kişilerin özel hayatının korunması ve işletmelerin serbestçe rekabet edebilmeleri ile ilgilidir (Eken, 1996: 62-66).

Kamu yönetiminin genişlemesi, işleyiş ve yapı bakımından karmaşık hale gelmesi kamuoyu denetimini gerekli kılmaktadır. Ancak böyle bir denetim halkın bilgi edinme hakkının var olmasıyla sağlanabilmektedir. Böyle bir durumda birey elde ettiği bilgilerle ve denetim yoluyla yönetime aktif bir şekilde katılabilmektedir (Eken, 1994: 25).

Yönetişimin ilkelerinden biri olan hukukun üstünlüğü, tanımında kesin bir uzlaşma olmamakla birlikte kimi zaman adalet, güvenlik, düzen gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Çünkü toplumlar her zaman düzen, adalet ve güvenlik arayışındadır ve bunun merkezinde hep kurallar yer almaktadır. Hukukun üstünlüğü, kamu görevlilerinin ve bireylerin hukuka bağlı olduklarını ve hukuka göre hareket etmeleri gerektiğini ifade eder. Bu anlamda hukukun üstünlüğü, vatandaşın hak ve özgürlüklerinin, devleti temsil eden kişi ve kurumların keyfiliği karşısında güvence altına alınmış olduğunu ifade eder. Başka bir deyişle yönetimi sınırlandırarak keyfiliği önlemeyi ifade eder (Gözlügül, 2013: 1430, 1431). Devlet otoritesinin durduğu yerde hukukun üstünlüğü vardır. Hukukun üstünlüğü, yasama ve yürütmeye karşı son sözü hukukun söylemesi, yani devletin hukukla sınırlı olması demektir (Aliefendioğlu, 2001: 30).

Her yönetsel örgüt, nitelik ve nicelik bakımından sürekli büyüme eğilimindedir. Yeni hizmetler ve buna bağlı olarak artan personel sayısı örgütlerin büyümesinde önemli bir faktördür. Büyüyen örgütler işbölümü- uzmanlık alanlarına göre ayrılmakta ve bu durum merkeziyetçiliği artırmaktadır. Kamu örgütlerinin merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısı genişledikçe işlerin yavaşlaması, çalışanların sorumluluktan kaçması, genelleşmiş kararlar etkinsizliğe ve verimsizliğe neden olmaktadır (Çevikbaş, 2006: 274, 275). Oysa yönetim, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için devletin kaynaklarının toplumun emrinde en iyi şekilde kullanılarak istenen sonuçlara ulaşılması için etkili ve verimli çalışmayı ilke edinmiştir (Yıldırım, 2004: 232). Etkinlik en genel tanımıyla, istenilen sonuca ulaşabilmek amacıyla eldeki kaynak ve imkânların en iyi şekilde değerlendirilmesiyle ilgili bir kavramdır. Bir başka deyişle etkinlik “doğru olan işi yapmak”, verimlilik ise “iş doğru yapmak” anlamına gelmektedir. Etkinlik, verimliliğin gerçekleşme derecesi ile belirlenmektedir. Etkinlik, örgütlerin önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ne derecede ulaştıklarıyla ilgili bir kavramdır (Kalağan, 2009: 94).

Yönetişimin etkinlik ve verimlilik ilkesi ile ilgili olarak etkin devlet anlayışı da ele alınabilir. Etkin devlet, kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması, topluma yararlı politikaların yapılması ve bu politikaların uygulanmasındaki başarıyla ölçülmektedir. Değişime ayak uyduran, vatandaşların taleplerine daha duyarlı olan, yenilikçi, esnek örgütsel yapılanmalara sahip etkin devletler toplumsal talep ve beklentilere hızlı ve zamanında cevap verebilme yeteneğine de sahiplerdir (Kalağan, 2009: 95).

Saygılıoğlu ve Arı, etkin devleti şu şekilde tanımlamıştır:

Etkin devlet; kamu hizmetlerini ve onun yönetimini, hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerinde oturtulabilen, hizmetlerin yürütümünü halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısı ile piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan iyi yönetim esaslı bir devlettir (2002: 62).

## 1.5 Sivil Toplum

Bilgi toplumu, sivil toplum veya postmodern toplum gibi kavramlar, 1980 sonrası dönemde birçok şekilde gündeme gelmiştir. Bu kavramların vatandaş-devlet ilişkisi çerçevesinde birleştiği nokta devlet karşısında bireyin, vatandaşın veya bireylerden oluşan grupların ön plana çıkmasıdır. Bilgi çağı, vatandaş bilgi ağıyla bütünleştirirken, sivil toplum vatandaşa daha fazla siyasal hak ve katılım imkânı getirmekte, postmodernizm ise homojen

ideolojik kalıpları aşarak farklı düşüncelerin ve kimliklerin varlık hakkını sağlamakta, böylece birey daha fazla ön plana çıkmaktadır (Çaha, 2000: 82, 83).

Sivil toplum kavramı, gelişimi itibariyle birçok dönemden geçmiş ve siyasal-toplumsal olayların yönlendirmesiyle şekillenmiştir. Kavram, Batı'da ve diğer ülkelerde gelişimi ve yazına kazandırılması bakımından farklılık göstermiştir ve bu nedenle kavramın tek bir tanımı yoktur. Pelczynski'nin "hayatlarında bu kadar çok anlam değiştiren ve bu kadar çok dolaşan çok az toplumsal ve siyasal kavram vardır" tabiri sivil toplum kavramının değişen tanımını anlatmak için yeterli bir başlangıç olacaktır (Akpınar Gönenç, 2001: 10).

Genel olarak tanımlamak gerekirse sivil toplum, "devletten önce gelen, onun içinde yaşayan, ama onunla özdeş olmayan hatta ona karşı koyabilen bir tür insan ilişkileri yumağıdır" (Yıldırım, 2004: 49).

Sivil toplum, "devletin idari teşkilatlanmasının dışında, özerk, gönüllü, bir hukuk düzenine tabi olmakla birlikte kendi iç düzenini kendisi belirleyen, toplumsal yaşamın organize bir bölümü" (Akpınar Gönenç, 2001: 8) ve "yurttaşların oluşturduğu düzen ya da birimi yurttaş olan toplum türü" (Öner, 2000: 132) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Geçmişten günümüze o kadar çok sivil toplum tanımı yapılmıştır ki "sivil toplum nedir" sorusuna cevabı verilirken bir tanım ya da tek bir bakış açısıyla ele almak yetmez. Bu nedenle sivil toplum ilk olarak kelime anlamı ile açıklanmıştır. Daha sonraki adım sivil toplum kavramının tarihsel ve düşünsel temellerinin açıklanması olacak ve nihayetinde sivil toplumun günümüzde ne anlama geldiği tartışılacaktır. Sivil toplum kuruluşunu anlamının yolu da buradan geçmektedir.

Bugünün sivil toplum tanımları, genel olarak Batı düşünce tarihinin bir ürünü olduğu için kavram batı düşünce tarihinde aldığı şekillerle ve tanımlarla incelenecektir. Şimdiden birçok tanım yapılmasına rağmen ortaya çıkışından günümüze kadar devam eden gelişim serüveninde sivil toplumu anlamak ancak onun tarihsel ve düşünsel temellerinin incelenmesi ile mümkündür.

### **1.5.1 Sivil Toplumun Düşünsel Gelişimi**

Sivil toplumu anlamaya çalışırken karşılaşılan ilk sorun devlet-toplum ayrımı ya da birlikteliği olmuştur. Devlet ile toplum arasındaki ayrım ne değildir? Ancak bu ayrımın açıklanmasıyla devlet ve toplum tanımlanabilir. Geçmişten günümüze bir kısım kuramcılar, toplumu devlet- toplum ayrımını esas alarak devlet eksenli bir bakış açısıyla; asker, polis, bürokrasi, mahkeme gibi kavramlarla birlikte açıklamışlardır. Öte yandan bazı kuramcılar da daha çok devletin gerisinde kalan toplumsal ilişkileri veri almış ve devleti daha toplumsal

merkezli bir yapı olarak tanımlamışlardır. Bu bakış açısına göre devlet, ya sınıf egemenliği ya da çoğul toplumsal güç ilişkilerini düzenleyen bir hakemdir (Özkazanç, 2014: 142).

Mardin, kavramın tartışma alanını, bir medenilik anlayışıyla, Batı Avrupa'nın toplumsal tarihinde çok önemli bir sosyal tarih aşamasıyla, tarih felsefesi alanında olmak üzere üç kategoride toplamıştır. Sivil toplum, ülkemizde en çok yanlışlığı yaratan kavramlardan biri olmakla birlikte, kavramın karşıtı birçok kez sanıldığı gibi askeri toplum değildir. Kavramın vurgusu “şehir adabı”, medeni olan üzerinedir. Yani sivil toplumdaki sivilin kökü, şehir hayatının beraberinde getirdiği hakları ve yükümlülükleri ifade eder. Kavramın sosyal tarih aşamasıyla açıklanması, 17. yüzyılda batı düşünürleri tarafından hürriyetlerle ilgili olarak kullanılması ile ilgilidir. Sivil toplumun tarih felsefi anlamında kökenleri de Hegel'in ve Marx'ın kullanımlarında ortaya çıkmıştır. (Mardin, 1989: 1918).

Sivil toplum kavramı düşünsel ve tarihsel temelleri ile anlatılmaya çalışıldığında karşımıza bazı sınıflandırmalar çıkmaktadır. Erdoğan Tosun (2001: 27), sivil toplum kavramını, içinde doğup geliştiği siyasal-toplumsal felsefe tarihinde 12. yüzyıldan başlayıp 18. yüzyıla kadar devam eden gelişmeler ve 18. yüzyıl ortalarından günümüze kadar süren tartışmalar ışığında, Rousseau'dan Hegel'e, Marx'tan Gramsci'ye kadar süren gelişim seyri içinde sınıflandırmıştır. Çaha ise (2000: 24), 17. yüzyıldan sonraki siyasal yapı tartışmalarından genel olarak “devlet eksenli” ve “birey eksenli” olmak üzere iki siyasal düşünce geleneğinin ortaya çıktığını belirtmiş ve sivil toplum-devlet ilişkisini bu bağlamda ele almıştır. Devlet eksenli düşünürleri, Machiavelli, Bodin, Hobbes, Rousseau, Hegel oluştururken, birey eksenli düşünürler Locke, Montesquieu, Smith, Mill, Berlin, Hayek olarak sıralanmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde ele alındığında sivil toplum kavramı tartışmaları Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Ancak kavramın o dönemdeki kullanımıyla günümüze gelen anlamı birbirinden farklıdır (Çaha, 2000: 23). Batı dünyasındaki gelişmelerin yarattığı bir ürün olan sivil toplum kavramı, 12. yüzyıldan başlayıp 18. yüzyıla kadar olan ve günümüze kadar devam eden süreçte birbirinden farklı anlamlara bürünmüştür ( Erdoğan Tosun, 2001: 27). Platon'un devlet anlayışını incelediğimizde her yönüyle topluma etki eden bir devlet anlayışına sahip olduğu görülür. Aristokratik, seçkin ve hiyerarşik bir yönetim modeli öngören Platon, seçkin azınlık tarafından yönetilen bir devlet modeli tasarlamıştır (Çaha, 2000: 25). En nihayetinde 18. yüzyıla kadar devlet ve toplumla eş anlamlı olarak kullanılan sivil toplum kavramı, ilk olarak Aristoteles tarafından ortaya atılmış ve şekillendirilmiş “politike koinonia” yani polis (bir yasa üzerine temellendirilmiş kendi kendine yeterli ve bağımsız bir şehir) veya şehir devletini ifade etmektedir. Bu kavram Çiçero tarafından Latince'ye “societas civilis” olarak aktarılmıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 30). Aristo'nun

kullanımıyla “Politike Koinonia, site devleti çatısı altında, site devleti sayesinde ulaşılan en yüksek iyilik veya amaç; polis sınırları içerisinde yaşayan bütün diğer insanlar” olarak anlaşılmaktaydı. Yurttaş olmayan, sivil toplumun da bir üyesi olamadığı için sadece polis sınırları içinde bulunmak, yabancı ve kölelere siyasal toplumun karar alma mekanizmalarına katılma hakkı vermemekteydi. Ayrıca Aristo, politike koinonia ile “conciliatio”, communitas” ve “socities civilis” terimlerini eş anlamlı olarak kullanmıştır. Avrupa siyasal düşünce tarihinde E. Kant’a gelinceye kadar “societas civilis” kavramı hem devlet hem de toplum anlamında kullanılmaktaydı (Doğan, 2002: 10). Koinonia, dayanışma ve etkileşim yoğunluğuna bakılmaksızın her türlü topluluk türlerini nitelerken; politike koinonia durumunda bu, birlikte hareket edebilen ve etkileşim içinde, tek, homojen, organize olabilen, dayanışmacı vatandaşlar bütünü ifade etmektedir (Cohen ve Arato, 2013: 78).

Aristo’ya göre sivil toplum (siyasi toplum/polis) belirli bir grubun çıkarına değil bütün toplumun çıkarına hizmet etmeyi amaçlar. Çünkü sivil toplumun amacı ortak iyiye ve ortak çıkara ulaşmaktır. Polis de “topluluklar topluluğu”dur (Colas, 1995: 1011). Aristo, sivil toplumu birliklerin bir hiyerarşisi olarak görmüştür. Ailenin ve köyün rolü, yaşam için gerekli ihtiyaçları desteklemek olduğundan polis de iyi yaşam için oluşmuştur. Platon gibi Aristo da bireysel çıkar korkusu ve emek bölüşümü temelinde iyi yaşam için varsayımlar geliştirmiş ve bununla birlikte heterojenliğin önemini göz önünde bulundurmıştır (Muukkonen, 2000: 2).

**Tablo 1.2 Sivil Toplum Kavramının Anlam Değişikliği**

<b>Yazar</b>	<b>Terim</b>	<b>Eşanlamlı</b>	<b>İngilizce</b>	<b>Türkçe</b>
<b>Aristoteles</b>	Koinonia politike	Polis	Civil society; state; Political community	Sivil toplum, devlet, siyasal toplum
<b>Augustine</b>	Societas terrestra	Civitas respublica	Earthly state city;	Dünyevi toplum, devlet
<b>Aquinas</b>	Communicatio; politike communitas	Societas	Political association	Politik birlik
<b>Giles of Rome</b>	Societas Civilis	Civitas	Civil society	Sivil toplum
<b>Luther: Melanchthon</b>	Societas Civilis	Civitas respublica	Civil society	Sivil toplum
<b>Hobbes</b>	Civil society	Commonwealth		Devlet, cumhuriyet
<b>Spinoza</b>	Societas Civilis	İmperium	Civil society; state	Sivil toplum, devlet
<b>Rousseau</b>	Societe civile	Etat	Civil society	Sivil toplum
<b>Ferguson</b>	Sivil Society		Civil society	Sivil toplum
<b>Hegel</b>	Bürgerliche Gesellschaft		Civil society	Sivil toplum
<b>Marx</b>	Bürgerliche Gesellschaft		Civil society	Sivil toplum
<b>Durkheim</b>	Societe civile	Peuple; nation	Civil society	Sivil toplum

**Kaynak:** Colas, 1995: 1010’dan uyarlanmıştır.

Antik Yunan düşüncesi ile Roma düşüncesini kaynaştıran ve Antik Yunan felsefesini sonraki kuşaklara aktaran Romalı düşünür ve hukukçu Çiçero, devleti, vatandaşların oluşturduğu kollektif bir bütün olarak tanımlamış ancak bunu “res publica” olarak kavramsallaştırmıştır. Çiçero, res publica terimini societas civilis ile aynı anlamda kullanarak devlet ve sivil toplum özdeşliğini vurgulamış; ancak özel alan kamusal alan ayrımı yapmış ve kamusal alanı özel alandan üstün olarak nitelmiştir (Doğan, 2002: 12). Esas olarak aristokratik cumhuriyetin savunucusu olan Çiçero, yönetimi nitelikli ve az sayıda kişinin yapması gereken bir sanat olarak görmüş ve halkın siyasal hayattan dışlanmamasını, tavizler verilmesini ve böylece yönetim erkinin birer parçası olduklarına inandırılmaları gerektiğini söylemiştir. En aşağıdaki insanın en yukarıdaki insanla eşit olduğunu düşünmesi devleti güvenli kılacaktır (Taşkın, 2014: 27, 28). Çiçero, sivil toplumu hukuk ve adalet ilkeleri etrafında düzenlenen bir siyasal sistem olarak görmekle birlikte, tirana karşı vatandaşları ve yolsuzluğa karşı devleti koruyan özel mülkiyetin önemine de vurgu yapmıştır (Muukkonen, 2000: 2).

Ortaçağda koinonia politike Latince’ye çevrilmiş haliyle societas civilis, bölünmüş egemenlik birimlerinin (patrimonyal yöneticiler, tüzel birimler, kasabalar vb.) feodal düzenini, Ortaçağ kraliyetlerini ve imparatorluklarının tümünü belirtmekteydi (Cohen ve Arato, 2013: 79). “Kale/şehir toplumu” anlamına gelen Alman orijinli “Bürgerliche Gesellschaft” kavramı, sivil toplum kavramının bir başka kökleşmiş terimdir. İngilizce’de bu kavram “burjuva (kentsoylu) toplumu” olarak bilinse de esasen ortaçağ şehir sistemini ifade etmiştir (Muukkonen, 2000: 3, 4).

Ortaçağ’ın sonlarına doğru şekillenen sivil toplum, orta sınıfa kentsel yaşamda sağlanan bir takım sivil özgürlükler temelinde ortaya çıkan, merkezi otoriteden bağımsız ve özerk kurumlar temelinde gelişen toplumsal alanı ifade eder (Erdoğan Tosun, 2001: 31). Ortaçağ’da kentlerin ortaya çıkışı sivil toplum kavramının gelişmesinde önemli rol oynayan bir faktördür. Ayrıca ortaçağ sonlarında gelişen ticaretle birlikte gelişen ve zenginleşen kentler aslında sivil toplumun ortaya çıkışını temsilen kullanılmaktaydı. Burjuvazinin yükselişiyle sivil toplum anlam kazanmaya başlamıştır. Feodal egemenlik anlayışının tasfiyesi, Avrupa’da sivil toplumun doğuşunun zeminini hazırlamış; burjuvazinin ortaya çıkışı kentleri sivil toplum kavramının simgesi haline getirmiştir. Siyasi toplum ve sivil toplumun ya da devlet ile toplumun birbirinden ayrılmasının temelinde, anayasal gelişmelerin, tarihsel olayların (ayaklanmalar, kanlı devrimler, krizler vs.) var olduğu reddedilemez bir gerçektir. En başta toplumun devlet karşısında özerkleşmesi için ortam hazırlayıcı unsurlar, mutlak monarşinin aşılması ve merkezi otoritenin sınırlı egemenliği idi. Ortaçağ’da tek kişi

egemenliğinin oluşması, günümüzde devlet ve toplum karşıtlığının tarihsel öncülleri olarak ele alınabilmekle birlikte toplumsal yapının değişmesinde en büyük etkenlerden biri burjuvazinin güçlenmesi ve kendi felsefesini ortaya koyması olmuştur (Doğan, 2002: 14-27).

16.- 19. yüzyıllar arası siyasal yapı üzerine olan tartışmalar, devlet ve toplumu özdeş olarak düşünenler ve devlet ile sivil toplumu birbirinden ayıran ve bireyi önceleyen iki grup ortaya çıkarmıştır. Öncelikle birinci grupta yer alan düşünürler Machiavelli, Bodin, Hobbes ve ikinci grubu oluşturan düşünürler de Locke, Montesquieu, Smith, Ferguson, Tocqueville, Constant' tır. Devlet ve sivil toplumu birbirinden ayıran bu düşünürler, sivil toplum-siyasal toplum ayrımı yaparak, devlet ile bireyi birbirinden ayırarak bireyi devlet karşısında özerkleştirmeyi amaçlamışlardır (Doğan, 2002: 39). Liberal düşünürler, bir yandan devletin gerekliliğini kabul etmiş ancak bir yandan da devletin bireye karşı güç kullanma olasılığı karşısında onun gücüne sınırlamalar getirilmesini ve devlete ait olan alan ile devlete ait olmayan alanı birbirinden ayırmayı amaçlamışlardır (Doğan, 2002: 40, 41).

Devleti aşkın güç olarak gören düşünürlerden biri olan Machiavelli, toplumsal dinamiklerin önünü kesen, dolayısıyla sivil toplum kavramını dışlayan bir anlayış ön plana çıkarmıştır. Böylece bireysel amaçları devletin amaçları içinde eriterek bireylerden oluşan farklılığı reddetmiştir (Çaha, 2000: 26).

1530-1596 yılları arasında Fransa'da yaşamış olan Jean Bodin, egemenliğin bölünmezliğiyle devletin bütünlüğünü sağlama amacı güden düşünürlerdendir. Bodin'e göre mülkiyet ve vergiyi onaylama hakkı olmak üzere egemenin bile karşısında olan devleti sınırlamaya yönelik iki hak vardır (Doğan, 2002: 42). Bodin, sivil toplumu devletten bağımsız veya devlete karşı özerk bir unsur olarak değil devletin "mütemmim cüzü" olarak görmüştür. Bodin, bütün vatandaşlar ve tebaa üzerinde mutlak egemenliği bulunan ve kanunla kısıtlanamayan yarı tanrısal bir devlet anlayışı öngörmüştür. Böylece devlet, toplumun kaderini belirleyen mutlak ve sürekli bir otoriteyi ifade etmekteydi. Bu şekilde bir devlet yapılanması içinde sivil topluma hiçbir şekilde yer verilmemesiyle beraber devletin toplum üzerindeki mutlak üstünlüğü nedeniyle toplumun devlete mutlak itaati söz konusudur (Çaha, 2000: 26, 27).

Sivil toplum ile devleti özdeş kabul eden toplumsal sözleşme geleneği düşünürlerinden olan Hobbes'un modelinde devlet, doğal devletin antitezi olarak özgür ve eşit bireylerin kurduğu doğal toplumdur. Sivil toplum sonradan kurulmuş, kurumsallaşmış bir toplumdur ve insanlar arasındaki sosyal sözleşmenin bir sonucu olarak devlet ortaya çıkmıştır. Toplumun bütünleşmesi ancak devlet gücü ile gerçekleşir. Hobbes'a göre doğa yasaları insanları doğa durumuna (savaş) düşme tehlikesine karşı uyarır. Bu nedenle doğa durumuna düşmemek için

devlet iktidarı gerekmektedir. Hobbes'un kavramsallaştırmasında birey çatışmacıdır ve esas vurgu devlet üzerinedir. Bireyler devleti kurmak/ barışı sağlamak uğruna sivil toplumdan vazgeçmezse toplumsal insan doğa durumuna dönme tehlikesiyle karşılaşır (Erdoğan Tosun, 2001: 32). Hobbes mutlak ve güçlü bir siyasal gücün ortaya çıkışını çatışma halindeki insan doğasının barış içinde yaşam özlemine dayandırmaktadır. Korunma ve güvenliğe ihtiyaç duyan bireyler bunun doğa durumunda gerçekleşmeyeceğini anlayınca, kendilerini zorlayıcı ve cezai yaptırımlarla sınırlayıcı bir güce ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyaç, bireylerin gücünün tek bir iradeye dönüşmesiyle somutlaşır (Çaha, 2000: 27). Hobbes bütün sivil toplum unsurlarını devletin çatısı altında toplamaktadır. Sivil toplumun varlığını borçlu olduğu mutlak irade, toplumsal yaşamın tüm alanlarına işleyerek türdeş ve tekçil bir kamusal alan ortaya çıkarmaktadır (Çaha, 2000: 28).

Klasik sivil toplum kavramının parçalanışının ilk işaretleri, Adam Ferguson'un "Sivil Toplumun Tarihi Üzerine Bir Deneme" (1767) adlı eserinde açıkça görülmektedir. Düşünür bu denemesinde, insanın kaba yaşam biçimlerinden zarif ve medenileşmiş bir topluma geçişinin tarihinin ana hatlarını ortaya koymuştur. Ferguson'a göre sivil toplum ve devlet özdeştir. (Keane, 1993: 54). Ferguson doğa durumunda geçerli olan "ilkel" toplum ve toplumsal kuralların geçerli olduğu "politik" toplum olmak üzere iki tip toplum yapısına vurgu yapmıştır. Doğal durum sivil toplumun olmadığı bir toplumsal yapı öngörmektedir. Doğal durumda bireylerin hakları güvence altına alınmamış, karşılıklı hak ve hukuk kavramları da benimsenmemiştir. Güçlünün zayıfı ezmesi hâkimdir. Bunun aksine politik toplumda bireylerin mal ve can güvenliği güvence altına alınmıştır. Pozitif hukuk hâkimdir. Herkesin bağlı olduğu hukuksal kurallar vardır ve kuralları ihlal edenlere karşı siyasal otorite devreye girer. Ferguson'a göre hak, hukuk, güçlü siyasal kurum ve toplumsal etik değerlerin hâkim olduğu ve bunların bir otorite tarafından korunduğu toplumlar politik/sivil toplumu oluşturmaktadır (Çaha, 2000: 42, 43). Ferguson'un tanımı ile sivil toplum, ekonomik hareketlerin olduğu, ekonomik akımların geliştiği, sınıfların ve diğer toplumsal kesimlerin gözlemlendiği bir alandır (Doğan, 2002: 75, 76).

Hobbes'un aksine Locke, kuramını burjuvazinin yükselme döneminde geliştirmiş ve böylece sivil toplumun kendi kendini düzenleyen bir toplum olarak kurulması tarihin gündemine gelmiştir (Acar Savran, 2013: 59). Locke'a göre sivil topluma geçiş de aslında doğada bağımsız insanlar arasında mevcut olan ilişkinin artırılması ve devamlılığının sağlanması ile gerçekleşir. Locke sivil toplum ve siyasal toplumu birbirinden ayırarak kullanır. Locke, siyasal liberalizmin temsilcisi olarak düşüncesinin merkezine özgürlüklerin ve hukukun üstünlüğünün devlete karşı savunulmasını yerleştirmiştir (Erdoğan Tosun, 2001:



33). Locke, sözleşmeyle kurulan siyasal otoriteyi, bireysel özgürlüklerin kamusal alandaki bir güvencesi olarak görür. Ayrıca Hobbes'un aksine devletin sürekliliğini, bu yapının bireylerin temel haklarını güvence altına alıp almamasına bağlar. Locke'a göre doğa durumu savaş hali değil; özgürlüğün ve eşitliğin olduğu bir durumdur. Burada insanları bağımsız, eşit olmaya zorlayan ve başkalarına zarar vermekten alıkoyan doğa yasaları vardır. Bu yasalar insanlara güvenlik sağlasa da bireyler ihtiyaçlarını daha etkili bir şekilde üst düzeyde kurumlaşmış olan sivil toplumda korumak ve devam ettirme eğiliminde oldukları için kendi aralarında bir sözleşmeyle sivil toplum/politik toplumu oluştururlar. Locke'un kuramında sivil toplum iki aşamalıdır. İlk aşamada bireyler bir araya gelerek sivil toplumu oluşturur; ikinci aşamada yönetim biçimini oluştururlar (Çaha, 2000: 43, 44). Locke'un yaşama hakkı, özgürlük ve mutluluğun sağlanmasını siyasal sistemin amacı olarak ortaya koyması, yurttaşların, parlamento aracılığıyla siyasal sistemin işleyişine katılmaları, devlet erkinin bölünmesine dayalı çoğulcu yapı, sivil toplumun ana özelliklerini kısaca ortaya koymaktadır (Doğan, 2002: 69).

Aydınlanma çağı düşünürlerinden olan Montesquieu'nun sivil toplum kavramsallaştırması, Roma hukukunun medeni ve kamu hukuku ayrımını, 18. yüzyılın ikili sözleşme (toplumsal ve yönetsel) kavramıyla birleştirmesiyle ortaya çıkmıştır. Montesquieu hükümet ve toplumu birbirinden ayırmıştır. Locke ve Montesquieu'nun sivil topluma ilişkin "devlete karşı toplum" söylemi dönemin salonlarında, kahvelerinde, localarında ve kulüplerinde yaygınlaşmış ve sivil toplum kavramının modern anlamdaki gelişimine katkı sağlamıştır. Esas olarak bakıldığında Locke ve Montesquieu sivil toplum kavramının modern tanımlamasının ilk adımlarını atmışlardır. Ancak sivil toplumun yeniden tanımlanış başarısı büyük ölçüde Hegel'e atfedilmekle birlikte, bu kavramın tanımlanmasında Rousseau, Pain, Kant gibi düşünürle de önemli katkılar sağlamışlardır (Cohen ve Arato, 2013: 82).

Sivil toplum ve siyasal toplumu özdeş olarak kullanan düşünürlerden biri de Jean Jacques Rousseau'dur. Rousseau'ya göre insanlar arasındaki her tür meşru otoritenin temeli sadece anlaşmalardır (Rousseau, 2008: 61). Rousseau, savaş durumunun ancak özel mülkiyetin yasalaşması, yani toplumsal sözleşmenin yapılmasıyla son bulacağını savunur. Ancak doğa durumunun savaş durumu olmadığını, zaten insanların birbirleriyle savaş haline girdikleri durumun doğallık dışı olduğunu savunur. İnsanların düşmanca ilişkiler içinde olması için ilk önce toplumsallaşması gerekmektedir (Acar Savran, 2013: 63). Artan gereksinimler özel mülkiyete yol açtıktan sonra savaş durumu geçerli olmaktadır. Bu nedenle Rousseau özel mülkiyeti sivil toplumun temeli olarak ele alır (Acar Savran, 2013: 69). Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi" bireyin bütüne olan bağlılığını gösterir ve birey üyesi

olduğu halk aracılığıyla egemenliğe katılır. Böylece bütün toplumsal kurumlar yasa aracılığıyla insanı doğa durumundan çıkarıp, bireyi grup içinde kaynaştırır (Erdoğan Tosun, 2001: 35). Toplum sözleşmesinin amacı, bütün bireylerin varlığını ve gücünü birleştirerek genel iradenin kesin buyruğuna vermesi ve her bireyin bütünü bölünmez bir parçası olarak kabul edilmesidir (Rousseau, 2008: 68).

Sivil toplum ve devlet ayrımını yapan düşünürlerden biri Thomas Paine'dir. Paine "İnsan Hakları" adlı eserinde Ferguson'dan sonra sivil toplum kavramının modern anlamda tanımlanmasının temellerini atmış ve sivil toplum devlet ayrımını açıkça belirtmiştir. Paine'e göre, devlet iktidarı sivil toplum karşısında sınırlandırılmalıdır; çünkü bütün bireylerde topluma dönük doğal bir eğilim vardır. Paine minimal devleti savunarak, devleti zorunlu kötü, sivil toplumu ise niteliği belirlenmemiş iyi olarak niteler. Toplumun ortak çıkarı için iktidarın temsilcilere devredilmesi meşru devlet anlamına gelmektedir. Bu anlamda devletin siyasal mekanizmalarının etki alanı azaltılarak sivil toplum daha etkin hale gelecek ve yönetime olan ihtiyaç azalacaktır (Keane, 1993: 60). Paine, devleti, yönetilen ve yönetenler arasında bir anlaşma ürünü olarak görmez. Bireyler devletlerden önce gelir. Devletler ancak bireylerin açık rızası ile oluşturulduğunda ve bu rıza anayasal hale geldiğinde meşru ve medenileşmiş sayılır. Medenileşmiş yönetimler, bireylerin rızalarıyla gücün sahibi anayasal yönetimlerdir (Keane, 1993: 63).

Tocqueville, "Amerika'da Demokrasi" adlı eserinde sivil toplumu modern anlamda ele almış ve devlet ile sivil toplum arasında bir ayrım yapmıştır (Doğan, 2002: 86). Eserinde Amerika'da sivil toplumun gelişimine etki eden iki unsurdan söz eden Tocqueville, bunları, anayasal demokrasinin hâkimiyeti ve güçlü merkezi yönetim yerine yerinden yönetimlere önem verilmesi şeklinde sıralamıştır (Tumay ve Okatan, 2015: 327). Amerika'daki sivil toplumun dikkat çeken yönü gönüllü kuruluşların çokluğudur. Gönüllü kuruluşlar sivil ya da siyasi biçimde ortaya çıkmaktadır. Tocqueville, sivil toplumu ilk kez ayrı bir örgütlenme alanı olarak ifade ederek toplumun üç alanı olduğunu belirtmiştir. Devlet ve sivil toplumun dışında ayrı bir siyasi toplumun varlığından söz etmiştir. Ona göre devlet, meclisleri, bakanlıkları, mahkemeleri, polisi ve silahlı kuvvetleri kapsar. Sivil toplum ise, vatandaşların kamusal hayatına (özel çıkarların ve iktisadi etkinliğin alanı) işaret eder (Erdoğan, 1998: 221, 222). Siyasi toplumun ya da siyasilik niteliğinin devletin tekelinde olmadığını savunmuş, sivil toplumu da siyasi toplumu şekillendiren bir unsur olarak kabul etmiştir (Tumay ve Okatan, 2015: 332). Tocqueville, demokratik yönetimi savunmuş ancak toplumun kendi seçtiği iktidarın zamanla toplumun aleyhine işleyeceği yeni bir despotizm türüne de dikkat çekmiştir (Akpınar Gönenç, 2001: 35). Devlet despotizmi olarak adlandırdığı bu durum, toplumun

devlet iktidarının hükmü altına girmesi ve devletin, toplumsal yaşamın düzenleyicisi, denetçisi, danışmanı, eğitimcisi ve cezalandırıcısı olması durumudur. Devlet her alanda bulunduğu için idari uyusukluğu beraberinde getirir ve birey toplumdaki soyutlanır. Bu nedenle devlet despotizmini önlemek için devlet ve sivil toplum alanlarında iktidar tekellerine engel olacak mekanizmaların güçlendirilmesi gerektiğini savunur (Keane, 1994: 80, 81). Demokrasilerde seçimle gelen iktidar olduğu için buna çoğunluğun despotizmi de denir. Çoğunluk toplum olduğu için yaygın bir baskı söz konusudur. Çoğunluğun karşısında kalan birey kendini güçlü hissedemez ve bireye sürekli olarak çoğunluğun düşünceleri dayatılır. Ancak, böylesine baskı gösterme eğilimi olan çoğunluk iradesinin neden olabileceği kötülükler engellenerek demokrasi ayakta tutulabilir (Doğan, 2002: 92). Tocqueville, örgütlenme özgürlüğüne ve örgütlü toplumun önemine dikkat çekerek, idarenin keyfiliğine, çoğunluğun despotizmine karşı, gönüllü kuruluşların yaygınlaştırılmasını önermektedir. (Doğan, 2002: 94- 96).

18. yüzyılda sivil toplum, kent yaşamının ve ticari faaliyetlerin geliştiği, çoğulcu, devlet tarafından asimile edilmemiş ve aile sınırları dışında gerçekleşen bireysel faaliyetlerin yer aldığı toplum olarak kabul edilmiştir. 18. yüzyıla kadar sivil toplum, devlet ile özdeş anlamda kullanırken, Hegel ve Marx bu kullanıma doğrudan eleştiri getirmiştir (Erdoğan Tosun, 2001: 36, 37).

Hegel, *Bürgerliche Gesellschaft* (burjuva toplumu) olarak ifade ettiği sivil toplum kavramını bireysel çıkarlar temelinde ele almıştır. Hegel, sivil toplumu sürekli olarak devlet gözetimine ve denetimine ihtiyaç duyan sakatlayıcı bir özellik olarak görmektedir. Bu bağlamda Hegel'in sivil toplum düşüncesinin modernleşmesine iki yeni katkısı olmuştur. İlk olarak Hegel sivil toplumu özgürlüğün koşulu olarak değil, aile ile devlet arasında mevkilenmiş ahlaki yaşam alanı şeklinde ele almıştır. Sivil toplum, aralarındaki ilişkiler medeni hukuk tarafından düzenlenmiş olan ve doğrudan siyasal devlete bağımlı olmayan bireylerin, sınıfların ve kurumların oluşturduğu bir yapıdır. Sivil toplum, uzun ve karmaşık tarihsel sürecin ürünüdür (Keane, 1993: 67). İkinci katkısı ise, sivil toplumun doğallığı üzerine eleştirisidir. Ona göre sivil toplumun öğeleri arasında hiçbir zorunlu özdeşlik veya uyum yoktur. Uyum, ataerki ailenin özüne ilişkin bir niteliktir. Çünkü aile, sözleşme ile birbirine bağlanmış rekabet halindeki bireyler değildir. Hegel sivil toplumun bunun tam tersi şekilde işlediğini belirtir. Modern sivil toplumu özel çıkarların çatıştığı bir alan olarak görür (Keane, 1993: 68).

Hegel, devlet ve sivil toplum arasında ayırım yaparak modern sivil toplum anlayışını etkilemiş olan düşünürlerden biridir. Sivil toplumda iktisadi güçler ve bireysel çıkarlar önemli

bir yer tutmakla birlikte, sivil toplum aynı zamanda mahkemeler, eğitim kurumları ve refah amaçlı kuruluşlar gibi sosyal ve sivil kurumları da kapsıyordu. Ancak, sivil toplum, özel çıkarların rekabeti yüzünden kendi içinde çatışmacı ve istikrarsızdır. Hegel sivil toplumu, kendi başına doğal bir durum olarak görmüyor ve sivilliğini korumasının devletçe düzenlenip gözetilmesine bağlı olduğunu düşünüyordu. Çünkü sadece devlet toplumun birliğini temsil edebilir ve vatandaşların özgürlüğünü artırabilirdi (Erdoğan, 1998: 220, 221). Hegel, sivil toplumu, siyasal toplumu göstermek için kullanan düşünürlerin aksine, siyasal toplum öncesi anlamında, yani doğal toplum anlamında kullanmaya karar vermiştir (Bobbio, 1993: 98). Sivil toplum, ihtiyaçlardan kaynaklanan bir çatışma ortamıdır. Hegel'e göre devlet, aile ve sivil toplumdaki çatışmaların çözümüdür. Devletin sivil toplumdaki çatışma alanını düzeltmek ve bireylerin özgürlüklerini güvence altına almak için var olduğu düşünüldüğünde, Hegel'in sivil topluma olumsuz bir anlam yüklediği sonucuna varılmaktadır (Çaha, 2000: 31). Hegelci devlet anlayışı sivil toplumu içermektedir. Hegel'e göre devlet, evrensellik, rasyonellik ve nesnellik açısından işbirliğini sağlayan, herkes için uygar bir yaşamı mümkün kılan tek sosyal varlık iken; sivil toplum, bireysel çıkar ve isteklerin dile getirildiği bir kargaşa alanıdır. Devlet burada dengeleyici unsur olarak rol oynamaktadır (Erdoğan Tosun, 2001: 39).

Marx, sivil toplum kavramını ele alırken Hegel'in tersi bir görüş benimsemiş, yani sivil toplumu devlete bağımlı olarak düşünülmeğe çıkarmış; aksine, devletin topluma bağımlı olduğunu; onun sivil toplum tarafından belirlendiğini varsaymıştır. Marx'a göre sivil toplum alt yapı (ekonomik yapı), devlet ise üst yapı (siyasal yapı)dır. Sivil toplum devletin sosyo ekonomik temelidir. Sivil toplum esas olarak mülkiyet ilişkilerine dayanan alandır. Marx'a göre devlet sivil topluma bağımlıdır ve bu nedenle devletin faaliyeti de hâkim sınıfın çıkarları doğrultusunda gerçekleşmektedir (Erdoğan, 1998: 221).

Marx için sivil toplum, toplumsal yaşamın tüm alanlarını belirleyici bir alan oluşturmaktadır. Siyasal yaşamın sözleşmeye değil, güce dayalı olarak geliştiğini kabul etmiş ve sınıfsız topluma geçişte devlete kurucu bir rol belirlemiş olduğu için aşkın devlet düşüncesi içinde yer almıştır. Marx sınıfsız topluma geçişte devlete araçsal bir rol yüklemiş ve bu rol sonuçta totaliter bir devletin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Çaha, 2000: 37). Hegel'in aksine devleti, sivil toplumdaki çatışmaları uzlaştıran bir alan olarak değil, sivil toplumun bir yansıması olarak görmüştür. Sivil toplum, üretimin yapıldığı ve sınıf mücadelelerinin ortaya çıktığı alandır, varlık sebebi kapitalizmdir (Çaha, 2000: 38). Marx için sivil toplum, medeni toplumdaki ziyade, üretim araçlarının mülkiyetini elinde bulunduranlar tarafından zorla boyun eğdirilen mülkiyetsiz grubun bulunduğu bir toplumdur (Erdoğan Tosun, 2001: 42).

Gramsci'ye göre sivil toplum, üretim ve ekonomik örgüt içinde değil, ama devlet içinde bulunur. Gramsci'nin formüle ettiği teorisi, "Devlet= Siyasal Toplum + Sivil Toplum" bu vurguyu göstermektedir. Bu kavramsallaştırma, bağımsız siyasal örgütlenmeler ve hükümet dışı kurumlar alanının oluşturduğu dar anlamda sivil toplum ve toplumsal özerkliğin varlığına bağlı olan devletin dışında ve devletle karşıtlık içinde olan siyasal toplum alanını içerir. Devlet= Diktatörlük+ Hegemonya şekline de çevrilebilen formülü ile de devlet, baskıcı aygıtları kapsayan siyasal toplum ile hegemonyayı sağlayan sivil toplumun bir birleşimidir (Erdoğan Tosun, 2001: 45). Gramsci sivil toplumu üst yapı alanına ait olarak ele almış ve iki üst yapı düzeyi saptamıştır: sivil toplum ve siyasal toplum (devlet) (Bobbio, 1993: 102). Gramsci'ye göre siyasal toplum/devlet "dar anlamda hükümet, iktidar aracı olarak devlet ve egemenlik unsurlarından oluşmaktadır" (Yıldırım, 2007: 22). Sivil toplum (basın, sendika, eğitim, ordu, polis, mahkeme) ise devletin egemen sınıfın değerlerini empoze edip, hegemonya tesis ettiği bir alandır. (Akpınar Gönenç, 2001: 38). Bu iki düzey, bir yandan egemen grubun hegemonyasına diğer yandan da devlet ve yasal hükümet aracılığıyla uygulanan doğrudan egemenlik işlevine denk gelmektedir. Gramsci sivil toplum kavramıyla, bir toplumsal grubun, toplumun bütünü üzerindeki siyasal ve kültürel hegemonyasını anlatmak istemiştir (Bobbio, 1993: 103).

### 1.5.2 Modern Sivil Toplum Kavramı

Tarihsel gelişimi ele alındığında dönemsel olarak kategorileştirilmiş ya da düşünürler bazında ele alınmış bir kavram olan sivil toplum, günümüzdeki anlamına kavuşana kadar belirli kırılma noktalarından geçmiştir. Batı'da feodalizmden krallıklara geçiş döneminde kavramın geleneksel anlamından bir kopuş yaşanmıştır. Bunu takiben 18.-19. yüzyıllarda ve günümüzde birçok düşünür sivil toplumu ve devleti tekrar ele alarak, kavramların birbirlerine karşı konumlarını tartışmış ve onlara birçok anlamlar yüklemişlerdir (Erdoğan Tosun, 2001: 49). Sivil toplumun modern içeriği incelenirken 18. yüzyılın Ortaçağ mülk devleti anlayışının yerini 20. yüzyılda refah devleti ve hukuk devleti anlayışına bırakması ile sivil özgürlüklerin bütün topluma erişmesi ve ulus-devlet sürecinin bir sonucu olarak yurttaşlık düşüncesinin gelişimi önemli başlangıç noktaları oluşturmaktadır (Erdoğan Tosun, 2001: 51).

Modern anlamda sivil toplum kavramının şekillenişinde hem bu kavramın tartışılmasını durduran hem de tartışmaların tekrar alevlenmesini sağlayan belli başlı gelişmeler vardır. Kavram, yoğun olarak 19. yüzyılda tartışma alanı bulmuş ve Batı Avrupa ülkelerinde liberal demokrasi etrafında yoğunlaşan görüşler ve gelişmeler, 20. yüzyılın başında bireysel katılımı öngören demokrasinin zaferi ile sonuçlanmıştır, o dönem için sivil

toplum üzerinde daha fazla tartışılacak konu kalmamıştır. Sivil toplumu gündem dışı tutan sosyalist sistemlerde katı merkezîyetçi siyasal yapıların ortaya çıkması da kavramın daha fazla irdelenmesine müsaade etmemiştir. Ancak sivil toplum II. Dünya Savaşı'ndan sonra tekrar gündeme gelmiş ve yoğun tartışma alanı bulmuştur (Çaha, 2000: 72, 73). Bunu takiben Çaha, kavramın yeniden ele alınışının nedenlerini dört gelişme ile açıklamıştır. Birincisi, gelişmiş kapitalist ülkelerde özel alan ile kamusal alan arasındaki ayrışmanın ortadan kalkmış olmasıdır. İkincisi, farklılık anlayışının gelişmeye başlaması ile kamusal yaşamın heterojen bir yapıya evrilmesidir. Üçüncüsü, uluslararası platformda gelişen birlikler ve yaygınlaşan sivil toplum hareketleridir. Son gelişme ise, birçok düşünürün öncül olarak ele aldığı doğu blokunun yıkılması ve liberalizmin mutlak zaferidir (Çaha, 2000: 74-77).

Keane, Batı'da modern sivil toplum kavramının gelişimini etkileyen üç tip gelişmeye dikkat çekmiştir. Bunlar; kapitalist ekonominin yeniden yapılanması, Keynesçi refah devleti politikaları etrafındaki sancılı siyasal tartışmalar ve toplumsal hareketlerin gelişmesi olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası kapitalist ekonominin yeniden yapılanma süreci, birçok devlet politikasının, sivil toplum içinde yer alan görece bağımsız meta üretimi ve mübadelesi süreçlerine olan yaşamsal bağıni gözler önüne sermiştir. İkinci olarak Keynesçi refah devletinin iç politika alanında piyasa yerine siyasal nitelikli önceliklere yer vermesi, devlet planlama mekanizmalarını büyütmüş ve bu durumun siyasal etkileri toplumsal dayanışmanın bozulması, bürokrasi, profesyonellik ve uzmanlığa şüpheyle bakılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Üçüncü olarak sivil toplum tartışmalarının yeniden ele alınmasında, toplumsal hareketlerin ortaya çıkması etkili olmuştur. Batı Avrupa'da gelişme gösteren yeni toplumsal hareketler sivil toplum ve devlet arasındaki ayrımı derinleştirmekle kalmamış, sivil toplumun kendi içinde de yer alan iktidar ilişkilerinin çoğullaşmasına katkıda bulunmuştur (Keane, 1993: 15- 23).

Sivil toplumun modern anlamda gelişmesine ön ayak olan benzer durumları, Erdoğan Tosun (2001: 52, 53), birbiriyle ilişkili dört kriz olarak ele almıştır. Birincisi, sosyalist modelin genel krizidir. Sosyalist model, dünya ekonomisi karşısında erimesi ve merkezi devlet kontrolünün iyi çalışmayan ve verimsiz bir sistem olduğu yönündeki kanıların güçlenmesiyle krize girmiştir. İkinci kriz, Sosyalist modeli örnek alan ülkelerde zorunlu ekonomik kalkınma üzerine kurulu siyasal ve sosyal sistemlerin rızaya dayalı egemenliğe izin vermemesiyle ilgilidir. Üçüncü kriz, Batı Avrupa'da ortaya çıkan sosyal demokrat partilerin kapitalizmin işçi sınıfı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya çalışmasının, küreselleşen dünya ekonomisi nedeniyle başarısızlığa uğramasıdır. Son olarak üzerinde durulan kriz ise,

klasik devlet temelli stratejilerin kendini tüketmesine bağı olarak klasik muhalefetin de aşınmasıdır.

Yukarıda sayılan krizlerin paralelinde sosyalist blokta izin verilmeyen sivil toplum yeraltına inmiş; bu nedenle demokrasi de gelişmemiştir. Her ne kadar devletin içinde massedilmeye çalışılsa da yeraltında filizlenen sivil toplumun (Örneğin; Polonya’da işçi dayanışma hareketi ile başlayan dönem) batıda kabulü, Polonya’da parlamenter bir rejimin kurulmasına ve bu durumun zamanla Doğu Blok’una mensup ülkelere yayılarak komünist rejimlerin yıkılmasına ön ayak olmuş ve bu ülkelerde demokrasiye ulaşılmaya başlanmıştır. (Çaha, 2000: 68, 69).

Keane (1993: 3), sivil toplum ve devlet bağlamındaki bu tartışmayı “Devlet (onun askeri, polisiye, hukuki, idari, üretici ve kültürel organları) ile devlete ait olmayan (piyasa tarafından düzenlenen, özel denetim altında bulundurulmuş veya gönüllü biçimde örgütlenmiş) sivil toplum alanı arasındaki ayırım ile tam olarak ne kastedilmektedir?” sorusu ile ele almıştır.

Esasen sivil toplum-devlet ilişkisinin yeniden ele alınışı kamusal alan- özel alan tartışmaları ve demokrasi-sivil toplum ilişkisi ile de açıklanabilmektedir. Bugünün koşullarında kamusal olanla özel olan, devlet ile sivil toplum arasındaki ayırım anlamsızlaşmıştır (Keane, 1993: 15). Modern sivil toplumlar, kapitalist ekonomileri, toplumsal hareketleri ve serbest kamusal alanları (kiliseleri, meslek örgütlerini ve bağımsız iletişim araçları ile kültürel kurumları); siyasal partileri, seçmen birliklerini; okul, hastane, tımarhane ve hapisane gibi kurumları da içermişlerdir (Keane, 1993: 32).

1980 sonrası sivil toplum tartışmaları daha çok demokrasinin oluşturulmasında üstlendiği role odaklanmaktadır. Hem demokrasiyi sağlayan hem de demokratik olan sivil toplumun görevinin, yöneticilerin iradelerini sınırlamak ve onların birer tirana dönüşmesini engellemek olduğu savunulmuştur. Ayrıca sivil toplum gerek baskıcı hükümetlere gerekse serbest piyasada tekel oluşturarak bireylerin haklarını ihlal eden sektörlere karşı bireylerin haklarını koruma gibi önemli bir işlev de üstlenmiştir (Çaha, 2000: 66, 67). Devlet-sivil toplum ilişkisi bağlamında ele alındığında esas olarak devlet, sivil toplumun farklı alanlarının özerkliğinin sınırlarını belirleyen yasalar çıkarır, bu durumda devletin müdahalesi söz konusu olmayacağından, sivil toplum, devletin hareket alanını kısıtlamış olur. Sivil toplum ve devlet birbirlerine anayasa ve birinin diğerine karşı hak ve yükümlülüklerini vurgulayan yasalar ve gelenekler yoluyla bağlanır. Bu nedenle bu iki kavramın birbirinden kesin bir şekilde ayrı olduğu düşünülemez (Akpınar Gönenç, 2001: 41). Sivil toplum devletten özerk bir alan olmakla birlikte, ekonomik toplumu içine alan, ancak ondan çok daha geniş ve karmaşık bir düzendir. Sivil toplumun genel olarak mülkiyet hakkı ve ticari faaliyetler temelli geliştiği

düşünülürse, onun ekonomik alandan ibaret görülmesi yanılıdır. Ne var ki sivil toplum, ekonomik alandan çok daha geniş bir alana yayılmakla kalmamakta, partilerin, siyasi organizasyonların ve siyasi kamu alanlarının oluşturduğu siyasi toplumdaki ayrılmaktadır (Akpınar Gönenç, 2001: 46).

Sivil toplum günümüzde, “devlet alanında özgürleşmesini sağlamış, yasalar temelinde meşruluğu garantiye alınmış ve bireylerin gönüllü aktivitelerine, örgütlenmelerine dayanan bir sosyal yaşam alanı” olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanım içinde bireysel özgürlükler, özerklik, yasallık, çoğulculuk, gönüllü örgütlenme, kamusalılık gibi modern toplumun sine qua nonlarını<sup>2</sup> bulundurmaktadır. Burada dikkat çekilen önemli bir nokta özerklik ve gönüllülük kavramlarının sivil toplumu resmi devlet faaliyetleri alanlarından farklılaştıran kavramlar olmasıdır (Erdoğan Tosun, 2003: 232). Başka bir özelliği de sivil toplumun ekonomiden ve devletten tamamen ayrılamaması ve bu nedenle devletin temsil ettiği siyasal çıkarlar ile iş dünyasının ekonomik çıkarları arasındaki orta/ üçüncü yol olmasıdır (Erdoğan Tosun, 2003: 235).

Çaha, sivil toplumun oluşabilmesi için gerekli ön koşulların varlığından bahsetmiştir. Bunlardan biri, hukuk devleti ilkesidir. İdeolojik değil hukuk devleti, devletin sivil topluma aynı mesafeden yaklaşmasını ve sağlıklı bir sivil toplumun oluşmasını sağlayacaktır. İkincisi ise sınırlı devlet ilkesidir. Devletin asli görevleri dışındaki hizmet alanlarına sivil toplum unsurlarını çekmesi gerekmektedir. Böylece sivil toplum etkin hale gelebilecektir (Çaha, 2000: 58, 59). Yazarlar genel olarak demokrasi sivil toplum ilişkisini anlatırken Merkez ve Doğu Avrupa’da yaşanan olayları örnek göstermişlerdir. Demokrasi sivil toplumu yaratırken sivil toplum da demokrasiyi yaratacaktır. İkisi birbirinin koşulu veya tamamlayıcısı niteliğindedir. Ancak sivil toplum kuruluşları her zaman demokratik amaçlara hizmet etmeyebilir. Anti demokratik eğilim gösteren STK’lar da aynı zamanda var olabilir. Bu nedenle tek başına sivil toplumun varlığı demokrasinin göstergesi değildir.

## 1.6 Sivil Toplum Kuruluşları

Araştırmanın konusu olarak sivil toplum kuruluşlarının daha net anlaşılması bakımından öncelikle değinilen konu sivil toplum olmuştur. Buradan hareketle sivil toplum kuruluşları, sivil toplumun örgütlü halidir şeklinde genel bir tanım yapılabilir. Yönetişimin önemli üç unsurundan biri olan sivil toplum kuruluşu, bu atfî ile ele alındığında, hem yerel hem ulusal hem de ulusüstü bir kimliğe sahip olmaktadır.

---

<sup>2</sup> Olmazsa olmaz.



### 1.6.1 Kavramsal Çerçeve

Çalışmanın başında açıklanıldığı üzere yönetim, kısaca belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelen insanların, amacı gerçekleştirmeye yönelik işlem ve eylemleridir. Burada yönetimin en önemli unsuru insan ve insanların oluşturduğu örgütlerdir. Örgüt, belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelen insanlardan oluşur. Örgüt, önceden belirlenmemiş kurallara göre toplanmıyor ve amacını gerçekleştirdikten sonra dağılıyorsa doğal örgüt; önceden belirlenmiş kurallara göre toplanıyor ve süreklilik gösteriyorsa biçimsel örgüt olarak sınıflandırılmaktadır. Biçimsel örgütler de kendi içinde birincil (kamu kuruluşları), ikincil (kar, kazanç, büyüme ve ticari amaçlı özel sektör örgütleri) ve son olarak da üçüncül örgütler (Sivil toplum örgütleri) şeklinde sınıflandırılabilir. Araştırmanın konusu gereği üçüncül örgütler ele alınacaktır (Öztekin, 2010: 85-91).

Sivil toplum kuruluşu (STK) kavramı, oluştuğu kültürden etkilenen bir yapıya sahip olduğu için birçok türde ve kavram halinde karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kavramı tek bir şekilde görmek ya da tek bir tanıma indirgemek zordur. Birçok konuyu içinde barındıran ve farklı alanlarda sınıflandırılabilen STK, tanımlamalarının çeşitliliği nedeniyle kafa karışıklığına yol açabilmektedir. Yukarıda sayılan nedenleri somutlaştırmak için Ryfman'ın şu cümlesi örnek gösterilebilir;

Özgürce sahiplenilebilen ve bazı istisnalar dışında, ulusal hukuklarda özellikle sınırları belli, hukuksal bir kategori oluşturmayan ve uluslararası hukukta neredeyse kesinlikle böyle bir özellik taşımayan bir terim söz konusu olduğunda, gitgide, daha fazla küçük ya da büyük bir oluşum kendini "STK" olarak adlandırıyor ya da bu ada dönüştürüyor adını (Ryfman, 2006: 12).

Ryfman'ın burada özellikle vurgulamaya çalıştığı konu, birçok STK tipinin ve tanımının ortaya çıkmış olmasıdır. Bu STK tipleri; tek kişili STK'lar MONGO (My own NGO), iş çevrelerince düzenlenen hukuksal dernek statüsüne sahip örgütler BONGO (business-organised NGOs), uluslararası sermayenin öncülüğünde, projelerin hayata geçirilmesi amacıyla gerçekleştirilen DONGO'lar (donor-organised NGOs) ve GONGO'lar (governmental NGOs; hükümet tarafından örgütlenen sivil toplum kuruluşları)dır. Gongo olarak ifade edilen kuruluşlar, hükümetin etkisi veya yardımıyla kuruldukları için öznel niteliktedirler (Ryfman, 2006: 12; Yıldırım, 2004: 56-59). Bu kavramların dışında sivil toplum örgütlerini anlatmak için kullanılan birçok kavram vardır. Bunlar; CBO (Community Based Organization), NGDO (Non-Governmental Development Organization), NPO (Non-profit Organization), PDO (Private Development Organization), PSO (Public Service Organization), VAG (Voluntary Agency Organization), VO (Voluntary Organization), CSO (Civil Society Organization) ve INGO (International Non Governmental Organization)'dur (Erdoğan Tosun, 2003: 241). Sivil toplumun örgütlü ve kurumsal yüzünü oluşturan STK'ların

temel niteliği, yurttaşların farklı siyasal, toplumsal, insani, kültürel vb. ihtiyaç ve çıkarlarını gerçekleştirmek üzere gönüllü olarak bir araya gelerek kurdukları örgütler olmalarıdır. STK alanı, kavram karmaşasından dolayı terminolojik çorba olarak nitelenirken, burada en yaygın kullanımın İngilizce’de NGO (hükümet dışı kuruluşlar) olduğu savunulmakta, ancak kavram devlet dışı herşeyi içerdiği için her şeyi yakalayan bir içeriğe sahip olması eleştirilmektedir. NGO terimi ilk kez II. Dünya Savaşı’ndan sonra kabul edilen BM sözleşmesinin 71. maddesinde “danışma amacıyla BM’nin NGO’lara güvenebileceği” hükmü ile yer almıştır. İlk çalışmalarda terim uluslararası örgütler ve BM içinde yer alan toplumsal aktörlere vurgu yaparken daha sonra birçok anlamda kullanılmaya başlamış ve bu nedenle sorunlu bir kullanım alanına sahip olmuştur (Erdoğan Tosun, 2003: 242).

Sivil toplum kuruluşları yukarıda sayılan kavramlarla ilişkilendirildiği gibi, üçüncü sektör ya da üçüncül örgütler, çıkar grupları, gönüllü kuruluşlar ve platformlarla da birlikte anlamlandırılmaktadır. Üçüncü sektörden anlaşılması gereken, özel sektör ve kamu sektörü dışında kalan alandır (Yıldırım, 2004: 56). Çıkar grupları, üyelerinin çıkarlarını korumak ve savunmak amacıyla oluşturulmuş örgütlü ya da örgütsüz insan gruplarıdır. Dernekler, sendikalar ve meslek kuruluşları çıkar gruplarına örnek olarak gösterilebilmektedir. Ancak çıkar grupları, üyelerinin çıkarları için siyasi iktidar üzerinde baskı yapmaya başladıkları andan itibaren baskı grubuna dönüşürler. İşçi, işveren sendikaları, dernekler, meslek kuruluşları hem baskı hem de çıkar grubunu oluşturmaktadırlar (Öztekin, 2007: 98). Sivil toplum kuruluşları gönüllülük esasına göre kurulduğu için gönüllü kuruluşlardır. Ancak her gönüllü kuruluş sivil toplum kuruluşu değildir (Yıldırım, 2004: 58). Bu alanla ilgili birçok terim olmakla birlikte en yaygın olarak kullanılan Sivil Toplum Kuruluşlarıdır. Bu nedenle bu çalışmada sivil toplum kuruluşları terimi kullanılacaktır.

Yıldırım (2004: 51- 54), birçok tanıma sahip olan STK’yı dar ve geniş olmak üzere iki şekilde tanımlamıştır. Geniş anlamda STK, “sivil toplum alanında faaliyet gösteren ve yönetimin bir parçası olmayan örgütlenmeler” olarak ifade edilebilir. Dar anlamda ise, yalnız sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla, gönüllülük, bağımsızlık, kar amacı gütmemek ve bireysel çıkarına çalışmamak esaslarına dayanan sivil kuruluşlardır.

Uğur ise STK’ları şu şekilde tanımlamıştır;

Yurttaşların ortak bakış, ortak çıkar, ortak duyarlılık, ortak talep vb. temelinde gönüllü olarak bir araya gelerek; devletin hukuki, idari, üretici ve kültürel organlarının dışındaki alanda meydana getirdikleri; dernek, vakıf, sivil girişim, platform, ilişki ağı vb.’lerinden oluşan yapılara ve etkinliklere sivil toplum kuruluşları diyeceğim (1997: 69).

STK içine alabileceğimiz bu yapılar esasında STK’lardan belli yönleriyle ayrılmaktadırlar. Kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri sivil toplum kuruluşu olarak

değerlendirilebilse de Türkiye’de serbest meslek alanında faaliyet gösterebilmek için bu kuruluşlara üye olma zorunluluğu vardır, yani gönüllülük esasına dayanmamaktadır. Meslek kuruluşları homojen bir yapıya sahiplerdir, bu yönleriyle STK’lardan ayrılırlar. Sendikalar da STK içinde değerlendirilmesine rağmen özel hukuk tüzel kişiliklerinin olması nedeniyle farklıdır. Siyasi partiler, “siyasi iktidarı ele geçirmek ya da en azından ona ortak olmak amacıyla” ve siyasi partiler yasası ile kuruldukları için STK’lardan farklıdırlar. Ancak iktidarda olan değil muhalefette olan siyasi partilerin STK olarak ele alınması kimi yazarlar tarafından daha uygun görülmüştür (Öztekin, 2010: 94-128).

Bugün kar amacı gütmeyen kuruluşlar, yeni toplumsal hareketler, yurttaş girişimleri dışında hükümet temelli, merkezi veya yerel düzeyde kamu kurumları tarafından oluşturulmuş STK’ların da varlığı söz konusudur. Bunun dışında 1980’ler ve 1990’larda hızla gelişen kadın toplulukları, doğa ve çevre toplulukları, bağımsız inisiyatifler ve çeşitli topluluk temelli örgütlenmeler de bu alana dâhil edildiğinde, karmaşık bir kategori oluşmaktadır (Erdoğan Tosun, 2003: 241-243).

Tarihsel olarak ele alındığında STK’lar esas olarak 17. yüzyıldan itibaren etkili olan üç olgu ile gelişmeye başlamıştır. İlki, 17. yüzyılda Avrupa’da başlayan hayır ve yardım işlerinin laikleşmesidir. Dinsel ve siyasal güçlerden ayrıışan özerk bir hayır işleri modeli oluşmuştur. İkinci olgu, 17. yüzyıldan başlayarak devletler arasındaki silahlı çatışmaları bir mevzuata bağlamaya çalışan uluslararası bir hukukun gelişmesidir. Son olarak etki eden unsur da, Aydınlanmanın entelektüel coşkusuyla ortaya çıkan insanlık erdemidir. Bu bağlamda hayırseverlik, insan severlik kavramları geliştirilmiştir. Savaşlar ve sömürgeleştirmeler de sivil toplum kuruluşlarının ortaya çıkışına etki etmiştir. Özellikle I. Dünya Savaşı ve II. Dünya Savaşı’ndan sonra birçok dernek kurulmuştur. Bunlar öncelikle savaş kurbanları ve sivillere yardım görevi üstlenen kuruluşlardır. 1950’den sonra da görev alanlarını (savaş kurbanlarına yardımdan üçüncü dünya topluluklarının gelişmesine) genişletmişlerdir. Savaşlarda hemşire birlikleri, yaralılara yardım dernekleri oluşmuş ve bunlar zamanla Kızılhaç ve Kızılay konumuna ulaşmışlardır. Ayrıca Britanya’da sömürünün yasaklanması ve daha sonra köleliğin kaldırılması mücadelesi, uluslararası boyutta ilk sivil toplum girişimleri örnekleri olarak gösterilmektedir. Bu gelişmelerden sonra STK’lar insan haklarını koruma ve geliştirme mücadelesini uluslararasılaştırmışlardır. Örneğin Uluslararası Af Örgütü ve İnsan Hakları İzleme Örgütü kurulmuştur. Ayrıca çevre ile ilgili olan World Wildlife Fund ve Greenpeace de bu dönemde kurulmuştur (Ryfman, 2006: 15-24).

20. yüzyılın başlarında gözlemlenen uluslararasılaşma sivil toplum kuruluşlarını da etkilemiş ve küresel sivil toplum kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak

uluslararası devlet dışı örgütlerin (INGO) kuruluş tarihi 1839'dur. 1990 sonrası dünyadaki gelişmeler, uluslararası alanda faaliyet gösteren STK'ların sayısında ve etkinliğinde artışa yol açmıştır. Prag ve Seattle'de düzenlenen gelişmiş ülkelerin devlet başkanlarının zirve toplantılarına, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası ve ulusaşırı kuruluşlara yönelik protesto gösterileri örnek gösterilebilir. Bu tür hareketlere bakılırsa bir yanda küreselleşmenin STK'ları küreselleştirdiği, diğer yandan küreselleşme karşıtı STK'ların da ortaya çıktığı görülmektedir (Erdoğan Tosun, 2003: 245).

1990'larda toplumların demokratikleşmesi için sunulan üç ölçüt vardır. Bunlar; ekonomik alanda piyasa, siyasal alanda demokrasi, toplumsal alanda ise demokratik sivil toplumun varlığı ve işlerliğidir. Sivil toplum, ekonomik alanda pazarın, siyasal alanda ise demokrasinin tamamlayıcısı durumundadır (Erdoğan Tosun, 2001: 173).

Yönetişim alanında STK'lar esas olarak toplumsal taleplerin aktarılabileceği bir yapı olarak görülmüştür. Böylece STK'lar temsili demokrasiden çoğulcu ve katılımcı demokrasiye doğru yönelimin aktörleri olarak sunulmuştur. STK'ların bu noktada önem kazanmasının nedeni siyasi partilerin temsil krizi ve temsili demokrasinin meşruiyet krizi yaşaması olarak açıklanmıştır. Siyasi partilerin gözden düşmesi toplumun taleplerinin hiyerarşik ve bürokratik yapılanmalara sahip olmayan STK'lar aracılığıyla temsil edileceği sonucunu doğurmuştur ama aslında olan ekonomik krizin toplumun geniş kitlelerine cevap verememesi ve bundan dolayı liberal demokrasilerin ve siyasi partilerin temsil krizine girmesi olarak nitelendirilebilmektedir. Öte yandan -hepsi olmamakla birlikte- STK'ların neoliberal politikaların yönetim açılımıyla toplumun istemlerinin doğrudan temsilcisi olma özelliğini kaybetmesi, diğer aktörlere projelerle bağımlı olması, gönüllülük esasının arka plana düşmesi, profesyonelleşme olgusunun, bu anlamda hiyerarşik ve bürokratik ilişkilerin ortaya çıkması gibi eğilimler göz önüne alındığında STK'ların toplumsal taleplerin doğrudan temsilcileri olduklarını savunan görüşleri tartışmalı kılmaktadır (Ataay, 2008: 63, 64).

### **1.6.2 Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınıflandırılması**

Sivil toplum kuruluşlarının anlam çeşitliliğinin yanı sıra bu kuruluşların sınıflandırılmasında da birçok kalıp vardır. Gerçekten de yönelimleri, amaçları, toplumsal işlevleri, hedef kitleleri, çalışma biçimleri, statüleri bakımından birçok sınıflandırma yapmak mümkündür. Literatürde farklı sınıflandırmalar vardır. Bunlardan biri, Tosun'un uyarladığı yönelimlerine-amaçlarına ve etki-uygulama alanlarına göre sivil toplum kuruluşları olmak üzere iki kategoriye ayrılmış sınıflandırmadır.

**Tablo 1.3 Yönelimlerine-Amaçlarına ve Etki-Uygulama Alanlarına Göre Sivil Toplum Kuruluşları**

Yönelimlerine- Amaçlarına Göre STK'lar	Etki- Uygulama Alanına Göre STK'lar
Yardım/hayırseverlik yönelimli STK'lar	Cemaat/Topluluk Temelli Örgütler
Hizmet Yönelimli STK'lar	Kent Çapındaki Örgütler
Katılıma Yönelik STK'lar	Ulusal STK'lar
Toplumu Güçlendirmeye Yönelik STK'lar	Uluslararası STK'lar

**Kaynak:** Erdoğan Tosun, 2003: 244

### 1.6.3 Sivil Toplum Kuruluşlarının Özellikleri ve İşlevleri

Sivil toplum kuruluşları, merkezi otoriteden ayrı, gönüllülük esasına dayalı, kamu alanına sahip, yasal çerçevede düzenlenmiş, kamu yararını gözeten, kar amacı gütmeyen, ortak değerlere sahip şeffaf bir yapı şeklinde de tanımlanabilmekte ve özellikleri tanımında yer almaktadır.

Williams STK'ların özelliklerini ortak amaca yönelik örgütlenme özgürlüğü; sivil toplumun, devletten farklı bir alan olması; ticari ve kar unsurları içeren piyasadan farklı bir alan olması; sivillik alanı ve demokrasi kanalı oluşturması ile sivil toplumda farklı sivil aktörlerin olması şeklinde sıralamıştır (William, 2005: 347'den aktaran Yıldız, 2006: 74).

Genel olarak baktığımızda STK'lara atfedilen özellikler;

- İdari ve ekonomik özerklik
- Gönüllülük
- Kamu yararı gözetme
- Kar amacı gütmeme
- Yatay ilişkiler alanı
- Bir kamu alanına sahip olma
- Yasallık
- Şeffaflık
- Ortak değerlere sahip olma şeklinde sıralanabilmektedir (Yıldırım, 2004: 61-64).

Genel olarak sivil toplum kuruluşlarının özelliklerini üç noktada da belirtilebilmektedir. Bunlardan birincisi, üyelerinin katılımına olanak veren kuruluşlar olmaları; ikincisi, merkezden/siyasal toplumdan özerklikleri; üçüncüsü de STK'ların kamu yararının ne olduğu konusunda merkezden farklı görüşlere sahip olmasıdır (Öner, 2000: 155).

Sivil toplum, devlet iktidarının meşrulaştırılması, despotizme karşı güvence, demokrasiye geçişin kolaylaştırıcısı, uygarlığı barbarlıktan ayıran ölçüt vb. şeklinde sıralanabilen işlevlere sahiptir (Erdoğan, 1998: 224-227).

Modern sivil toplum anlayışı içinde STK'ların değişen şartlara uygun olarak işlevleri de değişkenlik göstermektedir. STK'ların ilk kuruluş şekilleri savaş mağdurlarına ve yoksullara yardım etmek, sömürgeciliği durdurmak olmuş ve daha sonra etki alanlarını genişletmeye çalışmışlardır. Ancak STK'ların günümüzdeki işlevlerine baktığımızda daha çok devletin eksik yönlerini (sağlık, eğitim, sosyal hizmet) tamamlama çabasında olduğu görülmektedir. STK'ların çalışmalarında genel olarak eşitliği yaygınlaştırmak, toplumsal sorunları tespit edip çözüm yolları bulmak, eğitim, hayırseverlik, kimsesizlere, fakirlere yardım etmek gibi birçok alan vardır. Bunların yanında STK'lar hem yeni bir sektör hem de katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi sağlayan bir araçtır. Ülkelerin kendine özgü toplum ve devlet yapılarından hareketle STK'lar farklı işlevler üstlenmekte ve gelişmelere göre işlevleri artmakta ve farklılaşmaktadır (Yıldırım, 2006: 72-74).

STK'ların işlevleri genel olarak siyasi işlevler, kültürel işlevler, sosyo-ekonomik işlevler ve bireysel işlevler olmak üzere üç şekilde de sınıflandırılmaktadır (Yıldırım, 2006: 72). STK'ların en önemli işlevlerinden biri siyasal alanda olup, öncelikli olarak siyasi iktidara nüfuz etmek, siyasi iktidarı âdemi merkezi hale getirmek, bireyleri iktidarın baskısından korumak ve böylece despotizme karşı güvence sağlamaktır. Katılım, üretim ve geliştirme platformları olan dernek, vakıf, enstitü gibi STK'lar, araştırma, teori ve projeleri siyasi platforma ileterek bilgiye dayalı sağlıklı bir siyaset anlayışı geliştirmektedirler. Aynı zamanda STK'lar siyasi uygulamaları takip ederek toplumu bilgilendirmekte ve gerektiğinde kamuoyu oluşturarak baskı unsuru haline gelebilmektedir. Devlet yapısı ve toplumsal dokunun farklılığına paralel olarak STK'ların siyasal sistemi etkileme şekli ve gücü değişkenlik göstermektedir. STK'lar siyasal olarak yasama alanını (yasanın kabulü, reddi), yürütme alanını, siyasi partileri ve kamuoyunu çeşitli araçlarla etkilemektedir (Yıldırım, 2006: 75-84).

STK'ların kültürel işlevleri, uluslararası rekabet, mal ve hizmet dolaşımı, ekonomik zorunluluklar, uluslararası hukukun gerekleri, teknolojik gelişmeler, toplum yapısını etkileyen ve kültürel yapıda değişime neden olan durumlarda ortaya çıkmaktadır. Kültürel anlamda değinilmesi gereken noktalar belli bir grup kültürünün paylaşılması, ortak hareket etme, çoğulcu bir toplum yapısının oluşturulması ve bu yapının gerçekten toplumsal dokuya etki etmesinde demokratik sivil toplum kuruluşlarının etkisidir. Bu anlamda STK'ların kültürel etkilerinden biri de katılımcı demokrasi kültürünün gelişmesine zemin hazırlamasıdır (Yıldırım, 2004: 86- 88).

Sivil toplum kuruluşlarının işlevlerini genel olarak, kamuoyu oluşturma, çoğulcu bir toplum yapısının oluşmasını sağlama, devlet ve piyasa arasında tampon görevi üstlenme şeklinde sıralayabiliriz. Özellikle devletin uygulamalarına tampon olma işlevi, iki şekilde

gerçekleşmektedir. İdarenin uygulamaya koyduğu politikaların STK'lar tarafından savunulması halinde toplum tarafından benimsenmesi daha kolay gerçekleşmektedir. İkinci olarak bazı olumsuz politikalar da STK'ların muhalefeti sonucunda uygulamadan kaldırılabilir. Özel sektör açısından bakıldığında, bireylerin aktif katılımını sağlamak koşuluyla, piyasadaki metalaşmaya ve egemen piyasa değerlerine karşı dengeleyici bir unsur işlevi görmektedir (Erözden, 1997: 16). STK'ları işlevlerinden biri de devlet ve özel sektör arasında bir denge görevi üstleniyor olmasıdır. Burada anlatılmak istenen, sadece kazancın, ticaretin, rekabetin hâkim olduğu devlet ve toplum yapısının ya da özel sektörün tümünden engellendiği bir sistemin yaratılmasını önleyen, devlet ve toplum arasında dengeleyici görev üstlenen bir STK anlayışının varlığıdır (Öztekin, 2010: 91). Diamond'a göre sivil toplumun demokratik işlevleri; devlet iktidarını kontrol etmek, katılım düzeyini yükseltmek, demokratik tutumların gelişmesini sağlamak, talep ve çıkarların şekillenmesini sağlamak, kutuplaşmaları yumuşatmak, yeni siyasal liderlerin yetişmesini ve eğitilmesini sağlamak, siyasi partileri demokratikleştirmek, bilgiyi toplumun geniş kesimlerine yaymak, yeni fikirlerin yayılmasını sağlamak ve siyasal sistemin halka karşı sorumluluğunu artırmaktır (Erdoğan Tosun, 2001: 179, 180).

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’ DE SİVİL TOPLUM ANLAYIŞI VE YÖNETİŞİM

Kapitalizm sürecinde liberal politikalar, modernleşme, serbest piyasa, özgürleşme gibi eğilimler insanların ihtiyaçlarını çok karmaşık bir hale getirmiş ve devletin kaynaklarının sınırlılığı, özel sektörün kar güden yapısı nedeniyle insanların bazı ihtiyaçları karşılanamaz hale gelmiştir. Bu sorunun çözüm sürecinde devletten ve özel sektörden beklenen ilgi görülmeyince, toplum çözüm üretme eğilimine girmiştir. Bunun sonucunda da “Sivil Toplum”u, buna bağlı olarak da “Sivil Toplum Kuruluşları”nı gündeme getirmişlerdir. Dolayısıyla insan ihtiyaçlarını giderme konusunda üçüncü bir sektör olarak sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır (Şahin ve Öztürk, 2011: 4). STK’lar, örgütsel bir etkinlik olarak, belli toplumsal sorunlara çözüm bulunmasını, belli değerlerin korunmasını ve belli çıkarların yaşama geçirilmesini amaçlayan kuruluşlardır (Keyman, 2006: 15).

Osmanlı’da 19. yüzyılın başlarından itibaren ön plana çıkan batıya açılma eğilimi ile ilk kez 1847’de bireysel girişim örneği olarak vatandaşların ‘arz-ı hal’ (dilekçe) yazarak hükümete bizzat başvurabilmesi temsili hükümet fikrinin kabul edilerek yasama organlarının geliştirilmesi, İkinci Meşrutiyetle birlikte siyasi partilerin kurulması, sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesini ve gelişmesini hazırlamıştır (Avcı, 2007: 33).

#### 2.1 Türkiye’de Sivil Toplum Anlayışı

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle tarihsel süreç içerisinde sivil toplum anlayışı üzerinde durulacak, daha sonra Türkiye’deki sivil toplum kuruluşlarına ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

##### 2.1.1 Osmanlı Devleti’nde Sivil Toplum Anlayışı

Osmanlı Devleti’nin yapısı ele alındığında aşkın devlet anlayışının hâkim olduğu görülmekte ve merkezi otorite karşısındaki toplumun ya da sosyal grupların rolleri bu anlayış çerçevesinde değerlendirilebilmektedir. Bürokratik bir devlet olan Osmanlı Devleti’nin en belirgin özelliği merkez ile çevre arasındaki uzaklık olarak ele alınmaktadır. Merkezi otoriteden bağımsız bir hareket alanı ve Batı Avrupa’da görülen şekliyle mülkiyet haklarına sahip bir sivil toplum yapılanması görülmemektedir. Kısaca merkez ile halkın oluşturduğu çevre arasında aracı kurumlar bulunmamaktadır. Esas olarak devlet ile toplum arasındaki ilişki sözleşme veya uzlaşmaya bağlı olarak değil, devletin topluma baskın gelmesi esasına dayalı olarak kurulmuştur (Çaha, 2000: 146, 147).



Osmanlı devletinde var olan “Sultan”ın patrimonyal otoritesi ve güçlü devlet anlayışı, sivil toplumun gelişmesini engellemiş olmasına rağmen, bu döneme ait sivil topluma dair dört potansiyel unsurdan bahsedilebilmektedir. Bunlar; millet sistemi, loncalar, din kurumu ve ayandır. Sivil toplum oluşturabilecek bu unsurlar tek tek ele alındığında devlete göbek bağı ile bağlı kaldıkları için devletten özerkliklerini sağlayamamışlardır (Erdoğan Tosun, 2001: 208). Genel olarak Osmanlı Devleti’nde, Batı’dakine benzer sivil toplum unsurları oluşmadığı için sivil topluma zemin hazırlayan unsurlar da merkezi idare karşısındaki durumları itibarıyla kendi normlarını ve kendilerine özgü ilişkileri geliştirememişlerdir (Çaha, 2000: 159).

Osmanlı Devleti’nin ilk dönemlerinde, toplum-devlet birliğine dayalı siyasal bir yapı hâkimdi. Ancak 16. yüzyıldan itibaren Sultan’ın karizması giderek kaybolmuş ve bu karizma devlete geçmeye başlamıştır. Bu aşamadan sonra devlet, düzenin sağlayıcısı olmuş, Sultan ise devleti temsil eden bir simge haline gelmiştir. Örfi sultani kavramı da bundan sonra gelişmiş ve kurumsallaşmıştır (Çaha, 2000: 149, 150)

Osmanlı’da “millet sistemi” olarak adlandırılan yapı, gayrimüslim azınlıklara büyük ölçüde kendi dilini ve değerlerini geliştirme imkânı vermiş ve azınlıklar Türklerle batı dünyası arasında bir köprü oluşturmuşlardır (Çaha, 2000: 155). Çoğulcu nitelik taşıyan bu sistem, 1856 Islahat Fermanı ile çözülmeye başlamıştır. Bu fermanla birlikte bütün yurttaşlar eşit kabul edildiği için dine dayalı örgütlenmelerin de bir anlamı kalmamıştır. Millet kavramı dine dayalı olmaktan çıkmış etnik kökenle sınırlanmaya başlanmıştır. Millet sistemi örgütsel yapısı itibarıyla Osmanlı Devleti’nde sivil toplum unsurunu oluşturmuştur. Osmanlı Devleti’nde sivil toplum unsurlarından biri de loncalardır. Loncalar, esnafla merkezi yönetim arasında önemli bir köprü görevi üstlenmiş, Anadolu’da üretim ve pazarlama ortaklığını teşvik edici kurumlar olarak ortaya çıkmışlardır (Çaha, 2000: 163). Aynı mesleğe mensup kişilerin oluşturduğu bu loncalar üyelerine istikrar ve güvence sağlamanın yanı sıra ülkedeki ekonomik yaşamın da önemli unsurları haline gelmişlerdir (Akpınar Gönenç, 2001: 61). Başka bir sivil toplum unsuru da din kurumudur. İslam’da devlet ile din arasında kesin bir ayırım olmadığı için Osmanlı Devleti’nde din, tamamıyla devlete bağlı bir kurumun (Şeyhülislamlık) çatısı altında örgütlenmiştir. Siyasal istemin meşruiyetini halka kabul ettirmede önemli bir görev üstlenen ve vakıfların yöneticisi olan Ulema, halkla doğrudan iletişim içerisinde olmuştur. Cami, mescid, tekke gibi dini kurumları, yapım aşamasında Sultan tarafından desteklenmiştir. Böylece devlet ile dini kurumlar arasındaki bağ güçlenmiş, dini kurumlar devletin kontrolü altına girmiştir. Devlet-din kurumları arasındaki bu güçlü bağ nedeniyle din kurumları hiçbir zaman devleti frenleyici bir sivil toplum olmamış ve devlet karşısında ciddi bir varlık gösterememiştir (Çaha, 2000: 165). Osmanlı’da devlete bağımlı

gelişen bir diğer sivil toplum unsuru da taşradaki soylu kesimdir. Tımar sisteminin dağılmasıyla birlikte ortaya çıkan ayan, 19. yüzyılda merkezi yönetim karşısında önemli bir güç odağı haline gelmiştir (Çaha, 2000: 167). Osmanlı Devleti'nde şehir hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu vakıflar da sivil toplum unsuru olarak ele alınmaktadır. Vakıflar, belirli bir malı, kamunun yararına yönelik bir hizmete ya da hizmetlere sürekli olarak tahsis etmektir. Selçuklu ve Osmanlı toplumunda da okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler vakıflarca yürütülmekteydi (Eryılmaz, 2015: 231). Kısaca, sivil toplum unsurları niteliğinde olan şehir, lonca, dini kurum ve yerel eşraf gibi aracı kurumlar, varlık olarak sivil topluma örtük bir potansiyel teşkil etmişlerdir. Bu kurumlar toplumda odaklanmalarına rağmen, görevleri itibarıyla devlete bağımlı birer kurum haline gelmişlerdir (Çaha, 2000: 169).

Modernleşme çabalarının yürütücüsü sivil toplum değil devletin kendisi olmuştur. 19. yüzyılda Osmanlı, devlet-sivil toplum ilişkisinde bir dönüşüm yaşamış; devlet ile toplum arasında keskin bir ayrışma ortaya çıkmıştır. Bunu sağlayan devletin bürokratik elitleri olmuştur. Bu öncü kesimin elinde devlet modernleşmenin aracı olurken, toplum değişimin alanı olarak görülmüştür. Bu sürece karşı çıkan kesim cahil, gerici ve ilerlemeye karşıymış gibi tanımlanmıştır (Çaha, 2000: 170).

19. yüzyıl modernleşme çabalarının önemli iki sonucu anayasal bir sistemin kademe kademe gelişmesi ve devletçi, seçkin entelektüel bürokrat kesimin ortaya çıkmasıdır. Modernleşme çabaları hukuksal alanda anayasal bir sistemin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. 1808 Senedi İttifak, 1839 Tanzimat Fermanı, 1856 Islahat Fermanı ve 1876'da kurulan ilk Osmanlı Parlamentosu sivil toplumun lehine gelişmeler olmuştur. Her bir hukuksal reform, devletin varlık alanını biraz daha daraltmış ve sivil toplumun üstünlüğünü biraz daha arttırmıştır (Çaha, 2000: 174). Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı, bir yandan merkezi otoriteyi güçlendirmeyi bir yandan da yaşanan sıkıntılı toplumsal dönüşüm sürecine çözüm getireceği düşünülen ilkeleri yerleştirmeyi amaçlıyordu. Aşkın devlet yapısının yavaş yavaş çözülmeye başlaması, devletle toplum arasında bir ayrışmanın oluşmasına neden olmuştur. Kişisel hak ve özgürlüklerin güvenceye alınması, mülkiyet hakkının ve yasalar önünde eşitlik ilkesinin kabulüyle birlikte ilk kez sivil toplumun oluşumu için gerekli önkoşullar hazırlanmış, devlet kendisini yasal çerçeveye sınırlandırmıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 232). Osmanlı'da batılı anlamda modernleşme talebinin yukarıdan aşağıya doğru bir seyirde ilerlediği göz önünde bulundurulduğunda, siyasal amaçlı sivil toplum örgütlenme talepleri kendini merkezin dışında hisseden kesimlerden gelmiştir. Bunlar, azınlık grupları, Jön Türkler, İttihat ve Terakki Hareketi olarak gösterilebilmektedir (Abay, 2004: 280).

Osmanlı'da toplum ve sivil toplum kavramları II. Meşrutiyet ile birlikte gelişme alanı bulabilmiştir. Ancak sivil toplumun oluşabilmesi Tanzimat döneminde kanun gücünün üstünlüğü anlayışı ve özgürlük anlayışının gelişmesi ve bu ortamın yarattığı sosyolojik yapı ile mümkün olabilmektedir. II. Meşrutiyet dönemi ile birlikte kitle iletişim araçları, siyasal partilerin hayata geçişi ve kamu alanının genişlemesi gibi bir takım gelişmeler yaşanmıştır. 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu, örgütlü topluma yönelmenin ve vatandaşın sivil ve siyasal katılımının önünü açmıştır (Yıldırım, 2007: 238, 239).

Dernekleşme çerçevesinde 1908 sonrasında oluşan önemli değişiklik, siyasi partilerin doğuşu olmuştur. Bunlara, İttihat ve Terakki, Osmanlı Ahrar Fırkası, Hürriyet ve İtilaf Fırkası, Osmanlı Demokrat Fırkası, Osmanlı Sosyalist Fırkası ve İttihad-i Muhammedi Fırkası gibi partiler örnek gösterilebilir. Sivil toplum kuruluşu benzeri bu örgütlerin en önemli etkisi, sivil toplumun temelini oluşturan yurttaşlık bilincinin oluşmasına yardım etmesidir. Devletin baskıcı bir yapıdan meşruti yapıya doğru evrilmesi yönünde çaba gösteren siyasi partilerin içinde yer alan aydınların, ulusalcı ve demokratik bir devlet oluşturma istekleri önemli bir sivil toplum dinamiği olarak değerlendirilmektedir (Yıldırım, 2007: 245-249).

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e geçiş döneminde modernleşme çabalarıyla birlikte ortaya çıkan sivil toplum unsurları; eğitim kurumları, basın, partiler, meslek kuruluşları olarak gruplandırılmaktadır. Eğitim kurumları açısından baktığımızda, Osmanlı toplumsal yapısında sivil toplum oluşumu doğrultusunda görülen ilk tepkilerden birisi Kuleli Vakası olmuştur. Medreselerle mektebin karşı karşıya gelmesi din devlet bütünlüğü geleneğinde çatlaklar oluşturmuştur. Eğitim alanındaki tartışmaların sonucunda, sivil toplumun gelişmesi için gerekli sosyo-kültürel ortamı hazırlayan çeşitli fikirler yayılmış, iktidar yeryüzüne indirilmiş ve devletin laikleşmesini sağlayacak ilk adımlar atılmıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 240).

Osmanlı İmparatorluğu dönemi sivil toplum kuruluşları bakımından değerlendirildiğinde devlet ve toplum yapısı gereği merkez ve çevre ikilemi bariz bir şekilde görülmektedir. Merkezde hanedan ve ona bağlı seyfiyye ve kalemiyye bulunurken, çevrede reaya (halk) yer almaktadır. Hanedanın ve ülkenin mutlak hâkimi sultan oluşu için demokratik olarak yönetime katılmanın söz konusu olmadığı Osmanlı'daki padişahlık, zaman zaman batıdaki krallık sistemi ile karıştırılabilmektedir. Sultan mutlak hâkim olsa da bu gücü sınırlandıran ve bugünkü sivil toplum örgütlerinin fonksiyonlarına benzer işlev gören üç etken vardır. Bunlar, şer-i hukuk, örfi hukuk ve din bürokrasisi olarak sınıflandırılabilir. Padişah, devletin yapısı gereği İslam hukukuna uymak zorunda olduğu için İslam dini padişahın yetkilerini kısıtlayan temel bir unsurdur. İkinci olarak, Osmanlı toplumunda ve

yönetiminde örfün önemli bir yeri vardır ve değişik bölgelerde farklı örf ve adetler bulunduğundan her sancak ve bölgede ayrı ayrı yasalar yapılmıştır. Böylece sultanın dikkat etmesi gereken bir diğer etken de örfi hukuk olmuştur. Padişahın egemenliğini sınırlandıran son unsur ise Osmanlı yönetiminin üst seviyelerinde görevli ulemeden gelen din bürokrasisi mensuplarıdır. Bu üç etkene rağmen, toplumsal ve idari alanda sultanların mutlak etkisi söz konusudur. Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi yapısı, sultanların mutlak otoritesi ve güçlü devlet geleneği sivil toplumun temel unsurları olan özerk sosyal sınıfların gelişmesini engellemiştir. Osmanlı Devleti'ni kendi yapısı içinde değerlendirdiğimizde sivil toplum diyebileceğimiz kısıtlı bir alanın varlığından söz edilse de bu alan, sultanları kısıtlayan faktörlerin etkisinde gelişmiştir (Abay, 2004: 279). Osmanlı'da sivil toplum görevi gören millet, vakıf, lonca ve tarikatlar aynı mantıkla konumlanmışlardır. Millet ve lonca sistemi devlet mekanizmasının doğal bir uzantısı olarak işlev görürken vakıflar ve tarikatlar daha özgür konumda yer almışlardır. Devletin denetlediği bu kurumlar aynı zamanda toplumun yönetiminde bir araç olarak kullanılmışlardır. Devletin karşısında değil yanında yer alan bu kurumlar, yönetim aracı olarak da kullanılmış ve toplumun vazgeçilmez parçaları olmuşlardır. Hem devlet hem de toplum tarafından birbirini tamamlayan ve dengeleyen bu ilişkisinin sonucu olarak Osmanlı'nın sivil toplum kuruluşları batıdaki aksine değişimin değil, toplumun yeniden ve aynen üretilmesinin araçları olmuşlardır (Tunç ve Aktaş, 1998: 81).

Devletin yaşamın birçok alanını düzenleme yetkisi, halkın siyasetten uzak kalması, Osmanlı bürokratik patrimonyal idare anlayışı, iletişim araçlarının ve aydın gruplarının gelişmemesi ve İslami sistemlerde devlete karşı koyma geleneğinin bir meşruiyet kaynağı olarak Batıdaki gelişmelere benzer toplumsal dayanaklardan mahrum kalmış olması Osmanlı'da sivil toplumun gelişmesinin önündeki engellerdir (Öner, 2000: 149).

### **2.1.2 Tek Parti Döneminde Sivil Toplum**

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile mirası devralınan devletin niteliği tamamen değişmiş, tüm yetkileri Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne veren halk egemenliğine dayalı cumhuriyet sistemi kurulmuştur. Egemenliğin aidiyeti değişmiş, devlet-padişah anlayışı yerini devlet-ulus anlayışına bırakmıştır. Bunu takip eden 1924 Anayasası ile haklar ve özgürlükler açısından önemli bir adım atılmıştır. Sert ve kazuistik bir anayasa olan 1924 Anayasası'nın, devletin niteliğine ilişkin getirdiği laiklik, cumhuriyetçilik, milliyetçilik gibi yenilikler (laiklik ve kadınlara oy hakkı anayasa ile değil kanunla gelmiştir) sivil toplumun yaşam alanının oluşması için gerekli koşulları oluşturmuştur. 1926'da İsviçre'den ithal edilen Medeni Kanunun kabul edilmesi kadının statüsünün iyileştirilmesini sağlamıştır. Kabul edilen yeni

yasalarla, siyasal ve toplumsal alanda dinin etkisi azaltılarak laikleşme ve demokratikleşme yönünde adımlar atılmıştır. Ancak tek parti dönemini asıl belirleyen düzenlemeler; anayasal hakları sınırlandırıcı özelliğe sahip sıkıyönetim uygulamaları, sıkıyönetim mahkemeleri, İstiklal Mahkemeleri, zorunlu iskân yasaları, Türk Ceza Kanunu ve Hıyanet-i Vataniye Kanunu olmuştur (Erdoğan Tosun, 2001: 258, 259).

Batı burjuvazisinin kendine hareket alanı olarak yarattığı sivil toplum içerisinde ortaya çıkan aydın kesim sivil toplumun etkinlik alanını gittikçe genişletmiştir. Modernleşme çabası içindeki Genç Cumhuriyet ise devşirdiği aydınlar aracılığı ile bir sivil toplum inşa etmeye çalışmıştır. Süreç tersten işletildiği için doğal olarak ortaya çıkan sonuçlar da farklı olmuştur. Batı'daki sivil toplum, toplumun taleplerini devlete iletmeye çalışırken, Türkiye'de oluşturulmaya çalışılan sivil toplum, devletin taleplerini topluma iletmeye bir araç olmuştur (Biber, 2009: 38).

Türkiye cumhuriyetle tanıştığı ilk dönemde toplumsal açıdan bir değişim olmamış, batıdaki aksine öncelikle siyasal sistem yerleştirilmeye çalışılmış, bunun sonucunda sisteme uygun olarak devlet gücü de kullanılarak sosyal değişim gerçekleştirilmek istenmiştir. Tek parti döneminde yapılmaya başlanan devrimlerle, yasalarla değişen siyasi yapıya ve ortama uygun olarak toplumsal ve kültürel değişiklikler de birbiri ardına gelmiştir (Tunç ve Aktaş, 1998: 82).

Cumhuriyetin ilk yılları sivil toplum açısından etkin bir dönem olmamıştır. CHP Cumhuriyete devamlılık kazandırma düşüncesiyle, sivil toplum kuruluşlarına birtakım kısıtlamalar getirmiştir. 1912'de kurulan Türk Ocakları, 1924'te kurulan Türk Kadınlar Birliği ve mason örgütleri bu dönemde muhalefet etmeleri nedeniyle kapatılmış ve varlıkları CHP'ye devredilmiştir. Bu dönemde STK'ların kapatılma sebebi iç karışıklıklar olarak gösterilmiş, Takrir-i Sükûn ve Hıyanet-i Vataniye Kanunları ile yasaklar yürürlüğe konmaya başlamıştır. Bu nedenlerden dolayı tek parti döneminde sivil toplum varlığını gösterememiştir. CHP'nin, 1927 yılında partinin Büyük Kongresi'nde kabul edilen yeni tüzüğün 40.maddesi ile iktidara, dernek yönetimlerine doğrudan müdahale hakkı vermesi, sivil yapılanmalar üzerindeki kontrolünün göstergesi olmuştur. Bu tarihten sonra derneklerin özerkliğinden bahsetmek mümkün olmamış; dernekler iktidara hizmet eden birer kurum haline dönüştürülmüştür (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 5, 6).

Tek parti dönemi, Türkiye'de devlet geleneğinin oluşmasında önemli bir dönemdir. Modern toplum ve devlet yapısına geçişin belirlendiği, devlet-toplum ilişkilerinin yeniden düzenlendiği bir kırılma noktası olarak ele alınan bu dönemde devletin meşruiyet temelleri yeniden biçimlenirken, toplumun devlet karşısındaki konumu ve devlet-toplum alanının niteliği

de değiştirilmeye başlanmıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 257). Bu dönemde devlet toplum ilişkilerinin esas belirleyicileri; siyasal alanda tek parti yönetimi, ekonomik alanda devletçilik politikası, toplumsal alanda ise devam eden modernleşme süreci olmuştur (Erdoğan Tosun, 2001: 260).

Devlet-sivil toplum ilişkisi açısından dönemi değerlendirdiğimizde, 1924 Anayasası'nın 79. maddesi dernek kurma özgürlüğünün ancak bir kanunla sınırlanabileceğini belirtirken, 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile dernek kurma izne bağlanmış ve dernek kapatma yetkisi yürütme organına verilmiştir. Bu dönemde sendikal örgütlenmeler sınırlı ve grev yasaktır. 1925'te patlak veren Şeyh Sait İsyanı devlet-sivil toplum açısından önemli bir belirleyen olmuştur. Bu tarihten sonra, 1924 Anayasası ve diğer yasaların içerdiği özgürlükler sık sık kesintiye uğramış, 1925 tarihli Tahriri Sükûn Kanunu gibi yasalar, uzun süreli sıkıyönetim uygulamaları, kısıtlamalara neden olmuştur (Erdoğan Tosun, 2001: 261).

Tek parti döneminde sivil toplum düşüncesi oldukça cılız kalmış, ne toplumsal grupların siyasete katılımlarını artıracak bir sivil toplum gelişimi ne de devletten bağımsız ve sivil hak ve özgürlüklerin korunmasını talep edebilecek bir sivil toplumun varlığı söz konusu olmamıştır (Keyman, 2006: 26).

Türkiye'nin modernleşme sürecinde itici güç her zaman devlet olmuş ve devletin toplumu değiştirme çabasında başlıca aracı yasalar olmuştur. Böyle bir süreç, Batı tarihinde oluşan sivil toplum yapısıyla benzeşmemekte, hatta onunla çelişmektedir. Çünkü batıda sivil toplum devlet düzenlemesi ile değil, bu yapıya karşı direnerek ve kendi özerkliğini kabul ettirerek bir gerçeklik haline gelebilmiştir. Türkiye'de sivil toplum yasalar temelinde oluştuğu için esas olarak sivil toplumdan çok bürokratik toplum denilebilecek yeni bir modele varılmıştır. Örneğin çok partili döneme geçiş, partiler kanunu ile birlikte olmuştur (Belge, 1989: 1920).

### **2.1.3 Çok Partili Dönemde Sivil Toplum Anlayışı**

1945'ten sonraki yıllar demokrasi adına önemli gelişmelerin yaşandığı, muhalefetin sesini duyurduğu ve kimi zaman da iktidarı yönlendirebildiği bir süreç olmuştur. 1945-1960 çok partili dönem demokrasiye geçişte ve sivil toplumun gelişiminde önemli bir başlangıç olmuştur (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 11).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde merkeze bağımlı kalkınma çabaları ve sermaye birikiminin sağlanamamış olması, sivil toplumun gelişimine engel oluşturmuştur. Çok partili yaşama geçilmesiyle birlikte canlanan sivil toplum anlayışı ve sivil toplum kuruluşlarının artmasının Batıda görülen sivil toplum aşaması ile aynı olduğunu söylemek güçtür.

Türkiye'nin değişme sürecinde, itici güç her zaman devlet olmuş, devletin toplumu batı yönünde değiştirme çabasında başlıca aracı ise, hukuk kurumu olmuştur. Batıdaki sivil toplum bunun aksine siyasi toplumun müdahalesiyle değil tersine bu yapıya karşı direnerek ve kendi özerkliğini kabul ettirerek bir gerçeklik haline gelebilmişti (Öner, 2000: 151, 152).

1946 sonrası dönem genel olarak Tanzimat ve tek parti döneminde tohumları atılan demokrasinin ve derinlerde gelişebilen sivil toplumun şekillenmeye başladığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Çok partili yaşam bazı özgürlükleri beraberinde getirmiş ve farklı görüşler kendini göstermeye başlamıştır. Farklı ideolojiler, muhalif görüşler açıkça dile getirilmeye başlanmış ve parti, basın kuruluşu, dernek ve sendika şeklinde örgütlenmişlerdir (Erdoğan Tosun, 2001: 269-271).

Çok partili dönemin getirdiği özgürlük ortamında esasen özerk birer sivil toplum kuruluşu olması gereken sendikalar, partilere bağlı ve onların siyasal görüşlerini destekler nitelikte doğmuştur. Böylece partilerin savunucusu olan bu kuruluşlara devletin denetim ve gözetim aygıtı görevi yüklenmiştir. Ticaret ve Sanayi odalarının kamu kurumu olarak görülmesi ve ekonomi politikalarının yürütülmesinde resmi görevler verilmesi gibi sendikalar da devlet-işveren işbirliği içinde milli kalkınmaya destek verecek örgütler olarak görülmüştür. 1950'ler toplumsal hareketliliğin genişlemeye başladığı, yeni sivil toplum dinamiklerinin geliştiği bir dönem olmuş ve yurttaşlık duygusunun yerleşmesi, sosyoekonomik eşitsizliklerin artması ve toplumsal hareketlilik gibi faktörler siyasi katılımın genişlemesinde etkili olmuştur. DP'nin iktidara gelmesiyle esen özgürlük ve serbestlik havası ekonomik durumun kötüye gitmesiyle birlikte değişmiş, antidemokratik yönde değişen uygulamaların gelmesi uzun sürmemiştir. DP, muhalefeti susturma yoluna gitmiş ve ayrıca özgürlükçü Basın Kanunu'nun birçok maddesi antidemokratik yönde değiştirilmiştir. Özellikle 6-7 Eylül olaylarından sonra ilan edilen sıkıyönetim, basına ve üniversitelere sınırlamalar ve yasaklamalar getirmiş, yargıç güvenceleri ve bağımsızlığı yıpratılmış, muhalefeti izlemek ve cezalandırmak için Tahkikat Komisyonları kurulmuştur (Erdoğan Tosun, 2001: 273-275).

1960 ihtilali sonrası hazırlanan 1961 anayasası, sivil toplumun oluşması yönünde diğer anayasalara göre daha fazla fırsat yaratmıştır. Bu dönemde özerk kurumlar aracılığıyla yürütmenin denetlenmesi, devlet ile sivil toplum arasındaki dengenin korunması ve geliştirilmesi için çaba sarf edilmiştir (Öner, 2000: 152). 1961 Anayasası'nın düşünce, ifade, örgütlenme, basın yayın ve kişisel haklar alanındaki özgürlükleri güvenceye alması, sosyal adalet ilkesine dayalı bir devlet modelini öngörmesi sivil toplum açısından önemli gelişmelerdir (Erdoğan Tosun, 2001: 278).

Çok partili hayatın özgürlükçü ortamı ekonomik kriz ve beraberinde gelen sağ sol çatışmalarının yol açtığı 1971 Muhtırasına kadar sürmüştü, ancak muhtıradan sonra yapılan anayasa değişiklikleriyle sendikaların, basın kuruluşlarının özgürlüklerini sınırlayan, TRT ve üniversitelerin özerkliğinin kaldırılmasına neden olan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu sivil toplum ve demokrasi yönünden gelişmeyi engelleyici unsurlar olarak değerlendirilmiştir (Erdoğan Tosun, 2001: 282).

1945–1980 dönemi, çok partili hayatın gelişmeye başladığı dönem olsa da katılımcı siyasal kültürün çok gelişmediği, toplumsal yaşamda ve modernleşme sürecinde devlet denetiminin devam ettiği bir dönem olmuştur. Bu dönem, güçlü devlet yapısını temsil eden silahlı kuvvetlerin parlamenter yaşama üç defa (1960-1971-1980) müdahale etmesini içermektedir. Bu askeri müdahaleler demokrasinin gelişmesini ciddi anlamda duraksatmış, katılımcı demokrasi anlayışının gelişimini olumsuz yönde etkilemiş ve devleti topluma karşı güçlendirme işlevi görmüştür (TÜSEV, 2011: 56).

#### **2.1.4 1980 Sonrası Dönemde Sivil Toplum**

Toplumdaki aşırı kutuplaşma ve siyasallaşmanın başlıca sorumluları olarak görülen sendikaların ve siyasal partilerin faaliyetleri 12 Eylül yönetimi tarafından yasaklanmış ve ardından bu parti ve sendikalar kapatılmıştır. İkinci aşamada sivil toplumun diğer kurumları olan basına, derneklere ve üniversitelere yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 301). 1982 Anayasası ve 1983 sonrası gerçekleştirilen yasal düzenlemeler toplumun depolitizasyonunu ve sivil toplumun yeni kurumsal çerçevesi üzerindeki devlet kontrolünü arttırıcı nitelikte olmuştur. Özellikle sivil toplum örgütlerinin siyasi partilerle bağının koparılması, sivil toplum ile siyasal toplum arasındaki bağın ortadan kaldırılması ve devletle toplum ilişkilerinde aracı köprülerin atılması anlamına geliyordu (Erdoğan Tosun, 2001: 315).

Ülkemizde sivil toplum, demokratikleşmenin, Avrupa Birliği ile bütünleşme süreçlerinin, küreselleşmenin ve Türk modernleşmesinin en önemli aktörü olarak görülmektedir. 1945 sonrası askeri müdahaleler sivil toplumun gelişimini engellemiş ancak 1980 sonrası dönemde sivil toplum yeniden canlanmıştır. Küreselleşme sürecinin getirdiği problemlerle birlikte, “niceliksel önemini niteliksel etkinliğe dönüştürme sorunu, bugün Türkiye’deki sivil toplumun genel problemi” olarak nitelendirilmektedir (Keyman, 2006: 18).

Türkiye’de sivil toplum ile ilgili esas gelişmeler 1980 sonrası dönemde yaşanmış, sivil toplumun gelişimini kolaylaştıran ve teşvik eden iç ve dış faktörler söz konusu olmuştur. Devletin küçülmesi ve liberal politikalar, ekonomide özelleştirmeler, yerel yönetimlere yetki aktarımı, farklı sosyal hareketlerin ortaya çıkması (çevre hareketleri, kadın hareketleri vb.),



sistemi tümüyle dönüştürmeye çalışan ideolojik grupların tasfiye edilmesi gibi iç aktörler sivil toplumun gelişmesinin önünü açmıştır (Gündüz ve Kaya, 2014: 144). 1980 sonrası en önemli değişim Türk aydınları bazında görülmeye başlanmıştır. Modernleşme sürecinde iktidarın sacayaklarından birini oluşturan aydın kesim, değişim çabalarının altına imza atmış ve siyasal iktidarın bir ortağı konumuna gelmiştir. Aydınlar, hem siyasal iktidarı değiştirmeye, hem de siyasal iktidar üzerinde etkin olmaya çalışan bir sivil toplum unsuru teşkil etmişlerdir. 1980’li yıllarda aydınların önemli ölçüde geleneksel görevlerinden ayrıldıkları, devletçi anlayışa karşı, sivil toplum, liberalizm, İslam, demokratik katılım, insan hakları, sosyal demokrasi gibi temalara yönelerek devletle olan göbek bağlarını koparmaya başladıkları görülmektedir (Çaha, 2000: 149). Öte yandan Soğuk Savaş döneminin sona ermesi, küreselleşme ve bilgi toplumunun gelişimi, ülkenin her yönüyle dışa açılması ve Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği gibi faktörler sivil toplumun gelişimini destekleyen dış faktörler olarak gösterilebilir (Gündüz ve Kaya, 2014: 144).

1980 sonrası liberalizmin yeniden keşfi ile birlikte, neredeyse liberalizm ile özdeşleştirilen sivil toplumun, siyasal ve toplumsal alanda olmasa da, piyasa ekseninde oluşturulmaya çalışıldığı dikkat çeker. Piyasa mekanizmasının öne çıkarılarak, özel kesim üzerinde bürokratik kontrolün ve işlemlerin azaltılması, üçüncü sektör olarak isimlendirilen sivil toplum kesiminin canlanmasında etkili olmuştur (Erdoğan Tosun, 2001: 326).

1970’li yılların sonuna doğru oluşan ekonomik, siyasal ve sosyal nedenlerden kaynaklanan bunalım sonucu, Demirel Hükümeti’nin açıkladığı 24 Ocak istikrar paketi, serbest piyasa sisteminin genişletilmesi ve dışa açılma yönünde köklü reformlar içeriyordu. 12 Eylül öncesinde alınan ve müdahale sonucu daha da genişletilerek uygulanan 24 Ocak Kararları, Türkiye’nin ekonomik, siyasal ve sosyal yaşamında önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Serbest piyasa uygulamaları çerçevesinde devletin ekonomik yaşamdaki misyonu azaltılırken, toplumsal ve siyasal alandaki ağırlığı da tartışılarak, sivil toplum, liberalizm ve özgürlük kavramları gündeme getirilmiştir (Erdoğan Tosun, 2001: 292-298).

1980’den sonra siyasal partilerle birlikte sivil toplumun temel taşları olan sendikalar, odalar, meslek kuruluşları, üniversiteler ve gönüllü kuruluşların siyaset yapması yasaklanmış, sivil topluma siyaset yasağı getirilmiştir. Partilerin kendi üyeleri dışındaki kitlelerle ilişki kurmasının önüne geçilmesiyle, parti politikaları ve STK’lar etkisizleştirilmiş ve parlamentonun meşruiyet kaybetmesine neden olunmuştur. Çünkü siyasi partilerin STK’larla ilişki kurmalarının ve bu ilişkileri yasama süreci boyunca devam ettirmelerinin önüne getirilen engelleme ve yasaklamalar, siyasi mücadeleyi, azınlığın tekeline bırakarak siyasi

katılımı toplumun her kesimine yaymayı ve demokratik kültürün gelişmesini engellemiştir (Hatipoğlu, 2005: 118).

1980 sonrası STK noktasında devlet tarafından planlı şekilde korporatist bir yapılanmaya gidildiği, büyük anlamda özerk olmayan sivil toplum alanı oluşturulmaya çalışıldığı belirtilmektedir. Bu bağlamda 1980’li yıllar çok sayıda karşı güç odağı olmayan görece basit toplumsal yapının otoriter rejimle etkisizleştirildiği dönem olarak tanımlanmaktadır (Öner, 2000: 153). Bu dönemde neredeyse bütün siyasi akımlar Türkiye’de demokrasinin yeniden tesisinin sivil toplumun oluşturulmasıyla özdeş olduğunu savunmuştur. Bu tartışma ortamında sivil toplumun askeri toplumun karşıtı olduğu vurgulanmış; böylece askeri yönetimden zarar görmüş siyasi kesimler, sivil toplum yandaşı haline gelip bu kavrama bağlanmışır. Sonuç olarak, dile getirdiği toplumsal gerçeklikten çok “sivil toplumculuk” diyebileceğimiz bir siyasi tutum oluşmuştur (Sarıbay, 2004: 35).

1980’lerden itibaren Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliğı’nde yaşanan gelişmeler, Batı ve Latin Amerika’daki askeri cunta yönetimlerinden demokrasiye geçiş süreçlerinin başarısı, tüm dünyada sivil toplum kavramının yeniden canlanmasına öncülük eden gelişmelerdir. 1976 yılında Vancouver’de yapılan Dünya I. Habitat Konferansı sonrasında Türkiye’nin de aralarında bulunduğu 100’ü aşkın ülke “ulusal komiteler” oluşturarak, Ulusal Gündem 21 hazırlığı sürecine girmişlerdir. 1992’de gerçekleştirilen Rio Konferansı sonrasında sivil toplum kuruluşlarının katılımına açık uluslararası projelerin desteklenmesi eğilimi ortaya çıkmış, bunun sonuçları ülkemize de yansımıştır. Özellikle 1993 Viyana İnsan Hakları Toplantısından sonra BM’nin STK’lara daha geniş ve etkin roller vermeye başladığı görülür. Haziran 1996’da İstanbul’da yapılan Habitat II Konferansı sonrasında Yerel Günden 21 çabalarının yoğunlaşması, STK ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yanında, sivil toplum kavramının kamusal tartışma gündemine girmesini sağlamıştır. Çünkü Habitat gündeminin etkin olarak yaşama geçirilmesi, özellikle yerel yönetimlerin, STK’ların ve yurttaşların etkin katılımını öngörmüştür (Erdoğan Tosun, 2001: 324, 325).

İkinci olarak, 1999 depremi sonrası, sivil toplumun kamuoyundaki yeri ve devlet sivil toplum ilişkileri fazlasıyla değişmiştir. Bu dönemde STK’lar toplumsal dayanışma anlamında son derece nitelikli ve karşılıklı güvene dayalı bir ortam yaratmıştır. Sivil toplum bu süreçte bölgedeki halkın ihtiyaçlarını karşılamak için seferber olmuş ve böylece sosyal hizmetlerin devletten beklenmesi algısı kırılmış, kamuoyunun STK’lara bakışında olumlu bir değişim yaşanmış ve STK’lar daha meşru kurumlar olarak algılanmıştır (Gündüz ve Kaya, 2014: 145).

Türkiye’ye özgü sivil toplum içeriğinde, devletin yasal alandaki belirleyiciliğı meslek kuruluşlarının kurumsallaşmasında temel etken olmuştur. Kamu kurumu niteliğindeki meslek

kuruluşları üzerindeki devlet baskısının devam ettiği günümüzde, söz konusu kuruluşların meslek mensuplarının hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmek amacıyla oldukları göz ardı edilmektedir (Erdoğan Tosun, 2001: 343). Türkiye’de STK olarak tüzel kişilik kazanmanın başlıca yolu dernek veya vakıf olarak kurulmaktan geçtiği göz önüne alındığında vakıfların ve derneklerin yerel yönetimler ile STKlar arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesi bakımından çok elverişli örgütlenme modelleri olduğu görülmektedir (Emrealp, 1997: 42). 1980’li yıllarda, Türkiye’de modernleşme, ulusal kimlik, ulusal dayanışma gibi büyük ve kapsayıcı, diğer bir deyişle toplumun tümünü ilgilendiren konulardan çok, hava kirliliği, sağlık, turizm, çevre, insan hakları, dini haklar, etnik haklar ve kadın hakları gibi sadece belli başlı grupları bağlayan spesifik konular üzerinde yoğunlaşmış ve sosyal platformda bu konularla ilgili talepler etrafında siyaset yapılmaya başlanmıştır. Konuların her birini savunan toplumsal tabanda bir sosyal grup gelişmiş ve kendi alanında devlet üzerinde etkin olmaya, devletten bir takım haklar koparmaya ve devlet politikalarını etkilemeye başlamıştır (Çaha, 2000: 262).

### **2.1.5 Türk Hukuk Mevzuatında Sivil Toplum Kuruluşları**

Türk hukuk mevzuatında sivil toplum kuruluşlarının statüsü dernek, vakıf, sendika, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları şeklinde tanımlanmıştır. Kar amacı gütmeyen özel hukuk tüzel kişileri olan bu kuruluşlar ile ilgili hükümler, başta 1982 Anayasası olmak üzere Vakıflar Kanunu, Dernek Kanunu, sendika ile ilgili kanunlar ve Türk Medeni Kanunu’nda yer almaktadır.

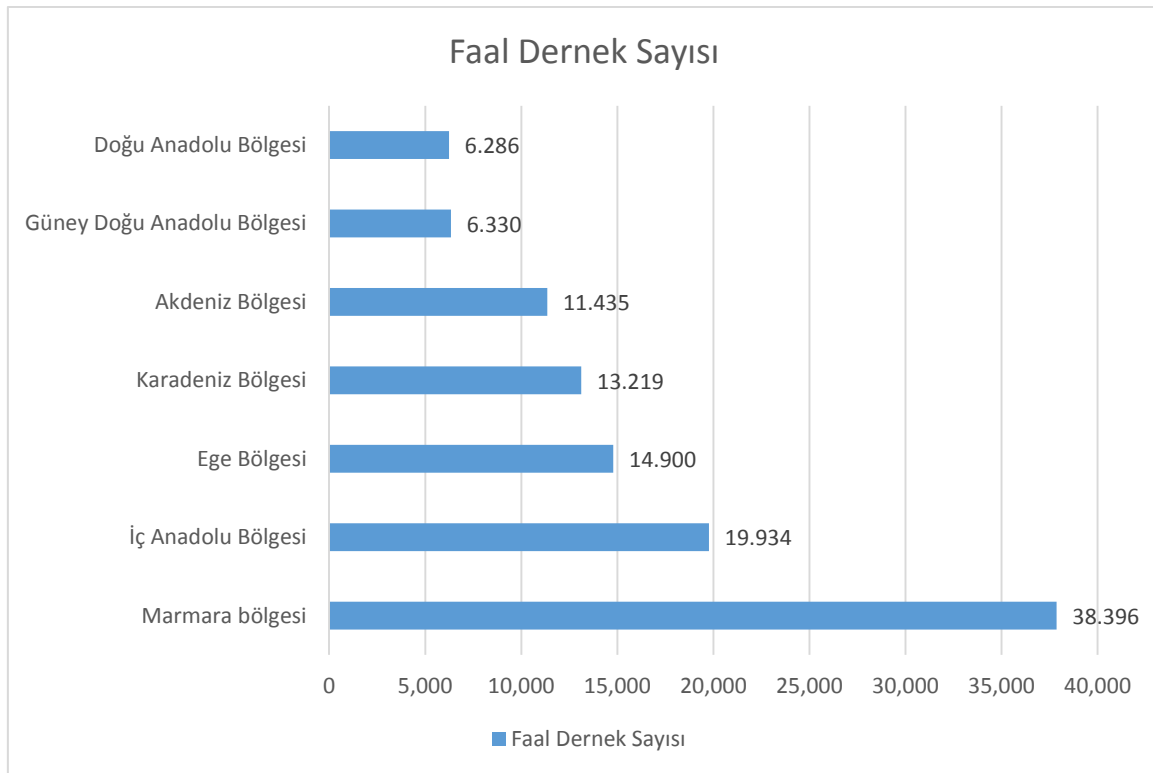
#### **2.1.5.1 Dernekler**

Türk hukuk mevzuatında dernekler öncelikli olarak 1982 Anayasası’nın 33. maddesinde (1995 ve 2001 değişiklikleri sonrası) kişi hakları ve ödevleri bölümünde dernek kurma hürriyeti ile düzenlenmiştir. Anayasaya göre, dernek kurmak önceden izin alma şartına bağlanmamıştır. “Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz”. Dernek kurma hürriyeti ile ilgili bu maddenin vakıflar için de uygulanacağı belirtilmiştir (TC. 1982 Anayasası, md.33). 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nda da derneklerin kuruluşu, üyeliği, organları ve sona ermesine ilişkin hükümler ve vakıflar ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

Derneklerin düzenlendiği kanun da 5253 sayılı Dernekler Kanunu’dur. Dernekler Kanunu’nun amacı, “dernekler, dernek şube veya temsilcilikleri, federasyonlar, konfederasyonlar ve yabancı dernekler ile merkezleri yurt dışında bulunan dernek ve vakıf

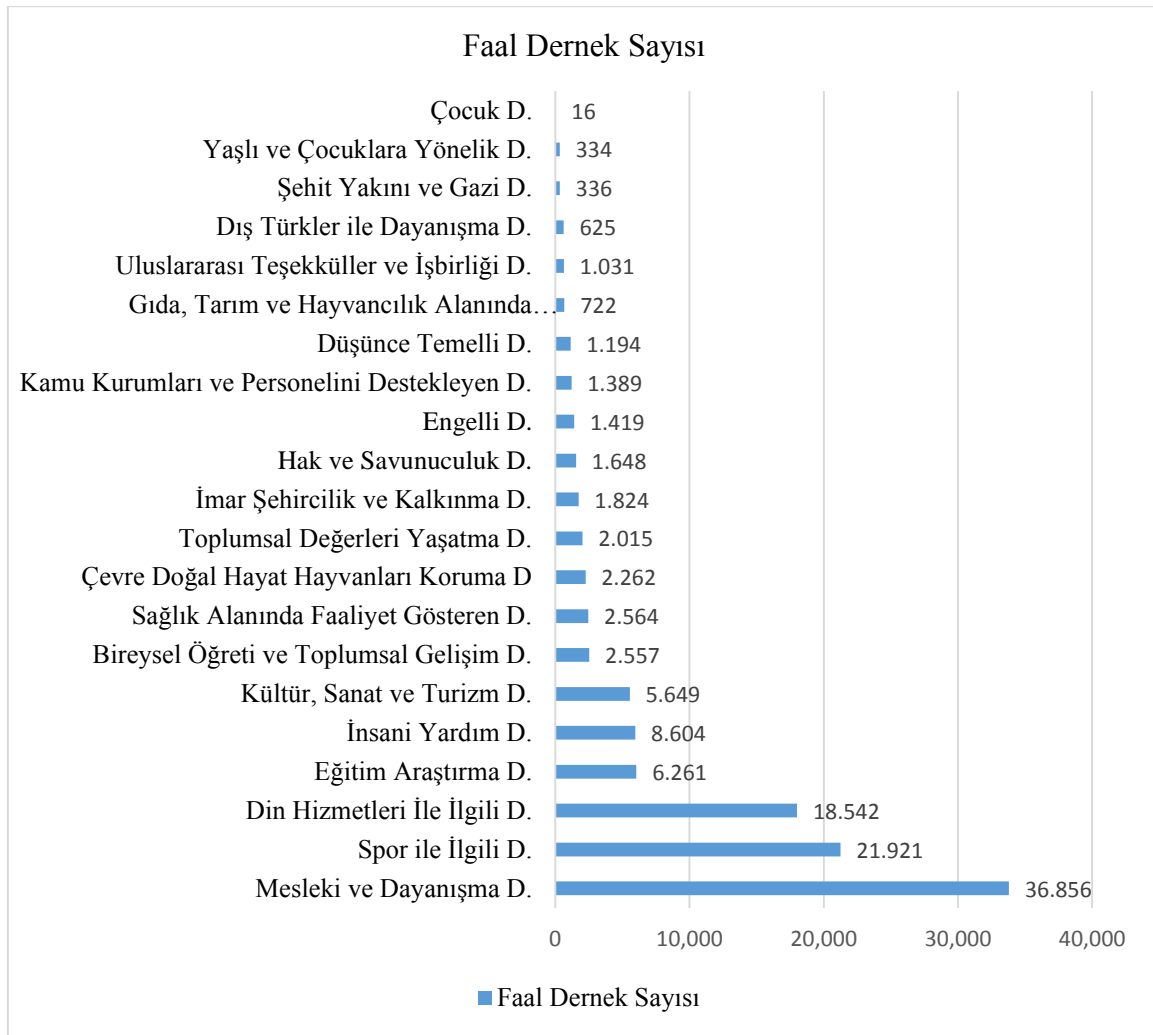
dışındaki kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube veya temsilciliklerinin yasak ve izne tâbi faaliyetlerini, yükümlülüklerini, denetimlerini ve uygulanacak cezalar ile derneklere ilişkin diğer hususları düzenlemektir” (5253: md. 1). Bu kanunun 2. maddesinde dernek, “kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi toplulukları” şeklinde tanımlanmıştır (5253: md 2).

İçişleri Bakanlığı'na bağlı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın verilerine göre Türkiye'de günümüzde 110.567 faal dernek bulunmaktadır. Ayrıca bugüne kadar 171.167 dernek feshedilmiştir. Türkiye' nin toplam nüfusu 76,667,864 olduğu dikkate alındığında bu nüfusun toplam 10,914,274'ü derneklere üyedir. Bunun içinde kadın dernek üyesi sayısının 2.193.236, erkek dernek üye sayısının 8.721.038 olduğu bilinmektedir (DERBİS, 31.05.2017).



**Grafik 2.1 Bölgelere Göre Faal Dernek Sayısı**

**Kaynak:** DERBİS, <https://www.dernekler.gov.tr/>, erişim tarihi: 31.05.2017



**Grafik 2.2 Nevilere Göre Faal Dernek Sayısı**

Kaynak: DERBİS, <https://www.dernekler.gov.tr/>, erişim tarihi: 31.05.2017.

### 2.1.5.2 Vakıflar

Vakıflar Anayasa ve Türk Medeni Kanunu dışında 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anayasanın dernek kurma ile ilgili 33. maddesinin vakıflar için de geçerli olacağı hükme bağlanmıştır (5737: md.33). Türk Medeni Kanunu'nun 101. maddesinde vakıflar, “gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal toplulukları” olarak tanımlanmıştır (4721: md.101).

Türkiye’de vakıflar; mülhak vakıf, cemaat vakıf, esnaf vakfı, yeni vakıf ve yabancı vakıflar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre, mülhak vakıf sayısı 264, cemaat vakıf sayısı 167, esnaf vakfı 1, yeni vakıf sayısı 5.075 ve yabancı vakıfların sayısı 21’dir (Vakıflar Genel Müdürlüğü, 18.02.2017).

### 2.1.5.3 Sendikalar

Anayasanın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde 51. madde ile sendika kurma hakkı düzenlenmiştir. Bu hak aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz (TC. 1982 Anayasası, md.51).

Ayrıca sendikalar ile ilgili hükümler 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda da düzenlenmiştir.

Türkiye’de şubeler dâhil olmak üzere toplamda 2496 sendika bulunmaktadır (DERBİS, 30.05.2017).

### 2.1.5.4 Siyasi Partiler

Bir diğer sivil toplum kuruluşu olan siyasi partiler ile ilgi hüküm de Anayasanın “Siyasi Haklar ve Ödevler” bölümünde 68. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; “Parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma” başlığı altında “vatandaşların, siyasî parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahip” olduğu belirtilmiştir. Ayrıca siyasi partilerin, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğu da aynı maddede yer almaktadır. Yine siyasi partilerin kurulabilmesi izin şartına bağlanmamıştır (TC. 1982 Anayasası, md.68). 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile de siyasi partilerin kurulmaları, teşkilatlanmaları, faaliyetleri, görev, yetki ve sorumlulukları, mal edinimleri ile gelir ve giderleri, denetlenmeleri, kapanma ve kapatılmalarıyla ilgili hükümler düzenlenmiştir.

Günümüzde Türkiye’de faaliyette olan 92 siyasi parti bulunmaktadır (Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, 20.02.2017).

### 2.1.5.5 Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları

Bir diğer STK olan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları Anayasanın 135. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir (TC. 1982 Anayasası, md.135).

Sivil toplum devlet örgütlenmesinden bağımsız olarak ihtiyaca veya bir amaca yönelik olarak kendi içinde ekonomik, sosyal, siyasal, dini, kültürel, mesleki olarak çeşitli alanlarda kuruluşlar ortaya çıkarmışlardır. Özellikle mesleki örgütlenmeler insanların sosyal yaşamlarının doğal ve zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (DDK, 2009: 12, 13).

Türkiye’de STK statüsünde olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, diğer STK’lardan gönüllü üyelik esası bakımından ayrılır. Bu kuruluşlarda üyelik devlet veya meslek otoriteleri tarafından zorunlu tutulmuştur (DDK, 2009: 14). Türkiye’de serbest meslek alanında faaliyet gösterebilmek için bu kuruluşlara üye olma zorunluluğu vardır. Bu kuruluşlara aynı mesleği yapan kişiler üye olduğu için homojen bir yapıya sahiptir. Diğer sivil toplum kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında bir bakanlığa bağlılıkları denetim ve işleyiş bakımından daha fazladır (Öztekin, 2010: 94). Hem gönüllülük hem de devlete bağlılık bakımından diğer kuruluşlardan farklı özelliklerinden dolayı meslek kuruluşları, kimi zaman STK olarak değerlendirilmemektedir.

1961 Anayasası ile yarı resmi organlar olarak düzenlenen Mimar ve Mühendis Odaları, Tabip odaları, Barolar gibi kitle meslek kuruluşları, 1982 Anayasası’nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları şeklinde ifade edilmiş, kuruluş amaçları dışında faaliyet göstermeyecekleri, siyasi partiler, sendikalar veya derneklerle ortak hareket edemeyecekleri, siyasetle uğraşamayacakları hükme bağlanmıştır. Bu anlamda söz konusu kuruluşlar, devletin idari ve mali denetimi altına alınarak, tamamen bir devlet kurumu olarak düzenlenmişlerdir (Erdoğan Tosun, 2001: 307).

Türkiye’de KKNMK sağlık, adalet, teknik, ticaret, esnaf ve sanatkâr olmak üzere beş alanda örgütlenmektedir. Sağlık alanında faaliyet gösteren KKNMK, hekimlerin, diş hekimlerinin, veterinerlerin üye oldukları odalar ve bu odaların oluşturduğu Türk Tabipler Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği ve Türk Veteriner Hekimleri Birliği’dir. Adalet alanında faaliyet gösteren KKNMK, avukatların üye oldukları barolar ve noterlerin üye oldukları örgütlerin birlikte oluşturdukları Türkiye Barolar Birliği ve Türkiye Noterler Birliği’dir. Teknik alanda faaliyet gösteren KKNMK, mühendislerin ve mimarların üye olduğu odalar ile bu odaların ortaklaşa kurdukları Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği’dir. Ticaret ve sanayi alanında faaliyet gösteren KKNMK, ticaret ve sanayi ile uğraşanların üye oldukları Türkiye Sanayi ve Ticaret Odaları Birliği, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Müşavirler Odaları Birliği’nden oluşmaktadır. Son olarak da esnaf ve sanatkârların üye olduğu Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu vardır (Öztekin, 2010: 94, 95).

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği tarafında yayımlanan raporda Türkiye’de STK’ların en çok vurgulanan sorunları altyapı, gönüllülük, devletle olan ilişkiler, STK’ların örgüt içi ve diğer örgütlerle olan ilişkisi, toplum ile ilişkiler, medya ile ilişkiler şeklinde sınıflandırılmıştır (STGM, 2005: 8-10).

## **2.2 Türkiye’de Yönetişim Anlayışının Gelişimi ve Uygulamaları**

Çalışmanın bu kısmında daha önce genel durumundan bahsedilen yönetişimin Türkiye’deki gelişimine ve uygulamalarına yer verilecektir.

### **2.2.1 Türkiye’de Yönetişim Anlayışının Gelişimi**

Günümüzde klasik yönetim anlayışının yetersiz kalması, klasik sosyal, ekonomik ve siyasal kurumların da aşınmasına neden olmuştur. Bu anlayışta demokrasi, toplumda siyasal gücü kimin kullanacağını belirli aralıklarla yapılan seçimler aracılığıyla belirlenmesi olarak anlaşılmaktadır. Klasik yönetim anlayışının aşınmasıyla, klasik yurttaş tanımının yerini, toplumda aktif katılımcı, çok yönlü ilişkiler içinde bulunan vatandaşların var olduğu bir demokrasi anlayışı almış ve devlet-toplum-piyasa arasında gelişen çok aktörlü yönetim anlayışından söz edilmeye başlanmıştır (Göymen, 2000: 6).

Türkiye’de 19. yüzyılda merkezin güçlendirilmesi anlayışı çerçevesinde yeni kurulmaya başlayan belediyeler, merkezde toplanan gücün paylaştırılacağı yeni bağımsız aktörlerden ziyade merkezin taşradaki uzantıları olarak görülmekteydi. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından sonra da devam etmiştir. Bunun gerekçeleri; Cumhuriyet’in karşı karşıya kaldığı ekonomik ve sosyal koşullar, savaşın yıkıntılarının ve açtığı yaraların sarılması zorunluluğu, yerel sermaye ve girişimci sınırlılıkları ve rejime dönük muhalefetten dolayı merkeziyetçi yapı sürdürülmesi olarak gösterilmiştir. Ancak 1970’li yıllarda tepeden inmece ve karar alma süreçlerine toplumu dâhil etmeyen yönetim anlayışı eleştirilmeye başlanmış ve merkezde toplanan bazı yetki ve işlevlerin yerel yönetimlere devredilmesinin daha doğru bir yönetim anlayışı olduğu dile getirilmiştir (Göymen, 2000: 3, 4). Merkeziyetçi yapıdan kaynaklanan yönetenlerle yönetilenler arasındaki iletişim kopukluğunun yarattığı sıkıntıları gidermek amacıyla var olan resmi yapılara alternatif olarak, “vali, kaymakam ve belediye başkanının öneri ve inisiyatifleriyle kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu” gibi yeni yapılar oluşturulmuş ve halkla doğrudan iletişime geçilmeye başlanmıştır (Haktankaçmaz, 2004: 54).

Türkiye’de yönetimin yeniden yapılandırılması kapsamındaki uygulamalar esas olarak yönetim düşüncesindeki değişimi gerektirmiştir. 21. yüzyılda siyasi iktidar bu değişimi desteklemiştir. Bu kapsamda dünyanın içinde olduğu sürece de paralel olarak çok aktörlü bir



yönetim anlayışının oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu konuda yapılması gerekenler, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla; klasik kamu yönetimi anlayışının hantallığı terkedilip, desantrilize yönetim anlayışı ile daha küçük ve etkin birimler oluşturmak, merkezde ve kaynak kullanımında stratejik planlar geliştirmek, mali dengeleri kurmak ve her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımını artırmak şeklinde sıralanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118).

Yönetim zihniyetinin yönetime evrildiği bu yapıda, kavramın tek bir tanımının yapılması zor olsa da “bireyin siyasal ve toplumsal rollerinin yeniden düşünülmesini öngören bir model” olarak değerlendirilmektedir. Yönetişimin uygulanabilirliği noktasında iki önemli ölçüt vardır. Bu ölçütlerden biri katılım ile ilişkili olan “aktif yurttaşlık bilinci”; diğeri sivil toplum ile ilişkili olan “örgütlü toplum yapısı”dır (Sobacı, 2007: 228).

Yönetişim, yönetim alanındaki bazı olumsuzlukların, sorunların giderilme çabası sonucunda ortaya çıkan bir kavram olmuştur. Klasik yönetim anlayışının ilkelerinin zayıflaması yeni arayışları gerektirmiş ve bu doğrultuda birçok aktörü içine alan katılımcı demokrasi anlayışını da içinde barındıran çözüm odaklı bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır.

Yönetişim kavramının Türkiye gündemine taşınması 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansı ile olmuştur. Bu süreçte sivil toplum, katılım ve ortaklık gibi konular da Türkiye’nin gündem konuları arasında yer almaya başlamıştır. Kamu yönetimi, yerel yönetimler, sivil toplum, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerinin katıldığı, çok taraflı yapılan bu toplantılarda, her bir konunun, bir sivil toplum kuruluşunun koordinasyonunda tartışılması ve hazırlanması kabul edilmiştir. Bu toplantıların yapıldığı süreç Türkiye’de yönetişim uygulamalarını arttırarak katılımcı demokrasi anlayışının da gelişmesine katkı sağlamıştır. Türkiye’de yönetim anlayışının yönetişim anlayışına evrilmesini gerektiren uluslararası anlaşmaların dışında da birçok neden vardır. Tekeli’ye göre bu nedenler; “çok partili hayata geçiş, hızlı kentleşme, ekonomide dışa açılma, sivil toplumun dikkate değer yükselişi, iletişim araçlarının yaygınlaşması ve Türkiye’nin AB adaylığı”dır. Bunun dışında toplumun katılım gücünü sınırlayan dışa kapalı yönetim anlayışının sebep olduğu yönetim krizleri de yönetişime geçişin bir nedeni olarak sayılabilir (Gündoğan, 2007: 167, 168).

Dünyada yönetişim anlayışının gelişmesi klasik kamu yönetiminin aksaklıkları ve olumsuzlukları üzerine olduğu gibi Türkiye’de de gelişimi bu yönde olmuştur. Türk kamu yönetimine yüklenen görevler onun verimsiz ve gereksiz büyümesine neden olmuştur. Bu bağlamda devlete yüklenen görevler onun hantallaşmasına ve toplumsal gelişmenin hızını kesmesine neden olmuştur. Bu duruma paralel olarak gelişen Yeni Sağ hareketi, güçlü

devletin yanında serbest ekonomiyi de temel kabullerinden biri saymıştır. Bu temel, devletin piyasa koşullarına karışmasının engellenmesini, ayrıca küçük devlet anlayışıyla etkili ve verimli kararlar alıp uygulayan bir yapıya dönüşmesini gerekli kılmaktadır (Gündoğan, 2007: 189).

### 2.2.2 Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları

Yönetişim anlayışı kendi ilkelerini barındırmak koşuluyla, her ülkenin yönetim sistemi, toplum yapısı yönetişimi kendi bünyesinde içselleştirerek uygulayabilmektedir.

Yönetişim anlayışının Türkiye’deki uygulamaları da bu noktada üzerinde durulması gereken bir konudur. Güler, bu uygulamaları aşağıdaki gibi sıralamıştır:

- Karar verme sürecinde “düzenleyici etki analizi” (devlet sisteminde siyasal ve yönetsel karar verme sürecini küresel standartlara bağlayan yeni bir yönetim) yönetimine geçiş,
- Planlamada, ulusal kalkınma plancılığı yerine stratejik planlamacılık uygulaması,
- Örgütlenmede merkeziyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesi,
- Personel yönetiminde kariyer sistemi yerine norm kadro sistemi,
- Yöneticilikte yönetimin sorumluluğu yerine bilgi edinme, etik sözleşme, hesapvermecilik,
- Hizmet sunumunda doğrudan sunum, emanet usulü yerine ihale- imtiyazcılık, kamu- özel ortaklığı uygulamaları,
- Denetlemede hukuksal-yönetsel-işsel denetim yerine mali denetim, performans denetimi ve dış denetim,
- Bütçelemde plan-program bütçe sistemi yerine performans bütçe sistemine geçiş (2013: 319).

Yönetişimin yönetsel süreçler ve örgütlenme ilkeleri üzerinde ortaya çıkardığı değişikliklerle birlikte kurumsal yapı üzerinde de bazı değişiklikler olmuştur. Bunlar da; merkezi düzeyde üstkurullaşma, bölgesel düzeyde ajanslaşma, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 uygulamaları ve konseyleşme, kamu yönetimi genelinde vakıflaşma ve dernekleşmedir (Güler, 2013: 323).

Yönetişim kavramının Türkiye’de bir başka örneği de “proje demokrasisi”dir. Proje demokrasisinin amacı, kentliye, özellikle büyük projeler hakkında bilgi vermek, onların ilgisini çekmek ve uygulama aşamasında aktif katılımlarını sağlamaktır. Buna örnek olarak Ankara’daki Hacıbayram Camii ve Dikmen Vadisi Projesi örnek gösterilebilmektedir (Göymen, 2000: 10).

Türkiye’de yönetişim kavramının önem kazanması ve uygulamalara yansımaları Avrupa Birliği ile ilişkiler ve üyelik süreci ile yakından ilgilidir. Yönetişim ile ilgili birçok girişimi AB üyelik süreci etkilemiştir. AB’nin politikalarının yerel ve bölgesel yönetimlere ve katılımcılığa önem verdiği düşünüldüğünde Türkiye’nin müzakere sürecinde yönetişim

ilkelerini ve uygulamalarını yerine getirmesi üyelik için gerekli görülmüştür (Gündoğan, 2007: 175).

### **2.2.3 Türkiye’de Yerel Yönetişim Uygulaması Olarak Kent Konseyi**

Çalışmanın önceki kısımlarında dünyada ve ülkemizde yönetim ile ilgili kavramlar ele alınmış ve tanımlamalar yapılmıştır. Bu başlık altında da yerel yönetişimin Türkiye’deki uygulamalarından biri olan “kent konseyi” üzerinde durulacaktır. Katılımcı yönetim anlayışını, hemşehrilik bilincini geliştirmek, toplumsal aktörleri bir araya getirerek kent ile ilgili ortak kararlar alabilmek için ortaya çıkarılmış bir yapı olan “kent konseyi”; Gündem 21, Yerel Gündem 21, Habitat Konferansı ile birlikte gelişim seyri içinde ele alınacaktır.

#### **2.2.3.1 Gündem 21**

Gündem 21, 14 Haziran 1992 tarihli Rio Yeryüzü Zirvesi olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda kabul edilen beş belgeden biridir. Rio Zirvesi de 16 Haziran 1972 yılında Stockholm’de kabul edilen BM Çevre Konferansı Deklerasyonu’nu teyit ederek onu daha ileriye taşımayı amaçlamıştır. Rio Zirvesi’nde “sürdürülebilir kalkınma” 21. yüzyılın ana hedefi olarak belirlenmiş, bu doğrultuda çevre ve kalkınma sorunlarının üstesinden gelinmesine yönelik ilkeler açıklanmıştır. Bu ilkelerin açıklandığı belge olan Gündem 21, Rio Zirvesi’nin temel çıktısı olarak belirlenmiş ve BM üyelerince kabul edilmiştir (Agenda 21, 1992: 3).

Konferans’ın temel çıktısı olan “Gündem 21” başlıklı küresel eylem planı ile birlikte, “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi” ve “İklimsel Değişiklikler Çerçeve Sözleşmesi” başlıklı, küresel ölçekte bağlayıcı iki metin imzaya açılmış, bağlayıcılığı olmayan “Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler Bildirimi” benimsenmiş ve Konferans’ın genel kabullerini ortaya koyan “Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi” kabul edilmiştir. Rio Zirvesi, yalnızca “sürdürülebilir kalkınma” kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayarak, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletler’ce, ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamıştır (Emrealp, 2005: 15).

Gündem 21 üç ana kısımdan oluşmakta ve tamamlayıcı kısım ile birlikte toplam 40 bölüm içermektedir. Bu kısımlar Sosyal ve Ekonomik Boyut, Kalkınma İçin Kaynakların Korunması ve Yönetimi, Başlıca Grupların Rollerinin Güçlendirilmesi ve tamamlayıcı kısım olan Uygulama Araçları’ndan oluşmaktadır. Gündem 21’in Temel Grupların Rollerinin Güçlendirilmesi başlıklı üçüncü bölümü;

- Sürdürülebilir ve Adil Kalkınma Yönünde Kadınlar İçin Küresel Eylem,
- Sürdürülebilir Kalkınmada Çocuklar ve Gençlik,

- Yerli Halkların ve Toplulukların Tanınması ve Rollerinin Güçlendirilmesi,
- Hükümet Dışı Kuruluşların Rollerinin Güçlendirilmesi: Sürdürülebilir Kalkınma İçin Ortaklıklar,
- Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Kurumların Girişimleri,
- Çalışanların Ve Sendikaların Rollerinin Güçlendirilmesi,
- İş Dünyasının ve Endüstrinin Rollerinin Güçlendirilmesi,
- Bilimsel Ve Teknolojik Topluluk,
- Çiftçilerin Rolünün Güçlendirilmesi alt başlıklarından oluşmaktadır.

Gündem 21'in önsözünde ulusların kendi içindeki ve birbirleriyle olan farklılıklarının devam ettiğine, yoksulluk, açlık, hastalık ve cehaletin arttığına, insanlığın varlığı için gerekli olan ekosistemin çöküşüne vurgu yapılmıştır. Bunun çözülebilmesi için de daha güvenli bir gelecek, daha iyi bir yaşam kalitesi ve sürdürülebilir kalkınma için ulusların tek başına değil ancak küresel bir ortakla hareket etmesi gerektiği savunulmuştur (Agenda 21, Preamble 1.1). Gündem 21, kalkınma ve çevre işbirliğinde küresel mutabakatın ve politik taahhütlerin en üst düzeyde ifade edilmesidir. Gündem 21'in başarılı bir şekilde uygulanmasında hükümetlerin sorumluluğu öncelikli ve esastır. Ulusal stratejiler, planlar, politikalar ve süreçler bunun başarılmasında çok önemlidir. Ancak bu sürecin hükümetlerle birlikte geniş halk katılımı ve hükümet dışı kuruluşlarla desteklenmesi gerektiği savunulmuştur (Agenda 21, Preamble, 1.3). Gündem 21'in gelişimsel ve çevresel hedefleri, sürdürülebilir kalkınmayı hızlandırmak ve küresel çevre sorunlarıyla başa çıkmak için gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarını karşılamaktır. Gündem 21'in uygulanması için uluslararası kuruluşların kapasitesinin geliştirilmesi için finansal kaynaklar da gereklidir (Agenda 21, Preamble 1.4). Gündem 21'i oluşturan program alanları uygulamanın anlamı, aktiviteleri, hedefleri ve eylemin temelleri açısından tanımlanır. Gündem 21 Rio Konferansı'nda kabul edilen bütün ilkelere saygı duyularak, ülkelerin durumlarına, kapasitelerine ve önceliklerine göre çeşitli aktörler tarafından yürütülecektir. Bu, zaman içinde değişen durum ve koşullara göre farklılaşabilmektedir. Bu süreç sürdürülebilir kalkınma için yeni bir küresel ortaklığın başlangıcına işaret etmektedir (Agenda 21, Preamble 1.6). Gündem 21'de özellikle üzerinde durulan konu 20. yüzyılın yarısından itibaren gelişmeye başlayan ve 21. yüzyılın küresel hedefi olan "sürdürülebilir kalkınma" olmuştur. Gündem 21;

...tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümetler ve hükümet-dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine inşa edilmiştir (Emrealp, 2005: 13).

Gündem 21'in 8. kısmında “karar verme sürecinde çevre ve kalkınmanın bütünleşmesi” konusu ile amaçlanan çevre ve kalkınmaya ilişkin konularda karar verme süreçlerinin, halkın daha yaygın katılımını sağlayacak şekilde iyileştirilmesi olmuştur. Böylece, bireylerin ve grupların karar verme sürecinin her aşamasına katılımını kolaylaştıracak mekanizmalar oluşturulmasına da vurgu yapılmıştır (Agenda 21, 8.3). Yine 24. ve 25. kısımlarda kadınların, çocukların ve gençlerin karar alma süreçlerine katılmasının Gündem 21'in uygulanması için önemli bir adım olduğu açıklanmıştır.

Gündem 21'de üzerinde durulan önemli bir konu da sivil toplum kuruluşları olmuştur. “Hükümet dışı kuruluşların rolünün güçlendirilmesi” başlığını taşıyan bölümde, hükümet dışı kuruluşların katılımcı demokrasinin şekillenmesinde ve uygulanmasında hayati bir role sahip oldukları vurgulanmıştır. Onların güvenilirliğinin, toplumda oynadıkları yapıcı ve sorumluluk içeren rollerinden kaynaklandığı; halk hareketlerinin yanı sıra, resmi ve gayri resmi örgütlerin de Gündem 21'in uygulanmasında ortaklar olarak tanınmasının gerekliliği önemli bir gündem maddesi olmuştur. Toplumda sivil toplum kuruluşlarının oynadığı bağımsız rol gerçek katılımı gerektirdiği için bağımsızlık sivil toplum kuruluşlarının ana özelliğidir ve gerçek katılımın ön koşuludur (Agenda 21, 27.1). Gündem 21'i uygulamak için özellikle de eğitim alanında, yoksulluğun azaltılmasında, çevrenin korunması ve iyileştirilmesinde sivil toplum kuruluşlarının ulusal mekanizmalara dâhil edilmesi ve onların kapasitelerinden en iyi şekilde yararlanılması gerekmektedir (Agenda 21, 27.10).

Rio Konferansı sonrasında düzenlenen konferanslarda da sivil toplum kuruluşlarına ve katılım konusuna vurgu yapılmıştır. Örneğin; 1994 yılında Kahire'de yapılan BM Nüfus ve Kalkınma Konferansı'nda, “Hükümet-dışı Sektörle Ortaklık” bölümünde STK'ların ulusal ve küresel ölçekte ağırlığının arttığına; halkın, katılımını sağlayan uygulamalarla hükümet kuruluşları karşısında avantajlı durumda olduklarına vurgu yapılmıştır. 1995 yılında düzenlenen BM Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı'nda da işbirlikleri kurulmasının önemi üzerinde durulmuş; demokrasinin, yönetişimin ve yönetimin insan merkezli sürdürülebilir gelişmenin vazgeçilmez temelleri olduğuna vurgu yapılmıştır (Emrealp, 1997: 49). Yine aynı yıl düzenlenen Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'nda bireylerin yönetime katılımı üzerinde durulmuştur. Özellikle de “kadınların, ekonomik, sosyal, kültürel ve politik karar verme süreçlerinde tam ve eşit paya sahip olmalarını sağlayarak, toplumun ve özel yaşamın bütün alanlarına aktif katılımlarının sağlanması” konusuna vurgu yapılmıştır (BM, 1995: 6)

### 2.2.3.2 Yerel Gündem 21 Eylem Planı

Gündem 21 Eylem Planı'nda yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi konusuna vurgu yapıldığı gibi, sürdürülebilir kalkınma süreçlerinde kadınların, çocukların ve gençlerin önemine de vurgu yapılmış ve bu ayrı bir başlıkta incelenmiştir.

Gündem 21'in 28. Kısımında, yerel yönetimlerin, sivil toplumun ve diğer paydaşların birlikte hareket ederek kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21. yüzyılın yerel gündemi" ni oluşturmaları karara bağlanmıştır.

Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetim girişimlerinin yer aldığı 28. kısımda birçok problem ve çözüm önerilerine değinilmiştir. Bu problemlerin kaynağı yerel aktivitelerde bulunmuş; bu nedenle yerel otoritelerin katılımının ve işbirliğinin programın amaçlarına ulaşmada belirleyici olacağı vurgulanmıştır. Ekonomik, sosyal ve çevresel altyapıları kuran yerel otoriteler, bunların yönetim ve işletmesinden de sorumlu olacak ve planlama sürecinin denetimi, yerel çevre politikalarının ve yönetmeliklerinin oluşturulması, ulusal ve bölgesel çevre politikalarının uygulanması konusunda yardımcı olacaklardır. Halka en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetimler, sürdürülebilir kalkınma konusunda halkın eğitilmesinde, yönlendirilmesinde ve halka cevap verilmesinde de temel rolü oynayacaktır (Agenda, 28.1.). 28. maddede amaçlar;

- 1996 yılına kadar her ülkenin yerel yönetim kurumlarının çoğu kendi nüfusları ile bir danışma mekanizması kurmuş ve "Yerel Gündem 21"leri üzerinde anlaşmaya varmış olmalı;
- 1993 yılına kadar uluslararası topluluk yerel otoriteler arasında işbirliğini arttıracak danışma süreci başlatmış olmalı;
- 1994 yılına kadar yerel yönetimler arasında bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirmek amacıyla kent birlikleri ve diğer yerel yönetim temsilcilerinin işbirliği ve koordinasyon seviyeleri artırılmış olmalı;
- Ülkelerdeki tüm yerel otoritelerin karar alımı, planlama ve yürütme süreçlerinde kadınların ve gençlerin temsil edilmesini sağlayan programların yürütülmesini ve denetimini sağlamaları (Agenda, 28.2) şeklinde sıralanmıştır.

Her yerel birim, yurttaşlar, yerel örgütler ve özel şirketlerle diyalog kurmalı ve Yerel Gündem 21'i benimsemelidir. Danışma ve fikir birliği oluşturma yoluyla, yerel kurumların halkla ve yerel, sivil, ticari, sanayi örgütleri ile iletişimini kurmada, en uygun stratejiyi geliştirmek için gerekli bilgileri elde etmelerine yardımcı olmalıdır. Bu danışma süreci kalkınma konusunda toplumsal bilinci de arttıracaktır (Agenda, 28.3). Ortaklıklar, yerel

otoritelere yönelik artan uluslararası desteğin harekete geçirilmesi amacıyla UNDP, Habitat, Dünya Bankası, bölgesel bankalar gibi ilgili organizasyon ve organlar arasında teşvik edilmelidir (Agenda, 28.4).

Altyapısı Gündem 21 ile oluşan Yerel gündem 21, esas olarak “çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi projesi” olarak da adlandırılabilir. Yerel Gündem 21’in “sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, insanların temel gereksinimlerinin karşılanması, yaşam kalitesinin ve çevre koşullarının iyileştirilmesi, katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi ve gelecek nesillerin haklarının korunması” gibi ilkeleri kent ve yaşam kalitesinin geliştirilmesine odaklanmıştır. Yerel Gündem 21, yönetimde yerel demokrasinin güçlendirilmesi ile sürdürülebilir kalkınma olgusunu yönetim ilkeleri ile birlikte harmanlamıştır (Emrealp, 2005: 20).

### **2.2.3.3 Türkiye’de Yerel Gündem 21**

Yerel Gündem 21 uygulamaları 1996 İstanbul Habitat II Konferansı takip eden süreçte başlamıştır. Gündem 21’in özellikle “Sürdürülebilir insan yerleşimleri gelişmesinin desteklenmesi” konulu 7. kısmı, Habitat Gündemi’nin özünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Habitat Gündemi’nin iki ana hedefini oluşturan “herkese yeterli konut” ve “kentleşen bir dünyada sürdürülebilir insan yerleşmelerinin gerçekleştirilmesi” hedefleri, Gündem 21 ile kopmaz bağlar oluşturmaktadır (Habitat II, Giriş 2. Paragraf). İnsan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi konusunda, toplumun tüm sektörlerinde, demokrasi, insan haklarına saygı, şeffaf, temsili ve sorumlu hükümet ve yönetimin yanı sıra, sivil toplumun etkin katılımı da sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesinde vazgeçilmez temel taşlardır (Habitat II, Giriş 4. Paragraf). Habitat II’nin “Yapabilir kılma ve katılım” bölümünde kamu sektörü, özel sektör ve semt sektöründeki tüm kilit aktörleri insan yerleşimlerinde ve konut geliştirme sürecinde etkin bir rol üstlenebilir kılma stratejisini gerçekleştirilmesi taahhüt edilmiştir (Habitat II, 44).

Yerel Gündem 21’in Türkiye’deki uygulaması; 1997 yılı sonunda UNDP’nin katkısı ve IULA-EMME (şimdiki adı UCLG-MEWA)-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği-, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatının işbirliği ile gerçekleştirilen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” olmuştur. Bu projenin hareket noktası ise 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı’nın etkisiyle 1997 yılı sonunda Gündem 21’in 28.bölümünde yer alan “Yerel yönetimlerin kendi Yerel Gündem 21’lerini hazırlaması ve uygulaması teşvik koşuludur”. 1997 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla hayata geçen proje, 1999 yılının Aralık ayında sonuçlanmıştır (Emrealp, 2005: 30). Proje iki temel amaç üzerine

oluşturulmuştur. Ülke çapında Yerel Gündem 21 olgusunun tanıtımı ve bu olgunun yerel yönetim üzerinde oluşturabileceği etkiler ve bu etkilerin doğurabileceği durumlar hakkında ilgili birimlerin bilgilendirilmesi bu amaçların birincisidir. Proje ortağı olan kentlerde, ilgili grupların katılımıyla oluşabilecek bir planlama sürecinin gerçekleşmesine dönük uygulamalar kurmak ve bunların faal bir şekilde çalışmasını sağlamak da ikinci amacı oluşturmaktadır (Atvur, 2008: 56). Bu çalışma daha sonra “Yerel Gündem 21 Programı”na dönüştürülmüştür. UNDP ile Türkiye arasında imzalanan YG-21 Programı ile, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum arasında işbirliği geliştirerek, yerel yönetime katkı sağlamak amaçlanmıştır. Bu gelişimin bir aktörü olarak ortaya çıkan kent konseyleri, yerel paydaşların karar alma süreçlerine etkin bir şekilde katılarak “ortak akıl” oluşturması ve sürdürülebilir kalkınma etrafında şekillenmiştir (UCLG-MEWA, 2015: 9).

Türkiye’de YG-21 Programı’nın desteklenmesi kapsamında oluşturulan ikinci aşama 2000 yılında başlayan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması Projesi”dir. Üçüncü aşama ise “Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Milenyum Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi” başlıklı proje olmuştur. Türkiye Yerel Gündem 21 Programı dahilindeki projeler, T.C. Bakanlar Kurulu’nun zaman zaman almış olduğu kararlarla desteklenmiştir (UCLG-MEWA, 2015: 11). Dördüncü aşama da, yerel düzeyde BM Binyıl Kalkınma Hedefleri’ni (BKH) gerçekleştirmeye yönelik olarak hazırlanan “Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin Yerelleştirilmesi Projesi”dir. 2000 yılında gerçekleştirilen BM Binyıl Zirvesi’nde, kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik 8 hedef belirlenmiştir. Bunlar;

...aşırı yoksulluğun ve açlığın azaltılması, evrensel temel eğitimin sağlanması, cinsler arası eşitliğin sağlanması ve kadınların yapabilir kılınması, çocuk ölümlerinin azaltılması, ana-çocuk sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi, çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması, kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmesidir.

Proje, bu hedeflerin ve katılımcı yerel yönetişimin gerçekleştirilmesinde, yerel yönetimlerin ve toplumun tüm kesimlerinin önemli rolünün olduğunu vurgulamaktadır (RG, 24 Nisan 2007, 11942 sayılı karar).

Son olarak beşinci aşama “Kent Konseylerinin Güçlendirilmesi ve Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizmaları Olarak İşlev Görmelerine Yönelik Eğitim ve Kapasite Geliştirme Desteği Sağlanması Projesi” olmuştur. Bu bağlamda YG 21 Programı’nın devamı için, yeni bir aşama başlatılması yerine mevcut dördüncü aşama Proje Belgesi’nde bir yenileme yapılarak sonuçların sürdürülebilirliğini ve pekiştirilmesini amaçlayan bir yöntem belirlenmiştir. Bu proje, IV. Aşamanın revizyonu olsa da, literatürde beşinci aşama olarak kabul edilmiştir (Belli, 2016: 4).



2002 yılında Afrika'nın Johannesburg kentinde düzenlenen BM Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi de Rio Zirvesi'nin değerlendirilmesini hedeflemiştir. Bu zirvede sunulan Türkiye Ulusal Raporu, katılımcı bir süreçle hazırlanmış olmakla birlikte, hem sürdürülebilir kalkınmaya hem de yönetişime öncelik veren bir rapor olmuştur (Emrealp, 2005: 25).

Yerel Gündem 21 ışığında oluşturulan başlıca katılım mekanizmaları, "Kent Konseyleri" adıyla yerel ilgi grupları tarafından oluşturulan platformlardan, çalışma gruplarından, mahalleye yönelik çalışmalardan, kadın ve gençlik meclislerinden ve özel ilgi gruplarına yönelik çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmaktadır (Emrealp, 2005: 31). Kent Konseyleri, mahalle ya da köy düzeyinden yukarıya doğru örgütlenerek, sivil toplum temsilcileri ve diğer kent paydaşlarının yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemek ve karar alma süreçlerinin daha demokratik ve katılımcı olmasını sağlamak amacıyla kanunla kurulmuş platformlardır (Toksöz, 2008: 89).

#### **2.2.3.4 Türkiye'de Kent Konseyi Uygulaması**

Ülkemizde yönetim sürecine paydaşların katılımını sağlayan mekanizmalardan biri kent konseyleri, 1996 Habitat Konferansı sonrası Türkiye'de oluşmaya başlamıştır.

Her kentte kendine özgü çalışma yöntemleri olan Kent Konseyleri'nin genel işlevi, kentteki tüm "paydaşları" bir araya getirerek, ortak akıl oluşturmaktır. YG-21 sürecinde "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkeleri ile tanımlanan kent konseyleri, yerel karar alma süreçlerine demokratik katılımın, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok-aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini amaçlamaktadır (Emrealp, 2005: 65).

Tavsiye niteliğinde kararlar alan kent konseyinde belediyelerin, merkezi yönetim kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri kurumsal üye olarak yer almaktadır. Bu durum, Konsey'de alınan kararların, görüş ve önerilerin Belediye Meclisi'nin veya diğer icraatçı kuruluşların gündemlerine taşınmasını kolaylaştırmakla kalmayıp, bunların uygulamaya geçirilmesinin önünü açmaktadır (Emrealp, 2005: 69).

Yerel Gündem 21 uygulamalarının kent ölçeğindeki temel katılımcı platformlarından olan kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile güçlü bir yasal dayanağa sahip olmuştur. Buna göre,

Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve

mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'na hazırlanacak yönetmelikle belirlenir (5393: md76).

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde "hemşehri hukuku" düzenlenmiş ve "...Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır..." hükmü yer almıştır. Böylece karar alma mekanizmalarında katılımcı unsurların daha fazla yer almasının yasal dayanaklarından biri daha oluşturulmuştur (5393: md.13).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile katılımcı demokrasi uygulamaları, çeşitli hükümlerle güvence altına alınmıştır. Karar alma süreçlerine katılımı ilgili bir diğer madde "belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir" hükmünün düzenlendiği madde 15'tir (5393: md.15). Katılımcı yönetim anlayışını gösteren bir başka madde de 24. Maddedir. Burada "Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir" hükmü düzenlenmiştir (5393: md.24). 53. maddede de "Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir" hükmü düzenlenmiştir (5393: md. 53). 75. maddede de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamu yararına çalışan derneklerin ortak hizmetler gerçekleştirebilecekleri hükmü yer almaktadır (5393: md.75).

Kent Konseyleri ile ilgili en önemli yasal dayanaklardan biri de 8 Ekim 2006 tarihinde 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kent Konseyi Yönetmeliği"dir. Ancak bu yönetmelik her ne kadar kent konseyleri için bir yasal dayanak olsa da, yönetmeliğin bazı maddeleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesine aykırı sayılabilecek hükümler içermiştir. Yönetmelikte kent konseyinin görev tanımı ve çalışma ilkeleri kanunun ruhuna uygun bir şekilde belirtilmesine rağmen, "8. maddede katılımcı profili ile ilgili kentleri sınırlayıcı, örgütsüz kesimlerin katılımını engelleyici ve sivil toplumdaki ziyade seçilmiş ve atanmış temsilcileri öne çıkaran bir görüntü" oluşturmuştur. Genel Kurul ve Yürütme Kurulu çalışmalarını düzenleyen 10. ve 11. maddelerde de, her iki kurula da Belediye Meclisi 1.

Başkan vekili, yoksa 2. Başkan vekili nin başkanlık etmesi, Kent Konseyi’ni belediyenin baskısı altına alan bir izlenim bırakmıştır. Bunun üzerine Antalya Barosu, Antalya Mimarlar Odası, Antalya Makine Mühendisleri Odası, Elektrik Mühendisleri Odası Antalya şubeleri, birlikte, Danıştay’a yönetmeliğin bazı maddelerin iptali için dava açmışlardır. Dava sonucu Danıştay 8. Dairesi, yönetmelikte üyeliği düzenleyen 8. Maddenin 2. Fıkrasını, Konseye ve Yürütme Kurulu’na başkanlık kısmını düzenleyen 10. Maddenin 1. ve 11. Maddenin 2. Fıkralarını, kanunun özüne aykırı bularak iptal etmiştir. İçişleri Bakanlığı, 6 Haziran 2009 tarih ve 27250 sayılı Resmi Gazete’de “Kent Konseyi Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” adıyla ikinci bir yönetmelik hazırlamıştır (Bulut, 2013: 110, 111).

Kent Konseyi yönetmeliği, “kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır (R.G. 08.10.2006-26313, md. 1). Bu yönetmeliğin uygulanmasındaki aktörler belediye, kent konseyi, meclisler ve çalışma grupları; ilkeler ile Yerel Gündem 21 ve yönetişim olarak belirlenmiştir. Burada Kent Konseyi, “merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları” şeklinde tanımlanmıştır. Meclis ve çalışma grupları ise, “kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetişim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapılarını” ifade etmektedir (R.G. 08.10.2006-26313, md. 4).

Yönetmeliğin 5. maddesinde Kent Konseyi’nin oluşumu düzenlenmiştir. Kent Konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde, merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere;

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi
- b) Belediye başkanı veya temsilcisi
- c) Sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri

- d) Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,
- e) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- f) Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci,
- g) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,
- h) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisinden oluşur (R.G. 08.10.2006-26313, md. 5).

Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer. Divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir (R.G. 08.10.2006-26313, md. 5).

Kent konseylerinin görevleri de yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar;

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- d) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- e) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- f) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- g) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- h) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- i) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- j) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- k) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır (R.G. 08.10.2006-26313, md.6).

Yönetmeliğin 9. maddesinde kent konseyinin organları sıralanmıştır. Bunlar; genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları, kent konseyi başkanıdır (R.G. 08.10.2006-26313, md. 9).

Genel kurul, her yıl ocak ve eylül aylarında olmak üzere en az iki toplantı yapar ve üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır. Genel kurul toplantılarına kent konseyi başkanı, başkanın bulunmadığı durumlarda da yürütme kurulunun en yaşlı üyesi toplantıya başkanlık eder. Genel kurul; yürütme kurulunun, meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını, bu yönetmelik hükümlerine aykırı olmayacak şekilde, çalışma yönergesi ile belirler (R.G. 08.10.2006-26313, md. 10).

Yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur. Yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi başkanlık eder. “Yürütme kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler” (R.G. 08.10.2006-26313, md. 11).

Kent konseyi başkanı, genel kurul tarafından seçilir ve başkanın görev süresi, yürütme kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere ilk dönem için iki yıl, ikinci dönem için üç yıldır. Kent konseyi başkanının seçimi ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu gerektirmektedir. Ancak ikinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü tur oylama yapılır. Üçüncü oylamada en fazla oyu alan aday, başkan seçilir. Kent konseyi başkanının seçimi, kent konseyinin ilk toplantısının birinci birleşimde tamamlanır. Kent konseyi başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine yürütme kurulunun en yaşlı üyesi vekâlet eder (R.G. 06.06.2009-27250, md. 11/A).

2009’da düzenlenen yönetmelikte ortaya konulan “başkanlık organı” tartışma yaratan bir konu olmuştur. Çünkü bu durum kent konseyi başkanlarını, belediye başkanı gibi bir konuma yükseltmiştir ve belediyelerdeki gibi hiyerarşik ilişkiler yönetime hâkim olmuştur. Oysa Kent Konseyleri, halkın karar alma süreçlerine aktif bir şekilde katılımına imkân tanıyan bir uygulama olduğu için kendi içinde hiyerarşik yapılanmayı barındırmaması gerekmektedir. Bu tarz katılım mekanizmalarının yatay ilişkiler şeklinde yapılanması ve faaliyetlerini bu şekilde sürdürmeleri gerekmektedir. Ayrıca kent konseyi başkanının bir organ olarak tanımlanması ve genel kurulu doğrudan toplantıya çağırabilmesi, belediye başkanının yetkilerini çağrıştırdığı gibi, konsey seçimlerini de siyasi bir platforma taşımaktadır (Bulut, 2013: 130, 131).

Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gurupları oluşturarak çalışmalar yapabilmektedirler. Çalışma usul ve esasları genel kurul tarafından belirlenen meclislerde ve çalışma guruplarında ortaya çıkan görüş ve düşünceler, kent konseyi genel

kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur (R.G. 08.10.2006-26313, md. 12). Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur (R.G. 08.10.2006-26313, md. 14). Kent konseyinin görevlerinin yerine getirilmesini koordine eden kent konseyi genel sekreteri, belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulu tarafından seçilir. Meclisler, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma uyumunu ve koordinasyonu sağlar. Genel sekreter, kent konseyi başkanına ve yürütme kuruluna karşı sorumludur (R.G. 08.10.2006-26313, md. 14/A).

Yerel düzeyde, kentin aktörlerini yerel yönetimlere dâhil ederek, katılımcılığın güçlendirilmesi amacıyla geliştirilen yerel yönetişimin (Palabıyık, 2004: 70), Türkiye'deki uygulamalarından biri olan kent konseylerinin yaygınlaşmaya başlaması Habitat II Zirvesi'nden sonra olsa da kent konseylerine benzer yerel anlamda katılım mekanizmaları daha önce ortaya çıkmıştır. Bunun ilk örnekleri 1989 tarihinde Çanakkale'de kurulan Şehir Konseyi, 1994'te İzmir'in Aliağa ilçesinde kurulan Kent Parlamentosu olarak gösterilmektedir. Ayrıca 1994 yılında Bursa'da yerel katılımı sağlamak amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. Bununla bağlantılı olarak Semt Danışma ve Dayanışma Merkezi (SEDAM), Şehir Dayanışma ve Danışma Konseyi, Yerel Gündem 21 Halk Forumu oluşturulmuş ve son olarak da Şehir ve Dayanışma Konseyi 1998 yılında yeniden yapılandırılarak kent konseyine dönüştürülmüştür (Bulut, 2013: 89-94).

Kent konseyleri kimi zaman yerel yönetimlerin bir alternatifi olarak algılanmaktadır. Bu yanlış bir algı olmakla birlikte, kent konseylerinin, yönetimin uygulamalarını gözlemleyen, denetleyen, sorgulayan, halkın bu uygulamalara katılımını sağlayan, dayanışma ve ortak akıl geliştiren bir yapı olduğu unutulmamalıdır (Bulut, 2013: 167).

Yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesi bakımından yerel düzeyde önemli bir görevi olan kent konseyleri, aynı zamanda çeşitli problemlerle de karşılaşmaktadır. Bu problemler;

- Kent konseylerinin tüzel kişiliğinin olmaması ve bağımsız bütçelerinin bulunmaması,
- Yönetmelikte kent konseylerinin işleyişine yönelik düzenlemelerin yetersiz oluşu,
- Kent konseylerinin belediyelerin “arka bahçesi” olarak algılanması,
- Belediye meclislerinin kent konseyi kararlarını öncelikli görüşme ve uygulamaya yönelik davranmaması,
- Kentte bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının kent konseyi çalışmalarına yeterinde katılmamaları,
- Belediye başkanlarının, bazı kentlerde kent konseyi başkanı olması,
- Çeşitli illerde kent konseyinin kurulmamış olması,

- Bazı belediyelerde sadece yasal zorunluluk gereği kent konseylerinin kurulmuş olması ve bu nedenle işlevsiz olması,
- Kent konseyleri arasında iletişim ve işbirliğinin yetersiz olması şeklinde sıralanabilmektedir (Soygüzel, 2012: 22).

Kent konseyleri'nin yasal bir yaptırım yetkisi yoktur. Ancak yerel yönetimler üzerindeki yaptırım gücü; “kentsel sorunlara etkin bir biçimde odaklanması, kentin gündemini takip etmesi, yerel düzeyde kamuoyu oluşturması ve belediye meclisine sunulan görüş ve önerilerin belediye meclisi tarafından uygun bulunması ile ilişkilidir” (Türkiye Kent Konseyleri Birliği, 2016: 2).

Kent konseyleri, yerel yönetimler açısından ele alındığında, yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı alanlarda işlerini kolaylaştırmak amacıyla STK'lar ile işbirliği yapmasına aracı olan bir platform olarak da değerlendirilebilir. Kent konseyleri; kentin gelişimini sağlamak, halkın katılımını ve demokrasinin gelişimini sağlamak gibi konularda yerel yönetimler ile STK'lar arasında işbirliğini hayata geçirebilirler. STK'ların kent konseylerine önem vermeleri ve katılarak görüş bildirmeleri, yerel yönetimlerin faaliyetlerini aydınlatmak açısından önemlidir. Bu açıdan bakıldığında STK'lar halkın ihtiyaçlarının doğrudan belirlenmesini ve daha katılımcı bir kent yaratılmasını sağlayan mekanizmalar olarak düşünülebilmektedir (Kaypak, 2013: 184).

### **2.2.3.5 Antalya Kent Konseyi Hakkında Genel Bilgiler**

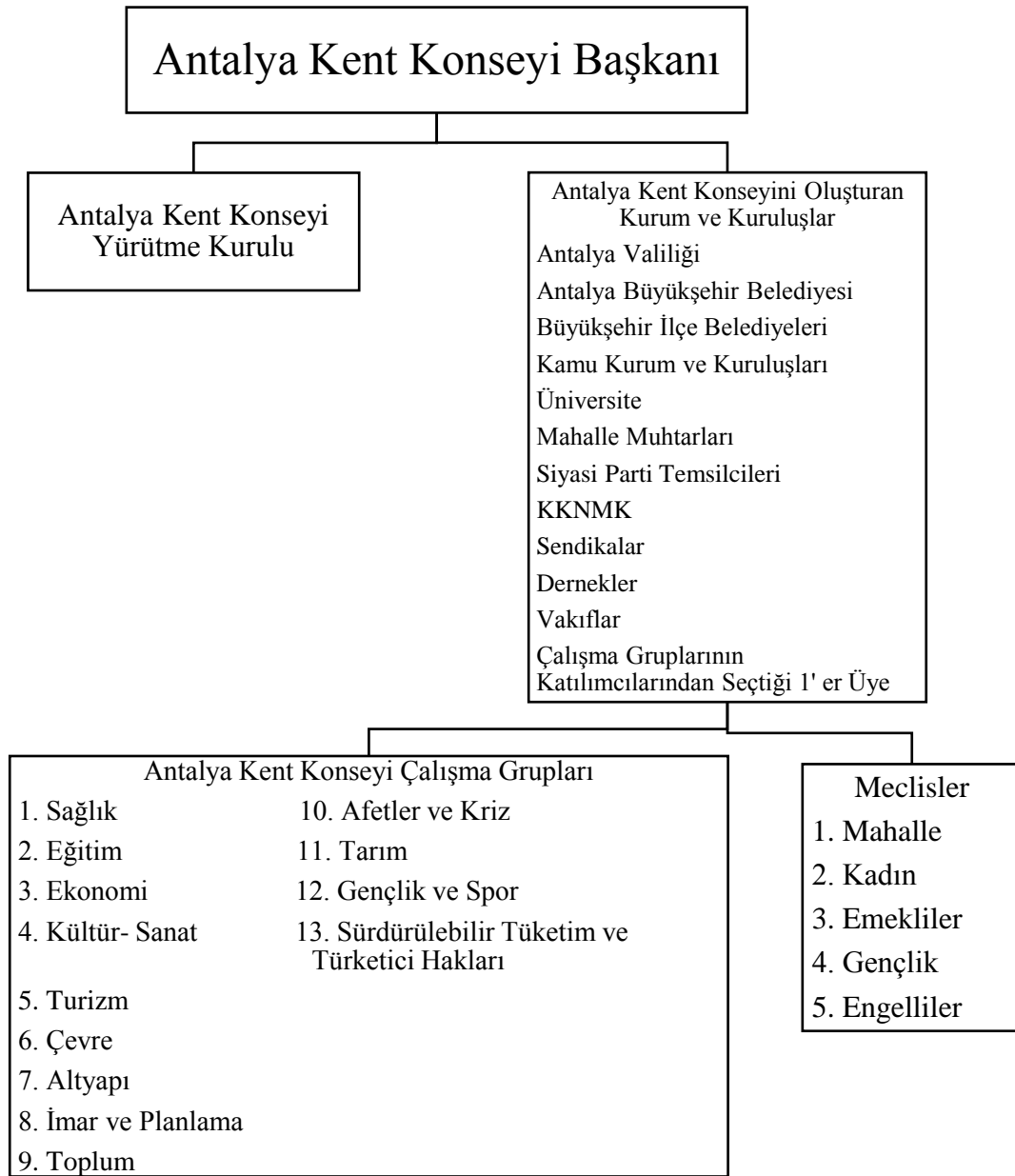
Türkiye’de yerelleşmenin sağlanması ve katılımcı yönetim anlayışının geliştirilmesi, sivil toplumun, özel sektörün yönetimde paydaş hale getirilmesi ve bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarının rollerinin güçlendirilip teşvik edilmesi, şeffaflığın, katılımcılığın, hesapverebilirliğin ve etkinliğin sağlanması amacıyla geliştirilen yönetim anlayışı Habitat II ile birlikte Türkiye gündemine Kent Konseyleri'nin yerleşmesini sağlamıştır. Kent Konseyleri'nin Türkiye'deki ilk örnekleri Bursa, Yalova, Antalya kentlerinde ortaya çıkmıştır.

Yerel Gündem 21 kapsamında 3 Mart 1997’de Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı'nın ve Antalya Mimarlar Odası'nın ortak çağrısı ile kurulan ve dünyada da başarılı örnekler arasında gösterilen Antalya Kent Konseyi, yerel yönetim ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, üniversite, mahalle muhtarları, siyasi partiler, sendikalar, derneklerin yanı sıra toplumun örgütsüz kesimlerinin katılımını kolaylaştıran kurumsal yapılanma olarak Antalya'nın geniş katılımlı demokratik platformudur (Antalya Kent Konseyi, erişim tarihi: 04.03.2017).

Kentin ve kentlilerin gelişimini ortaklık içinde planlamak, kenti 21. yüzyıla taşıyacak yapısal değişime hazırlamak, kentin öncelikli sorunlarını ele almak, yerel yönetimlere ve karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlamak, kentin kalkınma/gelişim ve eylem planlarının hayata geçirilmesini sağlamak, yerel demokrasinin gelişim ve yerleşimine katkıda bulunmak, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir kent yaratmak amacı ile kurulmuştur. Antalya Kent Konseyinin başlıca faaliyet alanları; kent yönetimine ilişkin politikaların oluşumuna katkı sağlamak, kent yönetimine ilişkin kararların oluşumuna katılmak, Yerel Gündem 21 çalışmalarını yürütmek; bu çerçevede; katılımcı, demokratik yerel yönetim geleneğini oluşturma; kentlilik bilinç ve kültürünü geliştirme; kentin ekonomik, sosyal, kültürel yapısını geliştirme, çevre uyumlu kalkınmayı sağlama, kent kaynaklarının adil bölüşümünü, yerinde ve etkin kullanımını kentlilerin katılımı ile sağlamak, yaşlıların, kadınların ve çocukların daha iyi korunmalarını sağlayacak sistemleri kurma olarak sıralanmıştır (Antalya Kent Konseyi, erişim tarihi: 04.03.2017).

Antalya Kent Konseyi' nin çalışma gruplarında toplam 246 kurumsal üye, 279 bireysel üye bulunmaktadır. Meclislerin temsilci ve katılımcı sayıları ise toplamda 241'dir (Antalya Kent Konseyi Sekreterliği'nden edinilen bilgi). Antalya Kent Konseyi kurumsal üyeleri, çalışma grupları ve meclisleri aşağıdaki şemada gösterilmiştir.





**Şekil 2.1 Antalya Kent Konseyi Örgütlenme Şeması**

**Kaynak:** <http://www.antalyakentkonseyi.org.tr/tr/default.aspx>, erişim tarihi: 04.03.2017.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YÖNETİME KATILMASI: ANTALYA KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle araştırmanın amacı, önemi, kapsamı, yöntemi ve kısıtları üzerinde durulmakta, daha sonra derinlemesine görüşme uygulamasından elde edilen verilere yönelik değerlendirmeler tartışılmaktadır.

#### 3.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi

Günümüzde yönetim alanında üzerinde en fazla durulan konulardan biri yerel yönetimlere katılımı arttırmak ve toplumun paydaşlarını yönetimde etkin kılmak olarak görülmektedir. Rio Konferansı çıktısı olarak bilinen Gündem 21 ve akabinde Yerel Gündem 21 eylem planları, dünya çapında, yönetimin aktörlerinin yönetimde aktif rol alabilmesini ve böylece katılımcı yönetimin geliştirilmesini amaçlamıştır. Türkiye’de de uygulanan Yerel Gündem 21 ile katılım konusu birçok uygulamayı gerekli kılmıştır. Bu anlamda çok aktörlü yönetim olarak karşımıza çıkan yönetişim anlayışının geliştirilmesinde ve uygulanmasında Yerel Gündem 21 uygulamaları önemli rol oynamıştır. Dolayısıyla yönetişimin uygulanması noktasında devletin yanında piyasanın ve sivil toplum kuruluşlarının da aktif katılımı gereği söz konusudur.

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte ele alınan yönetişim, devletin yanında özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının önem kazanmasına, dolayısıyla bu durumun teori ve uygulamada bazı etkiler yaratmasına neden olmuştur. Yönetişim anlayışının somut örneklerinden biri olarak ele alabileceğimiz kent konseyi, yani yerel aktörlerin bir çatı altında toplanarak kentin sorunlarına çözüm bulma noktasında ortak akıl oluşturma çabasının somut hali, yönetişimin varlığını ve uygulanabilirliğini tespit etmek açısından yol gösterici bir yapıdır. Bu anlamda yönetişim süreci açıklanırken aktörlerinin yanında ilkelerinin de ele alınıp, sonuçların ona göre değerlendirilmesi, araştırmacıyı yanıltıcı sonuçlardan uzaklaştıracak, daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır. Bunun yanında günümüzde kamu otoritesinin kimi durumlarda yetersiz kaldığı sağlık, eğitim, çevre gibi konularda önemli işlevler üstlenen STK’lar, yönetişim anlayışının üç sacayağından birini oluşturmuş; böylece yönetimde baskın ve sorumlu bir aktör olarak gündeme gelmeye başlamıştır.

Bu açıklamalar temelinde araştırmada, yönetişim süreci STK’lar ve kent konseyleri bazında ele alınıp sürecin işleyişi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Antalya özelinde,

aktörlerin yönetim sürecinde ne kadar etkin yer alabildiklerini sorgulamak, Antalya ilindeki STK'ların teori ve pratikte kent konseyine katılımının, kent konseyinin STK'lara karşı ve STK'ların kent konseyine karşı tutumunun ölçülmesi adına bir çalışma yapılması amaçlanmaktadır. Bu araştırma ile teoride var olan yönetimi uygulamada görmek, teori ile uygulama arasındaki ilişkiyi değerlendirmek çalışmanın hedeflerindedir. Bu temel amaç kapsamında STK'ların yerel düzeyde kent konseyine katılımının yönetim kıstaslarına ve kent konseyinin kuruluş amacına ne ölçüde uygun olduğu tartışılacaktır.

### **3.2 Araştırmanın Evreni ve Örneklem Seçimi**

Araştırmanın Antalya ili düzeyinde yapılması amaçlanmış olup, evrenini Antalya Kent Konseyi ve Antalya ilinde bulunan STK'lar oluşturmaktadır.

Araştırmanın örnekleme, Antalya Büyükşehir Kent Konseyi çalışma grubu temsilcileri; Antalya'da bulunan ve en son yapılan yerel seçimlerde Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinde üyesi olan siyasi partiler, Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi; son olarak da Türk-İş, DİSK, Hak-İş olmak üzere üç işçi sendikasının ve Türk Kamu-Sen, KESK, Memur-Sen olmak üzere üç memur sendikasının Antalya temsilciliklerinden oluşmaktadır. Kent konseyi çalışma gruplarının temsilcilerinin örneklem içine alınmasının nedeni, bu temsilcilerin aynı zamanda kent konseyi yürütme kurulu üyeleri olmaları, sürecin içinde ve işleyişe hâkim olmalarıdır. Siyasi partilerin örneklem olarak alınması ise her kesimin bir şekilde bildiği ve ilgilendiği geniş bir kitleye sahip olan sivil toplum kuruluşları olmalarıdır. Sendikalar da farklı bir kesimi, işçileri ve memurları kapsayan, onların özlük haklarını savunan ve sivil toplum kuruluşu olarak baskın bir etkisi olan yapılar olduğu için örnekleme için almıştır. Kent konseyi çalışma gruplarının temsilcileri genel olarak dernek ve meslek odası temsilcilerinden oluştuğundan örneklem içine ayrıca odalar ve dernekler alınmamıştır.

### **3.3 Araştırma Verilerinin Elde Edilmesinde Kullanılan Yöntem**

Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmasındaki etkinliğini değerlendirebilmek amacıyla nitel veri toplama yöntemlerinden olan yüz yüze görüşme tekniği uygulanmıştır. Bunun nedeni; kişilerle yüz yüze görüşme imkânı olması, açık uçlu sorular sayesinde görüşmenin seyrine göre konuyla ilgili farklı sorular sorulabilmesi, görüşme sırasında anlaşılmayan noktaların daha iyi ifade edilebilme fırsatı olması, daha güvenilir bilgilerin alınabilmesi açısından avantajlı ve verimli bir yöntem olmasıdır. Ayrıca yönetim sürecini anlamak için farklı aktörlerin tutum ve davranışlarını değerlendirmek amacıyla yüz yüze görüşmenin daha verimli olacağından hareketle bu yöntem tercih edilmiştir. Bu sayede

katılımcıların sorulara verdiği cevapların yanı sıra jest ve mimiklerin gözlemlenmesinin de önemli cevaplar almada etkili olacağı düşünülmüştür.

STK temsilcilerinin yönetim ve kent konseyi hakkındaki görüşleri ve bilgileri, kent konseyinde temsil edilebilirlikleri, katılımları ve etkinliklerini anlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen yüz yüze görüşme yönteminde 8 sorudan oluşan mülakat formu hazırlanmıştır. Görüşme formu John W. Creswell'in "Nitel Araştırma Yöntemleri" kitabındaki şablondan (Creswell, 2015: 165) referans alınmıştır. Mülakat soruları çalışmanın içeriğini yansıtacak şekilde ve daha önce bu konu hakkında yapılan mülakatlar dikkate alınarak hazırlanmıştır.

### 3.4 Araştırmanın Kısıtları

Araştırma ile ilgili karşılaşılan ilk zorluk bazı kuruluşların, bu çalışmaya dair izin belgesi görmek istemeleri olmuştur. Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden alınan izin belgesi ile araştırma daha rahat bir şekilde sürmüştür. Karşılaşılan bir diğer zorluk, bazı katılımcıların gündemlerinin yoğunluğundan dolayı çalışmaya vakit ayıramamaları olmuştur. Böyle bir zorluk beraberinde katılımcıdan görüşme formunun doldurulup tarafıma verilmesi gereğini doğurmuş; ancak yüz yüze görüşme gereği bu yöntem uygulanmamıştır. Görüşmenin 15-20 dakika süreceği katılımcılar ile iletişime geçildiğinde bildirilmiş; ancak bazı katılımcılar bunu mail yolu ile yapılmasının daha uygun olacağını belirtmiştir. Ancak görüşmenin yüz yüze görüşme şeklinde olacağı ısrarla belirtilmiştir. Görüşmede ses kaydı yönteminin bilgi kaybını önlemek açısından daha avantajlı olacağı katılımcılara görüşmenin başında bildirilmiş; ancak bazı katılımcılar formu elle doldurmanın daha iyi olacağını söylemişlerdir. Çalışmada görüşülen kişinin isminin kullanılabilmesi için görüşmenin başında izin istenmiştir. Bu konuda bazı katılımcılar çekingen davranırsa da diğer katılımcıların isimlerinin de kullanılacağını belirtmesiyle çekinceler ortadan kalkmıştır.

Bazı görüşmelerin gerçekleşmesi için bir aydan uzun bir süre beklenmiştir. Bazı görüşmelerde, görüşme saatinde katılımcıyı başka işleri çıkması dolayısıyla görüşmeler ertelenmiştir. Araştırmanın örnekleminde bulunan kuruluşların özellikle başkanları ile görüşme talep edilmiş; başkanların uygun olmaması durumunda yardımcı ya da kuruluştan bir temsilci ile görüşülmüştür.

Araştırma ile ilgili en önemli kısıtlardan biri kent konseyi grup temsilcilerine ulaşma konusunda olmuştur. Kent konseyi yönetiminden çalışma grubu temsilcilerinin iletişim bilgileri istenmiş; ancak genel kurul kararı nedeniyle belli bir sayıda temsilcinin iletişim bilgileri alınabilmiştir. Geriye kalan temsilcilerin iletişim bilgilerini alabilmek için 28 Nisan

2017'de gerçekleşecek olan yönetim kurulu toplantısı beklenmiştir. Bu süreçte zaman kısıtı nedeniyle internet üzerinden birkaç temsilcinin iş yerlerinin iletişim bilgilerine ulaşılarak randevu alınmış ve görüşme gerçekleştirilmiştir. Ancak yine de bazı çalışma grubu başkanlarından randevu alınamamış, bu nedenle başkan yardımcıları ile görüşülmüştür. Kent konseyi temsilcileri ile görüşmeler bir aydan daha fazla bir süreye yayılmıştır.

Sendika temsilcilerinden randevu almak uzun zaman almıştır. Hak-İş, KESK ve Türk Kamu-Sen ile görüşme talepleri olumlu karşılanmış ve kısa zamanda görüşme gerçekleştirilmiştir. Ancak DİSK ve Kamu-Sen Sendikası ile görüşme talebine cevap alabilmek yaklaşık bir ay sürmüştür. Ancak araştırma konusu daha önce belirtilmesine ve sorular gönderilmesine rağmen görüşme sırasında araştırma konusuna hâkim olmadıklarını ve kent konseyine temsilci göndermediklerini belirttikleri için görüşme iptal edilmiştir. Türk-İş Sendikası ile de irtibata geçilmiş; ancak sendika başkanının şehir dışında olması, programının yoğunluğu nedeniyle randevu talebinde bulunma ve cevap alma bir aydan daha fazla zaman almıştır. Yine de görüşme gerçekleştirilememiştir. Görüşmelerin reddedildiği durumlarda kuruluştan bir başka temsilci ile görüşme talebinde bulunulmuştur.

Bu kısıtların yanı sıra araştırma sürecinin olumlu yanlarını da belirtmekte fayda vardır. Öncelikle çalışma Antalya ili ile sınırlı olduğu için ulaşım sorunu yaşanmamıştır. İletişim bilgileri olmayan bazı katılımcılara bir başka katılımcı sayesinde ulaşıldığı durumlar olmuş ve bu durum araştırma sürecinin hızlandırılmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca yarı yapılandırılmış görüşme tekniğinin uygulanması, katılımcılar ile daha iyi diyalog kurulmasını ve görüşmelerin sohbet havasında geçmesini sağlamıştır. Bu sayede görüşme sırasında anlaşılmayan noktalar daha iyi açıklanmış, görüşmenin seyrine göre farklı sorular da sorulmuştur.

### **3.5 Araştırma Kapsamında Elde Edilen Bulgular ve Yorumlar**

Alan araştırması kapsamında Antalya özelinde belirlenen aktörlerle görüşmeler 31 Mart 2017-10 Mayıs 2017 tarihleri arasında bizzat araştırmacı tarafından yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin ilk aşamasında, örnekleme yer alan aktörlere telefon ile ulaşılarak görüşme hakkında bilgi verilmiş ve randevu talebinde bulunulmuştur. Öncelikle kent konseyi grup temsilcileri ve sendika temsilcileri ile görüşülmüş; ancak 3 sendikadan olumlu yanıt alınamamış ve görüşme gerçekleştirilememiştir. Siyasi partilerle yapılacak görüşmelerin referandum sonrası yapılması kararlaştırılmıştır. Nitekim siyasi partilerle görüşmeler tamamlanmıştır.

Görüşme sırasında ses kaydı ve görüşme formunu elle doldurma yöntemi kullanılmıştır. Daha sonra bu veriler çözümlenerek Word Office programında görüşme formuna kaydedilmiştir. Görüşülen kişilerin ad-soyad, temsil ettikleri yerlerin bilgileri görüşme formuna kaydedilmiş ve görüşme verilerinin, çalışmada ad-soyad ile birlikte kullanılabilmesine dair görüşme başında katılımcıdan izin alınmıştır. Bir katılımcı dışında görüşme yapılan bütün katılımcılar isimlerinin kullanılmasına izin vermiştir.

Görüşmeler gerçekleştirilmeye başlanmadan önce kent konseyinin bir toplantısına katılarak gözlem yapılmış ve sonrasında kent konseyi genel sekreterinden Antalya Kent Konseyi'ne dair bilgiler alınmış, tez çalışması için görüşmelerin yapılacağından bahsedilmiştir. Bilgilendirme amacıyla görüşme formunun bir kopyası kent konseyine bırakılmıştır. Bu süreçte Hak-İş Antalya il temsilcisi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Kent konseyinde bir sonraki görüşme 4 Nisan 2017 tarihinde olmuş ve kent konseyi genel sekreteri ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat sonrası kent konseyi başkanı Sema Nur Kurt'tan bir gün sonraya randevu alınmış ve görüşme gerçekleştirilmiştir. Kent konseyi yönetiminden çalışma gruplarının temsilcileri ile görüşme talep edilmiş, bazı temsilcilerin iletişim bilgileri tarafıma verilmiş, ancak geri kalan temsilcilerin iletişim bilgilerini almak için yönetim kurulu toplantısı beklenmiştir. Bazı kent konseyi çalışma grubu başkanlarının iş yoğunlukları nedeniyle yardımcıları ile görüşülmüştür. Sağlık, Turizm, Tarım Topraklarının Kullanımı ve Korunması ve Toplum Çalışma grubu olmak üzere dört çalışma grubunun temsilcilerinin iletişim bilgilerine ulaşamadığı için görüşme yapılamamıştır.

Sendikalardan ilk önce Hak-İş ile görüşülmüştür. KESK'in il temsilcisi ile görüşme ayarlanamamış, bu nedenle yönetim kurulu üyelerinden bir temsilci ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Türk Kamu-Sen'in il temsilcisi ile görüşme gerçekleştirilmiş, diğer sendikalarla görüşülememiştir. Bunların nedenleri araştırma kısıtları olarak kaydedilmiştir.

Mülakat sorularının hazırlanmasında yönetim, sivil toplum ve kent konseylerini ele alan literatür taranmış ve daha önce bu konu hakkında yapılmış mülakatlar da örnek alınmıştır. Mülakat kapsamında sekiz soru hazırlanmış ancak gerekli görüldüğü yerlerde farklı sorular da sorulmuştur.

Mülakat için hazırlanan sorular aşağıda verilmiştir:

**Soru 1:** Sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi arasındaki ilişkiyi yönetim temelinde açıklar mısınız?

**Soru 2:** Kent konseyi sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır?

**Soru 3:** Yönetişimin paydaşı olarak Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz?

**Soru 4:** Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından, katılımcı kent yönetimi açısından istenilen yararlar elde edilebiliyor mu?<sup>3</sup>

**Soru 5:** Antalya kent konseyi ve sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir?

**Soru 6:** Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi'ne katılımını yeterli buluyor musunuz?

**Soru 7:** Kuruluşunuzun/çalışma grubunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir?

**Soru 8:** Kent konseyinin Antalya üzerindeki etkilerini değerlendirir misiniz?

Bu sorular haricinde mülakatın gidişatına göre bazı katılımcılara farklı sorular da yöneltilmiştir. Bunlar;

**Soru 1:** Günümüzde sivil toplum kuruluşları mevzuatta çokça yer alıyor. Bu durum kent konseyine/ kuruluşunuza nasıl yansıyor?

**Soru 2:** Yönetişimin ilkeleri noktasında ele alındığında kent konseyini işleyişi açısından değerlendirir misiniz?

**Soru 3:** Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi konusunda kent konseyinin etkilerini değerlendirir misiniz?

### **3.5.1 Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşları'nın Yönetime Katılmadaki Etkinliği**

Neo-liberal politikaların 1990'lı yıllarda başarısız uygulamaları ve olumsuz sonuçları, piyasa yönelimli devlet politikalarından piyasa dostu devlet ve yönetim anlayışına doğru eğilimi gerekli kılmıştır. Çok aktörlü bir yönetim anlayışı, yönetim içinde yer alan bütün aktörlerin karşılıklı işbirliği olarak bilinen yönetim anlayışı, içinde aktör olarak yönetimde devletin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını, ilke olarak şeffaflık, hesapverebilirlik, yönetime katılma, bilgi edinme hakkı, hukukun üstünlüğü, etkinlik ve verimliliği barındırarak yeni bir anlayışı ifade eder. Sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre yönetim anlayışı içinde oldukça önem verilmektedir. Bu anlayışın Türkiye'deki somut örnekleri üstkurullaşma, Yerel Gündem 21 uygulamaları şeklinde kısaca özetlenebilir. Gündem 21'in 28. Kısmında yerel yönetimlerin, sivil toplumun ve diğer paydaşların birlikte hareket ederek kentin ve kentlinin sorunlarına çözüm bulma odaklı olarak yerelde katılımın sağlanması ve bu şekilde birlikte yönetimi gerçekleştirme amacı söz konusudur. Burada paydaşları yönetimde birleştirme söz konusudur. Böylece her ülke kendi Yerel Gündem 21'ini

<sup>3</sup> Bu soru Tahsin Bulut'un daha önce yaptığı bir röportajdan alınmıştır. Bulut, 2013: 174.

oluşturarak bunu sağlamaya çalışmalıdır anlayışı hâkimdir. Bunun da konseyleşme yolu ile somutlaştırılması yönetişimin uygulanabilirliğini sağlayacak görüşü hâkimdir. Bir çatı altında farklı fikirlerin birleşmesi ile ortak akıl oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bunu yaparken kent konseyi farklı katılımcılardan oluşmuş ve sivil toplum kuruluşlarına burada önem verilmiştir. Bu sayede çok sayıda vatandaşın ve grubun temsili amaçlanmıştır. Buradan hareketle konunun daha iyi anlaşılabilmesi için yönetişim sürecinin, kent konseylerinin ve sivil toplum kuruluşlarının süreç içindeki rolünün derinlemesine incelenmesi yerinde olacaktır.

### **3.5.1.1 Antalya Kent Konseyi'nin Örgütsel Yapısındaki Temsilcileri ile Yapılan Mülakat Değerlendirmeleri**

Bu çalışmada, sivil toplum kuruluşlarının ve kent konseyinin yönetişim süreci içindeki rollerini ve etkinliğini değerlendirebilmek amacıyla Antalya Kent Konseyi Başkanı Sema Nur KURT, Genel Sekreteri Şerafettin SAYAR, Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı Ahmet ÇİÇEK, Çevre Çalışma Grubu temsilcisi, Eğitim Çalışma Grubu Başkanı Mehmet MÜLAYİM, Ekonomi Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı Ümit BÜYÜKEŞMELİ, Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı Recep ŞENGÜN, İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı Ebru MANAVOĞLU, Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı Yavuz Ali SAKARYA, Sürdürülebilir Tüketim ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu Başkanı Muammer YÜKSEL ve Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı Tevfik Fikret KÜÇÜKERCIYES ile görüşme yapılmıştır.

Antalya Kent Konseyi'nde Sağlık Çalışma Grubu, Turizm Çalışma Grubu, Tarım Topraklarının Kullanımı ve Korunması Çalışma Grubu ve Toplum Çalışma Grubu temsilcileri ile görüşme yapılamamasının nedeni, iletişim bilgilerine ulaşılamamasıdır.

#### **3.5.1.1.1 “Sivil Toplum Kuruluşları ve Kent Konseyi Arasındaki İlişkiyi Yönetişim Temelinde Açıklar Mısınız” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Araştırma kapsamında görüşmeye katılan Antalya Kent Konseyi temsilcilerine “Sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi arasındaki ilişkiyi yönetim temelinde açıklar mısınız?” sorusu yöneltilmiş; katılımcıların kent konseyi ve sivil toplum kuruluşlarının kent konseyi ile yönetim ilişkisi hakkındaki görüşlerini almak amaçlanmıştır.

Antalya Kent Konseyi Başkanı Sema Nur Kurt bu soruya “Kent konseylerinin ortaya çıkmadan önce gerekçesi örgütlü yapıların, aktörlerin bir araya geldiği demokratik bir platform oluşturmaktı. Türkiye böyle tanıdı. Dolayısıyla da 1997 yılından bu yana Türkiye’de farklı adlarla tüm kentlerin örgütlü topluluklarının bir araya geldiği yapılar oluşturuldu.



Bunlardan Antalya Kent Konseyi, kent konseyi adıyla kurulan ilk yapıdır. Kamunun da içinde olduğu, STK'ların, kentin tüm dinamiklerini kapsayan bir sivil hareket olarak çalışmalarını sürdürdü. STK ve kent konseyi arasındaki ilişkiye baktığımızda kent konseyi bir şemsiye görevi üstlenmiş durumda. Kentin en geniş katılımlı demokratik platformu. Yerel demokrasiyi geliştirme adına STK'lere ya da üyesi olarak tanımlanan kurum ve kuruluşlarla ilişkisine baktığımızda dikey değil yatay bir ilişki içerisinde, hiyerarşiyi, hiyerarşik müdahaleyi çağrıştıran yapılanmalardan uzak bir anlayışla kuruldu” şeklindeki açıklamalarıyla sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi arasındaki ilişkiyi kent konseylerinin sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren bir yapı olduğunu, geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak yatay ilişkinin hâkim olduğunu ve hiyerarşik müdahaleden uzak olduğunu ifade etmektedir (Kurt ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Antalya Kent Konseyi Genel Sekreteri Şerafettin Sayar ise “Kent konseyleri yerel yönetimlere katkı sağlayan, özellikle halkın katılımı açısından yerel yönetimlerin kaynaklarının kullanımında bunların halka ne kadar döndüğünü denetleyen, birlikte yöneten, hesap verebilir ve hesap sorma özelliği olan yapılar olarak karşımıza çıkıyor. Kent konseyine üye olan sivil toplum kuruluşu temsilcileri kent sorunlarını kent konseyinde tartışarak yerelin belediyesinde çözüm önerileri sunuyorlar” ifadesiyle kent konseyini yönetim ilkeleriyle ifade etmiş; sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki yerine ve sorunların yerelde çözümüne vurgu yapmıştır (Sayar ile yapılan mülakat, 04.04.2017).

Çalışma gruplarından biri olan Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı ve Antalya İl Sağlık Müdür Yardımcısı Ahmet Çiçek de sivil toplum kuruluşları ve kent konseyine dair görüşlerini “Kent konseylerini, STK'ların görüş, düşünce ve fikirlerini, projelerini yerel yönetimlere aktarmak açısından en önemli ayağı olarak değerlendirebilirsiniz. STK'lar yönetime direkt olarak kendileri katılmadığı için veya etki oranları düşük olacağı için siyasi partiler, vakıflar, dernekler, sendikalar, meslek odaları, kamudan da valiliklerin, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, gerek çalışma gruplarında gerekse yürütme kurulunda temsil edilmektedir. Dolayısıyla burada ortak akıl ortaya çıkmaktadır. Zaten dayatmacı, tek tip, sadece kendi görüşlerini ifade eden anlayışa karşıyız. Oraya değişik grupların, değişik kanaat önderlerinin, değişik siyasi partilerin görüş ve önerileri yansımakta, daha sonra çıkan ortak akıl çerçevesinde de kent konseyinin görüşü olarak sunulmaktadır. Malum yasa gereği kent konseyi genel kurulundan çıkan kararlar belediye meclislerinde ilk gündem maddesi olarak görüşülmek zorunda. Fakat burada önemli olan kararların mecliste görüşülmesinden ziyade Antalya kamuoyunun STK'ların sesi olması ve ciddi bir kamuoyu baskısı oluşturmasıdır. Esas kent konseylerinin önemi burada ortaya çıkıyor” şeklinde ifade etmiş; kent konseyleri

vurgusunu ortak akıl ve baskı grubu noktasında ele almıştır (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Kent konseylerini STK'lar üzerinden değerlendirmesi istenen Eğitim Çalışma Grubu Başkanı ve emekli öğretmen Mehmet Mülayim “Kent konseyinde şehrin sorunlarını tespit etmek ve bu sorunlara çözüm aramak belirli gruplar aracılığıyla olmaktadır. Sivil toplum kuruluşları kent konseyinde birleşerek sorunları tartışıp onlara çözüm önerileri arayan yerlerdir. Kent konseyinde bütün STK'lar bir araya gelir. Kent konseyleri kanunla kurulmuştur ve uluslararası yetkiye sahiptir. Bütün dünyada bu geçerlidir. Amacı, kent vizyonunun ve hemşehrilik vizyonunun geliştirilmesidir. Kent vizyonu, şehirde yaşamının kural ve esaslarının da değerlendirilmesini yapmaktır. Şu anda kent konseyine üye olan arkadaşlar da STK'ların birer üyesi. Bu temsilciler aklına gelen bütün STK'lardır. Bunların arasında siyasi partiler, avukatlar, şarkıcılar var. Yönetişim olarak saydamlık, hesapverebilirlik, katılım, çalışma uyumu vardır, yerindelik esastır ve çok aktörlü toplumsal bir yapılandırma. Herkes var burada. Aslında şehrin beynidir” ifadesiyle kent konseyini sivil toplum kuruluşlarının ortak çatısı ve yönetim ilkelerinin uygulandığı çok aktörlü bir yapı olarak tanımlamıştır (Mülayim ile yapılan görüşmeler, 11.04.2017).

Kültür ve Sanat Grubu Başkanı emekli öğretmen ve rehber Yavuz Ali Sakarya da görüşlerini “İnsan, düşünen hayvandır. Dolayısıyla bizim koyunlardan farkımız sorgulayabilmemizdir. Sorunları gördüğümüz zaman onu analiz edebilme, sentez edebilme ve de çözüme ulaştırabilme yeteneğimizdir. İnsanlar, sorunları olduğu zaman bunu bireysel anlamda çözemediklerini hissettikleri zaman bir araya gelmek, imece usulüyle çalışmak ve sorunları çözümlenmek durumunda kalırlar. Dolayısıyla sivil toplum örgütleri ya da benzeri kurum ve kuruluşlar, bu tip ortak amaçları olan, ortak birliktelikleri olan, sorunları ortak olan insanların birlikte çözme ihtiyaçlarından doğar. Bu nedenle de aralarında yakın bir iletişimin olması beklenen tavidir. Bu ne kadar olur, ne kadar olmaz, bunu uygulamada görüyoruz. Bazen başarılı oluyor, bazen başarılı olamıyor” şeklinde ifade etmiştir (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı serbest muhasebeci mali müşavir Tevfik Fikret Küçükerciyes de kent konseyi ve STK ilişkisini “Kent konseyleri özelde ilgili kent, genelde de kentle birlikte –ayrılmaz parçası- ülkenin belli sorunları ile ilgili projeler hazırlamak; STK'ların, toplumun diğer kesimlerinin bu konulardaki görüşlerini toparlayıp o kentle ilgili projeler üretmek; kamuya onunla ilgili belli bir görüş aktarmak şeklinde bir göreve sahiptir. Bu çalışmalar yapılırken kent konseyi sadece kendi içinde var olan kişilerle değil; o kentin içindeki diğer STK'lar ile de organik ilişkiler kurarak, onların görüşlerini

almak durumundadır” şeklinde dile getirmiştir. T. Fikret Küçükerciyes, kent konseyinin görevlerini katılımcı yönetim ve STK çerçevesinde açıklamış ve STK’lar yönünden daha kapsayıcı olması gerektiğinin altını çizmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Birinci soru ele alındığında kent konseyi temsilcilerinin verdiği cevapları özetlemek gerekirse; kent konseyi, geniş katımlı demokratik bir platform; STK’lara şemsiye görevi üstlenmiş ve yönetişime uygun bir yapı; STK’ların görüş ve düşüncelerini yerel yönetimlere ileten ve yerel yönetimlere katkı sağlayan bir yapı; Antalya bazında belediye birimi olmayan bağımsız, hesap sorma ve hesap verme özelliği olan bir platform; kendi dalında uzman kişilerden oluşan bir birliktelik; STK’ların birleşip kentin sorunlarına çözüm aradığı ortak akıl merkezi; STK’ların ve katılımcı demokrasinin kendisi olarak tanımlamalar yapılmıştır. Katılımcıların bir kısmı bu soruyu genel olarak değerlendirirken, bir kısmı da Antalya’yı ele alarak değerlendirmiştir.

### **3.5.1.1.2 “Kent Konseyi-Sivil Toplum İlişkisi Nasıl Olmalıdır” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Cevapları**

Çoğunlukla örgütlü toplumun temsilcilerinin yer aldığı, kentin sorunlarını tartışabildiği, görüş ve öneri sunabildiği demokratik platform olarak adlandırılan kent konseyinde örgütsüz toplumun, vatandaşın bazı gerekçelerden dolayı kent konseylerine katılmadığı ya da temsil edilemediği görülmektedir. Bunun nedenleri, hem mevzuattan kaynaklanmakta hem toplantıların katılıma açık, şeffaf bir şekilde yapılıp yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Vatandaşlar genellikle üye oldukları STK’lar, mahalle muhtarları ya da bağlı oldukları kurum ya da kuruluşlar aracılığıyla temsil edilebilmektedir. Ancak burada önemli bir nokta da kent konseyinin bilinirliği ve temsilcilerin kurum/kuruluşlarındaki insanların görüşlerini yansıtabilmesi ve temsilen katıldığını bilmesidir. Bu konuya istinaden kent konseyinde karar alma süreçlerine, düzenlenen toplantılara bireysel katılımın nasıl olduğu ve nasıl olması gerektiğini anlayabilmek için katılımcılara “Kent konseyi-sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır” sorusu yöneltilmiştir.

Mülakata katılan kent konseyi temsilcilerinin tamamı bu soruyu olumsuz bir şekilde değerlendirmiştir. Bunun nedenleri, yönetmeliğin güncellenmesinin gerekliliği ve katılımın yetersiz olması şeklinde açıklanmıştır. Örneğin, Kent Konseyi Başkanı, “Kent konseyi yasa gereği dernekler, vakıflar, siyasi partiler, sendikalar, mahalle muhtarları, üniversiteler, meslek odaları, kamu kurum ve kuruluşlarına vs. açıktır. Kent konseyine başvurularını yaptıkları durumda kent konseyi üyesi olarak katılımlarını sürdürebilmektedirler. Yönetmeliğin, ilk çıktığı yıllar için uygun olduğu düşünülebilir ama bugünün ihtiyaçlarını ve bugün gereksinim

duyulan yapıyı karşılamamakta. Burada kentlilerin gönüllülük esasına dayalı yaklaşımı göz ardı edilmemeli. Kente karşı her insanın sorumlu olduğu hissettirilmeli. Bir kentli kimliğinin, kentlilik bilincinin gelişmesine en büyük katkı gönüllülük esasına dayalı çalışmalardır. Bunların yok olmaması ve kent konseyinin ciddi para yönetmemesi yönünde önerilerimiz var. Onun ötesinde de kent konseyleri hiyerarşiyi, müdahaleleri çağrıştıran yapılanmalardan uzak olmalıdır” ifadesiyle yönetmeliğe ve yönetmelikte belirtilen katılımcılara vurgu yaparak daha çok kurumsal katılıma açık bir yer olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca buradaki çalışmaların gönüllülük esasına dayalı olduğu, bu nedenle para yönetmemesi gerektiği vurgulanmıştır (Kurt ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı Ahmet Çiçek bu soru ile ilgili “Antalya kent konseyinde bireysel katılım da örgütlü katılım da var. Antalya’da 3000 civarında dernek var. Bunun yanında vakıflar, sendikalar, siyasi partiler ve meslek odaları var. Bunların hepsi katılım yapabiliyor. Katılımın önünde engel bir durum yok. Antalya ölçeğinden baktığımızda nasıl olmalı dersin, STK’lar görüş ve düşüncesi ne olursa olsun temsil edilebilmeli, görüş ve düşüncelerini beyan edebilmedir. Bizde beyan ile ilgili bir sıkıntı yok. Bu konuda engelli gruplarının, kadın gruplarının da katılımı sağlanıyor. Burada ideal nokta tüm STK’ların bu tür platformlarda muhakkak temsil edilebilmeleridir. Bizim STK’larımız batı standartlarını yakalamış değil. Dernek kurmanızın, herhangi yasal bir platform oluşturmanızın hiçbir yasal engeli yok, fakat maalesef bizim derneklerimiz, vakıflarımız, sendikalarımız bile Ahmet’in, Ali’nin, Ayşe’nin vakfı, derneği gibi bir şey oluyor. Yeterli derecede katılımcılık sağlayamıyoruz” şeklinde ifadelerde bulunmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının belli bir amaç için kurulması ve kişiselleştirilmeden devam ettirilmesi gerektiğine de değinmiştir. Katılımcı yapının sağlanamamasının nedeni, sivil toplum kuruluşların gelişmemesi olarak belirtilmiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Eğitim Çalışma Grubu Başkanı da bu soru hakkındaki düşüncelerini “Şehircilik bilinci olursa, sivil toplum güçlenirse kent konseyi de güçlenecek. Şu anda Türkiye’de yönetsel şartlar gereği sivil toplum gücünü kaybetmektedir. İnsanlarda, toplumda sivil toplum algısı, anlayışı olmazsa kent konseyi anlayışı da bir yere varamaz. Esas olan sivil toplumun güçlendirilmesidir. Bir kişi birçok STK’ya üye olacak. Toplumda gelişmişlik ve çağdaşlık STK’ların çokluğu ile olur. Devletin bekası, geleceği yönetenlerin STK’ların söylediklerini yapması ile olur” şeklinde ifade etmiştir (Mülayim ile yapılan görüşmeler, 11.04.2017).

Bu soruya yönelik İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı Dr. Ebru Manavoğlu, “Kent Konseyi, gönüllü bir katılım temeline dayanıyor. O bakımdan da güçlü bir ilişki olmalı. Sivil toplumu temsil eden kişiler Antalya Kent Konseyi’nde yer alabiliyor. Gönüllülük esasına ve temsiliyete dayalı bir sistem. Kent Konseyi, kentin sorunlarına çözüm bulmaya

yönelik bir yapılanma ve burada sivil toplumun kurumsal temsiliyeti söz konusudur” şeklinde yanıt vermiştir (Manavoğlu ile yapılan mülakat, 13.04.2017).

Kent konseyi ve sivil toplum arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği konusunda Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanının değerlendirmesi şu şekildedir: “Kent Konseyi, sivil inisiyatifin yoğunlaştığı bir yer. İnsanlar teker teker çözemedikleri sorunlar için bir araya gelip ortak noktada buluşarak, onlara ortak akılla çözüm bulmak durumundalar. Dolayısıyla konsey, böyle bir toplumsal gereksinimden doğmuş bir kurum. Kent Konseyi, sivil toplumdan tabii ki onun bir parçası olduğu için, onu yönlendiren konumunda olması gerektiği için, o davranış biçimi ona yakıştığı için ilişkilerini düzgün sürdürmek ve örnek olmak zorundadır” (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı görüşlerini “Kent konseyinin vatandaşa ulaşması diğer STK’lar ile olacak. Kent konseyi sadece belli konularda STK’ların temsilcilerini çağırıp “ne düşünüyorsunuz”dan öte, STK’lar oradan aldıkları bilgileri, görüşleri özellikle de kendi gruplarına ya da ilgilendikleri toplumsal gruplara bir şekilde iletmeli. Örneğin teknoloji çok gelişti. Mail, SMS yoluyla topluma bu konudaki projeler, düşünceler anlatılsa, toplumun kentteki sorunlara ilgisi artacak. Ne olduğunu ne bittiğini anlayacak. En son katıldığım toplantıda nükleer santral konusunda iki görüş vardı. Ama halk bunu bilmiyor. Bunun iyi ve kötü yönünü görürse ona göre araştırarak. Yatırım yapacak insanlar da ona göre projelerini geliştirecekler” şeklinde ifade etmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Mülakata katılan kent konseyi temsilcileri, sivil toplum ve kent konseyi arasında temsilciler vasıtasıyla oluşacak güçlü bir ilişkinin olması gerektiğini savunmaktadırlar. Temsilcilerin diğer görüşleri de şehircilik bilincinin ve sivil toplumun güçlendirilmesine, kentin sorunlarına ilginin arttırılmasına, toplumun yönetim alanı içine çekilmesine, görüş ve düşüncelerini beyan edebilmesine yöneliktir. Genel olarak bütün katılımcıların üzerinde durduğu konu kent konseyine kentteki bütün sivil toplum kuruluşlarının katılması, kurumsal olarak maksimum katılımı sağlamak ve bireysel katılımın da arttırılması yönündedir. Ancak bireysel katılım noktasında bunun aksini düşünenler de vardır. Bu düşünce bireysel katılım için fiziki ortamın yetersizliğinden ve profesyonel bilginin oluşmaması kaygısından temellenmektedir.

### 3.5.1.1.3 “Yönetişimin Paydaşı Olarak Antalya’daki Sivil Toplum Kuruluşlarının Kent Konseyindeki Etkinliğini Değerlendirir Misiniz” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar

Yönetişim anlayışının ilkelerinin uygulanması bakımından somut bir örnek olarak adlandırılan kent konseyi, bünyesinde barındırdığı paydaşlar sayesinde bu süreci idare edebilen bir yapıya sahip olmak durumundadır. Bu anlamda katılımcıların (kurumsal üyelik şeklinde belirtilenler) etkinlikleri yönetim ilkeleri bazında değerlendirildiğinde araştırmanın gereği sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve etkinliği ele alınmaktadır. Çünkü kent konseyini oluşturan yoğunluk, sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu anlamda çalışma kapsamında katılımcılara “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz” sorusu yöneltilerek sivil toplum kuruluşlarının katılımının ve etkinliğinin kent konseyi bakış açısıyla değerlendirilmesi istenmiştir.

Mülakata katılan kent konseyi temsilcilerinin tamamı sivil toplum kuruluşlarının önemine ve kent konseyini oluşturanların sivil toplum kuruluşları olduğuna vurgu yapmışlardır. Katılımcıların bir kısmı Antalya Kent Konseyi’nin Türkiye genelinde önemli bir katılıma sahip olduğunu ve Antalya özelinde de bunun güçlü olduğunu savunurken, bir kısmı da sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğinin eksik ve yetersiz olduğunu, daha etkin katılmalarının güçlü bir yapı oluşturmak adına daha iyi olacağını savunmaktadırlar. Örneğin Antalya Kent Konseyi Genel Sekreteri “Antalya Kent Konseyi’nde meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarından yeteri kadar katılımcı var. STK’lar katılımcı gönderiyor. Tanınan bir yapıyız. Katılımcılık etkin. Ancak sendikalar yönünden bakarsak onlar kendi üyelerinin özlük haklarıyla ve sorunlarıyla ilgilenir ve bunun için mücadele ederler. Bu nedenle katılımı yoğun değildir” ifadesiyle STK’ların etkin katılım gösterdiğini; ancak sendikaların katılım konusunda kendi iş yükünden kaynaklı etkin olamadıklarını; gündemde olan konu ile ilgili olarak ilgili STK’ların çalışmalara, toplantılara katıldığını belirtmiştir (Sayar ile yapılan mülakat, 04.04.2017).

Bu soru ile ilgili olarak Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı Ahmet Çiçek “Türkiye ölçeğinde düşünürseniz Antalya’da katılım çok iyi. Yani bizdeki katılım Türkiye ortalamasının çok çok üzerinde. Ama benim baktığım ideal noktada düşünürseniz yetersiz. Tüm sivil toplum kuruluşlarının katılımını istiyoruz. O konuda katılım sorunumuz var diyebiliriz” şeklindeki ifadesiyle sivil toplum kuruluşlarının etkin ancak yine de yetersiz olduğuna değinmiştir. Ayrıca örnek olarak sendikalara da değinen Sayın Çiçek, temsilci değişikliklerinde yeni gelen temsilcinin kent konseyi çalışmaları ve oradaki sorumluluğu hakkında bilgilendirilmediğini ve bu nedenle uyum sorunu olduğunu belirtmiş; ayrıca temsilci

olarak gelen kişilerin bireysel olarak katılıyormuş gibi davranmalarını da eleştirmiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Sivil toplum kuruluşlarının kent konseyinde daha etkin katılım sağlamasını savunan İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı Dr. Ebru Manavoğlu, görüşlerini “Genel olarak Antalya’daki STK’lar Antalya Kent Konseyi’ne katılım sağlıyorlar. Ama bu daha iyi düzeyde olabilir. Sivil toplumda katılım sağlandıktan sonra geri dönüş çok önemli. İnsanlar gönüllü olarak katıldıkları etkinliklerde kente yarar sağladıklarında daha çok katılıyorlar. Yapılan toplantılarda elde edilen sonuçları katılımcılara bildiriyoruz. Bu bakımdan toplantılara katılma isteği daha da artıyor. Ele aldığımız konulara göre farklı farklı STK’ları bir araya getirip ortak bir karar alma ve alınan kararları iletmede, iletişim sağlamada kent konseyinin önemli bir rolü olduğunu düşünüyorum” şeklinde ifade etmiştir (Manavoğlu ile yapılan mülakat, 13.04.2017).

Etkinlik konusunda eksiklik olduğunu düşünen Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı da görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: “Antalya Kent Konseyi bünyesinde kentin nabzını tutan sivil toplum örgütlerinin katılımıyla iş gören, görüş açıklayan, öneri üreten çok sayıda çalışma grubu ve meclis grupları var. Bu bünyelerde STK temsilcilerinin kendilerini ilgilendiren alanlarda hizmet üretmeleri ve katkı koymaları beklenmektedir. Buna herkes eşit oranda ilgili ve bilgili şekilde katılıyor mu dersiniz buna “Evet” demem pek mümkün değil. Çünkü bizim de konsey toplantılarında yakındığımız bir olay. Sırası gelmişken eğitim grubunu örnek vereyim. Burada eğitim sendikaları var. Defalarca bizzat ben gidip kendileri ile konuşmama rağmen “temsilci gönderin, bizler artık emekliyiz uzaktan okuduklarımızdan, dinlediklerimizden eğitimi takip ediyoruz, gelin kendinizi temsil edin, yol gösterin, çalışmaların etken biçimde parçası olun” dediğimiz zaman birçok gerekçe uydurarak, gelmediler. Kocaman camia bir tane iki tane temsilci bulamaz mı? Kesin bulabilir. Ben onu, içinde bulunulan koşulların çok rahat olmayışından ve “acaba benim kendi kişisel durumun açısından sıkıntı yaratır mı” endişesinden kaynaklandığını düşünüyorum. Beklentimiz, umudumuz daha çok katılımcının daha çok STK üyesinin toplantılarda temsil edilmesi olmalıdır. Bu alanda yapılacak daha çok iş olduğuna inanıyorum” (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Çevre Çalışma Grubu temsilcisi ise bu konu hakkında “Bizim alanımızda pek etkin değiller. Ancak diğer alanlarda aktif olduklarını söyleyebilirim. 3-5 mühendis odası, birkaç dernek etkin bir şekilde katkı sunmaya çalışıyor. Ancak katkılar sınırlı oluyor. Çünkü derneklerden katılanlar genelde emekliler. Her ne kadar üst düzeyde bir çalışma hayatları olsa da bilgi birikimleri geçmişte kaldığı için çok verimli bir tartışma platformu oluşmuyor. Katılım düzeyi düşük. Bunun nedeni hem farkındalık olmaması hem de toplantıların mesai

saatlerinde yapılıyor olmasıdır” ifadesiyle katılımın az olmasının nedenleri üzerinde durmuştur (Çevre çalışma grubu temsilcisi ile yapılan mülakat, 05.05.2017).

Ekonomi Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı ve sigorta acentesi Ümit Büyükeşmeli de Antalya’daki STK’ların kent konseyindeki etkinliği konusundaki görüşlerini “Antalya kent konseyi bağımsız bir yapı ve her sivil toplum kuruluşunun temsilci önerisini kabul ederek, o temsilcilerin ilgili gruplarda ve meclislerde çalışmasına olanak sağlıyor. Örneğin Antalya’da çevre ile ilgili faaliyet gösteren bir derneğin çevre grubuna bir temsilci önermesi ve bu önerinin kent konseyi tarafından kabul edilmesi, çalışmalarına girmesinde bir sorun yok. Bu derneğin Antalya’daki çalışmalarını, çevrecilikle ilgili olan çalışmalarını çevre grubunda tartışıp, yürütme kuruluna karar aşamasına geldikten sonra kararların uygulanmasında kent konseyini oluşturan sivil toplum kuruluşlarının da desteği olması gerekiyor. Bir STK kent konseyine bir öneri getirdiyse o önerinin kabul edilmesinden sonra onun uygulanmasında da temsil ettiği sivil toplum kuruluşunun çalışmayı desteklemesi gerekiyor. Bu Antalya’da yaşıyor ve etkili. Antalya’daki STK’lar kent konseyine katılıyorlar” şeklinde ifade etmiş ve belirli konularda farklı grupların bir araya gelerek ortak ses oluşturabildiklerine vurgu yapmıştır (Büyükeşmeli ile yapılan mülakat, 10.04.2017).

Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı T. Fikret Küçükerciyes ise “Bir dönemde etkinlikleri vardı. Fakat şu anda gerek STK’ların gerek kent konseyinin çok fazla etkin olduğunu düşünmüyorum. Bu durum ülkenin içinde bulunduğu siyasi konjonktürden kaynaklı olabilir. Bugün devlet STK’ların görüşlerine o kadar ihtiyaç duymuyor. Örneğin biz vergi politikaları konusunda, sosyal ekonomik politikalar konusunda birebir işin içindeyiz. Biz bir sürü rapor sunuyoruz ama kulak arkası oluyor. Temsilci konusunda birçok kişi maalesef davete icabet olsun diye gönderiliyor. Özellikle 7-8 senedir bu halde. Belli toplantılarda kent konseyine çağırılıyor. Ayıp olmasın diye gönderiliyor” ifadesiyle sadece STK’ların kent konseyindeki etkinliğini değil genel olarak kent konseyinin etkinliğini de tartışmıştır. Bu iki yapının da etkin olamamasının sebebini de ülkedeki siyasi konuma vurgu yaparak gerekçelendirmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Katılımcıların bir kısmı STK’ların katılımını yetersiz görürken bir kısmı da Antalya’daki katılımın sadece Türkiye’de değil tüm dünyada örnek düzeyde olduğunu savunmuştur. Etkinliğin az olduğunu, daha fazla katılımın olması gerektiğini savunan katılımcılar, bu durumu, ülkenin siyasi konjonktürüne, STK’ların gelişmişlik düzeyine, vatandaşların kentteki sorunlara karşı duyarlı olmamalarına bağlamışlardır. Özellikle sendikaların katılım konusunda yetersiz olduğu; yine bunun sebepleri, kendi üyelerinin özlük hakları ile ilgilenmeleri, ülkenin siyasi durumuna bağlı olarak katılımdaki isteksizlikleri, ya da



temsilci değişimlerinde bilgilerin yeni temsilciye aktarılamamasının uyum ve katılım sorunu yarattığı şeklinde açıklanmıştır.

#### **3.5.1.1.4 “Antalya Bazında Kent Konseyi Çalışmalarından, Katılımcı Kent Yönetimi Açısından İstenilen Yararlar Elde Edilebiliyor mu” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Yerel Gündem 21 Eylem Planı’nda üzerinde en çok durulan konulardan biri farklı aktörlerin yönetime katılmasıdır. Yönetişim anlayışının gerçekleştirilebilmesi için oluşturulan yapılardan biri olan kent konseyi çok aktörlü yapısı gereği geniş bir katılım anlayışına sahiptir ve bu katılımcılığı uygulamak durumundadır. Kent konseyleri, kent bazında yönetişimin uygulanması olarak ele alındığında, kenti alakadar eden konularda ilgili kişilerin, kurum ve kuruluşların süreç içinde temsil edilmesini sağlayarak, katılımcı kent yönetimini oluşturmaları ve buradan gelecek dönütleri değerlendirmeleri gerekmektedir. Bu anlayıştan yola çıkarak mülakata katılan kent konseyi temsilcilerine “Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından, katılımcı kent yönetimi açısından istenilen yararlar elde edilebiliyor mu” sorusu yöneltilmiştir.

Mülakata katılan kent konseyi temsilcilerinin bu soruya verdikleri yanıtlar genellikle olumlu yönde olmuş; temsilciler, katılımcılığın iyi düzeyde olduğunu, kent konseyinin kent yönetiminin katılımında aktif bir rol oynadığını, kent için bazı çalışmalardan yararlar elde edildiğini ifade etmişlerdir. Örneğin Kent Konseyi Genel Sekreteri, “Katılımcı kent yönetimi açısından istenilen yararlar elde edilebiliyor. Çalışmalara bakıldığında imar planlama açısından kentte, engelli erişimindeki çalışmalarda, EXPO ile ilgili çalışmalarda, toplu taşımada şoförlerin eğitimi ile ilgili çalışmalarda, kadın sorunlarında (Kent Dayanışma Merkezinin açılması ile ilgili görüşümüz alındı), belediyede sosyal hizmet uygulamalarında, kent müzesi oluşumunda vb. katkılarımız oldu. Belediye ile kent konseyi ilişkisi iyi düzeyde. Kararlarımız, önerilerimiz dikkate alınıyor” şeklindeki ifadeleri ile kent konseyinin Antalya’da yapılan çalışmalara katkı sağladığını belirtmiştir (Sayar ile yapılan mülakat, 04.04.2017).

Kent konseyi Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı bu soruya “Evet, elde ediliyor. Burada zaten fikirlerinizin yüzde yüz kabul edilmesini bekleyemezsiniz. Çünkü bunun kamu ayağı, yerel yönetim ayağı, finansman ayağı var. Biz mümkün olduğu kadar akıllı makul ölçülerde hareket etmeye çalışıyoruz. Bazı görüşlerimiz değerlendiriliyor. Konyaaltı sahili projesi ve Boğaçay projesinde kent konseyinin katılımı sağlandı. Çekincelerimiz, artı ve eksi görüşlerimiz iletildi. Daha sonra yansıyan şeylerde bazı çekincelerin giderilmeye çalışıldığı

ifade edildi. Kent müzesi projesini beraber yürütüyoruz. Bu da etki etme sürecidir. Buna benzer birçok şey sayılabilir. Belediyelerin uyguladıkları sosyal projelerin birçoğu aslında kent konseyinden alınan projelerdir. Kimisi ben bunu Antalya Kent Konseyi'nden aldım demiyor da kendim yaptım diyor. Desinler sorun değil. Önemli olan projelerin yapılmasıdır. Sonuç olarak istenilen düzeyde olmasa da yararlar elde ediyoruz. Yeterli derecede değil elbet ama biz ne kadar etki edebilirsek o kadar iyi oluyor” şeklinde yanıt vermiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Ekonomi Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı ise “Zaten Antalya kent konseyinin kuruluş amacı STK’ların bağımsız olarak kentin yönetimine girmesidir. Kent konseyi, icraatçı kuruluşların, birçok STK’ların yer aldığı bir kuruluştan kendi çalışmaları ile ilgili bilgi ve görüşleri almasını öngörüyor. Antalya’da bu model başarılı bir şekilde işliyor. Çalışmak isteyen her sivil toplum kuruluşu kent konseyinde çalışabiliyor ve katkı koyabiliyor. Yarar elde edilmesi ile ilgili olan en önemli husus ilgili kurum ve kuruluşların bu raporları önemsemesi ve uygulamada bunları göz önüne almasıdır. Antalya ile ilgili şu anda Cumhuriyet Meydanı Projesi, Kaleiçi projesi var. Bu projelerle ilgili kent konseyinin hazırladığı çalışmalar çok somut çalışmalardır. Antalya Büyükşehir Belediyesi bu çalışmaların içine bu raporu hazırlayan arkadaşları da alarak çok iyi sonuçlar elde edebiliyor” ifadesiyle kent konseyinin Antalya’da iyi işleyen, dikkate alınan, etkili bir yapı olduğunu dile getirmiştir (Büyükeşmeli ile yapılan mülakat, 10.04.2017).

Katılımcı kent yönetimi açısından yöneltilen bu soruya yönelik olarak Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı ve Kızılsaray Mahalle Muhtarı Recep Şengün kent konseyinin etkinliğini, yaptıkları çalışmalar ve onların kentteki etkileri üzerinden değerlendirmiş ve şu şekilde ifade etmiştir: “Kent konseyi gruplarının görüş ve önerileri yürütme kurulundan geçirilip belediyelere gönderiliyor. Belediyelerde görüşülüyor. Mesela Antalya’da “Umut Evi” projesi, “Kent Müzesi” projesi kent konseyinden geçmiştir. Bisiklet yollarının açılması ile ilgili, bisikleti sevdirmeye, spora yönlendirmeye ilişkin projeler sunduk. Bu etkili oldu. Bir sürü bisiklet yolları oldu. Projelerimizde kamu kurum ve kuruluşlarında, parklarda bisiklet park yerleri yapılmasına, insanların özendirilmesine yönelik önerilerimiz var. Oldukça başarılı olduğumuza inanıyoruz. Yaz spor merkezleri yaptık. Sporu sevdirmek, spora yönlendirmek, yetenekli çocukları seçmek, onları kötü alışkanlıklara gitmekten kurtarabilmek için. Gönüllü olarak bunları yaptık. Belediyeler bunu yapmıyordu. Daha sonra ücretsiz olarak yapmaya başladılar. İşte bunlar kent konseyinin başarısıdır” (Şengün ile yapılan mülakat, 06.04.2017).

Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı ise, “Antalya Kent Konseyi’nin katılımcı bir yapıya sahip olduğunu kesinlikle söyleyebilirim. İstenilen yarar elde ediliyor mu konusunda

Antalya Kent Konseyi açısından bazılarında “evet” bazılarında “hayır” yanıtını verebiliriz. Başarılı olamadığımız şeyler de var, başarılı olduğumuz şeyler de var. Mesela başarılı olduklarımıza bir örnek vereyim. Mevlevi müzesi yapılacak diye eski güzel sanatlar galerisi restorasyona alındı. Biz ona kültür sanat grubu olarak “yer göstermezseniz biz bu tarihi mekânın bu şekilde kullanılmasına karşıyız” dedik. Turizm İl Müdürlüğü de bize, “siz bir yer bulun biz orayı kiralayalım, galeri olarak kullanalım” dedi. Şu anda Selekler Çarşısı’nın karşısında eskiden Güzel Sanatlar Galerisi olan bir yeri kiraladılar. Ressamlarımız ve sanatçılarımız şu anda orayı kullanıyorlar. Ama bu yeterli değil. Başarılı olamadığımız yerler de var. Sözelimi Kaleiçi’nde Kesik Minare’nin olduğu yerin kültürel katmanı olarak tapınak, kilise ve cami olarak kullanıldığını biliyoruz. Öyleyse restore edilince üçünü birden kullanalım diye önerimiz var. Ama yetkililer biz orayı sadece cami yapacağız diyorlar. Cami sadece bir bölümüne sahip çıkmaktır olayın. Bütün bakmak lazım. Çünkü orayı cami yapabilirsin ama diğer geçmişini göz ardı edemezsin. Çünkü 15. yüzyıldan öncesi var o binanın. Hepsini korumak lazım” ifadesiyle kent konseyinin katılımcı yönetimi sağladığını ancak yeterli olmadığını dile getirmiştir (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Sürdürülebilir Tüketim Ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu Başkanı ve serbest muhasebeci mali müşavir Muammer Yüksel de “Kesinlikle evet. Kent konseyi kuruluşundan bu yana Antalya’nın ve Antalyalı’nın birçok sorununa etkin çözüm önerileri ile çare olmuş, yol göstermiştir. Mesela Kent Müzesi Projesi tamamen kent konseyinin bir önerisidir ve onun takibinde yürütülmektedir. Gerek EXPO, gerek Boğaçay Projesi ve diğer imar çalışmaları da yine kent konseyinin büyük katkılarıyla yapılmıştır. Toplu ulaşımaya ait sorunlar yine kent konseyinde tartışılarak çözülmüştür” ifadesiyle katılımcı kent yönetimiyle Antalya’ya birçok yarar sağlandığını belirtmiştir (Yüksel ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Bu konuyla ilgili Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı “Sivil toplum, görüşünü ne kadar ifade etse de beklediği karşılığı alamadığı için bir gidiyor iki gidiyor hevesle. Ben de hevesle gittim, bir şeyler yapmaya çalıştım. Baktım bir yankı, geri dönüş olmuyor. Kent konseyinin alınan kararları, görüşleri topluma duyurabilmesi için basında, medyada yer alması gerekiyor. Bu da medyanın o kadar ilgisini çekmiyor. Toplumun genel duyarsızlığı da bu işin içinde” ifadesiyle toplumun, medyanın ve kent konseyinin genel duyarsızlığı nedeniyle geri dönüş olmadığı için katılımcı kent yönetimi açısından pek yarar sağlanamadığını belirtmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017). Çevre Grubu temsilcisi ise görüşlerini “Çok etkili değil. Çünkü siyasilerin veya siyasi partiye mensup insanların aktif olarak kent konseyinde bulunmalarına yönetmelik izin vermiyor. Görüşlerimiz çoğu zaman ya ilgili yerlere ulaşmıyor ya da kent yönetiminin eylemini değiştirecek ölçüde

bir etkisi olmayabiliyor” şeklinde ifade etmiştir (Çevre çalışma grubu temsilcisi ile yapılan mülakat, 05.05.2017).

Özetle kent konseyinin katılımcı kent yönetimine katkı sağlayıp sağlamadığı konusunda “ciddi önerileri olan ve çoğu zaman bu önerileri hayata geçirilen”, “kent ile ilgili önemli konularda görüşü alınan”, “her kesimin katılım sağlayabildiği, görüşlerinin yansıtılabildiği”, “istenilen düzeyde olmasa da etkin olduğu” gibi görüşlerin yanı sıra “kent yönetimine etki edemediği”, “görüşlerin topluma duyurulamaması nedeniyle katılımcı yönetimin sağlanamadığı” görüşleri de etkindir.

### **3.5.1.1.5 “Antalya Kent Konseyi ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisinde Olumlu ve Olumsuz Yönler Nelerdir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Kent konseyi ile sivil toplum kuruluşları arasındaki uyum, birbirlerine karşı tutumları, görüşlerin dikkate alınması, mümkün olduğunca orada dile getirilen bütün görüşlerin tartışılması, temsilcilerin kent konseyine ne amaçla ve kimi temsilen katıldıklarını bilmesi, kent konseyinin işleyişi, bilinirliği, etkinliği ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı konusunda önem arz etmektedir. Buradan hareketle mülakata katılan kent konseyi temsilcilerine “Antalya kent konseyi ve sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir” sorusu yöneltilmiş ve bunun nedenleri üzerinde durulmuştur.

Örneğin Kent Konseyi Başkanı “Antalya’daki STÖ’lerin aktif ve güçlü olması kent konseyine olumlu yönde yansımaktadır. Ancak STÖ’lerden güçlü yapılanmaya sahip olmayan, burada belirlenen konuları kendi derneklerinde tartışıp karar alabilecek bir çalışma yöntemi sağlayamayan dernekler açısından biraz olumsuz yönde yansımakta. Temsili anlamda katıldıklarını unutarak bireysel düşünce ifade etmeleri temsili katılımdan uzaklaştırmaktadır. O nedenle STÖ’lerin güçlü olması, belirlenen gündemi önce kendi üyeleriyle tartışıp, kent konseyine üyelerinin görüşünü iletmeleri ve o kapsamda temsili görevini yerine getirmeleri olumlu yönüdür. Ama bunu yapabilen dernekler de var yapamayan da. Bu da derneklerin kapasite gelişimi ile ilgili. Tabii ki derneklerin bir takım sıkıntıları, sorunları olmasından kaynaklı nedenler de bu işlevin yerine getirilmesinde engeldir. Biz ideolojik çalışmalar içerisinde değiliz. Buraya kentli kimliği ile insanları çağırıyoruz. Dolayısıyla ideoloji ile çalışma yapanlar kent konseyine katılmak istemeyebilirler. Çünkü salt ideolojik bir yapılanma, ideolojik bir çalışma bizim yaklaşımımıza, anlayışımıza aykırı. Burada ortak noktamız, kentli ve kentli kimliği. Bu noktada buluşan herkese açık, herkesin katılımı zaten sağlanabilmektedir. Siyasi uzantısı olan, işi siyaset olan yapılanmaların kent

konseyinde çok barınmadığı görülmektedir” şeklinde hem derneklerden kaynaklanan sıkıntıları, hem de ideolojik nedenlerden kaynaklanan sıkıntıları ifade etmiştir (Kurt ile mülakat, 05.04.2017). Antalya Kent Konseyi Genel Sekreteri ise olumlu olarak STK’ların kent konseyine duyarlı olup katılım gösterdiklerini; ancak daha iyi bir katılım için STK’ların güçlendirilmesi gerektiğini, çünkü STK’ların kendi işleyişinin kent konseyleri ile olan ilişkilerini de etkilediğini belirtmiştir (Sayar ile yapılan mülakat, 04.04.2017).

Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı “Bazen karşılıklı iletişimde STK’ların yapılarından kaynaklanan sorunlar yaşanabiliyor. Zaman zaman şahsileşmeleri, temsilcilerinin bireysel katılımcıya dönüşmesi sorunu yaşanabiliyor veya STK’ların ilgisizliği de olabiliyor. Ama çok fazla ilgisizlik olmuyor katılım sağlanıyor. Burada kamu ayağı da yeterli desteği veriyor.” ifadeleriyle STK’lardan kaynaklanan sorunlar üzerinde durmuştur. Ayrıca “İnsanlar belli gruplarda katılım sağlıyor ancak ondan sonraki devamlılık sürecinde sorun yaşanabiliyoruz. Siz sendikadan o andaki başkandan temsilci istiyorsunuz. Sendika size isim bildiriyor. Kurumsal niteliği olmayan sendikalarda bilgiler kişide kalıyor, sendikaya aktarılamıyor. Bizden aldığı bilgiler bireyselle dönüşüyor, kendi sendikası veya derneğine oradan aldığı bilgileri aktarmıyor. Mesela sendikada yönetim değişiyor, daha önceki temsilci bilgileri aktarmadığı için gelen arkadaş kent konseyini biliyor ama kendisinin temsil edilmediğini, öyle bir sorumluluğu olduğunu bilmiyor. Biz bunu yenileyebilmek için bu tür devamsızlığın olduğu durumlarda ilgili sendikaya tekrar yazı yazarak temsilci hakkında bilgi istiyoruz” şeklindeki ifadesiyle de sendikalardan örnek vererek temsilci konusundaki sorunları dile getirmiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Çevre Grubu temsilcisi ise “Ben kent konseyinden Antalya’da haberdar oldum. Her STK’nın her kent konseyi çalışma grubuna bir temsilci gönderebileceğinden haberi var mı?--- Emin değilim. Kent konseyini STK temsilcileri bir deşarj noktası olarak görüyor. Bunun olumlu ve olumsuz örnekleri olabiliyor: Mesela, Çevre Çalışma Grubu olarak Antalya’da toplu ulaşım konusunu ele aldık. Toplu ulaşımdaki çevresel faktörlere ve eksikliklere değinmenin yanı sıra, otobüs şoförlerinin davranışları, otobüslerin durak harici durup durmaması, otobüs güzergâhları gibi konuları da lüzumsuzca tartıştık. Bu tartışmalar konuyu dağıttığı gibi sonuçta çıkan raporun etkisini de azaltıyor” ifadesiyle STK’ların kent konseyinde bazı durumlarda gündemin dışına çıkarak sonuca ulaşamadığını belirtmiştir (Çevre çalışma grubu temsilcisi ile yapılan mülakat, 05.05.2017).

Eğitim Çalışma Grubu Başkanı ise olumlu ve olumsuz yönleri “Olumsuz hiçbir şey göremiyorum. Örneğin bir grupta 80 kişi oluyor. Ama toplantıya üst üste katılanların sayısı 30 civarında. Dolayısıyla katılım belli düzeyde kalıyor. Onun da sebebi yönetsel baskılardan

kaynaklanıyor. Hizmet üretip karşılığını görmezsen havanda su dövmüş oluyorsun. Ayrıca bütün partilere eşit mesafede. Antalya'yı en güzel yere oturtan ve Antalya için bir şeyler üretmeye çalışan bir topluluk" şeklindeki ifadeleriyle dile getirmiştir. Ayrıca Antalya Kent Konseyi'nin diğer kentlerdekine göre daha çok sivil inisiyatif barındırdığını, belediyenin alt kuruluşu gibi onlar ne isterse onu deruhte eden bir kurum olmadığını vurgulamıştır (Mülayim ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı bu soruyu "Ben ilgi ve ilgisizlik diye yorumlamak istiyorum onu. Gerçekten samimiyetle, içtenlikle bunu sahiplenen insanlar var. Onlar ellerinden geldikçe, bilinçleri kadarıyla, yurt sevgileriyle doğru orantılı olarak, kent sevgileriyle doğru orantılı olarak bir takım işler yapmaya çalışıyorlar. Ama bu ilgi yeterli mi ya da sorumluluk yeterli mi dersin benim kuşularım var doğrusu. Uğur Mumcu diyor ki "bilgi sahibi olunmadan fikir sahibi olunmaz". Hangi konuyu araştırıyorsan fikir sahibi olmak için önce bilgi sahibi olacaksın. Biz onu ilke ediniyoruz, öyle söyleyeyim. STK'ların kent konseyi bazında kendilerini ilgilendiren alanlarda daha çok katılımlarını istediklerini biliyorum. Ama STK'lar aynı ölçüde buna sahip çıkıyorlar mı dersiniz yine benim kuşularım var. Hem toplantılara katılan kişi sayısı olarak nicelik açısından bakıyorum, hem de toplantılarda katılan kişilerin koydukları katkı bakımından nitelik açısından bakıyorum. İkisi de yeterli değil bence. İyi niyet var mı var. Bir araya geldiğimizde sorunları tartışabiliyoruz" şeklinde yorumlamıştır (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Altyapı Grubu Başkan Yardımcısı ise "STK'larda sahiplenme var, benim dediğim olsun anlayışı, katı bir benmerkezcilik var veya diğer STK'lar ile ilgili bir şey söylendiğinde benim görüşüm ön plana çıksın düşüncesi var. O anlamda da bu geri dönüşler olmadığında, paylaşımlar olmadığında insanlar, kurum ve kuruluşlar gerekli üretkenliği sağlayamıyor. Toplumun her kesiminde böyle" şeklinde ifade etmiştir. Bu ifade ile kendi görüşünün kabul olmasını isteyen ancak bu gerçekleşmediğinde katılım ve üretkenlikte geri çekilen STK'ları eleştirmektedir. STK'ların bilgiyi paylaşmakta çekingen davranmaları kent konseyine yansıyan bir anlayış oluşturmaktadır (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Bu soruya verilen cevaplara genel olarak bakıldığında olumlu yönler olarak "Antalya'daki STK'ların güçlü ve aktif olduğu", "katılımcıların temsil ettiği grup ile gündemi tartışabilmesi ve kent konseyine bunu yansıtabilmesinin önemli bir özellik olduğu", "sorunların tartışılabildiği bir ortam yaratabilmeleri" belirtilmiş; olumsuz yönler ise "STK'ların kendi iç işleyişinde bir takım sorunların olması", "temsilcinin bireysel katılımcıya dönüşüp kendi fikirlerini yansıtmaması", "siyasi uzantısı olanların genellikle kalıcı olmaması",

“bazı STK’ların kent konseyi hakkında bilgilerinin olmaması”, “katılım konusunda eksikliğin olması” şeklinde aktarılmıştır.

### **3.5.1.1.6 “Örgütlü ve Örgütsüz Kesimin, Vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne Katılımını Yeterli Buluyor Musunuz” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Yönetişim ile ilgili önemli ilkelerden birinin katılım olduğu konusu üzerinde daha önce durulmuştu. Kent konseyleri kurumsal üyelik kabul eden yapılardır. Bu nedenle katılım kurumsal temsilciler tarafından sağlanmaktadır. Ancak Antalya Kent Konseyi bireysel katılıma da açık olan bir yapıdadır. Üyeliğe müsaade etmese de bireysel katılıma sıcak bakmaktadır. Buradan hareketle çalışmaya katılan kent konseyi temsilcilerine bireysel ve kurumsal katılım konusundaki görüş ve düşüncelerini alabilmek için “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz?” sorusu yöneltilmiştir.

Mülakata katılan temsilcilerin tamamı kent konseyine katılımı yetersiz olarak değerlendirmiştir. Örneğin Kent Konseyi Başkanı “Ben yeterli buluyorum ama Antalya’da daha çok örgütlü yapının gelişmesini istiyorum. Daha çok toplum örgütlensin, bu örgütlü yapıların katılımı ile kent konseyi daha da çok güçlensin. En azından toplumun her kesiminin kendini ifade edebilmesi için örgütlenmelere ihtiyaç vardır. Toplumun büyük bir kısmı örgütsüz. O anlamda tabii ki örgütsüz kesimin de önerilerini dikkate almak üzere kent konseyinde çalışmalar yürütülmektedir. Üyelik koşullarına dâhil edilmese de bireysel katılıma açık. Bireyler kent konseyinin çalışmalarına katılıp, görüşlerini beyan edebiliyor ve toplantılarda gündem önerisinde bulunup tartışmalara katılabiliyorlar. Onun ötesinde mahalleler düzeyinde Antalya’nın her kesiminin düşüncesinin temsil edilebilmesi için ve sorun tespitinde o bölgenin sorunlarının göz ardı edilmemesi için mahalle toplantıları yapılmaktadır. Mahalle halkıyla kentin tüm yöneticilerini de davet ettiğimiz toplantılarda, yöneticiler kendilerini doğrudan ifade etme hakkı, sorunları doğrudan aktarabilme fırsatı yakalamaktadırlar. Örgütsüz kesimin katılımını da yine bu şekilde sağlamaya çalışıyoruz” ifadesiyle katılımı yeterli bulurken, STK’ların geliştirilmesi gerektiğini ve ayrıca örgütsüz kesimin de katılımını sağlamaya çalıştıklarını belirtmiştir. Kent konseyi başkanının önemli gördüğü bir sorun “STK’ların amaç ve hedefleri dışında çalışmaları, yani siyaset de dâhil herşeyi yapmaları”dır (Kurt ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Kent Konseyi Genel Sekreteri de “Kent konseyi katılıma açık bir yapıya sahip, ancak çok yeterli değil. Mevzuata göre herkes katılabiliyor. Ama temsiliyet açısından bakıldığında

grup temsilciliği için aday olamadıkları için ilgisiz kalıyorlar” ifadesiyle bireysel üyeliğin olmamasını, katılımı etkilediği yönünde değerlendirmiştir (Sayar ile yapılan mülakat, 04.04.2017).

Çevre Çalışma Grubu temsilcisi soruyu “Bireysel olarak Kent Konseyi’ne katılım mümkün ancak burada temsiliyet ve herhangi bir konuda oy kullanmada sıkıntılı durumlar ortaya çıkabiliyor. Dolayısıyla bir kez katılan daha fazla katılım göstermek istemeyebiliyor. Toplantılar genelde hafta içi mesai saatlerinde gerçekleştirildiği için katılanların sayısı yetersiz oluyor. Ayrıca internet sayfası haricinde sadece üyelere toplantı tarihi, saati ve konusu ulaştırılıyor. Daha aktif katılımın sağlanması için halkı davet edecek bir yapıda değil. İnternet sayfasında da toplantının gündemi yazmıyor” şeklinde yanıtlamış ve katılmanın önündeki engelleri sıralamıştır. Kısaca, toplantıların mesai saatlerinde yapılıyor olması, gündemin halka bildirilmemesi, halkı davet eden bir yapıda olmaması gibi nedenler örgütlü ve örgütsüz kesimi katılım konusunda ilgisiz bırakabilmektedir (Çevre çalışma grubu ile yapılan mülakat, 05.05.2017) .

Bu konu hakkında Eğitim Çalışma Grubu Başkanı’nın görüşleri de şu şekildedir: “Sıkıntı var. Hele örgütsüzlerde tamamen sıkıntı var. Beklentimiz bir örgüte bağlı olmayan insanların da bireysel katılımcı olarak katılabilmesi ve de katılmanın ötesinde onların da bireysel anlamda seçimlerde, adaylıklarda oy kullanabilir hale gelmesi gerekiyor. Çünkü devlet birey için vardır. Bireyi ön plana getirmek için de cahil, okumamış, bilgili, bilgisiz olarak ayırmadan görevlendirmek gerekiyor” (Mülayim ile yapılan görüşmeler, 11.04.2017).

İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı katılım konusunu “Antalya Kent Konseyi bu konuda örnek bir yapıya sahiptir. Ancak bu daha da iyi olabilir. Kent konseyinin çalışmaları daha da farklı kesimlere ulaştırılabilir. İnsanlar genellikle kendilerine dokunan, yakın oldukları konularda daha çok katılım sağlıyorlar. Bunu daha fazla hale getirmek için Antalya Kent Konseyi çalışmalarını daha geniş kitlelere anlatmak gerekiyor. Çalışmaları basın araçları ve kent konseyinin internet sayfası aracılığıyla duyurup etkinlik sağlıyoruz. Toplantılarımız kalabalık geçiyor. Ama tabii bunun daha da iyi olması yönünde farklı çalışmaların yapılması gerekiyor” şeklinde ifade ederek katılımın artırılması için çalışmalar yapılması gerektiğini de dile getirmiştir (Manavoğlu ile yapılan mülakat, 13.04.2017).

Sürdürülebilir Tüketim Ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu Başkanı ise “Yeterli görmüyorum. Çünkü benim kanaatimce hizmet ve katılımı sınır çizilemez. Dolayısıyla bugün itibarıyla bu kente ve bu kentliye hizmet edebilecek kapasite ve bilgi birikimine sahip, sivil topluma karşı duyarlı birçok bireyin henüz kent konseyi içerisinde yer almadığını düşünüyorum” ifadesiyle katılımı yeterli bulmamaktadır (Yüksel ile yapılan mülakat,



12.04.2017). Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı ise, katılımın yeterli olmadığını; örgütlü ve örgütsüz kesimin toplumsal olaylara duyarlı olmadığını altını çizmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Örgütlü ve örgütsüz kesimin kent konseyindeki katılımı, mülakata katılan kent konseyi temsilcileri tarafından yetersiz bulunmuştur. Bunun nedenleri; bireysel katılım olmasına karşın bireysel adaylığın olmaması, bireysel katılımcıların oy kullanamaması, toplantı gündemlerinin halka duyurulmaması, çalışmaların ya da konuların farklı kesimlere dokunamaması, STK'ların, toplumun genel duyarsızlığı ve bu durumun kent konseyine karşı ilgisizliği doğurması olarak özetlenebilmektedir.

### **3.5.1.1.7 “Çalışma Grubunuzun Kent Konseyinde Gündem Belirleme, Politika Oluşturma Sürecine Katılım Düzeyi Ne Ölçüdedir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmadaki etkinliği anlamında önemli değerlendirmelerden biri de kent konseyinin yönetime katılma, kentteki politikayı oluşturma konusundaki etkinliğinden geçmektedir. Aynı zamanda kent konseyinin kendi bünyesindeki sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan çalışma gruplarının, kent konseyinde gündem belirleme ve kararlardaki etkinliği de değerlendirilmelidir. Buradan hareketler çalışmaya katılan kent konseyi temsilcilerine “Çalışma grubunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir” sorusu sorulmuştur.

Katılımcıların çoğunluğu kent konseyini Antalya bazında dikkate alınan bir yapı olarak değerlendirmiştir. Bu soru Kent Konseyi Başkanı'na “Kent konseyinin yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılım düzeyi” şeklinde yöneltilmiştir. Başkan, görüşlerini “...Tabii ki bütün kararlar kent konseyinin kararı diyemeyiz. Ama önemli ölçüde kentin kaderini değiştirecek çok önemli projelerde kent konseyi çok etkin ve aktif. Onun dışında güncel sorunlara öneri sunma ve bu önerinin dikkate alınmasında olduğu gibi. Kesinlikle ciddiye alınan ve önemsenen bir yapı durumundadır. Ortaya koyduğu ciddi bir bilgi birikimi ve gönüllü bankası var. Kent konseyi ismen söylenmese de önerileri dikkate alınan bir yapıdır” şeklinde ifade etmiştir (Kurt ile yapılan mülakat, 05.04.2017). Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı ise “Biz iyi düzeyde politika oluşturma sürecine katılıyoruz. Zaman zaman raporlarımız oluyor veya genel kuruldan geçmesi gereken kararlarımız oluyor” şeklinde ifade etmiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017). Çevre Çalışma Grubu temsilcisi de “Etkiniz, ancak daha önemli konular gündeme geldiği zaman bizim hazırlamış olduğumuz konular gündem dışına hızlıca atılabiliyor. Mesela Konyaaltı Sahil Projesi ile ilgili

çevre faktörleri ile ilgili bir rapor hazırladık. Ancak genel kuruldan geçmedi. Bunun nedeni daha önce bu konu ile ilgili başka bir rapor hazırlanmış olması ve ona gölge düşürülmesinin istenmemesi şeklinde açıklandı” ifadesiyle kimi zaman kendi gündemlerinin geride kaldığını nedenleri ile birlikte açıklamıştır (Çevre çalışma grubu ile yapılan mülakat, 05.05.2017).

Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı gündemi kendilerinin belirlediğini söyleyerek “Sekreterler ya da başkan gündem belirleme konusunda bize karışmaz. Gündemlerimizi, toplantılarımızı ve alınan kararları bildiririz. Gündemsiz toplanıp daha önce tartışmadığımız konuları tartışıp, kurumlardan aldığımız bilgileri, görüş ve önerileri paylaşıyoruz. Herkes değişik partilerden, değişik görüşlerden olabilir. Ama Antalya Kent Konseyi’nin kapısından girdiğimizde Antalya için yapılması gerekenleri saygı ve sevgi çerçevesi içinde görüşüp tartışıyoruz. Antalya Kent Konseyi en başarılı kent konseylerinden biridir. Antalya Kent Konseyi’nin, en büyük özelliği hiçbir siyasi güdümün altında olmaması, kendi öz düşüncelerini, fikirlerini söyleyebilmesidir” ifadelerini kullanmış ve Antalya Kent Konseyi’nin siyaset üstü bir yapıya sahip olduğunu belirtmiştir (Şengün ile yapılan mülakat, 06.04.2017).

İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı görüşlerini “Antalya Kent Konseyi gündem oluşturmada başarılıdır. Özellikle İmar ve Planlama Çalışma Grubu proje önerileri ile önemli bir gündem oluşturmaktadır. Yapılan çalışmalara göre, kimi önemli konulara göre gündem oluşturuyoruz. Hazırladığımız raporları üyelerle paylaşıyoruz, belediyelere ve ilgili kuruluşlara bildiriyoruz. Katılımcı demokratik bir çalışma sistemiyle çalışmalarımıza devam ediyoruz. Antalya Kent Konseyi’nin saygın bir yeri var. Tarafsız bir yere sahip. Sadece söylemlere göre değil teknik ve bilimsel verilerden hareket ederek raporlar hazırlıyoruz ve ilgili kurum ve kuruluşlarla bunları paylaşıyoruz” şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca kent konseyinde çalışma gruplarının tek tek kendi gündemlerini belirlemelerinin yanı sıra birkaç grubun bir araya gelerek ortak gündem belirleyerek birlikte çalışma yaptıklarına da dikkat çekmiştir (Manavoğlu ile yapılan mülakat, 13.04.2017).

Katılımcıların birçoğu, gruplarının kendi gündemlerini etki altında kalmadan belirledikleri ve birlikte çalışmalar yürütmeleri gerektiği konusunda hemfikirdir. Örneğin Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı’nın “Antalya turizm kenti. Turizm kenti olması için kültür ve sanat kenti olması gerekiyor. Dolayısıyla kentin marka değerlerini oluştururken bunların hiçbirisinin dışlanması söz konusu değildir. Ama eğitim olmadan da bunların hiçbirisini yapmak mümkün değil. Bütün çalışma grupları aslında birbirleriyle ilintili. Diyelim ki, benim kültür ve sanat grubumda emekliler meclisini de ilgilendiren bir konu varsa, iki grup o konuda ortak toplantı yapabiliyor, ortak öneri paketi hazırlayabiliyor. Bu da kent

konseyinin avantajlarından, güçlü yanlarından bir tanesi. Buna da bir örnek verelim isterseniz. Ünlü bestekâr ve spor adamı Gültekin Çeki'nin 4 Mayıs, ölüm yıl dönümü. Kente ve Kent Konseyine çok büyük hizmetleri var. Böyle önemli bir insan Antalya'da çok sık çıkmıyor. Dolayısıyla onun adının bir sokağa, bir kültür merkezine, bir spor merkezine verilmesini öneriyoruz. Bu Gençlik ve Spor Çalışma grubuyla Kültür ve Sanat Çalışma Gruplarının ortak önerisi ile yürütme kuruluna girdi. Yani ortak projeler üretebiliyoruz. Alınan kararları gazeteye, basına, verilmesi gereken yerlere gönderirken birlikte dillendiriyoruz. Sonradan önerinin yürüyüp yürümediğini takip ediyoruz” şeklindeki ifadesi de bunu destekler niteliktedir (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Altyapı çalışma grubu başkan yardımcısı, altyapı grubunun bu konuda hiçbir katkısı olmadığını belirtmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Genel olarak değerlendirildiğinde Antalya Kent Konseyi temsilcileri kent konseyindeki etkinliklerinin iyi düzeyde olduğunu, kendi gündemlerini belirleyerek önemli konuları tartıştıklarını ve bunun Antalya'nın yönetimine katkısı olduğunu, özellikle Antalya ile ilgili konularda görüşlerinin alındığını, kimi zaman birkaç grubu ilgilendiren çalışmaları birlikte yürüttüklerini ifade etmişlerdir.

### **3.5.1.1.8 “Kent Konseyinin Antalya Üzerindeki Etkileri Nelerdir” Sorusuna Kent Konseyi Temsilcilerinin Verdiği Cevaplar**

Mülakat kapsamındaki son soru, “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri”ni değerlendirmek üzere sorulmuştur.

Kent Konseyi Başkanı Antalya Kent Konseyi'nin etki etme konusunda iyi bir örnek olduğunu belirterek “Kentte varlığı çok net, herkes tarafından bilinmekte. Adil Gür'e yaptırmış olduğumuz bir kamuoyu araştırmasında Antalya Kent Konseyi'nin % 43'lük bir tanınma oranı var. Bu da kent konseyinin–bizim için yeterli değil ama- kamu kurumu kadar tanınırlığı olduğunu gösterir. Bu da kentli tarafından bilinmesinin ve kabul görmesinin bir sonucudur” ifadesiyle kent konseyinin bilinirliği üzerinde durmuştur. Ayrıca “Belediye birimi olmadan çalışmalarını sürdüren bir modeldir” ifadesiyle de belediye birimine dönüştürülmekten kaygı duyduklarını dile getirmiştir (Kurt ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı “Kent konseyinin Antalya üzerinde ciddi bir etkisi vardır. Zaten yönetim, katılım noktasında ağırlık koyduğunuzda bu dikkate alınmaktadır. Antalya kent konseyinin ağırlık gösterdiği birçok konuda olumsuz bir adım varsa muhakkak geri adım atılmıştır. İnatlaşıp etki edemediğimiz konular da olmuştur. Örneğin Dokuma alanı konusunda kent konseyi ciddi bir mücadele vermiştir. Dokuma

alanının bu şekilde kalmasında en büyük etkenlerden biri kent konseyidir. Vakıf çiftliğini bu şekilde sit alanı olarak Antalya kent konseyi ilan ettirmiştir. Buranın üzerinde birçok projeler tartışılmıştır, teklifler gelmiştir. Ama kent konseyi muhalefet etmiştir” ifadesiyle Antalya’ya büyük katkıların olduğunu, ancak görüşlerinin dikkate alınmadığı durumların da olduğunu dile getirmiştir (Çiçek ile yapılan mülakat, 12.04.2017).

Çevre Grubu temsilcisi ise görüşlerini “Kent konseyi sadece sorunları gören bir yapıda değil. Bunun yanında sorunlara çözüm önerilerini de sunan bir yapı. Mevcut haliyle pek etkin değil ama STK temsilcileri ve bireysel üyeler ile gelişmesi gerekir. Bu da ancak STK temsilcileri ve bireysel üyelerin sunduğu katkının bir karşılığı olduğunu görmesi ile mümkün. Etkinliğin tepkisini göremiyoruz” şeklinde ifade etmiştir. “Etkinliğin tepkisini göremiyoruz” ifadesiyle kent konseylerinin mevcut haliyle etkin olamayan bir yapıda olduğuna vurgu yapmış; bunun nedenini de kurumsal ve bireysel temsilcilerin katkılarının karşılığını alamamasına bağlamıştır (Çevre çalışma grubu temsilcisi ile yapılan mülakat, 05.05.2017).

Eğitim Çalışma Grubu Başkanı da görüşlerini “Kent konseyinde insanların nabzını tutmaya çalışıyoruz. O insanlar bir sıkıntı olduğunda bunu kent konseyine gönderip değerlendirilmesini istiyorlar. Dolayısıyla insanların kafasında bir imaj var. Bu imajı doğru yere oturtmak, farklı düşünceleri empati yaparak kucaklamak ve birbirine saygı duyar hale, onu anlayışla karşılar hale getirmek gerekiyor. Zaten kent konseyinin de bir tampon, öncü, kılavuz görevi vardır. Onu da yapmaya çalışıyor” şeklinde ifade etmiştir (Mülayim ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı kent konseyinin gönüllülük esasına dayalı olarak işler yürüten bir yer olduğunun altını çizerek “Bizim buradaki amacımız Antalya için fikir üretmek, belediyelerimize yardımcı olmaktır. Benim düşünemediğimi sen düşünebilirsin. Akıl akıldan üstündür. Sunduğumuz projelerin tutması bizi onurlandırıyor. Mesela belediyelere semt spor sahaları kazandırdık. Semt spor sahalarının üzerinde mülkiyet sorunu vardı. Bunların çözülebilmesi için belediyelerle çalıştık” ifadeleriyle katkılarını belirtmiştir (Şengün ile yapılan mülakat, 06.04.2017).

İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı “Dokuma, Vakıf Çiftliği, Lara Kent Parkı, kıyı alanlarının korunması, ulaşım sorunlarına yönelik çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi, görüşlerin oluşturularak bizim önerilerimiz doğrultusunda düzeltilerek hayata geçirilmesi vb. örnekler gösterilebilir. Böyle projelerde yer alarak katkı sağlıyoruz. Antalya Kent Bilgi Sistemi, Antalya’da çok farklı kuruluşların bünyesinde bulunan bilgilerin coğrafi bilgi sistemine dayalı olarak ortak bir çerçevede toplanmasını esas alan bir sistemdir. Bu sistem İmar ve Planlama Çalışma Grubu tarafından önerilmiştir. Şu anda bu çalışma Antalya BŞB

tarafından hayata geçirilmektedir. Kamu yararına, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı yapılan plan değişikliklerine ve çalışmalarına karşı görüş ve düşüncelerimizi ilgili kurum ve kuruluşlarla paylaştık. Zararlı gördüğümüz durumlar zaman zaman engellendi. Özellikle Antalya, kentleşmeden dolayı doğal alanlara, sit alanlarına önemli bir baskı olmasından dolayı tehdit altında. Biz de bunların kamu kullanımını sağlamak için çalışmalar sürdürüyoruz. Önemli yeşil alanları da kentimize kazandırıyoruz. Sonuç olarak Antalya Kent Konseyi kesin bir yaptırımını olmamakla beraber güçlü bir baskı unsuru olabilmektedir” ifadelerinde bulunmuştur (Manavoğlu ile yapılan mülakat, 13.04.2017).

Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı “Adı üzerinde kentin nabzını elinde tutmak, sorunlarını, üyelerinin ya da katılımcılarının gözlemleriyle ya da farklı gözleriyle bakarak değerlendirmek, onu analiz ettikten sonra çözüm üretme noktasında, karar verme noktasında neler yapılabileceğini gündeme getirmek ve bunları da gerekli mercilere yani işi çözüme noktasında kimler varsa onlara duyurmak, dolayısı ile de kentin önemli bir parçası olmak görevi düşüyor. Biz onun bir parçası olarak Antalya’da kültür sanatı bulunduğu noktadan daha yukarı bir noktaya taşımak için elimizden geleni yapıyoruz. Bunu yaparken de kültür ve sanat ile ilgili olarak kent içerisinde bulunan derneklerle, kurum ve kuruluşlarla da yakın iletişim içerisinde olmaya çalışıyoruz. Mesela Antalya Kültür ve Sanat Merkezi sergileriyle ilgileniyoruz. Antalya’da derneklerle, kültür sanat bilincini artırmak için sanatçı tanıtımları, onların örnek eserlerinin incelenmesi gibi etkinlikleri ya kendimiz yapıyoruz ya da sanatçı arkadaşları kanalize ederek onlara yaptırıyoruz. Bu tip çalışmalarla kentin kültür ve sanat adına bulunduğu seviyeyi yukarıya çıkarmak istiyoruz” şeklinde değerlendirmelerde bulunmuştur (Sakarya ile yapılan mülakat, 11.04.2017).

Son olarak Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı “Açıkçası bir etkisini göremedim. Bazen medyada haber olarak çıkıyor ama Antalya’daki altyapı konusunda etkisi yok. Sadece kent konseyinde toplananların çerçevesinde kalıyor. Yerel yönetimleri güçlendirmek açısından son derece önemli aslında. Çünkü gelen insanlar Antalya ölçeğinde tanınan ve o konularda hakikaten yetkin kişiler, mutlaka söyleyecek sözü olan, bilimsel temellerini koyarak görüş bildiren insanlar ama görüşler oralarda kalıyor” değerlendirmesiyle katkısının olmadığını ve etki alanının çok sınırlı olduğunu dile getirmiştir (Küçükerciyes ile yapılan mülakat, 03.05.2017).

Mülakata katılan Antalya Kent Konseyi temsilcilerinin sorulara verdikleri yanıtlardan hareketle, kent konseyleri ortak akıl ve baskı grubu noktasında ele alınmış, sivil toplum kuruluşlarının ortak çatısı ve yönetim ilkelerinin uygulandığı çok aktörlü bir yapı olarak tanımlanmıştır. Antalya açısından bakıldığında hiyerarşik bir yapı olmadığı, yatay ilişkilerin

hakim olduğu savunulmaktadır. Ancak STK yönünden daha kapsayıcı olması gerektiği belirtilmiştir. Genel olarak katılımcılar kent konseyi ve sivil toplum ilişkisini mevzuata göre tanımlamış, kent konseyinde STK'ların birlikteliği konusu üzerinde durmuşlardır. Kent konseyi üyelerinin kent konseyi mevzuatına ve işleyişine hâkim olduğu görülmektedir. Ancak genel olarak bakıldığında katılımcıların birkaçı yönetim kavramına, Yerel Gündem 21'e hâkim olmadığı için kent konseyi STK ilişkisini Antalya pratiğinde açıklamışlardır.

Kent konseyi temsilcilerinin üzerinde durduğu önemli bir konu da temsilcilerin, üyelerinin görüşlerini kent konseylerine iletmeleri ve o kapsamda temsili görevini yerine getirmeleridir. Bunun sağlanması kent konseyinin olumlu bir yönünü oluşturmaktadır. Burada ağırlıklı olarak temsili katılıma önem verdiklerini de söylemek yanlış olmayacaktır. Zaten mülakata katılan temsilcilerin bazıları temsili katılım üzerinde daha çok durmuştur. Mevzuat sadece toplantılara katılabilme ve görüş sunabilme hakkı verdiği için bireysel katılımcılar için bu önemsiz hale gelmektedir. Ayrıca kent konseyinde katılımın düşük olmasının nedenleri görüşlerin her zaman projeye dönüştürülememesi, yönetim kurulundan geçmemesi ya da sonucunun alınmaması şeklinde açıklanmıştır. Yani bireysel ya da kurumsal katılımcı görüşlerinin değer gördüğü, projelerinin uygulama alanı bulduğu platformlarda daha aktif olabilmekte; aksi durumda bu tür çalışmalara katılma konusunda isteksiz davranabilmektedir.

Kent konseyi temsilcilerinden sivil toplum kuruluşlarına karşı eleştiri gelmiştir. Bu eleştiriler, sivil toplum kuruluşlarının zaman zaman şahsileşmeleri, temsilcilerinin bireysel katılımcıya dönüşmesi veya STK'ların toplumsal olaylara ve kente karşı ilgisizliğidir. Bir başka eleştiri de STK'ların kent konseyi bazında kendilerini ilgilendiren alanlarda daha çok katılmak istemelerine rağmen, yönetimsel baskılardan, ülkenin siyasi durumundan dolayı bunu gerçekleştirememeleri şeklindedir.

### **3.5.1.2 Sendikalar ile Yapılan Mülakat Değerlendirmeleri**

Kent konseyini oluşturan kurumsal üyeliler arasında sivil toplum kuruluşlarının bir parçası olan sendikalar da yer almaktadır. Sendikalar daha çok kendi üyelerinin özlük hakları ile ilgilenen STK'lardır. Bunun yanında ülke ve kent ile ilgili etkinlikleri kent konseyleri ile sağlanabilmektedir. Bu nedenle çalışmanın örnekleme işçi ve memur sendikaları da alınmış ve ulaşılabilen sendikalar ile mülakat yapılmıştır. Bu anlamda sadece üç sendikanın temsilcileri (Hak-İş, KESK ve Türk Kamu-Sen) ile görüşülmüştür. Örnekleme yer alan diğer üç sendika (DİSK, Türk-İş ve Memur-Sen) ile görüşülemedisinin nedenleri, kent konseyine temsilci göndermediklerini belirtmiş olmaları ve iş yoğunlukları nedeniyle görüşmeye zaman ayıramamalarıdır.

### 3.5.1.2.1 Türk Kamu-Sen İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar

Mülakat kapsamında Türk Kamu-Sen Antalya il temsilcisi Bünyamin Seçme'ye sorulan ilk soru “Sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi ilişkisini yönetim temelinde açıklar mısınız” olmuştur. Bünyamin Seçme bu soruya yönelik öncelikle sendikanın işleyişi hakkında bilgiler vermiş ve daha sonra kent konseylerini “demokratik görünüm kazandırmak için oluşturulan, geçerliliği olmayan, görüşlerine önem verilmeyen, ciddiye alınmayan yerler” olarak değerlendirmiştir.

Türk Kamu-Sen Antalya il temsilcisi “Kent Konseyi ve sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır” sorusuna “Bizce kent konseyi bir şekilde büyük şehrin ağırlığını taşıyor. Çok kontrollü oluyor, bir takım yönlendirmeler oluyor. STK’lar ağırlık vermiyor. İlk yıllarda çok önemsendi. Sonraları bu gevşedi, amaca uygun olmadığını görünce katılım da, STK’lar ile arasındaki ilişki de zayıfladı. İlk yıllarda çok farklı yaklaşımlar vardı. Bence sivil toplumun tamamıyla meslek örgütlerinin katılacağı, onların görüşlerinin dinleneceği, yaklaşımlarına değer verileceği bir ortam hazırlanmalıdır. Bütün bunlar yapılıyor gibi görünse bile kent konseyinde yapılan çalışmaların, raporların, kararların hiç dikkate alınmadığını görünce, insanlar artık o kurumun faydalı olup olmadığını tartışıyor. Kent konseyi batıda gelişmiş toplumlardan sadece görsel olarak, reklam için alınan bir takım kuruluşlardan biri diye düşünüyorum. Bunun iyi uygulandığı iller olabilir. Bu konuyu çok da incelemedim. Ben Antalya’dan baktığım zaman büyükşehrin bunu çok da dikkate almadığı, ama bir takım gayretli insanların bir şeyler yapmaya çalıştığı, sonucunu alamadığında çokça üzüldüğü ya da geri durduğu bir yapı olarak görüyorum. Bu ilişkilerin kuvvetlenebilmesi için yaptırımının olması gerekiyor. Ciddiye alınması, bir sonuç alması gerekiyor. Hiçbir yaptırımı olmayınca, sadece tavsiye kararlar alınca, bu tavsiyeler de yönetimin işine gelmeyince hiçbir şekilde uygulanmıyor. Kent konseyine önem verilmesi için kent konseyinin önerilerinin gerçekleşmesi, olumlu cevapların çıkması lazım. Konseyden çıkıyor da dikkate alınmıyor. O zaman da emekliler, zorunlu olarak katılan yöneticiler kalıyor. Ben çok sağlıklı gittiğini düşünmüyorum” şeklinde yanıt vermiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

Türk Kamu- Sen il temsilcisi “yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliği” sorusuna, “Meslek örgütleri, sendikalar olarak çok ciddi şekilde, kent konseyinde yapılan işlere önem verdik. Oralara insanlar gönderdik. Hiçbir şey yokken motivasyon bozukluğu çalışmaların yerini bulmamasından kaynaklandı. Stölerin bazıları hiç katılmamış olabilir. Ama benim katıldığım dönemlerde birçok üyesi olan, kuvvetli STK’ler orada temsil edilmek için gayret gösterdi. Seçimlerde aday gösterdi. Bu STK’ler esasında Türkiye’de demokrasinin eksik yönlerinin ortadan kaldırması için de mücadele

ediyor. Bir bakıma genel duyarsızlığı ortadan kaldırmak için de mücadele ediyor. Ancak insanlar sonuç bölümünde hiç olmayınca, hep giriş gelişme bölümünde kalınca bir gün geliyor yoruluyor. Kendilerinin dikkate alınmadığını düşünüyor. Bu durum kurumsal olarak da bizi yordu. Oraya temsilci veriyorsunuz, toplantılara gidiyor ama sonuç alamayınca gitmek istemiyor” şeklinde yanıt vermiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

“Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından katılımcı kent yönetimi açısından istenilen yararlar elde edilebiliyor mu” sorusuna Türk Kamu-Sen il temsilcisi “Bence katılımcı kent yönetimi olmuyor. Antalya’yı bir siyasi parti yönetiyor. Temel sorun burada. Kent konseyinin şehrin yönetimine katılımı söz konusu bile değil. Sadece dinlenen, bazı raporları olan bir yapı. Bazı toplantılarına büyükşehir belediye başkanı gelir bir güzel konuşma yapar, bürokratlar katılır, görüntüler verilir, fotoğraflar çekilir. Ben bu işin çok içinde olduklarını düşünmüyorum. O yüzden de etkili olmuyorlar” şeklinde cevap vermiş ve kent konseyini katılımcı kent yönetimi konusunda pasif olarak değerlendirmiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

Daha önceki sorularda da sivil toplumun ve kent konseylerinin eksik yönlerine değinen Türk Kamu-Sen il temsilcisi “Antalya kent konseyi ve sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir” sorusuna “Orada insanlar özgürce konuları tartışabiliyor, kent konseyinin komisyonları ciddi çalışmalar da yapıyor. Ama yerel yönetimle, kamu ile olan ilişkilerde etki alanı yok. Sorun orada. Bu çalışmalar dikkate alınmıyor, değerini bulmuyor, insanları yoruyor, insanlar da kenarda duruyorlar, katılmıyorlar” şeklinde cevap vermiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

“Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz?” sorusunu Türk Kamu-Sen il temsilcisi “Çok isterseler katılınsınlar. Katılınsalar ne olacak. Örgütlüler ne yapıyor ki örgütsüzler ne yapacak. Oraya çağırılabilirler. Ben o toplantılara gittiğim yıllarda onların, çok söz alıp konuştuklarını görmedim. Belki öyle ciddi bir kaygılarını görmedim. Ama zaten örgütlü kesimlerin katılımından da bir verim çıkmayınca, onların hepsi katılsa ne olur” şeklinde değerlendirmiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

Türk Kamu-Sen il temsilcisi “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir?” sorusuna “Daha önceleri ilk kurulduğu yıllardan itibaren 2010’a kadar yönetim düzeyinde insanlarla katıldık. Sonra kardeş sendikalardan, Kamu-Sen’in diğer şubelerinden komisyonlara katılarak, yoğunluğu daha az olan sendikalardan katılan arkadaşlarımızı destekledik. Sonra sonuç göremeyince bu biraz daha aşağıya indi. Sonuç görmeyince istekli üyelerimizden katılmak isteyenleri gönderdik.



Bence kent konseyindeki temsili aşağıya doğru biz çektik. Yoksa çok üst düzeyde katılıyorduk. Son iki dönemdir de hiç temsilci göndermiyoruz. Ciddi bir katılım olduğunu düşünmüyorum” şeklinde yanıt vermiştir (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

Türk Kamu- Sen il temsilcisine yöneltilen son soru “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri nelerdir” olmuştur. Türk Kamu-Sen il temsilcisi bu soruyu “istenildiği düzeyde etkin olduğunu düşünmüyorum. Katılımın niteliği düştükçe etkinliği de düşüyor. İlin ilgili alanında önerileri, çalışmaları da dikkate alınmayınca çok anlamlı bir yapı olarak görülüyor. Belki bunu iyi işleten yerel yöneticiler vardır. Hatta onun kamudan destek aldığı yerler de olabilir. Doğrusu son beş altı yıldır gündemimizde olmayınca uzak durduk” şeklinde yanıtlamıştır (Seçme ile yapılan mülakat, 07.04.2017).

Türk Kamu-Sen il temsilcisi, kent konseylerini görüşlerine önem verilmeyen, ciddiye alınmayan, demokratik bir görünüm yaratmak için oluşturulmuş, kontrollü yapılar olarak eleştirmiştir. Aslında görüşleri dikkate alınsa yararlı olacağını ve bu sayede kent konseyine katılımın artacağını da vurgulamıştır.

### **3.5.1.2.2 Hak-İş İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar**

Çalışma kapsamında görüşmeye cevap veren sendikalardan biri de Hak-İş olmuş ve sendikanın il temsilcisi ile görüşme yapılmıştır.

İlk olarak yöneltilen “Sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi ilişkisini yönetim temelinde açıklar mısınız” sorusuna Hak-İş Antalya Temsilcisi Muhammed Talha Kandil “Kent konseyinin yönetiminde yer almıyoruz. Sadece başkan seçimlerinde oy kullanıyoruz” yanıtını vermiştir. Kent Konseyi’ne katılmamalarına rağmen diğer sorular yine de sorulmuş, üzerinde tartışma yapılmıştır. Ancak temsilci genel olarak Hak-İş’in Antalya’daki varlığı üzerinde durmuştur. “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliği”, “Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından elde edilen yararlar” ve “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir” sorularına yönelik olarak Hak-İş il temsilcisi, kent konseyi içinde yer almadıkları için konunun dışında kalan cevaplar vermiştir (Kandil ile yapılan mülakat, 31.03.2017).

“Kent konseyi ve sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır?” sorusuna Hak-iş Antalya il temsilcisi “Hak-İş olarak kent konseyinin çalışma gruplarında yer almıyoruz, çünkü bu kendi iş yükümüzden kaynaklanıyor. Ayrıca kent konseyinde işçi sorunlarıyla ilgili bir kısım yok. Biz işçilerimizin sorunları için kent konseyini aracı olarak kullanmadan, direk valimizle, kurum müdürlerimizle çözüm odaklı hareket ediyoruz” şeklindeki cevabıyla kent konseyini

sorun iletme ve çözüm bulma konusunda aracı ve dolaylı bir yol olarak görmektedir (Kandil ile yapılan mülakat, 31.03.2017).

Hak-İş il temsilcisi “Antalya kent konseyi ve sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir?” sorusunu “Olumsuz yönü her cenahtan bir katılımcı olmamasıdır. Kent konseyini faal hale getirmeleri için işçi ve memur sendikalarını da davet etmeleri gerekir. Antalya üzerinde ne yapabilirizi hep beraber konuşmak lazım. Kent konseyinin ne işe yaradığını bilen yoktur” şeklinde yanıtlamıştır (Kandil ile yapılan mülakat, 31.03.2017).

Hak-İş il temsilcisi “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz?” sorusunu “Kesinlikle yeterli bulmuyorum. Kent konseyi denildiği zaman vatandaşın bunu valiyi, belediyeyi bilir gibi bilmesi gerekiyor” şeklinde yanıtlamıştır (Kandil ile yapılan mülakat, 31.03.2017).

Mülakata katılan sendika temsilcilerine yöneltilen son soru “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri” olmuştur. Hak-İş il temsilcisi bu soruyu yanıtsız bırakmıştır.

### **3.5.1.2.3 KESK İl Temsilcisinin Mülakat Sorularına Verdiği Cevaplar**

Çalışma kapsamında mülakat yapılan sendikalardan biri de Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) Antalya İl Temsilciliği (Eğitim-Sen)’dir. Görüşme KESK yönetim kurulu üyesi, öğretmen Raşit Araz ile gerçekleştirilmiştir. “Sivil toplum kuruluşları ve kent konseyi ilişkisini yönetişim temelinde açıklar mısınız” sorusuna KESK Antalya temsilcisi Raşit Araz “Türkiye genelinde kent konseyi ile ilişkimiz var. Daha doğrusu eğitim ile ilgili bazı çalışmalarına katılıyoruz ama karar alma süreci kent konseyinde çok yavaş işliyor ve etkisiz. Daha çok görüşlerimizi söyleyip çıkıyoruz. Çünkü kent konseyi daha çok belediye ile yakın ilişkisi olan arkadaşlardan oluşuyor” şeklinde yanıt vermiştir (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Mülakata katılan sendika temsilcilerine, kent konseyi temsilcilerine sorulan “kent konseyi ve sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır?” sorusu yöneltilerek onların da görüşleri alınmaya çalışılmıştır. KESK Antalya üyelerinden Raşit Araz sendikaların sivil toplum kuruluşu olmadığını belirterek “Biz sendika olduğumuz için STK sayılmayız. Ama kent konseyi genellikle eğitim alanında belediyelerin eğitim kuruluşları ASMEK gibi, Kepez Belediyesi Eğitim Kuruluşu gibi vs. onların olduğu bir yapı. Kent konseyinde kaliteyi çok önemsemeden niceliğe önem veriyorlar. Burada niteliği yükseltmek gerekiyor. Yani 100 kişinin hizmet alması mı iyi yoksa 50 kişi ama nitelikli hizmet mi? O konuda onlar 100’ü tercih ediyorlar. Politikacıların çok etkisi var. Kent konseyi mutlaka oy kaygısından çıkarılıp

daha çok eğitim alanında da hizmet alanların ve nitelik ve nicelik arasındaki dengenin yakalanması gerekiyor” ifadesiyle sivil toplum kent konseyi ilişkisinde nicelikten çok niteliğe önem verilmesi gerektiğini savunmuştur (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

KESK il temsilcisi, “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz” sorusunu “kent konseyi daha çok politikanın etkin olduğu bir yer. Bizi çok dikkate almıyorlar.” şeklinde yanıtlamıştır (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Mülakata katılan sendika temsilcilerine yöneltilen bir soru da “Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından elde edilen yararlar” konusunda olmuştur. KESK temsilcisi daha çok kadın çalışmalarından yarar elde edildiğini belirtmiştir (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Katılımcılara kent konseyi ile sivil toplum ilişkisi sorulurken bir yandan da bu ilişkide dikkat çeken olumlu ve olumsuz yönler ve nedenleri üzerinde durulmuştur. Kent konseyi ve STK’ların birbirlerine karşı tutumları da bu şekilde anlaşılmaya çalışılacaktır. Bu amaçla mülakat yapılan sendika temsilcilerine “Antalya kent konseyi ve sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir?” sorusu yöneltilmiştir. KESK temsilcisi bu soruyu “En olumsuz yönü politikacıları etkisidir. En olumlu yönü de dediğim gibi en azından kentte birbirini tanıyan, ortak çalışmalar yapmış değişik zamanlarda bu insanların bir araya gelmiş olması, kendi çalışmalarımız için de bize başka bir ufuk veriyor. Örneğin oradan edindiğimiz bilgilerle yetişkin eğitiminde çalışan öğretmenlerle ilgili bazı eğitim çalışmalar yapıyoruz. Ama kent konseyini çok sık kullanmıyoruz. Katılımcıyız ama bizim için netice alamadığımız bir yer” şeklinde yanıtlamıştır (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Mülakata katılan sendikalara yöneltilen bir diğer soru da “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz?” şeklinde olmuştur. KESK temsilcisi bu soruya “Yeterli bulmuyoruz tabii ki. Ana sıkıntımız bu. Örgütsüz kesim katılmıyor. Örgütlü kesimin de belli bir kesimi katılıyor. Oradaki çalışmalar yayılamıyor. Örneğin, Kepez’deki insana dokunan bir yapı değil kent konseyi. Eğitim–Sen’e, oradaki katılımcılara bir şekilde dokunuyor ama toplam olarak kent konseyinin yapısı ile vatandaşın alakası yok. Farkında değil böyle bir şeyin” şeklinde yanıt vermiştir (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Mülakata katılan sendika temsilcilerine Antalya’daki STK’ların kent konseyindeki etkinliğinin yanı sıra kendi sendikalarının etkinliği de sorulmuştur. Bu amaçla “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir?” sorusu yöneltilmiştir. KESK temsilcisi görüşlerini “Çok az. Gündemi

daha çok bize gönderiyorlar. Görüş bildiriyoruz ama toplantı gündemini belirleyemiyoruz, ona katılımımız yok. Bu daha çok sekreteryaya vasıtasıyla yapılıyor. Çok düzenli toplantılar olmuyor. Kendi alan toplantımızda ne olması gerektiğini anlattık. Onun dışında eğitim ile ilgili görüşlerimizi politikacılar vasıtasıyla belediye meclisine bildiriyoruz. Basın yoluyla da yapıyoruz. Politika oluşturma düzeyi kent konseyinden dolayı düşük, diğer alanlarda daha yüksek oluyor. Şehirdeki eğitim politikası zaten merkezi politikadır. Ama en azından yetişkin eğitiminde Eğitim-Sen'in belediyelerin eğitim kurumlarına katılımını istiyoruz, zorluyoruz ama çok az yapabiliyoruz. Bunu da kent konseyi aracılığı ile değil politikacılar veya diğer tanıdıklar vasıtasıyla yapıyoruz” şeklinde ifade etmiştir (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

KESK temsilcisi son olarak sorulan “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri nelerdir” sorusuna “Genellikle bizim memlekette halktan yana bir katılım olmadığı için STK’ların katılımı da olmuyor. STK’ların büyük bir kısmı da sanki devletin kurumları gibi çalışmaya devam ediyorlar. Yani orayı da bürokrasinin ana kademesi olarak görüyorlar. Doğrudan demokrasinin ya da yönetime katılımın aracı değil de, “yaptık oldu, toplantıyı bildirin biz temsilci göndeririz” şeklinde oluyor. Çoğu STK oradaki sonuçlarla ilgilenmiyor. STK’ların ne o çalışmaları yaygınlaştırma ne de bu yaygınlaştırmadan elde ettikleri dönütleri inceleme olanakları var. Ülkede de sendika, vakıf işleri tehlikelidir. AB üyesi olmayan İsveç, Norveç gibi ülkelerde ya da AB ülkelerinde bu benzeri kuruluşlar çok etkili oluyorlar. Norveç’te trafik düzenini değiştirebiliyorlar. Oradaki eğitimin niteliğini değiştiriyorlar. Bizde böyle bir şans yok. Çok merkezi” şeklinde yanıt vermiştir (Araz ile yapılan mülakat, 05.04.2017).

Sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmadaki etkinliğini değerlendirebilmek için mülakata katılan sendika temsilcilerine sorulan sorulardan yönetim ile ilgili herhangi bir yanıt alınamamıştır. Ayrıca temsilciler kent konseyinin çok etkin ve kapsayıcı bir yer olmadığını dile getirmişlerdir.

Kent konseylerinin kurumsal üyesi olan STK’lar Antalya bazında ele alındığında kent konseyine temsilci gönderme, toplantılara katılma, kararları etkileme konusunda aktif bir katılım sağlamamaktadırlar. Mülakata katılan sendikalar da kent konseyi temsilcileri de bunun nedenleri üzerinde durmuşlardır. Öncelikle kent konseyi temsilcileri sendikaların kendi iş yükünün olduğunu, üyelerinin özlük hakları ve sorunları ile ilgilendiklerini; bazı sendikaların kişisel yapılanma olduğunu, temsilcilerin bilgiyi sendikaya aktaramama gibi sorunlarının olduğunu, kimi zaman içinde buldukları koşulların çok rahat olmadığını belirterek sendikaların kent konseyinde yeteri kadar temsil edilemediklerini dile getirmişlerdir.

Sendikalar yönünden bakılırsa durum biraz daha farklıdır. Sendikalar kent konseyinin sadece seçimlerine katılım sağlanan, karar alma sürecinin yavaş ve etkisiz olduğu, sonuç alınamayan, dikkate alınmadığında temsilcilerin geri çekildiği, yerel yönetimler tarafından görüşlerin ciddiye alınmadığı, öyle olsa bile uygulamada bir takım sıkıntıların olduğu, büyükşehirin ağırlığını taşıyan, politikanın etkisinde olan, her kesime dokunamayan ve her kesimi temsil edemeyen bir yapı olarak görmektelerdir. Ancak kimi zaman temsilciler birçok görüşün ortaya çıktığı, bunların katılımcılara ve yerel yönetime yol gösterici olabildiği, özgür tartışma ortamının sağlanabildiği bir işleyişinin olduğunu da düşünmektedirler. Görüşmeye katılan üç sendika temsilcisi de sendikanın sivil toplum kuruluşlarından farklı bir yapılanma olduğunu dile getirmişlerdir. Kent konseyinde politikanın etkisi olduğunu düşünen temsilciler, konseyin oy kaygısından çıkarılıp, nitelik ve nicelik arasındaki dengenin yakalanması gerektiğini de ifade etmişlerdir. Kent konseyinin her kesime dokunan bir yapısının olmayışı da eleştirilen noktalardan biridir.

### **3.5.1.3 Siyasi Partilerin Antalya Kent Konseyine Yaklaşımları**

Yönetişim kavramının paydaşı olarak ele alınan STK'lar arasında siyasi partiler de bulunmaktadır. Siyasi partiler çok fazla gündemde olan ve kişilerin doğrudan ulaşabildikleri en çok bilinen STK'lardır. Bu anlamda kentin yönetim sürecinde de oldukça etkindirler. Bu durum kent konseyi yönünden ele alındığında, ortaya çıkan görüşlerin, projelerin siyasi partiler aracılığıyla daha büyük bir kitleye ulaşabileceği düşünülmektedir.

Kent konseyinin kurumsal üyeleri arasında sayılan siyasi partilerin kent yönetimine katılmaları bakımından etkinliklerini değerlendirebilmek için yerel seçimlerde Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi'nde üyesi olan siyasi partiler (AKP, MHP, CHP) örneklem içine alınmış ve mülakat yapılmıştır. Mülakatlar sonucunda Antalya'daki siyasi partilerin kent konseyi hakkındaki görüşlerinin, sendikaların görüşlerinden biraz daha farklı olduğu ortaya çıkmıştır.

#### **3.5.1.3.1 Adalet ve Kalkınma Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı'nın Görüşleri**

Adalet ve Kalkınma Partisi ile yapılan görüşme, il başkanının yoğunluğundan dolayı, Sivil Toplum ve Halkla İlişkiler Başkan Yardımcısı Mesut Topçu ile gerçekleştirilmiştir.

Mülakata katılan siyasi partilere yöneltilen ilk soru "Yönetişimin paydaşı olarak Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz" olmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi Antalya İl Başkanlığı'nda yapılan görüşmede Sivil Toplum ve Halkla İlişkiler Başkan Yardımcısı Mesut Topçu görüşlerini "Ülke gündeminde sivil toplum kuruluşları çokça yer almaktadır. Sivil toplumun ülke yönetimine etkisi

konusunda dünyada örnekleri çok, bütün görüşler aslında sivil toplumdaki alınmıyor. Henüz burada çok oturmuş sayılmaz bu. Kent konseyi temelinde düşünürsek, orada belli odalar var ve bu, yüzde yüz sivil toplumu karşılamaz, dar bir çerçeve olur. Ancak yine de kent konseyi Antalya gündeminde önemli görüşleri ciddiye alınan bir yapı. Biz iktidar partisiyiz, siyasi parti olarak sivil toplum kuruluşuyuz. Ama bizi davet etmiyorlar. Hiç temsilcimiz yok” şeklinde ifade etmiş, kent konseylerinin sivil toplumu geniş bir şekilde kapsamadığını da dile getirmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

“Kent konseyi sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır” sorusu yöneltildiğinde AKP İl Başkan Yardımcısı, kent konseyinin çok fazla kapsayıcılığının olmadığını, bu nedenle marjinal bir grup gibi görüldüğünü; ancak her kesimin temsilcisinin katılabilmesi durumunda daha etkin bir yapı olacağını dile getirmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Mülakata katılan siyasi partilere sorulan bir diğer soru da siyasi parti gözünden “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz” şeklinde yöneltilmiştir. AKP il başkan yardımcısı “Dar bir çerçevesi olduğu için çok etkin değil. Daha geniş katılım olması gerekiyor. Kent konseyinden gelen önerileri yerel yönetimler ciddiye alsa da çok fazla etkin değil” şeklinde ifade etmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Bir sonraki soru da siyasi partilerin görüşlerini değerlendirmek üzere “Antalya bazında kent konseyi çalışmalarının, katılımcı kent yönetimini sağlayıp sağlayamadığı” konusu üzerine odaklanmıştır. Bu konuda AKP il başkan yardımcısı görüşlerini “Katılımcılık noktası kısıtlı, ama önemli görüşleri ciddiye alınıyor. Antalya yerel yönetimlerin oraya ziyaretleri var. Hükümet bazında olduğu zaman biz, bakan düzeyinde ziyaret ediyoruz. Mesela birçok proje kent konseyinin görüşü alınarak yapılıyor. Ama biraz marjinal görünüyor. Muhalefetin temsilcileriymiş gibi algılanıyor. Aslında biraz daha kapsayıcı biraz daha kucaklayıcı olmalı. Kent konseyi sadece eleştiriden ziyade öneride de bulunmalıdır. Yönlendirici olmalıdır” şeklinde ifade etmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Buraya kadar olan kısımda AKP il başkan yardımcısı genel olarak STK’ların kent konseyinde etkin olmadığını, kent konseyinin çok kapsayıcı bir katılımı elde edemediği yönünde değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu nedenle “kent konseyi ile STK’lar arasındaki ilişki konusunda olumlu ve olumsuz yönler” de sorulmuştur. AKP il başkan yardımcısı bu soruyu, “Kendi yönetimleriyle sürekli rutin toplantılar yapıyorlar. Ama zayıf olduğu görünüyor. Daha geniş kapsamlı olması gerekiyor” şeklinde yanıtlamıştır (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Mülakat kapsamında değerlendirilen bir başka soru da “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz?” şeklindedir. AKP bu soru hakkındaki görüşlerini, “İnsanlar kent konseyine herkes giremez gibi düşünüyor. Ben davet edilmedim ki nasıl gireyim diye düşünüyor. Onun için çok yeterli değil. Kent konseyine kendi gruplarının veya sektörlerin temsilcileri geldiği için halkın katılımına çok açık olduğunu düşünmüyorum. Spordan, imar odalarından vs. temsilciler geliyor. Onlar da temsil ettikleri grupların görüşlerini yansıtıyorlar” şeklinde ifade etmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Çalışma kapsamında bir diğer soru “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir” şeklinde sorulmuştur. AKP il başkan yardımcısı, zaman zaman kent konseyine ziyaretlerde bulduklarını ve bu ziyaretlerde sorunların aktarılacağı bir yer olarak gördüklerini ifade etmiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

Son olarak mülakata katılan siyasi partilere “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri” sorulmuştur. AKP bu soruyu “Şuanda çok net etkisi olduğunu söyleyemem. Önemli görüşleri var tabii. Ancak sivil toplumun gelişimi konusunda bizim daha fazla katkımız var. Kentin önemli sorunlarını gündeme getiriyorlar. Bu noktada da Antalya üzerinde bir etkisi var. Ciddiye alınan bir yer” şeklinde yanıt vermiştir (Topçu ile yapılan mülakat, 01.05.2017).

AKP il başkan yardımcısı sivil toplumun görüşlerine önem verilmesi gerektiğini ve kent konseylerinde her kesimin temsil edilebileceği takdirde daha etkin bir yer olacağını ifade etmiştir.

### **3.5.1.3.2 Cumhuriyet Halk Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı’nın Görüşleri**

Cumhuriyet Halk Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı Doğukan Demirkaya “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz” sorusuna yönelik “STK’lar, demokrasilerin olmazsa olmazlarıdır. STK’ların olmadığı bir demokrasi tamamlanmamış bir demokrasidir. Kent konseylerinin temel mantığı da şehrin unsurlarını yönetim alanına sokmak, yönetişimi gerçekleştirmek, karşılıklı bir etkileşim yaratmak. Kent konseyinin işleme bir zorunluluk. Yerel gündem 21 ile alındı. Daha da ötesi AB’nin bu yerel gündem 21 ile vermeye çalıştığı mesaj sadece “fikrini alın” değil “beraber yönetin”di. Bu Türkiye’de çok hayata geçirilemedi ama dünyada örnekleri var. Katılımcı bütçeleme örneği gibi. Kent konseyleri buna bir öncü olsun diye Türkiye’ye getirildi. İnsanlar yaşadıkları şehirlerin sorunlarını tespit etsin, bunlara nasıl çözümler üretileceğine beraber karar versin diye. Bu bir katılımcı demokrasi örneği.

Kent konseyleri bunun bir organı. Bunun ideali, kentin tüm unsurlarının içinde yer alması, fikirlerini özgürce ifade etmesi, ifade edilen fikirlerin işleyişe yansımalarıdır. Kendi partim adına da benzer sorunu sivil toplum kuruluşları ile diyaloglarda görüyorum. Çünkü Türkiye demokrasisinde içselleşmemiş bir durum bu. Gerek kendi partimde gerek devletin idari organlarında aynı sorunları yaşıyoruz. Sorun yapısal değil, mental seviyede” şeklindeki ifadeyle STK’lar ile diyalogun iyi olması gerektiğine, STK’ların yönetim alanına çekilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

Mülakata katılan siyasi partilere “kent konseyi sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır?” sorusu yöneltildiğinde CHP İl Başkan Yardımcısı bunu “Dünyada bu tarz organlara katılım %1 ile başlıyor. Yerel yönetimler veya bu organları yönetenler ısrar ettikçe, tanıttıkça insanlar daha çok katılmaya başlıyor. İnsanların orada söyledikleri realize olmaya başlarsa, düşünceler kendine yer bulursa, şehri yönetmeye hak kazanmış temsilciler, onların seslerine kulak verir, onları bir demokrasi gösterisinin unsuru olarak değil de, demokrasinin zorunluluğu olarak görürse kent konseyine katılım artacaktır. Yöneticilerin buna şov unsuru olarak bakmaması gerekir. Bizim ülkemizde şuan katılımcılık var denilsin diye yapılan bir şey” şeklinde ifade etmiştir (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

CHP il başkan yardımcısı “Yönetişimin paydaşı olarak Antalya’daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz” sorusuna “Antalya kent konseyi bir takım tartışmaları yapabiliyor. Bunları kısmen de olsa idari kurullara iletebiliyorlar” şeklinde yanıt vermiştir (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

“Antalya bazında kent konseyi çalışmalarından, katılımcı kent yönetimi açısından istenilen yararlar elde edilebiliyor mu” sorusuna da CHP il başkan yardımcısı “Antalya’da kent konseyi olması gerekenin çok gerisinde. Antalya sosyal demokrat bir kent, hangi partiden olursa olsun yöneticiler de sosyal demokrat, kimyası öyle. Bu pencereden baktığımızda Antalya kesinlikle katılımcı değil. Kent konseyi de yönetim anlamında bir kitabın içinde nokta gibi. Ne yazık ki sivil toplum, partilerin kararlarına etki edemiyorsa bu bizim eksikliğimiz. İdari makamların kararlarına da kent konseyinin hiç etki ettiği görülüyor. Bunun, yöneticilerin sivil toplumun sesine verdiği önemin azlığından kaynaklandığını düşünüyorum. Böyle olunca sivil toplum gelişmiyor. Sivil toplumun Türkiye gibi demokrasinin sonradan gelişmiş bir ülkede gelişmesinin ön koşulları vardır. Bunun için siyasetin gençleşmesi gerekiyor. Yönetişim kavramını bilen insanların idari makamlarda olması bunu geliştirecektir” şeklinde ifade etmiştir (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).



CHP il başkan yardımcısı “kent konseyi ile STK’lar arasındaki ilişki konusunda olumlu ve olumsuz yönler nelerdir” olarak yöneltilen soruyu “Kent konseyinin tüm idari kuruluşlara uzaklığı şundan geliyor: biz konuşsak, teklif versek, proje sunsak ne olur. Çok minimal düzeyde gerçekleştirme oranı var. İnsanların bakış açıları yok sayılıyor. Benim partimde de aynı. İnsanların, sivil toplumun, dışardan sunduğu yeni fikirlere çok açık değiliz. Olumsuz bakış o. Benim Eskişehir deneyimimden gördüğüm idari yapıların olumsuz bakışı ise sivil toplumun siyasallaştığını düşünüyor olmalarıdır. Sivil toplumun siyasi kurumların başlarına geçen kişileri belirlemek suretiyle siyasi bir araç gibi kullanıldığını ve sanıldığı kadar sivil olmadığını düşünen bir idari yapı var. O yüzden gelen teklifler bir önyargı ile değerlendiriliyor” şeklinde değerlendirmiştir (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

Mülakat kapsamında değerlendirilen bir başka soru da “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz” şeklindedir. CHP il başkan yardımcısı görüşlerini, “Antalya siyasetinde kent konseyinin etkisi çok düşük. Şu anki sistem yukarıdan aşağıya doğru gidiyor. Kent konseyinin ana rolü karşılıklı etkileşimi gerçekleştirmek. Vatandaş belediyeciliğin detaylarını bilmeyebilir. Belediyeler kentin ana arterleri ile kararlar almalı, daha sonra özelleşmiş kararları da kent konseyi vasıtasıyla halka yaymalı. Bence kent konseyi için yeterlilik budur. Yoksa bir binanın içinde toplantı yapıp konuları görüşmek yeterlilik değil, göstermelik şov. Alt komisyonlar vasıtasıyla vatandaşın doğrudan katılımı sağlandığında Antalya için kent konseyi başarılı bir yola girdi diyebiliriz” şeklinde ifade etmiştir (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

Çalışma kapsamında sorulan “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi ne ölçüdedir” sorusu CHP’nin kent konseyinde temsilcisi olmadığı için değerlendirilmemiştir.

Son olarak mülakata katılan siyasi partilere “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri” sorulmuştur. CHP il başkan yardımcısı bu soruyu, “Çok medyatik konularda bir takım tepkiler yaratabiliyor. Bunun dışında herhangi bir etkisini gözlemlemedim. Bunun sebebi de kent konseyinin bir heyet, temsilciler meclisi mantığıyla işliyor olması. Tabanla bağlantısı yok. Biz de oraya temsilci göndersek şu anki yapıda tabanla bağlantısı olmaz, kendi fikirlerini yansıtacaktır. Oysaki CHP tabanının fikirlerini oraya taşıması gerekir. Orada üretkenliğin ve çeşitliliğin sağlanması gerekir” şeklinde yanıtlamıştır (Demirkaya ile yapılan mülakat, 10.05.2017).

CHP il başkan yardımcısının mülakat ile ilgili görüşlerini genel olarak değerlendirmek gerekirse; STK’lar demokrasinin olmazsa olmazıdır ve yönetim ile birlikte düşünüldüğünde karar alma süreçlerine katılması, kentin sorunlarına birlikte çözümler üretmesi gerekmektedir.

Kent konseyi fikirlerin açıkça tartışılması gereken bir yerdir. Ancak insanların düşünceleri dikkate alındığında ve faaliyete dönüştürüldüğünde katılımcı yönetimin bir parçası olabilmektedir. CHP il başkanı, Antalya Kent Konseyi'nin katılımcı bir yapıya sahip olmadığını, idari makamlara etki edemediğini ve yöneticilerin sivil toplumun sesine çok fazla önem vermediğini ifade etmiştir. Ayrıca katılımcının kendi fikirlerinden çok temsil ettiği kişilerin veya kurumun görüşlerini, fikirlerini kent konseyine taşıması gerektiğini de belirtmiştir.

### **3.5.1.3.3 Milliyetçi Hareket Partisi Antalya İl Başkanı'nın Görüşleri**

Çalışma kapsamında görüşme yapılan siyasi partilerden biri de Milliyetçi Hareket Partisi'dir. MHP İl Başkanı Mustafa Aksoy, "Yönetişimin paydaşı olarak Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz" sorusuna "...kent konseyleri kentin sorunları ve problemleri ile alakalı işleri üstleniyorlar. Neticede kent konseyi de bir sivil toplum kuruluşu ve son derece önemli. Bizim de siyasi partiler olarak önemseydiğimiz bir kurum. Kent konseyleri çalışma grupları ayda periyodik zaman dilimlerinde toplanıyorlar. Biz, o toplantılardan çıkan sonuçların düzenli olarak takibini yapmıyoruz. Ancak öngörü noktasında bu ilişkiler iyi olmalı. Bu kurumların başında değişik dünya görüşüne mensup insanlar, değişik siyasi görüşte insanlar olabilir. Bunlar kendi kurumlarının bir STK olduğunun bilinci ile hareket etmeli. Örnek olarak söylüyorum X bir odanın başkanı bir başka siyasi partinin görüşüne mensup ise, kent konseyindeki yönetici başka bir dünya görüşüne mensup ise o zaman bazı durumlarda birbirleri ile olan ilişkilerine ya da yürütecekleri çalışmalarda meselelere siyasi olarak bakıyorlar. Meslek odaları, STK'lar ve bu tarz kuruluşlar siyasi olarak bakmamalı. Doğrudan kentin sorun ve problemlerinin neler olduğunu ortak paydada değerlendirmeli ve değerlendirmek de yetmiyor, çözüm önerileri ortaya koyup o çözümlerin yapılabilirliğinin, ilgililere ilettiklerinde de ne denli yapıldığının takipçisi olunmalı" şeklinde açıklamıştır (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

"Kent konseyi sivil toplum ilişkisi nasıl olmalıdır" sorusu yöneltildiğinde, MHP Antalya İl Başkanı, bir vatandaş olarak kent konseyine gidip toplantıları dinlemenin ve görüş bildirmenin son derece önemli olduğu vurgusunu yapmıştır (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

"Yönetişimin paydaşı olarak Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyindeki etkinliğini değerlendirir misiniz" şeklinde yöneltilen soruya MHP il başkanı, farklı bir bakış açısıyla yaklaşmış ve görüşlerini "Burada zaman zaman olumsuz durumlar olmuş olabilir. Ama Antalya özelinde baktığımızda, kent konseyinin başkanı Sema Hanım

başarılı ve aktif bir başkan. O işte gönüllülük esasına dayalı olmasının en güzel sebeplerinden birisi budur. Çünkü bunu zorunluluk içerisinde yapmıyor, kent bilincinin o sorumluluğunu taşıdığı için yapıyor. Kurumun başındaki yöneticinin diğer yöneticilerle diyalogları iyi olduğunda aslında sorun ve problemlerin daha rahat ve sağlıklı bir şekilde çözümüne de öngörü olmuş oluyor” şeklinde ifade etmiştir (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

MHP İl Başkanı, “Antalya bazında kent konseyi çalışmalarının, katılımcı kent yönetimini sağlayıp sağlayamadığı” konusunda, istenilen yararların elde edildiği kanısındadır (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

MHP İl Başkanı’nın “Antalya Kent Konseyi ile sivil toplum kuruluşları ilişkisinde olumlu ve olumsuz yönler nelerdir” sorusuna verdiği yanıt, “Elbette katılımcıların görüşlerine bir cevap vermezlerse, görüşlerini dinlemezlerse tabii ki eksik tarafı olur. Çünkü netice itibariyle arkada bir siyasi gücü de elde edemezler” şeklindedir (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

Mülakat kapsamında değerlendirilen bir başka soru da “Örgütlü ve örgütsüz kesimin, vatandaşın Antalya Kent Konseyi’ne katılımını yeterli buluyor musunuz” şeklindedir. MHP Antalya İl Başkanı, görüşlerini “Katıldığını düşünüyorum. Bu da uzun yıllardır orada başkanlık yapan hanımefendinin iyi çalışmaları ve temasları ile ilgili bir durum. Mevcut başkan herkese eşit miktarda yaklaşıyor. En önemli etken budur. Yoksa düşünsenize eşit mesafede olmasa, suratı asık biri olsa, bugün başkan benimdir gitmem, yarın bir başkası olur gitmez. Ama Antalya’nın bu konuda avantajlı olduğunu düşünüyorum” şeklinde ifade etmiştir (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

Çalışma kapsamında yöneltilen sorulardan biri “Kuruluşunuzun kent konseyinde gündem belirleme, politika oluşturma sürecine katılım düzeyi”dir. MHP İl Başkanı bu soruyu “Partimizde yönetici arkadaşlarımızdan oralarda görev yapanlar var. Kentin kent konseyi üzerinden ilgilenilmesi, önerilmesi gereken bir durum olduğunda arkadaşlarımız bizim adımıza gider ve o çalışmayı yürütürler. Kent konseyine şunu bildirelim, bu yaptırımı uygulasınlar gibi taleplerde bulunmayız. Bizden partisel, kurumsal kimliğimizle alakalı bir talepleri ya da bize bağlı belediyeler noktasında, arkada siyasi bir güç oluşturma adına bizden bir talepleri olduğunda biz o taleplere cevap veririz” şeklinde yanıtlamıştır (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

Son olarak MHP İl Başkanı, “kent konseyinin Antalya üzerindeki etkileri” konusundaki görüşlerini “Kent konseyinin Antalya üzerinde elbette etkileri var. Bu, mevcut başkanın ve kadronun bu manada özel ilgili olması ile alakalı bir durum. Yoksa her ilçede de

kent konseyi var. Ama adı sanı olmaz, tabela üzerinde vardır” şeklinde yanıtlamıştır (Aksoy ile yapılan mülakat, 26.04.2017).

MHP Antalya İl Başkanı Mustafa Aksoy’un mülakat sorularına verdiği yanıtları genel olarak değerlendirmek gerekirse; kentin sorun ve problemlerini ortak paydada değerlendirmek, çözüm önerileri geliştirmek, bu çözümlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini takip etmek gerekmektedir. Antalya Kent Konseyi’nin etkin olduğunu savunan Mustafa Aksoy, bunun nedenini, konsey başkanı Sema Nur Kurt’un başarılı ve aktif biri olmasına bağlamaktadır. Genel anlamda bir kurumun işleyişinde kurum yöneticisi ile diğer yöneticiler arasındaki iletişimin iyi olması sonucunda, sorun ve problemlerin daha rahat ve sağlıklı bir şekilde çözülebildiğini savunmaktadır. MHP olarak kent konseyine katılım konusunda ise, kent konseyi üzerinden ilgilenilmesi gereken bir durum olduğu zaman katılım sağladıklarını, onun dışında kent konseyinden bir talepleri olmadığını belirtmiştir.

## SONUÇ

Araştırma kapsamında mülakat sorularına verilen cevaplar şu şekilde değerlendirilebilir:

Halkın ya da STK'ların yönetime/karar süreçlerine katılmasının düşük düzeyde olduğu kanısı, STK'ların gerçekleştireceği demokratikleşme hedefini olumsuzlaştırmaktadır. Bu düşünceye birçok yönden bakılabilmektedir. Örneğin, neoliberal politikaların gündeme getirdiği yönetim anlayışı ile STK'ların yönetime katılmanın doğrudan aracı olacağı kanısı, STK'ların yaşadığı dönüşüm ile kısıtlı bir anlama bürünmüştür. Görüşmelerden de anlaşılacağı üzere STK'ların yapılanmalarından, çalışmalarından ve ilgisizliklerinden ötürü STK'lara eleştiri gelmektedir. Onun dışında STK'lardan da onları bir çatı altında ortak ses haline getiren yapılanmalara eleştiri vardır. Kent konseyi olan bu yapılanma, hiyerarşik ve bürokratik bir görünüme ve işleyişe sahip olduğu için katılımın önünde bir engel olarak görülmektedir. Genel olarak bakıldığında STK'ların kent konseyine karşı olumsuz tavrı, kent konseyinin de STK'lardan şikâyetçi tutumu, hem STK'ların kent konseyine katılımını, hem vatandaşın STK'ları doğrudan talep kanalı olarak görmesini, hem de kent konseyinin kararlarının yoğun bir şekilde işlenememesi sonucunu doğurmaktadır. Böylece yönetim anlayışı ile kurulan kent konseylerinin katılımcı demokrasiyi sağlayacak yönü geri plana atılmaktadır.

Mülakat yapılan Antalya Kent Konseyi temsilcileri, STK'ların amacına uygun olarak kurulmaları ve işlemleri, kent konseyine temsilci gönderen STK'ların temsilci değişikliğinde, çalışmalarda uyum sorunu yaşanmaması için kent konseyini bilgilendirmeleri gerektiğini dile getirmişlerdir.

Bir genelleme yapıldığında STK'ların birçoğunun kent konseylerinin varlıkları ve işlevleri hakkında bilgi sahibi oldukları fakat bu örgütlenmelerde aktif bir şekilde temsilci bulundurmaktan imtina ettikleri veya temsilci bulundurmaya sıcak bakmadıkları gözlemlenmektedir. Çünkü kimi kuruluşlar kent konseyinin kentteki konumundan, kent konseyine temsilci gönderebileceklerinden de habersizdir. Bireysel katılımın yetersiz olduğu belirtilse de, Antalya Kent Konseyi'nin belirli bir kesimi temsil etme ve görüşlerini değerlendirme noktasında iyi bir yerde olduğu söylenebilir. Oda ve dernek temsilcilerinin kent konseyine katılımlarının yeterli düzeyde olduğu ve kent konseyi temsilcilerinin kent konseyini katılımcı bir yapı olarak gördükleri açıktır.

Mülakata katılan kişiler genellikle kent konseyinin var olmasıyla ilgili olumlu yönde cevaplar vermişlerdir. Kent konseyine, kentin sorunlarının tespit edilip, çözüm önerileri

geliştirilen bir yapılanma olarak bakıldığından herkesin önem verdiği bir yer olarak ele alınmış, fakat sendikalar Antalya Kent Konseyi'ni çoğunlukla eleştirmişlerdir. Eleştirilerinin kaynağı, kent konseyinin sadece belli bir kesimi temsil ettiği, kapsayıcı olmadığı, görüşlerinin dikkate alınmadığı ve etkisinin görülmediği şeklinde vurgulanmıştır. Kent konseyi üyeleri ise bunun tam tersi bir görüştedir, yani “Antalya’daki en geniş katılımlı demokratik platform” şeklinde, her kesimin temsil edilebildiği, her görüşün ifade edilebildiği bir yapı olarak görmektedirler.

Yönetişim ilkeleri temelinde düşünüldüğünde katılımcı, demokratik, hesap verebilir, şeffaf bir yönetim anlayışının geliştirilebilmesi için, sivil toplum kuruluşlarının kentin karar alma süreçlerine katılımları gerekmektedir. Kent konseyleri de bunu sağlayabilmek için oluşturulmuş katılım mekanizmalarıdır. Katılım konusuna sendikalar açısından bakıldığında olumsuzluklar göze çarpmaktadır. Sendikaların kent konseyine katılıp görüş bildirme konusunda hem kendi iş yükünden dolayı hem de davet edilmemelerinden dolayı isteksiz davranmaları, kent konseyinin, katılımcı kent yönetimini sağlama konusunda eksiklikleri olduğunu göstermektedir.

Yönetişim açısından kent konseylerine katılım, siyasi partiler yönünden ele alındığı zaman da eksiklikler olduğu görülmektedir. Siyasi partilerin bir kısmı, kent konseyinin kapsayıcı bir yapıya sahip olmadığı; herkese açık bir yer olmasına rağmen, insanların katılıp, görüş bildirmekten çekindiği marjinal bir yapı olarak görmektedirler.

Katılımcı bir kent yönetimini gerçekleştirmek için gerekli görülmüş ve oluşturulmuş kent konseylerine, STK’ların katılmasının davet ile olduğu görülmektedir. Araştırma kapsamındaki STK’lar kentin sorunlarını ortak bir çatı altında tartışıp çözüm arama konusunda istekli olsalar da, STK’ların kent konseyine aktif olarak katıldıklarını ve işin takibini yaptıklarını söylemek yanlış bir ifade olacaktır. Antalya Kent Konseyi ve STK ilişkileri başlangıçta güzel bir durumdayken, daha sonraları görüşlerin dikkate alınmaması, önemsenmemesi, uygulanamaması gibi durumlar katılıma olan isteği tersine çevirmiştir. STK temsilcileri de eğer görüşleri dikkate alınır ve uygulanırsa daha çok katılım olacağını savunmaktadırlar. Görüşlerinin dikkate alınmaması, değer görmemesi gibi ifadeler esas olarak hem kent konseyi açısından hem de icraatçı kuruluşlar açısından değerlendirilmektedir. Kent konseyi çalışma grubu toplantılarında temsilcilerin bir araya gelerek, kentin sorunları üzerinde tartışmalar yaptığı ve bir karara ulaştığı görülmektedir. Bu karar daha sonra belli zaman dilimlerinde toplanan yürütme kurulunda tartışılmaktadır. Kararların kentin gündemindeki önem sıralamasına göre tartışıldığı düşünüldüğünde bazı kararlar dışarıda kalabilmektedir. Kent konseyi içindeki durum böyle olurken, projelerin uygulayıcısı olan kuruluşlarda veya

belediye meclisinde tartışılmak üzere gönderilen projeler, görüş ve öneriler kimi zaman gerekli ilgiyi görmemektedir. Bu durum mülakat yapılan temsilciler tarafından, katılım konusunda geri adım atmanın nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir.

Kent konseyi toplantılarının halka açık olması şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik yönünden güçlenmesini, kente karşı hissedilen sorumluluğun artmasını, en azından kente katkı sağladıklarını düşünen vatandaşların, bu tür katılımcı mekanizmalarda daha etkin rol almasını sağlayabilir. Çevre çalışma grubu temsilcisinin ifade ettiği gibi “etkinin tepkisini görmek” bu anlamda önemlidir. Toplantıların halka açık olduğunun bilinmesi, onun farklı kesimlere ulaşmasını sağlayacak ve kent konseyini marjinal bir yapı olmaktan kurtaracaktır. Bu noktada kent konseyinin iletişim araçlarını iyi kullanması ve yaptığı faaliyetleri duyurabilmesi önemlidir. Antalya Kent Konseyi her yıl yaptığı faaliyetleri ayrıntılı bir şekilde yıllık raporlar haline getirmektedir. Bu raporlar kent konseyinin ne amaçla kurulduğunu, nelere çözüm bulduğunu, kente ne katkı sağladığını anlayabilmek için yararlı kaynaklardır. Yapılan her toplantının, tartışılan konuların genel görünümünün, konseyin internet sitesinde yer alması da bilgilendirici niteliktedir, ancak tartışılan ve uygulanan kararların daha ayrıntılı bir şekilde web sayfasında yer almasında yarar vardır. En etkili kitle iletişim araçlarından biri olan web sitesi kent konseyinin şeffaflığını yansıtmalı, katılımcılık anlayışına katkı sağlamalıdır. Sosyal medya hesaplarının da güncel tutulması tanınırlık açısından önemli bir yaklaşımdır. Sitedeki e-posta adresinin yenilenmesi de gelen e-postalara daha kısa sürede yanıt verilmesini sağlayacaktır. Ayrıca etkin olmayan çalışma grupları ile ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Örneğin altyapı çalışma grubu en son 07.05.2015 tarihinde toplanmıştır. Grup başkan yardımcısı Fikret Küçükerciyes’in kent konseyindeki görevinden dahi haberi yoktur. Buna dair görüşü ise grup temsilciliğine kimsenin aday olmaması nedeniyle aynı kişilerin seçilmiş olmasıdır.

Görüşme kapsamındaki STK’ların kent konseyinin karar alma süreçlerine ciddi bir katılımının olmadığı görülmektedir. Kimi STK’ların kent konseyinde temsilcisi yoktur. Ayrıca katılımları da davet durumunda olmaktadır. Görüşme yapılan STK’ların bir kısmı, özellikle siyasi partiler, kent konseyinden belli bir konunun tartışılması için davet geldiği zaman temsilci gönderdiklerini belirtmişlerdir.

### **Sonuç ve Öneriler**

20. yüzyılın sonlarına doğru geleneksel kamu yönetiminden kaynaklanan sorunlara çözüm arayışında ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de uygulama alanı bulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile daha verimli, etkili, katılımcı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, bunu gerçekleştirirken de devletin yanında sivil toplum

kuruluşlarının ve özel sektörün, yönetimin paydaşları olarak ortaya çıkması ile yönetim anlayışı gelişmiştir. 1989 yılında Dünya Bankası'nın hazırlamış olduğu raporda resmi olarak kullanılan yönetim kavramı yukarıda sayıldığı gibi devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının paydaş olarak hareket ettiği yönetim sürecini anlatmaktadır. Kamu yönetimi anlayışındaki değişim genel olarak kentlere, yerele odaklanmış, vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı arttırılmak istenmiştir.

Kent konseyleri, esasında katılımcılık, şeffaflık, hesapverebilirlik gibi ilkelerinin uygulama alanı bulduğu geniş katılımlı bir platform şeklinde tanımlanabilmektedir. Bunun uygulamaları tam anlamıyla 1996 yılında düzenlenen Habitat Konferansı sonrası görülse de, daha önce yerelde halkın yönetime katılımını sağlayacak yapılar (Semt Dayanışma Merkezleri, Kent Gönüllü Evleri gibi) oluşturulmuştur. “Kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan” (R.G. 08.10.2006-26313, md. 1) kent konseyleri, kentin unsurlarını bir araya getirerek sorunlara çözüm bulma arayışında, kurumsal ve bireysel aktörleri bünyesinde barındıran yapıda olduğu için güçlü bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının böyle bir çatı altında bir araya gelebilmelerinde, ülkedeki demokrasi anlayışının etkisi büyüktür. Çünkü karar alma süreçlerine katılım mekanizmaları demokrasi ile işleyebilmektedir. Bir başka etken de sivil toplum kuruluşlarının gelişmişliğidir.

Bu çalışmada değişen yönetim anlayışı beraberinde gelen yönetim kavramı üzerinde durulmuş, gelişim seyri ile birlikte incelenmiştir. İnceleme yapılırken kavramın kurumsal ve kuramsal dayanakları üzerinde durulmuştur. Çalışmada yönetim anlayışı, sivil toplum kuruluşları açısından değerlendirildiği için birinci bölümde yapılan yönetim ve sivil toplum açıklamaları ikinci bölümde yerini Türkiye'deki gelişimine bırakmıştır. Böylece çalışmanın sonunda Türkiye'de yönetimin somut bir örneği olarak uygulanan Antalya Kent Konseyi'nin sivil toplum kuruluşları ile ilişkisi mülakat yöntemiyle incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Bu çalışmada, yönetim anlayışı temelinde Antalya'daki sivil toplum kuruluşlarının kent konseyine katılmaları, kent konseyindeki etkinlikleri, kent konseyi ve sivil toplum kuruluşlarının birbirlerine karşı tutumları değerlendirilmiştir. Literatür taraması sonucu oluşturulan birinci ve ikinci bölümün ardından, üçüncü bölüm çalışmaya katılan temsilcilerle gerçekleştirilen mülakat değerlendirmelerinden oluşmaktadır.



Genel olarak bakılacak olursa Antalya Kent Konseyi, mülakata katılan bir kısım siyasi parti, sendika ve kent konseyi grup temsilcisi tarafından etkisiz ve verimsiz bir yapı olarak görülmektedir. Ancak birçok olumsuz yönü olmasına rağmen bazı kent konseyi temsilcileri tarafından da, kenti ilgilendiren önemli konularda danışılan, görüşü alınan bir katılım mekanizması olarak değerlendirilmektedir.

Görüşmeler sonrası elde edilen verilere dayanarak, mülakat sorularına verilen cevaplar ve gözlemler dahilinde geliştirilen öneriler şu şekildedir.

1. Sivil toplum kuruluşları kent konseyinde daha yoğun bir şekilde temsil edilebilmeli, STK'ların kent konseyine daha fazla ve daha aktif katılımı sağlanabilmelidir. Bunu gerçekleştirmek için de STK'ların, kent sorunlarına daha fazla ilgi duyması, kent sorunlarını yakından takip etmesi ve çözüm önerilerini ilgili yerlere iletebilmeleri gerekmektedir. Bunu sağlamanın bir başka yolu da kent konseyinin sivil toplum kuruluşlarını toplantılarına davet edip, bilgilendirmesidir.
2. Bünyesinde hiyerarşiyi barındırmak istemese de Antalya Kent Konseyi'nde bir ast-üst ilişkisi vardır. Yönetişim gereği bu hiyerarşik yapının daha yatay ilişkilere dönüştürülmesi gerekmektedir.
3. Kent konseyi katılımcı anlayışla kurulmuş demokratik bir platformdur. Dolayısıyla belirli zaman aralıkları ile başkan seçimi yapılmaktadır. Antalya Kent Konseyi, kurulduğundan bu yana aynı başkan ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Birçok seçim yapılmasına rağmen, böyle katılımcı bir mekanizmanın hep aynı kişi tarafından yönetiliyor olması eleştirilmesi gereken bir konudur. Kent konseyi yönetimine yeni bir bakış açısı getirmek açısından bu durum olumsuz bir durum teşkil etmektedir. Örneğin 2014 yılında yapılan Antalya Kent Konseyi Başkanı seçiminde Sema Nur KURT tek aday olarak gösterilmiş ve açık oylama sonucu oybirliği ile başkan olarak seçilmiştir (Milliyet, 2017). Tek aday gösterilmesinin nedenleri üzerinde de düşünmek gerekmektedir.
4. Kent konseyine katılımın temsilci vasıtasıyla olduğu düşünüldüğünde, temsil edilen gruplar, kişiler kent konseyinde alınan bütün kararlardan, görüş ve önerilerden haberdar olabilmelidir. Böylece kent konseyinde temsil faaliyetini gerçekleştirenlerin (bireysel ve kurumsal) ve hemşehrilerin, kent sorunlarına ilgisi artmış olacaktır.

## KAYNAKÇA

- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>. (erişim tarihi: 15.02.2017).
- Abay, A. R. (2004). “Sivil Toplum ve Demokrasi Bağlamında Sivil Dayanışma ve Sivil Toplum Örgütleri”. 3. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 25-26 Kasım 2004, Eskişehir, s. 271- 281.
- Acar Savran, G. (2013). *Sivil Toplum ve Ötesi Rousseau, Hegel, Marx*. Belge Yayınları, İstanbul.
- Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, (erişim tarihi: 10.02.2017).
- Akbey, F. ve Saraç, Ö. (2005). “Küresel Yönetişim Ekseninde Uluslararası Sivil Toplum Örgütleri (İktidar İlişkileri Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)”. *Türk İdare Dergisi*, 0(446): 215-242.
- Akpınar Gönenç, A. ( 2001). *Sivil Toplum- Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi*. Alt Kitap, <http://www.altkitap.net/author/ayseurakpinar/>, (erişim tarihi: 21.04.2016).
- Aksoy, Ş. (1995), “Yeni Sağ ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 159-173.
- Aktan, C. C. ve Tunç, M. (1998). “Bilgi Toplumu ve Türkiye”. *Yeni Türkiye Dergisi*, 21. Yüzyıl- I Özel Sayısı, 0(19): 118-134.
- Aktan, C. C., İktisat Okulları <http://www.canaktan.org/ekonomi/iktisat-okullari/anasayfa-iktisat-okullari.htm>. (erişim tarihi: 26.05.2017).
- Aktel, M. (2001). “Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları”. *SDÜ İİBF Dergisi*, 6(2): 193-202.
- Albayrak, O. (2010). “Güçlü ve Merkezi Devletin Yönetim Bilgisi: Kameralizm”. *YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları*, No: 9,  
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/albayrak.pdf>, (erişim tarihi: 03.02.2016).
- Aliefendioğlu, Y. (1999). “Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 16(0): 95-115, Ankara.
- Aliefendioğlu, Y. (2001). “Hukuk- Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti”. *Ankara Barosu Dergisi*, 0(2): 29- 68.
- Alp, S. (2009). “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”. *Maliye Dergisi*, 0(156): 265- 279.

- Antalya Kent Konseyi Başkan Seçimi, <http://www.milliyet.com.tr/antalya-kent-konseyi-baskanligi-na-yeniden-antalya-yerelhaber-238656/>. (erişim tarihi: 31.05.2017).
- Ateş, H. (2001). “İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”. *I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 0(25): 45-59.
- Ataay, F. (2005). “Bölge Kalkınma Ajansları ve Kalkınma”, *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu, Türkiye Çevre Mühendisleri Odası-Yerel Yönetim Araştırma ve Yardım Derneği Yayını*, s.49-53.
- Ataay, F. (2008). *Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi, 2000’li Yıllarda Türkiye’de Siyasal Değişimin Dinamikleri*. Deki Basım, Ankara.
- Atvur, S. (2011). *Küreselleşme Sürecinde Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Avcı, M. (2007). *Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Değişen Rolü ve Sivil Toplum Kuruluşları Üzerine Bir İnceleme: Isparta İli Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Bağcı, E. H. (1999). “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4): 3-14.
- Bayraktar, G. (2012). “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak “Yeni Kamu Yönetimi” Anlayışı. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, Ankara, s. 595-606.
- Bayramoğlu, S. (2014). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Belli, A. (2016). “Büyükşehirlerde Kent Konseyi Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması”. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 5(10): 01-23.
- Beşkaya, A. ve Ursavaş, U. (2014). “Eski ve Yeni Kurumsal İktisat: Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *JOBEPS*, 3(5): 1-16.
- Bıçkılı, D. ve Sobacı, M. Z. (2011). “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(2):215-233.
- Biber, A. (2009). “Türkiye’ de Sivil Alanın Darlığının Tarihsel Nedenleri Üzerine Bir Değerlendirme”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(3): 27 – 42.
- BM Kalkınma Hedeflerinin Yerelleşmesi Milletlerarası Andlaşma, 24 Nisan 2007 tarih, 26502 Sayılı RG.

BM Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı,

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/pekin.pdf>. (erişim tarihi: 29.05.2017).

- Bobbio, N. (1993). “Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı”. J, Keane (Ed.). *Sivil Toplum ve Devlet: Avrupa’da Yeni Yaklaşımlar*. Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s.91-118.
- Bovaird, T. ve Löffler, E. (2002). “Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking “Good Local Governance”. *International Review of Administrative Science*. SAGE Publications. 68(1): 9-24.
- Bulut, T. (2013). *Şeffaf, Katılımcı ve Etkin Kent Yönetim İçin Kent Konseyleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Cohen, J. L. ve Arato, A. (2013). *Sivil Toplum ve Siyasal Teori*, (Çev. A. Argun Akdoğan). Efil Yayınevi, Ankara.
- Colas, D. (1995). “Civil Society: From Utopia to Management, From Marxism to Anti-Marxism”. *Nations, Identities, Cultures*, Duke University Press, The South Atlantic Quarterly, 94(4): 1009- 1023.
- Commission of the European Communities. (2001). “European Governance a White Paper”, Brussels.
- Creswell, J. W. (2015). *Nitel Araştırma Yöntemleri, Beş Yaklaşım Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Çaha, Ö. (2000). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*. Gendaş Kültür Yayınları, İstanbul.
- Çevik, F. K. (2010). *Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar- Tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çevikbaş, R. (2006). “Yönetimde Etik ve Yozlaşma”. *Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1): 265 - 289.
- Çulha Zabcı, F. (2002). “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”. *Ankara SBF Dergisi*, 57(3): 151-179.
- Demir, F. (2011). “Bürokrasi- Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2): 63- 84.
- Demirel, D. (2006). “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”. *Sayıştay Dergisi*, 0(60): 105-128.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

- Dinçer, Ö. ve Fidan, Y. (2015). *İşletme Yönetimine Giriş*. Alfa Yayınevi, İstanbul.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Doğan, İ. (2002). *Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eken, M. (1994). “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”. *Amme İdare Dergisi*, 27(2): 25-54.
- Eken, M. (1996). “Bilgi Edinme Hakkı”. *İnsan Hakları Yıllığı*, TODAİE, 1(17-18): 61-75.
- Ekşi, H. (2003). “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, <http://sead.selcuk.edu.tr/sead/article/view/232>. (erişim tarihi: 10.02.2016)
- Emrealp, S. (1997). “Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği”. T. Ulaş (Ed.). *Merhaba Sivil Toplum*. Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, s. 39-67.
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*. IULA-EMME (UCLG- MEWA) Yayını, İstanbul.
- Erdoğan, M. (1998). *Liberal Toplum Liberal Siyaset*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan Tosun, G. (2001). *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan Tosun, G. (2003). “Sivil Toplum”. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi 1: Konular, Kuramlar, Kavramlar*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 227-255.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Erözden, O. (1997). “STK’lar ve Hukuki Çerçeve de Yenilik Talepleri Üzerine Notlar”. T. Ulaş (Ed.). *Merhaba Sivil Toplum*. Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, s.13-22.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. Alfa Yayınları, Bursa.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi, Düşünceler- Yapılar-Fonksiyonlar –Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Genç, F. N. (2012). “Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri”. F. N. Genç (Ed.). *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*. Ekin Yayınevi, Bursa, s. 47-86.
- Giddens, A. (2005). *Sosyoloji*. (Çev. C. Güzel), Ayraç Yayınevi, Ankara.

- Göymen, K. (2000). “Türkiye’ de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler Yönelimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9(0): 3- 13.
- Gözlügül, S. V. (2013). “Uluslararası Hukuk Boyutuyla Hukukun Üstünlüğü”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 17(1-2): 1423-1453.
- Güler, B. A. (2003). “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”. *Praksis*, 0(9): 93-116.
- Güler, B. A. (2005). “Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine”. Yeni Yönetim Anlayışında Kökler, Okuma Notu, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dinsel.pdf>. (erişim tarihi: 07.02.2016).
- Güler, B. A. (2012). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”. B. Aykaç, Ş. Durgun, H, Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, Ankara, s. 557-575.
- Güler, B. A. (2013). *Türkiye’nin Yönetimi- Yapı*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Günel, V. A. (2010). “Türkiye’ de Merkezi Yönetim- Belediye İlişkileri (1999-2006 Arası Siyasal, Yönetimsel, Ekonomik İlişkiler)”. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Gündoğan, E. (2007). *Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gündüz, A. Y. ve Kaya, M. (2014). “Küresel Dünyada Sivil Toplum Kuruluşlarının Ekonomik Kalkınma Rollerini Üzerine Bir Değerlendirme”. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6(10): 130- 169.
- Güzelsarı, S. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”. *Ankara Üniversitesi SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.66, Mart.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2004). “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1): 45-62.
- Hatipoğlu, A. (2005). “Yasama Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi ve Rolü”. *II. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı*, 15- 16 Ekim 2005, Çanakkale, s.111-121.
- Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler*. Adres Yayınları, Ankara.
- Huges, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. St. Martin’s Press, London.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

- Karasu, K. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi Yayını*, Ankara, s. 225-242
- Kaypak, Ş. (2013). “Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1): 183- 199.
- Keane, J. (1993). “Despotizm ve Demokrasi, Sivil Toplum ile Devlet Arasındaki Ayrımın Kökenleri ve Gelişimi 1750-1850”. J. Keane (Ed.). *Sivil Toplum ve Devlet: Avrupa’ da Yeni Yaklaşımlar*. Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s. 47-90.
- Keane, J. (1994). “*Demokrasi ve Sivil Toplum: Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine*”. (Çev. N. Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Kent Konseyi Yönetmeliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm>. (erişim tarihi: 15.02.2017).
- Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090606-9.htm>, (erişim tarihi: 15.02.2017).
- Keyman, F. (2006). *Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha*. STGM Yayınları, Ankara.
- Koçak, S. Y. (2010). “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”. *Selçuk Üniversitesi SBÜ Dergisi*, (23): 115-125.
- Köse, Ö. (2003). “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”. *Sayıştay Dergisi*, (49): 3-46.
- Krahmann, E. (2003). “National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?”. *Global Governance*, 9(3): 323-346.
- Mardin, Ş. (1989). “Sivil Toplum”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.7, İletişim Yayınları, İstanbul, s.1918-1922.
- McClawley, P. (2005). “Governance in Indonesia: Some Comments”. Asian Development Bank Institute, Discussion Paper No: 38, Tokyo.
- Muukkonen, M. (2000). Civil Society, Presentation to the Civil Society Working Group in Annual meeting of Finnish sociologists.  
[http://marttimuukkonen.pp.fi/research.htm#CIVIL SOCIETY RESEARCH](http://marttimuukkonen.pp.fi/research.htm#CIVIL_SOCIETY_RESEARCH), (erişim tarihi: 29.10.2016).
- Ökmen, M. ve Görmez, K. (2009). “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”. *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*. K. Görmez ve M. Ökmen (Ed.). Beta Yayını, İstanbul, s.109-128.

- Ömürgönülşen, U. (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği". M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi 1: Konular, Kuramlar, Kavramlar*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-35.
- Öner, Ş. (2000). *Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep, Kahramanmaraş, Bingöl Örneği)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Özer, M. A. (2013). "Weber'in Bürokrasisi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılanma Arayışları". *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 2(4): 43-57.
- Özer, Y. E. (2008). "Küresel Rekabet- Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye". *Review of Social, Economic and Business Studies*, 9-10(0): 389-408.
- Özkazanç, A. (2014). "Devletin Örgütlenmesi". Y. Taşkın (Ed.). *Siyaset- Kavramlar, Kurumlar, Süreçler*. İletişim Yayınları, İstanbul, s. 139- 170.
- Özkiraz, A. ve Arslanel, M. N. (2015). "Türkiye'de 1945- 1960 Döneminde Sivil Toplum Örgütlerinin Varlığı Meselesi". *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 10(1): 100-120.
- Öztekin, A. (2010). *Yönetim Bilimi*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, N. K. (2002). "Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilikle Mücadele: Farklı Bir Bakış". *Amme İdaresi Dergisi*, 35(4): 43-55.
- Palabıyık, H. (2004). "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar". *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1):63-85.
- Rousseau, J. J. (2008). *"Toplum Sözleşmesi ya da Siyaset Hukuku İlkeleri"*. Say Yayınları, İstanbul.
- Saklı, A. R. (2011). "Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2): 97-120.
- Saklı, A. R. (2013). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü". *Ege Akademik Bakış*, 13(3): 285-294.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Sargut, A. S. (1997). "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, Ankara, s. 263-278.
- Sarıbay, A. Y. (2004). "Türkiye' de Demokrasi ve Sivil Toplum". *Liberal Düşünce Dergisi*. (6): 32- 43.



- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2002). *Etkin Devlet- Kuramsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- Shah, A. ve Shah, S. (2006). “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”. A. Shah (Ed.). *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, s.1-46.
- Sobacı, M. Z. (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1): 219- 235.
- Soygüzel, H. (2012). “Kent Konseyleri Ulusal Raporu”. *Türkiye Kent Konseyleri Birliği, III. Türkiye Kent Konseyleri Buluşması*, 29-30 Mart 2012, Çanakkale. <http://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/raporlar/iii-turkiye-kent-konseyleri-bulusmasi-ulusal-raporu/>. (erişim tarihi: 04.03.2017).
- Sözen, S. ve Algan, B. (2009). *İyi Yönetişim*. İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Şahin, L. ve Öztürk, M. (2011). “Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye’deki Durumu”. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (54): 3-29.
- Şaylan, G. (2012). “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”. B, Aykaç, Ş, Durgun, H, Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, Ankara, s. 607-630.
- Şenyapar, F. G. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Değişen İşletme Yönetimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- T.C. 1982 Anayasası, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch> (erişim tarihi: 10.05.2016).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2009). *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, Devlet Denetleme Kurulu, Ankara.
- T.C. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, <http://www.yargitaycb.gov.tr/>, (erişim tarihi: 20.02.2017).
- Taşkın, Y. (2014). “Siyaset Nedir?”. Y. Taşkın (Ed.). *Siyaset- Kavramlar, Kurumlar, Süreçler*. İletişim Yayınları, İstanbul, s. 19-80.
- Tekeli, İ. (2012). Türkiye’nin Habitat II İstanbul Konferansı Hazırlıklarının Değerlendirilmesi ve Kamu Alanını Kullanma Ahlakı Üzerine”. İ. Tekeli (Ed.). *Türkiye İçin STK’lar ve*

- Katılımcı Demokrasi Yazıları, İlhan Tekeli Toplu Eserler-22*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, s. 94-103.
- Tekeli, İ. (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. Tesev Yayınları, İstanbul.
- Tumay, M. ve Okatan, F. (2015). “Alexis de Tocqueville’ e Göre Sivil Toplum”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19 (3): 321-339.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007). “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1): 65-83.
- Türkiye Kent Konseyleri Birliği. (2016). *Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri Çalıştayı Sonuç Raporları*. 27-28 Ekim 2016, Zeytinburnu Kültür ve Sanat Merkezi, <http://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/raporlar/yerel-yonetisim-ve-kent-konseyleri-calistayi-sonuc-raporu/>, (erişim tarihi: 04.03.2017).
- TÜSEV. (2011). *Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası, Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II*. TÜSEV Yayınları, İstanbul.
- UCLG- MEWA. (2015). *Kent Konseyleri*. UCLG- MEWA, İstanbul.
- Uğur, A. (1997). “Yeni Demokrasinin Yeni Aktörleri: STK’ lar”. T. Ulaş (Ed.). *Merhaba Sivil Toplum*. Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, s.69- 78.
- Üstüner, Y. (2012). “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, Ankara, s. 387-404.
- Vakıflar Genel Müdürlüğü Vakıf İstatistikleri, <http://www.vgm.gov.tr/icerik.aspx?Id=192> (erişim tarihi: 18.02.2017).
- Wilson, W. (1961). “İdarenin İncelenmesi”. (Çev. N. Abadan), *Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları*, Siyasi İlimler Serisi: 1, Ankara, s. 53-73.
- Yıldırım, C. (2011). “Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980’den Sonraki Evrimi”. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(2): 1-23.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yıldırım, Y. (2007). *Şerif Mardin Düşüncesi Işığında Türk Modernleşmesi Açısından Sivil Toplum ve Osmanlı Kaynakları*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Yıldız, O. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Dünya Politikasında Artan Rolü: Uluslararası Kuruluşlar Açısından Bir Değerlendirme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

### **Mülakatlar**

- Aksoy, M. (26 Nisan 2017). Milliyetçi Hareket Partisi Antalya İl Başkanı Mustafa Aksoy ile mülakat. Antalya MHP İl Başkanlığı, Antalya.
- Antalya Kent Konseyi Çevre Çalışma Grubu temsilcisi ile yapılan mülakat. (1 Mayıs 2017). Akdeniz Üniversitesi Mühendislik Fakültesi, Antalya.
- Araz, R. (5 Nisan 2017). KESK Antalya İl Temsilciliği Yönetim Kurulu Üyesi Raşit Araz ile mülakat. Antalya Eğitim Sen Sendikası, Antalya.
- Büyükeşmeli, Ü. (10 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Ekonomi Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı Ümit Büyükeşmeli ile mülakat. Büyükeşmeli Sigorta Acenteliği, Antalya.
- Çiçek, A. (12 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı Ahmet Çiçek ile mülakat. Antalya İl Sağlık Müdürlüğü Ek Binası, Antalya.
- Demirkaya, D. (10 Mayıs 2017). Cumhuriyet Halk Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı Doğukan Demirkaya ile mülakat. Antalya CHP İl Başkanlığı, Antalya.
- Kandil, M. T. (31 Mart 2017). Hak-İş Antalya İl Temsilcisi Muhammed Talha Kandil ile mülakat. Antalya Hak-İş Temsilciliği, Antalya.
- Kurt, S. N. (5 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Başkanı Sema Nur KURT ile mülakat. Antalya Kent Konseyi, Antalya.
- Küçükerciyes, T. F. (3 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı Tevfik Fikret Küçükerciyes ile mülakat. Antalya Kent Konseyi, Antalya.
- Manavoğlu, E. (13 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı Ebru Manavoğlu ile mülakat. Antalya Kent Konseyi, Antalya.
- Mülayim, M. (11 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Eğitim Çalışma Grubu Başkanı Mehmet Mülayim ile mülakat. Ardiç Kitabevi, Antalya.
- Sakarya, Y. A. (12 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Kültür ve Sanat Grubu Başkanı Yavuz Ali Sakarya ile mülakat. Ardiç Kitabevi, Antalya.
- Sayar, Ş. (4 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Genel Sekreteri Şerafettin Sayar ile mülakat. Antalya Kent Konseyi, Antalya.
- Seçme, B. (7 Nisan 2017). Kamu-Sen Antalya İl Temsilcisi Bünyamin Seçme ile mülakat. Türk Eğitim Sendikası, Antalya.
- Şengün, R. (6 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı Recep Şengün ile mülakat. Kızılsaray Mahalle Muhtarlığı, Antalya.
- Topçu, M. (1 Mayıs 2017). Adalet ve Kalkınma Partisi Antalya İl Başkan Yardımcısı Mesut Topçu ile mülakat. Antalya AKP İl Başkanlığı, Antalya.

Yüksel, M. (12 Nisan 2017). Antalya Kent Konseyi Sürdürülebilir Tüketim ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu Başkanı Muammer Yüksel ile mülakat, Yüksel'in SMMM Ofisi, Antalya.

**EK 1- ANTALYA KENT KONSEYİ ÜYE SAYISI****ANTALYA KENT KONSEYİ KURUMSAL ÜYELİKLER**

<b>Kurumsal üyelikler</b>	<b>Sayı</b>
Antalya Valisi veya Temsilcisi	<b>1</b>
Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı veya temsilcisi	<b>1</b>
Merkez İlçe Belediye Başkanları veya temsilcileri	<b>5</b>
Kamu Kurum Kuruluşların tem.	<b>11</b>
Mahalle muhtarları	<b>77</b>
Üniversite Temsilcileri	<b>2</b>
Siyasi Partilerin temsilcileri	<b>5</b>
Meslek Odaları temsilcileri	<b>27</b>
Sendikaların temsilcileri	<b>10</b>
Vakıflar ve Derneklerin tem.	<b>77</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>216</b>
<b>Çalışma Grupları temsilcileri</b> ( <i>kurum, kuruluş, dernek tem.</i> )	<b>246</b>
<b>Çalışma grupları bireysel kat.</b>	<b>279</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>525</b>
<b>Meclislerin temsilci ve katılımcı sayıları</b> ( <i>kadın, gençlik, engelli, emekli</i> )	<b>241</b>

## EK 2- ANTALYA KENT KONSEYİ YÖNETMELİĞİ

Antalya Kent Konseyi Yönergesi 1 / 6

Antalya Kent Konseyi Yönergesi

Birinci Bölüm

Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar

Amaç

Madde 1 - Bu Yönerge; Antalya kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmak ve sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir kent yaratma amacı ile Antalya kenti sorunlarını ele almak, yerel yönetimlere ve karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlamak, kentin kalkınma/gelişim ve eylem planlarını hazırlamak, bu planların hayata geçirilmesini sağlamak, yerel demokrasinin gelişim ve yerleşimine katkıda bulunmak üzere hazırlanmıştır.

Kapsam

Madde 2 - Bu Yönerge; (Antalya Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde) Antalya Kent Konseyinin yönetim ilkelerini, organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esaslarını kapsar.

Dayanak

Madde 3 - Bu Yönerge; 3.7.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. Maddesi, 08.10.2006 tarihli resmi gazetelerde yayınlanan Kent Konseyi yönetmeliği ve bu yönetmeliğe dair 06.06.2009 tarihli değişikliklere dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 - Bu Yönergenin uygulanmasında;

- a) Belediye: Kent konseyi oluşumuna yardım ve destek sağlayan belediyeyi, (Antalya Büyükşehir Belediyesini)
- b) Kent konseyi: Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını, (Antalya Kent Konseyini)
- c) Meclisler ve çalışma gurupları: meclisler (kadın, gençlik, emekliler ve diğer) başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıları,

d) Yerel gündem 21 programı: Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21. yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28. Bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılı 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programını

e) Yönetişim: Saydamlık, hesap verilebilirlik, katılım çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını,

f) YG21: Yerel Gündem 21'i ifade eder.

## İkinci Bölüm

### Oluşumu, Görevleri ve Çalışma ilkeleri

#### Antalya Kent Konseyi Yönergesi 2 / 6

##### Kent konseyinin oluşumu

Madde 5 - (1) Kent Konseyi bu yönergenin, 8 inci maddesinde belirtilen üyelerden oluşur.

(2) Divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir.

(3) Divan kurulunun görev süresi, yürütme kurulu süresi kadardır. Kent konseyinin görevleri

##### Madde 6 - Kent konseyinin görevleri;

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışını benimsenmesini sağlamak,

b) Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak

c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,

d) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımıcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,

e) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,

f) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,

g) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,

h) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

i) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin, emeklilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,

j) Kent yönetiminde saydamlık, hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

k) Kent Konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

##### Çalışma ilkeleri

Madde 7 - Kent konseyi, aşağıdaki ilkeler temelinde çalışmalarını sürdürür.

- a) YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, etkin katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak,
- b) Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmek,
- c) Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak,
- ç) Kent konseyi, uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, kentin çıkarları gerçekçi bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak,
- d) Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak,
- e) Değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemektir.

### Üçüncü Bölüm

#### Kent Konseyi Üyeliği ve Organları

##### Kent konseyi üyeliği

Madde 8 - Kent konseyi; merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere aşağıda belirtilen kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur:

##### Antalya Kent Konseyi Yönergesi 3 / 6

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- b) Belediye başkanı veya temsilcisi (Büyükşehir Belediye Başkanı, İlçe Belediye Başkanları veya temsilcileri),
- c) Sayısı 10'u geçmemek üzere valilik tarafından belirlenen kamu kurum temsilcileri ve Büyükşehir kapsamında olan ilçe kaymakamları,
- d) Mücavir alan sınırları içerisindeki mahallelerden belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,
- e) İl teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- f) Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci,
- g) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,
- h) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisinin katılımından oluşur.

##### Organları

Madde 9 - Kent konseyi aşağıdaki organlardan oluşur:

- a) Genel Kurul
- b) Yürütme Kurulu
- c) Meclisler ve çalışma grupları



ç) Kent konseyi başkanı

Genel kurul

Madde 10 - (1) Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup 8 inci maddede sayılan üyelerden oluşur. Genel kurul, her yıl ocak ve eylül aylarında yapacağı iki toplantıdan az olmamak üzere, üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır.

(2) Genel Kurul başkanı, yürütme kurulunu ve iki yazman üye seçer.

(3) Genel Kurula kent konseyi başkanı başkanlık eder. Başkanın bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi toplantıya başkanlık eder,

(4) Genel Kurul; yürütme kurulunun, meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını, bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, çalışma yönergesi ile belirler.

(5) Genel Kurul; çalışma gruplarından ve meclislerden gelen önerileri görüşerek karara bağlar veya tekrar görüşülmek üzere çalışma gruplarına ve meclislere gönderebilir.

(6) Kent Konseyinin bütçesini görüşerek karara bağlar.

Yürütme kurulu

Madde 11 - (1) (Değişik bent: 30/09/2010 ve 16/11/2011 tarihli Genel Kurul toplantıları kararı)

Yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen sekiz kişi ile meclisler, çalışma grubu başkanları (veya başkanların katılmadıkları toplantılarda ilgili meclisler ve çalışma gruplarınca belirlenen vekilleri) ve genel sekreterden oluşur. Yürütme kuruluna kent konseyi başkanı, bulunmaması halinde yürütme kurulunun en yaşlı üyesi veya en yaşlı üyenin kabul etmemesi halinde yürütme kurulunun kendi içinden seçeceği üye başkanlık eder.

(2) Yürütme Kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler.

(3) Kent Konseyi bütçesini hazırlar ve genel kurula sunar.

(4) Çalışma grupları ve meclisler arasında eşgüdümü sağlar.

(5) (Ek bent: 30/09/2010 tarihli Genel Kurul toplantısı kararı) Yürütme Kurulu, zorunlu sebepler dolayısıyla Genel Kurul'un toplanamadığı hallerde, ivedi konularda karar alabilir.

Antalya Kent Konseyi Yönergesi 4 / 6

Kent konseyi başkanı

Madde 11/A - (1) Kent Konseyi genel kurul tarafından seçilir. Kent konseyi başkanının görev süresi, yürütme kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere ilk dönem için iki yıl, ikinci dönem için üç yıldır.

(2) Kent konseyi başkanının seçimi için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü tur yapılır. Üçüncü oylamada en çok oy alan aday, başkan seçilmiş olur.

(3) Genel Kurul da başkan ve yürütme kurulu üyelerinin seçimi genel kurul üyelerinin görüşleri alınarak açık oylama ve açık sayım yöntemi ile yapılır.

(4) Kent konseyi başkanının seçimi, kent konseyinin ilk toplantısının birinci birleşimde tamamlanır.

(5) Kent konseyi başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine yürütme kurulunun en yaşlı üyesi veya kendi içinden seçtiği üye vekâlet eder

(6) Kent Konseyini temsil eder.

#### Meclisler ve Çalışma Grupları

Madde 12 - (Değişik madde: 30/03/2012 tarihli Genel Kurul toplantısı kararı) (1) Kent konseyi, görev alanına giren konularda meclisler ve çalışma grupları oluşturabilir. Meclisler ve çalışma gruplarının yeniden oluşturulması yönerge değişikliği gerektirir, ancak Kent Konseyi Yürütme Kurulu geçici ortak çalışma komisyonları ve öneri üzerine alt çalışma grupları oluşturabilir.

a) Meclislerin ve çalışma gruplarının belirlenen görev alanları içinde, özgürce gündem belirleme ve çalışmaları esastır, ancak Antalya'nın öncelikli gündemi üzerinde yoğunlaşacak şekilde çalışma programlarını belirlemeleri gerekir.

b) Bu yönerge ile belirlenen meclisler ve çalışma grupları:

Emekliler Meclisi, Engelliler Meclisi, Gençlik Meclisi, Kadın Meclisi, Afetler ve Kriz Çalışma Grubu, Altyapı Çalışma Grubu, Çevre Çalışma Grubu, Eğitim Çalışma Grubu, Ekonomi Çalışma Grubu, Gençlik ve Spor Çalışma Grubu, İmar ve Planlama Çalışma Grubu, Kültür ve Sanat Çalışma Grubu, Sağlık Çalışma Grubu, Sürdürülebilir Tüketim ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu, Tarım Topraklarının Kullanımı ve Korunması Çalışma Grubu, (22.10.2015 tarihli Kent Konseyi Genel Kurul kararı ile çalışma grubunun adı Tarım Çalışma Grubu olarak değişmiştir.), Toplum Çalışma Grubu, Turizm Çalışma Grubu.

(2) Meclislerin ve çalışma gruplarının üyelik ve çalışma usul ve esasları Genel Kurulca belirlenir.

a) Kent Konseyinde meclisler ve çalışma grupları; kurum ve kuruluş temsilcileri ile kent içinde yaşayan her kesimden kişinin bireysel katılımını da öngören bir yapıdır. Birbirini izleyen üç toplantıya katılanlar meclis veya çalışma grubunun önerisi ile bilgi formunu doldurup Genel Sekreterliğe başvurarak bireysel katılımcı olabilirler. Üyeler ve bireysel katılımcılar en fazla iki meclis veya iki çalışma grubunda yer alabilirler ve bir defa meclis veya çalışma grubunu değiştirebilirler. Meclislerin ve çalışma gruplarının toplantılarına mazeretsiz olarak birbirini izleyen üç toplantıya katılmayan üyenin üyeliği düşer. Mazeretler sağlık sorunu veya yurt dışı görevlendirme bağlamında en fazla üç ay süre için kabul edilir. Mazeretin yazılı olarak Kent Konseyi Genel Sekreterliğine bildirilmesi gerekir. İstifa eden üye bir yıl süreyle tekrar üye olamaz, bir yıl sonra tekrar üye olmak istediğinde meclis veya çalışma grubunun kararı gerekir. Kurum ve kuruluş temsilcisi üyelerin devamsızlıkları halinde yeni bir temsilci belirlenmesi istenir. Milletvekilleri, belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, siyasi parti teşkilatlarında başkan ve yönetim kurulunda görevi olan kişiler, Kent Konseyi meclislerine ve çalışma gruplarına bu sıfatlarıyla ya da sivil toplum kuruluşu temsilcisi veya bireysel katılımcı adı altında üye olamazlar, meclislerin ve çalışma gruplarının başkanlık divanında görev alamazlar, ancak her yurttaş gibi çalışmalara katılabilirler, görüş bildirebilirler.

b) Meclisler ve çalışma grupları kendi aralarından seçecekleri bir başkan, bir başkan vekili ve bir veya iki sekreterden oluşan başkanlık divanı tarafından yönetilir. Meclisler ve çalışma gruplarının başkanlık

divanı, Kent Konseyi Yürütme Kurulunun seçileceği her genel kurul toplantısı tarihinden önce seçilir. Meclisler ve çalışma gruplarının başkanları (veya başkanların katılmadıkları toplantılarda ilgili meclisler ve çalışma gruplarınınca belirlenen vekilleri), aynı zamanda Kent Konseyi Genel Kurul ve Yürütme Kurulu üyesi olarak görev yaparlar. Meclisler ve çalışma grupları, Kent Konseyinde veya Kent Konseyi Başkanı tarafından belirlenen başka bir yerde bir yılda en az 4 (dört) toplantı yapmak zorundadır. Meclisler ve çalışma grupları, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olağan olarak toplanır, Kent Konseyi Başkanı tarafından doğrudan veya üye tam sayısının üçte birinin teklifi üzerine olağanüstü toplantıya çağırılabilir, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Toplantı gündemiyle ilgili tarafların bir araya getirilmeleri sağlanır. Bir toplantıda sonuçlanmayan konular daha sonraki toplantılarda tekrar gündeme alınabilir. Kent Konseyi Yürütme Kurulunca oluşturulan geçici ortak çalışma komisyonları ve alt çalışma grupları da aynı şekilde kendi aralarından seçecekleri başkanlık divanı tarafından yönetilir.

(3) Meclislerde ve çalışma gruplarında oluşturulan görüşler, Kent Konseyi Yürütme Kurulu ve Genel Kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili Belediye Meclislerine sunulur. Meclisler ve çalışma gruplarının Kent Konseyi adına yapacakları çalışmalar, basın açıklamaları, etkinlikler ve ziyaretler Kent Konseyi Yürütme Kurulunda kabul edildikten sonra yapılır.

#### Dördüncü Bölüm

#### Çeşitli ve Son Hükümler

##### Toplantı ve görüşme usulü

Madde 13 - (1) Kent konseyi organları, çalışma yönergelerinde belirlenen yer ve zamanlarda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olağan olarak toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

(2) Genel kurul, yürütme kurulu başkanı tarafından doğrudan veya 8 inci maddede öngörülen katılımcı sayısının üçte birinin teklifi üzerine olağan üstü toplantıya çağırılabilir.

##### Görüşlerin ilanı

Madde 14 - (1) Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, Belediye Meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra Belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur.

##### Genel Sekreterlik

Madde 14/A - (1) Kent konseyi genel sekreteri, belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulu tarafından seçilir.

(2) Kent konseyi genel sekreteri, 6 ncı maddede belirtilen görevlerin yerine getirilmesini koordine eder. Meclisler, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma uyumunu ve koordinasyonu sağlar.

(3) Genel sekreter, kent konseyi başkanına ve yürütme kuruluna karşı sorumludur

##### Sekreteryaya hizmetleri

Madde 15 - (1) Kent konseyinin sekreteryaya hizmetleri, ilgili belediye tarafından önerilecek ve yürütme kurulu tarafından kabul edilecek görevliler tarafından yerine getirilir.

(2) Sekreteryaya hizmetlerini yürüten personel, bu çalışmalarında genel sekretere karşı sorumludur.

Yönerge çıkarma

Madde 16 - (Değişik madde: 30/03/2012 tarihli Genel Kurul toplantısı kararı) (1) Kent Konseyi Genel Kurulu Kent Konseyi Yönetmeliğine aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergeleri çıkarabilir.

Antalya Kent Konseyi Yönergesi 6 / 6

Kent Konseyinin Mali Yapısı

Madde 16/A - (Ek madde: 30/03/2012 tarihli Genel Kurul toplantısı kararı) (1) Belediyeler Kent Konseyine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle aynı ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar.

Yürürlük

Madde 17 - (1) Bu yönerge 04 Ağustos 2009 tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 18 - (1) Bu Yönerge hükümleri yürütme kurulu ve genel sekreter tarafından yürütülür.

Geçici Madde: Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer.

### EK 3- ANTALYA KENT KONSEYİ' NİN ÇALIŞMA GRUPLARINA GÖRE KONU DAĞILIMI

Çalışma Grubu ve Meclisler	Çalışma Konuları
Afetler ve Kriz	Doğal Afetler, Sivil Savunma, Yangın, Orman Yangınları, vb.
Altyapı	Jeolojik Yapı, Endüstrileşme, Yol-Su-Kanalizasyon-Elektrik-Haberleşme, Ulaşım Alt Yapısı, Özürlüler için Hareket Kolaylığı, vb
Çevre	Fiziksel Çevre, Körfezleştirme ve Kırsal Çevre İlişkisi, Kent Gelişimi ve Çevre, Kaynak Kullanımı, Kentsel Çevre Yönetim Sistemi, Çevre Mevzuatı, Su Kirliliği, Hava Kirliliği, Toprak Kirliliği, Kentsel Atıklar, Gürültü, Su Kaynakları, Canlı Türleri, Atmosferin Korunması, Ormansızlaşma ile Mücadele, Dağların Sürdürülebilir Yönetimi, Sürdürülebilir Tarım ve Kalkınma, Biyolojik Çeşitliliğin Korunması, Okyanusların Korunması ve Yönetimi, Tatlı Suların Korunması ve Yönetimi, Zehirli Kimyasalların Güvenli Kullanımı ve Atıkların Yönetimi, vb.
Eğitim	Okul Eğitimi, Çevre Eğitimi, Kamuoyunun Aydınlatılması, vb
Ekonomi	Toprak Kullanımı ve Verimli Araziyi Koruma, Kaynak Kullanımı, İşgücü ve Sektörel Dağılım, Ekonomik Yapı, Enerji Tüketimi ve Alternatif Kaynaklar, Kentsel Toplum Beslenmesi, Kaynak Paylaşımı, Yoksullukla Mücadele, Tüketim Alışkanlıklarını Değiştirme, Sürdürülebilir Kalkınma için Karar Verme, İşçiler ve Sendikalar, İş ve Sanayi, Bilim Adamları, Tarımsal Ekonomi, Sürdürülebilir Kalkınma Finansmanı, Teknoloji Transferi, Sürdürülebilir Kalkınma için Bilim, Sürdürülebilir Kalkınma için Kapasite Geliştirme, vb.
Gençlik ve Spor	Kentsel Spor Alanları, Yaş Gruplarına Göre Sportif Aktiviteler, Kitle Sporları, Spor Eğitimi, vb.
İmar ve Planlama	Kentsel Estetik Görüntü, Coğrafi Bilgi Sistemleri, Yeşil Alanlar, Ruhsatsız Yapılaşma, Kent Hizmetleri Finansal Boyutu, Kent Toprağında Mülkiyet, Planlama ve Uygulamada Katılım ve Denetim, Ulaşım ve Otopark, Yapı Güvenliği ve Denetim, Toplu Konut Uygulamaları, Bina Sağlığı, Göçün Nedenleri ve Kaynağı, Göçenlerin Şehir İçinde Dağılımı, Sürdürülebilir İnsan Yerleşimi, Sürdürülebilir Arazi Yönetimi, İmar Planı ve Uygulamada Adil Dağılım vb.
Kültür ve Sanat	Kültürel ve Doğal Varlıkların Korunması, Kent Kültürü ve Kentçilik Bilimi, Kent Kimliği, Kültürel Aktivitelerin Çeşitliliği ve Kentte Yaygınlaştırılması, vb.
Sağlık	Toplum Sağlığı, İnsan Sağlığını Koruma ve Geliştirme, Diğer Canlıların Sağlığı, Ana-Çocuk Sağlığı, Sağlık Eğitimi, Kent Yaşamının Getirdiği Stresler, Sağlık Tesisleri, Yüksek Gerilim ve Elektromanyetik Dalgaların Günlük Yaşama Etkisi, vb.
Sürdürülebilir Tüketim ve Tüketici Hakları	Tüketici Eğitimi, Tüketim Mevzuatı, Kapıdan Satışlar, Pazar Yerleri, Dayanıklı Tüketim Malları, Yanıltıcı Reklamlar, Rekabet Kurumu, Kamu-Tekel Malları, vb.
Tarım	Sürdürülebilir Arazi Yönetimi, Tarımsal Arazi Planlaması, Coğrafi Bilgi Sistemleri (uzaktan algılama sistemi), Tarımda Üretim Teknikleri, Nitelikli Tohum Üretimi, vb.
Toplum	Kentte suç ve Kent suçu, Engelliler, Yaşlılar, Çocuklar ve Kent, Uluslararası İşbirliği, Nüfus ve Sürdürülebilirlik, Önemli Grupların Rolünü Güçlendirme Konusuna giriş, Sürdürülebilir Kalkınmada Kadın, Sürdürülebilir Kalkınmada Çocuk ve Gençlik, Yerel Halkın Rolünü Güçlendirme, Gönüllü Kuruluşlarla İşbirliği, Yerel Yönetimler, Göçün Demokratik Yapısı, Siyasetin Kentte Etkileri, Toplumsal İnanç Boyutu, vb.
Turizm	Turizmin Çevreye Etkisi, Turizm Eğitimi, Turizm Ekonomisi, Sürdürülebilir Turizm, Turizm ve Kentleşme, vb.

## **EK 4- ANTALYA KENT KONSEYİ ÇALIŞMA GRUPLARININ BAZI PLAN, PROJE VE ÇALIŞMA RAPORLARI**

Antalya Sel ve Taşkın Raporu

Öğretmen- Öğrenci- Veli İlişkileri ve Okulların Belediyelerden Beklentileri

Sera Bitkisel Atıkları, Zirai İlaç, Gübre ve Diğer Kimyasal Madde Ambalajları Sorunu ve Çözüm Önerileri

Geleneksel 7' den 77'ye Bisiklet Turları

Semt Spor Sahaları Öneri Raporları

Bisiklet Yolları Öneri Raporları

Uyuşturucu ve Madde Bağımlılığı Sorunu, Konuyla İlgili Rehabilitasyon ve Tedavi Merkezleri Çalışması

Çocuk İzleme Merkezi (ÇİM)

Dur Dağları Taşocağı Konusunda Öneriler

Katı Atıkların Kazanılması ve Değerlendirilmesi

Konyaaltı Kıyılarını Durumu ve Alınması Gereken Tedbirler

Engellilerin Çalışma Hayatındaki Sorunları ve Çözüm Önerileri

Engelliler İçin Antalya Kent Ulaşım Sorun ve Önerileri

Engelliler Rehabilitasyon Merkezi Kuruluş Raporu

Kesik Minarenin Açık Hava Müzesine Dönüştürülmesi

Türk İslam Eserleri Müzesi Öneri Raporu

Karacaören Barajından Kentimize Alınacak İçme Suyu Hakkında Görüş ve Öneriler

Kent Fuarı Öneri Raporu

Yaş Sebze ve Meyvelerde Zirai İlaç Kalıntısı Sorunları ve Çözüm Önerileri

E-Vize Raporu

Yaz Futbol Merkezi Çalışmaları ve Değerlendirme

Sentetik Çim Hokeyi Sahalarının Yapılması

Expo 2016 Çocuk Temasının Ele Alınması Öneri Raporu

Kentin Görsel Kirlilik Raporu

Hafriyat ve İnşaat Atıkları Raporu

Çocuklara Engel Yok Projesi

Çocuk Eğitim ve Kültür Merkezi Projesi Öneri Raporu

Mantolama Görüş ve Öneri Raporu

Bitkisel Üretimde Kullanılan Kimyasalların Atıkları ile Bitkisel Atıkların Çevresel Etkileri ve Çözüm Önerileri

Kent Bilgi Sistemi

Antalya'da Kendi İmkânlarıyla Sanat Faaliyetlerini Sürdürenler ve Kültür Sanat Merkezleri Önerisi

Afet Eğitim ve Kongre Merkezi Önerisi

**EK 5- MÜLAKAT YAPILAN KENT KONSEYİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI  
TEMSİLCİLERİ**

Görüşme Yapılan Kurum/ Kuruluş	Görüşülen Kişinin Konumu	Görüşme Tarihi	Görüşme Saati
Kent Konseyi	Kent Konseyi Başkanı	05.04.2017	10: 00
	Kent Konseyi Genel Sekreteri	04.04.2017	11: 30
	Afetler ve Kriz Çalışma Grubu Başkanı	12.04.2017	10: 00
	Altyapı Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı	03.05.2017	10: 30
	Eğitim Çalışma Grubu Başkanı	11.04.2017	12: 45
	Çevre Çalışma Grubu Temsilcisi	05.05.2017	14: 00
	Ekonomi Çalışma Grubu Başkan Yardımcısı	10.04.2017	17: 30
	Gençlik ve Spor Çalışma Grubu Başkanı	06.04.2017	15: 00
	İmar ve Planlama Çalışma Grubu Başkanı	13.04.2017	10: 45
	Kültür ve Sanat Çalışma Grubu Başkanı	11.04.2017	13: 30
	Sürdürülebilir Tüketim ve Tüketici Hakları Çalışma Grubu Başkanı	12.04.2017	13: 30
Antalya Hak-İş	Şube Başkanı	31.03.2017	12: 30
KESK	Temsilci	05.04.2017	13. 30
Türk Eğitim Sen	Şube Başkan	07.04.2017	17: 00
Milliyetçi Hareket Partisi	İl Başkanı	26.04.2017	14: 30
Adalet ve Kalkınma Partisi	STK ve Halkla İlişkiler Başkan Yardımcısı	01.05.2017	18: 30
Cumhuriyet Halk Partisi	İl Başkan Yardımcısı	10.05.2017	09: 30

**ÖZGEÇMİŞ**

**Adı ve Soyadı** : Ayşegül GÜLER

**Eğitim Durumu**

**Mezun Olduğu Lise** : Söke Hilmi Fırat Anadolu Lisesi, Söke/Aydın, 2010

**Lisans Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, 2014

**Yüksek**

**Lisans Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya, 2017

**Tez Konusu** : Yerel Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetime Katılmadaki Etkinliği: Antalya Kent Konseyi Örneği

**Yabancı Dil** : İngilizce

**E-Posta** : aysegulguler9@gmail.com