



## DEVLETTEN YEREL YÖNETİME DEĞİŞİM SÜRECİNDE SİVİL TOPLUMUN YENİ YÜZÜ

Şafak KAYPAK\*

### Özet

Bu çalışma, “sivil toplum” kavramının devletten yerel yönetime değişim sürecindeki konumunu saptamayı ve toplumdaki yeni yüzünün örgütlenme araçları olan sivil toplum kuruluşları (STK’lar) açısından bir değerlendirmesini yapmayı amaçlamaktadır. Günümüzde sivil toplum, dünya ve ülkemiz genelinde adlarından sıkça söz ettirmekte ve siyasetten ekonomiye; toplumsal yaşamdan dayanışmaya kadar birçok faaliyet alanında temel aktörlerden biri olmuş bulunmaktadır. Tarihsel geçmişi eskiye uzanan sivil toplum kavramı, dünyada yaşanan toplumsal gelişmelere paralel olarak değişim ve gelişim göstermiş ve bugün toplum hayatını her yönüyle etkileyen STK’lar olarak karşımıza çıkmıştır. Bu bağlamda, çalışmada, sivil toplum anlayışının tarihsel dönüşümleri paralelinde STK’ların sosyo-ekonomik ve kültürel rolleri incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** *Sivil Toplum, Devlet, Yerel Yönetim ve Sivil Toplum Kuruluşları.*

## THE NEW FACE OF CIVIL SOCIETY IN CHANGING PROCESS TO LOCAL GOVERNMENT FROM STATE

### Abstract

This study, aims to detect the position of “civil society” concept at process of change from state to local government and to make an assessment of civil society organizations (CSOs) of the new face of society with their organization tools. Today, names of civil society are frequently mentioned in our country and the entire world and have become one of the basic actors in many activity fields; from politics, to economy and from social life to solidarity. The concept of civil society, of which historical background is very old, has shown change and improvement with developments in the social life of world and transformed into CSOs which affects every aspect of social life today. In this context, the study, the socio-economic and cultural roles of CSOs are examined with the historical transformations of the concept of civil society.

**Keywords:** *Civil Society, Government, Local Government and Civil Society Organizations.*

---

\*Yrd.Doç.Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [skaypak@gmail.com](mailto:skaypak@gmail.com)

## Giriş

Sivil toplum kavramı, son dönemlerde gündelik konuşmalarda, söylemlerde ve medya organlarında sıkça rastladığımız bir kavram haline gelmiştir. Sivil toplum ve devlet ayrımının yeniden popülerlik kazanması ve bu konuda ilginin yeniden canlanması, dünyada ve ülkemizde birbiriyle örtüşen çeşitli etkenlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sivil toplum kavramı Batı’da gelişmiş bir kavramdır. Kavramın bugünkü modern dünyada kazandığı anlam itibariyle kullanımının Batı’da 12. yüzyıl ile 19. yüzyıl arasında yaşanan değişim ve dönüşümlerin sonucu olduğu söylenebilir. Batı düşünce tarihi içerisinde, bu zaman diliminde sivil toplumun çeşitli anlamlar kazandığı görülmektedir. Bu anlamlar, toplumu birarada tutan kurumlar ve bunları temellendiren anlayışlardan türetilmiştir. Sivil toplum, önce devletle aynı anlamda, sonra ikili olarak, karşı anlamda, daha sonra ise yardımcılık pozisyonunda yan yana görülmüştür.

Yerel yönetimler bakış açısından ise; sivil toplumun, yerel yönetim-sivil toplum ayrımında, bu ayrımı azaltan bir aracı konumunda olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler, bir yönüyle “sivil toplum” kuruluşlarına benzerken, diğer yönüyle de, devlet aygıtı içinde yönetimin bir parçasını oluşturmaktadırlar. Siyasal toplum (devlet)-sivil toplum, merkezi yönetim-yerel yönetim ikiliğinde, birincilerin merkezi; ikincilerin çevreyi oluşturduğu düşünülmektedir. Sivil toplum, siyasal toplum karşısında çevreyi oluşturduğundan; yerel yönetimler de coğrafi anlamda yerel bir örgüt ve aynı zamanda sivil toplum örgütü olarak görüldüğünden, merkeze göre “çevre” olarak değerlendirilmektedirler. Toplumsal yaşam sivilleşmeyle çevrelenmektedir. Sivil toplum, toplumun sivilleşmesinin bir ürünüdür. Toplum sivilleştikçe; bireysel ve toplumsal gönüllülük ve katılımcı yaşam biçimi, politik toplum yanında bir denge unsuru olarak sivil toplum gelişmektedir. Devletin aynı zamanda toplumun kendisi olduğunu düşünen klasik sivil toplum anlayışı değişmekte ve yerini modern anlayışlara bırakmaktadır.

Klasik sivil toplum anlayışının değişmesi ve kavramın modernleşmesine birçok etkenin katkısı bulunmaktadır. Piyasa rekabetinin mal üretiminde değişime etkisinin ve insan gelişiminin öneminin fark edilmesi, klasik sivil toplum kavramının modernleşmesinde asli bir unsur olduğu gibi; devlet despotizmi korkusu da, modern devlet hakkında yeni düşünce yollarının aranmasını teşvik etmiş ve onun iktidarını sınırlayacak yeni bir sivil toplum anlayışına yol açmıştır. Günümüzde, sivil toplum, ideolojik çerçeveden çıkarak, demokrasi, katılımcılık, yurttaşlık bilinci, hemşehrilik, aktif vatandaşlık, insan hakları, çoğulculuk ya da çok kültürlülük, hoşgörü, empati, şeffaflık, kamusalılık, kamuoyu, yasallık, özerklik, güven, gönüllülük, yardımseverlik, ait olma (aidiyet), etik, hesap verebilme, kamu yararı kapsamında serbest örgütlenebilme, sosyalleşme, hizmet odaklılık, küresel normlu olabilme, müzakereci demokrasi gibi olguları kapsayan, içeriği zengin bir kavram haline gelmiştir. Sivilleştirmeden, yani bireysel ve

kurumsal ilişkilerde karşılıklı var oluşa dayanan katılımcı ve paylaşımcı yaşam kalıplarını hayata geçirmeden sivil toplumu inşa etmek olası görünmemektedir.

Bu çalışmada, sivil toplum-devlet ilişkisini ve yerel yönetimlerin bu çerçevede konumunu belirlemek ve sivil toplumun yereldeki yeni yüzünü incelemek amaçlanmaktadır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, sivil toplum kavramının tarihsel arka planı, sivil toplum ve devlet arasındaki gelişim düzleminde, bu konudaki yaklaşımlara değinerek incelenmekte ve yerel yönetimler açısından bu gelişimin nasıl olduğu belirlenmektedir. İkinci bölümde, sivil toplum anlayışındaki değişimler, yereldeki yeni yüzü STK'lar aracılığıyla irdelenmektedir. Üçüncü bölüm, sonuç ve değerlendirmeyi içermektedir.

## **SİVİL TOPLUMUN DEĞİŞİM SÜRECİNİN TARİHSEL ARKA PLANI**

### **Sivil Toplumun Devlete Karşı Durumu**

“Sivil” sözcüğü halk arasında kullanılış şekliyle; halktan olan, asker ve memur olmayan, herhangi bir askeri veya resmi görevi bulunmayan kişi anlamına gelmektedir. “Sivilleşmek”, resmi veya askeri niteliklerin azaltılmasını, sivil hale gelmeyi anlatır. Sivil sözcüğünün etimolojik kökenine baktığımızda, kent kavramı karşımıza çıkar; sivil, kent ve uygarlık sözcüklerinin aynı kökten gelmiş oldukları gerçeği ile karşılaşırız. Sivil, kent hayatının beraberinde getirdiği hakları ve yükümlülükleri kapsamakta ve kent sözcüğü ile yakından ilintili bulunmaktadır. Sivil ve sivilleşme sözcüklerinin ortak kökeni olan Latince “civilis” sözcüğü yurttaşın hayatına ve haklarına ilişkin bütünü anlatmaktaydı. Latince’de “civitas” denilen kent sözcüğünden “civilized” denilen kentli ve “civilization” denilen uygarlık sözcüğü türemiştir (Mardin, 1994:12; Keleş, 1995:10). Buradan yola çıkarak sivil toplum, bir anlamda kent toplumunu anlatmaktadır denebilir.

Siyaset bilimine ait bir kavram olan sivil toplum, kökeni itibariyle Batılı bir kavramdır. Sivil toplum çerçevesindeki tartışmaların tarihini eski Yunan’a kadar götürmek mümkündür. “Sivil Toplum” kavramı ilk kez Aristoteles’te karşımıza çıkar. Aristoteles’in insanlar için en uygun yönetim biçimi olarak gördüğü “politike koinonia” yasalarla belirlenmiş kurallar sistemi içinde özgür ve eşit yurttaşların siyasal toplumu yani “police”dir. Bu kavram daha sonra, Latince’ye “Societas Civilis” olarak aktarılmıştır. Bu açıdan sivil toplum devletle aynı anlamda kullanılmış ve buna karşı da çıkılmamıştır. Toplum ve toplumun siyasal yaşama yansıyan şekli siyasal toplum (devlet) olarak görülmüştür. Tarihsel gelişim süreci boyunca kavram, birçok düşünür tarafından farklı dönemlerde farklı şekillerde tanımlanmıştır. Ancak, 18. yüzyıl ortalarına kadar tüm Avrupalı siyasal düşünürler, sivil toplum terimini, kendi yasalarının nüfuzu altına sokan, böylece barışçı düzeni ve iyi yönetimi sağlama bağlayan bir siyasal birliktelik tipi anlamında kullanmışlar, siyasal toplumla aynı görmüşlerdir (Keane, 1993: 47-48).

Feodal Batı toplumları, 12. yüzyıldan itibaren kent hayatının, yani ticaretin ve özellikle tarım aletleri üreten el sanatlarının canlanmasına sahne olmuştur

(Mardin, 1994:14). Kentliler, soylular sınıfının kent yaşamına müdahale etmemesi, kentlerin kendi savunma birliklerini örgütleyebilmeleri, hukuk kurallarının kent duvarları içinde kentin tayin ettiği şekilde işleyebilmesi ve kendi mahkemelerini kurabilmeleri gibi haklar istemiş ve zaman içerisinde bunları elde etmişlerdir. Bu aşamada ortaya çıkan kent özgürlükleri, Batı tarihsel gelişiminin en önemli özelliklerinden birini oluşturur. Batı toplumlarında burjuvazi, kent hayatına tanınan bu hak ve özgürlükler temelinde oluşup gelişmiş; süreç içerisinde burjuvazinin güçlenmesi sonucu toplumsal sınıfların ortaya çıkması, sivil toplum düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. 1789 Fransız Devrimi ile İnsan Hakları Bildirisi'nin yayınlanması ise, bu gelişimi hızlandırmıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte, çağdaş anlamda toplumsal sınıfların oluşması ve bu oluşuma paralel olarak siyasal otoritenin paylaşımı ya da ele geçirilmesi mücadelesi olaya farklı bir boyut kazandırmıştır. David Hume, “özgürlük sivil toplumun mükemmelleşmesidir, ama yine de otoriteyi tam da bu toplumun var olabilmesinin esası olarak anlamak gerekmektedir” derken aslında bu durumun da bir açıklamasını yapıyordu (Keane, 1993:47-48). Bu tema, 18. yüzyıl ortalarına kadar ki sivil toplum ve devlet ayrıntısının bir çerçevesi olduğu gibi, diğer yönüyle de tam açık olmasa da, devleti üst yapısal bir konuma getirmektedir. Ancak, bu konum sivil toplum karşısında değil de, onu koruyan niteliktedir. 18. yüzyıl ortalarına kadar Avrupa geleneğinde devletle aynı anlamda kullanılan sivil toplum kavramı, 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar da bir belirsizleşme içinde terminolojik bir çalkantı geçirerek çok anlamlı bir hale, yoğun bir tartışma ve çatışma nesnesine dönüşmüş, ancak kilit kavram olma özelliğini korumuştur (Mardin, 1994:13-14). Bu kavramın ayırt edici özelliği devlet ya da siyasal toplumdan ayrı ve ona karşıt bir sivil toplumu tanımlamıyor olmasıdır. Sivil olanla siyasal olanın ayrımının henüz olmadığı bu anlayışta sivil toplum, devlet ve siyasal toplumla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Odabaşı, 2008:139). Toplum sözleşme teorisyenleri (Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, John Locke) sivil toplumu devletle eş anlamlı kullanmışlardır. Rousseau, toplumsal sözleşmenin yapılmasını, siyasal toplumun kurulmasının gerekliliği ile açıklamıştır (Savran, 1987a:42).

Geleneksel olarak birbirlerine bağlanmış olan sivil toplum ve devlet, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra farklı varlıklar olarak görülmüştür (Mardin, 1990). Devlet ve sivil toplum ayrımının Anglo-Amerikan dünyasında türediği ifade edilmektedir (Keane, 1993:49-50). Devlet-sivil toplum ayrımının, özellikle 1750'den sonra İngiltere, Fransa ve Alman devletlerindeki kökenleri ve gelişimi hakkında muhtemel bir genelleme yapılarak, sivil toplum kavramının zaman ve mekân bakımından birbiriyle kesişen evreleri tespit edilmiştir (Keane, 1993:53): *Bunlardan ilki*, geleneksel sivil toplum bütünlüğünün bozulması, kavrama yeni anlamlar yüklenerek eski anlamının kırılma noktasına gelmesidir. *İkinci evrede*, yaygınlık kazanmayan bir nitelikte, devlete karşı sivil toplum teması işlenmiştir. *Üçüncü evrede*, devlet-sivil toplum ayrımındaki “devlet karşıtı” düşünce zayıflamıştır. Ayrım yine olmakla beraber, bu ayrımda devlet üst yapısal konuma getirilmiş; Jeremy Bentham, Paul Pfizer gibi bir kısım düşünürün işlediği “sivil

topluma karşı devlet” teması ile toplumun devletten ayrılması değil, devletin koruyuculuğuna ve düzenleyiciliğine dikkat çekilmek istenmiştir. Almanya’da *bürgerliche gesellschaft* (sivil toplum) hakkında düşünce üreten Manfred Riedel, sivil toplumun devletten ayrılmasını değil, onun hukuki, yönetsel ve siyasal denetimler yoluyla düzenlenmesi, sınırlandırılması ve devletle bütünleştirilmesini ima etmiştir. *Dördüncü evrede ise*, düzenleyici devlet iktidarının yeni biçimlerinin sivil toplumu boğacağından endişe edilerek; devletten bağımsız ve kendi kendini örgütleyebilen bir sivil toplumu korumanın ve yenilemenin gereği üzerinde durulmuştur. Bu evrelerle birlikte, sivil toplumun niteliklerinin daha da belirginleşmesi, bu ikiliye yeni boyutlar kazandırmıştır (Keane, 1993:53-55).

Charles Montesquieu ve Niccolo Machiavelli gibi düşünürlerce ara yapılar, ara tabaka ya da kuruluşlar olarak algılanan sivil toplum, G. W. Friedrich Hegel’e göre; merkezi devletten ayrı hareket edebilen, mülkiyet haklarına dayalı ve özünü örgütlenme özgürlüğünün oluşturduğu bir kavramdır. Hegel’de doğal olan-siyasal olan ayrımının yerini, sivil toplum-devlet ikiliği almıştır. Sivil toplum, liberal devletin ilkelerine göre yapılan dışsal düzenlemelerle birlikte ekonomik ilişkiler alanıdır ve aynı zamanda hem burjuva toplumunu, hem de burjuva devletini içerir (Bobbio, 1993:100). Hegel, aileyi sivil toplumun temeline yerleştirmektedir (Hegel, 1991:181-182). Sivil toplum, ataerkil aile ile devlet, basit dünya ile evrensel dünya arasında “konumlanmış” ve tarihsel süreç içinde üretilmiş etik yaşam alanı biçiminde kavranmıştır. Bu alan, ekonomiyi, toplumsal sınıfları, meslek birliklerini (korporasyonlar) ve refah ile uygar hukukun yürütülmesinden sorumlu kurumları kapsar. Sivil toplum özel kişilerden, sınıflardan, gruplardan ve faaliyetleri uygar hukuk tarafından düzenlenen ve bu nitelikleri ile de siyasal devletin kendisine doğrudan bağlı olmayan kurumlardan oluşan bir mozaiktir (Hegel, 1991:339). Hegel, sivil toplumun hareket ettirici unsuru “kentli” sınıftır demektedir. Ancak bu sınıfı, kamu ruhuna sahip bir yurttaş olmaktan daha çok, diğer insanları kendine pek yaklaştırmamayı tercih eden, kendi çıkarının hizmetinde bir burjuva olarak niteler ki, böyle olunca modern sivil toplum, yaşamları, hukuki statüleri ve mutlulukları birbirine bağımlı hale gelmiş olan ve birbirleriyle ilişki içine giren bireylerin oluşturduğu karmaşık bir sistem haline gelmektedir (Hegel, 1986:115). O yüzden, sivil toplum, siyasal olarak düzenlenmedikçe “sivil” kalamaz. Devlet, sivil toplumdan yalnız kendisi için zorunlu olanı talep ederse ve kendisini bu zorunlu asgarinin garanti edilmesi ile sınırlarsa, o zaman devlet, bu sınırın ötesinde, sivil toplum içerisinde yaşayan birey ve grupların özgürlüğü için önemli bir alan bırakabilir ve bırakması gerekir. Ancak devlet, sivil toplumun çatışan unsurlarını içine alan, muhafaza eden ve bunlardan daha yüksek düzeyde bir ahlaki varlığı sentezleyen bir yapı olarak kavrandığından sivil toplumdaki adaletsizlikleri ve eşitsizlikleri gidermek ve halkın evrensel çıkarlarını korumak için müdahale edebilir (Keane, 1994:77-78; Çaha, 1994:54). Sivil toplum kavramının burjuva toplumuna özgürlüğüne ilişkin bir kavram olduğunu ilk Karl Marx dile getirmiştir. Hegel önceliği devlete veren ve devleti her şeyi kuşatan bir kurum olarak görmesine karşın; Marx sivil toplumu

siyasal hayatı belirleyen bir alan olarak tanımlamıştır. Devlet ise ona göre, sivil toplumdaki çatışmaları uzlaştıran bir kurum değil, sivil toplumun bir yansımasıdır. Yani sivil toplum neyse, devlet de odur. Sivil toplum devletin şahsında kaybolmaz aksine yeniden üretilir. Çünkü sivil toplum üretimin yapıldığı ve sınıfsal mücadelenin ortaya çıktığı alandır (Çaha, 1994:55). Marx'a göre, sivil toplum devletin maddi varlık koşulları, tüm tarihin gerçek kaynağı, ocağı ve sahnelenişidir (Bobbio, 1993:91-100; Yıldırım, 1990:11). Marx'a göre, Hegel sivil toplum ve devleti iki ayrı birim olarak gördüğü için yanılmıştır. Devlet, evrensel bir gelişmenin değil, çıkarların şekillendirdiği bir sonuçtur ve sivil toplumla organik bir ilişkisi vardır (Keane, 1994:90-100). Bu bağlamda, Marx'a göre, sivil toplum altyapısal bir alana aittir. Öte yandan, Antonio Gramsci, sivil toplumun sadece ekonomik etkinliklerle sınırlandırılmayacağını, kapsamının geniş olduğunu, kamunun karşısında özel kesimin her alanını da içine aldığını söyler. O'na göre, sivil toplum altyapısal alana ait değil, üstyapısal alana aittir ve onu geniş anlamda devletin bir parçası sayar (Bobbio, 1993:102-104; Vergin, 1991:2).

Toplumsal yaşam, gitgide, toplumun birliği içinde temsil etme ve koruma iddiasındaki siyasal kurumların ağırlığı altında ezilir (Keane, 1994:79). Alexis de Tocqueville, özgürlük içinde eşitliğin, devlet kurumunun kaldırılması veya asgariye indirilmesi ile sağlanamayacağını bildirir. Etkin ve güçlü siyasal kurumlar, demokratik özgürlük ve eşitliğin hem zorunlu hem de istenilir koşullarıdır. O zaman devlet despotizminin modern dünyayı boyunduruğu altına almasını önlemek için, devlet ve sivil toplum alanlarında, iktidar tekeline engel olacak mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir. Tocqueville, sivil örgütlenmeleri, bireylerin dikkatlerini kendi bencil, çatışma meydana getiren, dar özel amaçlarının ötesine yöneltebilen alanlar olarak görmektedir. Bireyler ve gruplar arasındaki özgürlük ve eşitliğin; yerel özgürlükleri besleyen ve kısmi çıkarların etkin ifadesine olanak tanıyan örgütlenme tiplerini korumaya bağlı olduğunu söylemektedir. Çoğulcu ve kendi kendini örgütleyen, devletten bağımsız bir sivil toplum, demokrasinin vazgeçilmez bir koşuludur. Sivil toplum devlet despotizmini engelleyen toplumsal bir denge unsurudur (Keane, 1994:80-83).

Batı düzleminde bu şekilde yer alan sivil toplum ve devlet, aynı zamanda, birey ve bireysel önceliğin ileri çıktığı bir yapı görünümündedir. Devlet düzenlemesi ile değil de, zamanla elde edilen özgürlüklerin daha genel bir alana yayılarak, kamu hayatının gerekli bir özelliği olarak ortaya çıkmıştır. Doğuda ise, toplumsal bütünün ve devlet aygıtının karşısında bağımsızlaşan bireylerin oluşturdukları sivil toplum kurumlarının varlığı ya yoktu, ya da nüve halindeydi. Patrimonyel bir yönetim türünün egemen olduğu Osmanlı'da ise, toplumun tamamen devlet tarafından yönlendirildiği, devlet dışı bir faaliyet düşünülmediği gibi, tüm toplumsal faaliyet alanlarının (özel de dâhil) devlete tabi olması ve her şey devlet için düşüncesi sivil toplumun ortaya çıkamamasına neden olmuştur (Vergin, 1991:4-5). Osmanlı'da tarikatları bir çeşit sivil toplum örgütleri olarak

değerlendirenler olduğu gibi (Mardin, 1994:24-30); bunu mümkün görmekle beraber, sivil toplumu etkin kılan bireyselliğin ve bireyin kendi kaderi üzerinde söz sahibi olması gibi özelliklerin tarikatlarda olmadığını, aksine bireyin şeyhin kanadı altında toplum bütününe sindirildiği de göz önünde tutulmalıdır diyenler bulunmaktadır (Vergin, 1991:5-6). Bir bakıma, Batı'da ulusallığın garantisi olan yerel topluluklar, bizim coğrafyamızda devlet-sivil toplum birleşmesinin önündeki engeller olarak ortaya çıkmışlardır (Kılıçbay, 1994:23). Diğer yandan, Türkiye'de "sivil girişimcilik" anlamında sivil toplumun kültürel kökleri oldukça eskidir. Ancak, yapısı ve işleyişi Batı'dakinden farklıdır. Sivil toplumun geleneksel boyutunu "vakıf ve ahilik" oluşturur. Bu kurumlar, sivil girişimciliğin ve devlet dışı örgütlenmenin toplumsal mekanizmalarını oluştururlar. Bu mekanizmaların temel niteliği, sosyal ve kültürel hizmet olarak tanımlanabilir (Abay, 2004:260). Türk modernleşme sürecinde, sivil toplumun modern boyutu nitelik değiştirerek siyasallaşma yönünde değişime uğrar ya da Batılı bir karakter kazanması beklenir (Bolay,1997:7). Bu iki farklı durum aynı ortak noktada birleşir: Her iki toplumsal davranış da devlet merkezlidir. Türk kültüründe devlet ve millet ayrışmasının olmayışı, böyle bir sivil karakterin nedeni olarak ifade edilebilir. Bunun yanında, devlet ve sivil örgütlenmenin birbirinden bağımsız mekanizmalar şeklinde işlediğini de belirtmek gerekir. Bu örgütsel farklılaşmada karşılıklı varoluş esastır. Bu yönüyle, Türk kültüründeki sivil girişimcilik bir bakıma modern toplumlardaki sivil toplum geleneği ile benzerlik taşımaktadır (Şahin, 2011:130).

### **Sivil Toplumun Yerel Yönetime Karşı Durumu**

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır ve ülkelere özgüdürler (Beyhan, 2008:38). Sivil toplum ve yerel yönetim kavramlarının ilişkisi günümüze kadar güncelliğini koruyarak gelmiştir. Sivil toplumun ilk teorisyenlerinden sayılan Hegel, yerel yönetimin sivil toplumun bir parçasını oluşturduğu söyler (Bobbio, 1993:91-100; Yıldırım, 1990:11). Hegel, yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiğini belirtmiş; sivil toplum kuruluşları analizinde yerel yönetim ile diğer özel kurum ve kuruluşlar arasında herhangi bir ayırımı gitmemiştir (Yıldırım, 1990:123).

Yerel yönetimlerin sivil topluma dayalı olmasından anlaşılan; yerel yönetimlerin programlarının yerel siyasal gruplar, seçmenler ve yerel siyasal süreçle belirlenmesidir. Demokratikliğin ayrıca eklenmesi sivil topluma dayalı olmanın mutlaka demokratik olmasını gerektirmeyebilir (Tekeli, 1990:48). Batı Avrupa'da yerel yönetimler, krallıklar, cumhuriyetler, devrimler döneminde de varlıklarını sürdürmüşlerdir. Merkezi yönetime rağmen varlığını sürdüren bu kurum, ortaya çıkma biçimi ve gelişme sürecinin gösterdiği gibi sivil bir toplum kuruluşudur. Avrupa'nın tarihsel gelişimi içinde devlet toplumun bir ürünü olarak yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru oluşmuştur. Batı demokrasileri için bir kuruluş değil, bir oluşumdur. Aynı şekilde, yerel yönetimler de daha çok

bir sivil toplum kurumu olmuşlardır. 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ve 12. yüzyıldan itibaren de Feodalizm'in çözülmesi özerk yerel yönetim anlayışını geliştirmiştir. 13. yüzyılda serbest kentler ortaya çıkmış ve bunlar kendi aralarında savunma ve ticaret birlikleri oluşturmaya başlamışlardır. Daha sonra bu birlikler devlete dönüşmüşlerdir. Ortaya çıkan serbest kentlerde ya da kent devletlerinde yerel yönetim işlevleri ile merkezi yönetim işlevlerinin özdeşliği söz konusudur (Tekeli, 1983:5). Batı'da bir kent davranışı olan sivil toplum, devlet ve merkezi güçler karşısında toplumsal özerkliği ifade eder. 1500'lü yıllardan 1650'li yıllara kadar süren Avrupa'daki iç savaşlarda feodal güçlere karşı halkın kendini savunma mekanizması olarak geliştirdiği 'sivil girişimcilik', toplumsal bir davranışa dönüşüp kurumlaşarak 'sivil toplum' adı verilen devletin kurumları dışında kendi kendini yönlendiren bir toplumsal iradenin doğmasına yol açmıştır (Bolay, 1997:7). Avrupa'da sivil toplum örgütleri olarak ortaya çıkan belediyeler, feodal beylerin kentleri denetim altına almasıyla, feodal beyliklerden oluşan, yerel güç odakları etrafında kümelenmiş, dolayısıyla bir siyasal düzene sahip özerk kuruluşlardır. Batı demokrasileri için belediye kurumu; sadece bir kentte yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılaması gereken bir birim değil, aynı zamanda siyasal toplum (merkezi devlet) anlayışına karşın, sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi demektir. Batı'nın belediye olgusunu bir sivil toplum kurumu olarak yorumlamasında bu geleneğin etkisi vardır (Tekeli, 1983:6; Seçkin, 2007). Yerel özerklik bugünkü anlamda bir özerklik değildir. Ancak, öyle olmasa bile böyle bir gelişim, Avrupa ülkeleri için yerel yönetimlerin sivil toplum karakterlerinin her zaman korunmaya, toplum katmanlarının bu yönetimlere katılım tabanının sürekli olarak geliştirilmeye çalışıldığını gösterir (Tekeli, 1983:5-6). Azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler güçsüz ve kolayca vazgeçilebilen kurumlardır. Bu durum geleneksizliğin ya da merkeziyetçi geleneğin sonucu olarak kabul edilmektedir. Bu tür ülkelerde kronik hale gelen demokrasi sorunu, bir bakıma Batı demokrasilerini temel alan ve bugün de onların güvencesi olmaya devam eden yerel yönetim geleneği gibi bir değerden yoksun olma sorunudur (Güler, 1992:20; Aksakal, 1989:22-24). Sivil toplum-devlet ayırımına dayanarak, belediyelerin devletin değil, sivil toplumun bir parçası olduğu ve belediye özerkliğinin bireyler ve özel korporasyonlar gibi, 19. yüzyılda devletin müdahalesine karşı olduğu belirtilmektedir (Magnusson, 1986:5'den aktaran Görmez, 1989:69). Günümüzde de yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin sivil toplum kurumu olarak gelişmesi demokrasinin gereği olarak görülmektedir.

Yerel yönetimler konusundaki tarihsel geçmişimizin belirgin özelliği, farklı yoğunluk ve biçimlerde de olsa, "merkeziyetçi" ve "otoriter" niteliğini koruduğu biçiminde özetlenebilir. Yerel yönetimler, siyasal ya da kişisel nedenlere dayalı "patronaj" ilişkileri zincirinden kurtulamamışlardır (Emrealp ve Yıldırım, 1993:59). Türkiye'nin yaşadığı bu sorunların, yerel ölçekte ve olası sonuçları ile beraber ortaya konulan bir dizi sorunun çözümlenmesi ile sona ermeyeceği düşünülmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin alt bir birimi olmaları sıfatı ile genel politikalardan kendilerini dışlayamamaktadırlar (Beyhan,



2008: 38). Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin sağlıklı sonuçlar vermesi toplumdaki bir takım zincirleme etkilere bağlıdır. Yerel yönetimler yolu ile demokratik sorunların ve siyasal mekanizmadaki aksaklıkların düzeleceğini beklemek iyimser bir görüş olur. Türkiye gibi üniter devletlerde etkin bir yerel yönetim düzeninin varlığı, yerleşmiş ve toplumca kabul görmüş özgürlükçü demokrasinin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan demokratik yerel yönetim anlayışının var olmasına da bağlıdır. Bu ise, tarihsel süreçle yakın ilgili olduğu kadar, toplumun sosyal birikimi ile de ilgilidir (Keleş ve Nadaroğlu, 1991:6).

Bilindiği gibi yerel yönetimler ile demokrasi arasında da çok yakın bir ilişki vardır. Yerel birimler demokrasinin öğrenildiği yerlerdir. John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville, James Bryce gibi düşünürler yerel yönetimleri demokrasinin okulu saymışlardır (Görmez, 1989:31-32). Demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesi anlamına gelmekte; “halkın halk tarafından yönetimi” olarak tanımlanmaktadır. Demokrasi, toplumdaki bazı farklılıkları ve çeşitlilikleri, siyasi hayata katmaya olanak veren bir yönetim biçimi olup sorunların çözülebilmeye meşru zeminler hazırlayabilen bir sistemdir. Doğrudan, temsili, çoğulcu ve katılımcı demokrasi olarak, “olması gereken demokrasi”den “olan demokrasi”ye doğru gelişen bir süreç izlenmiştir. Tocqueville, yerel yönetimlerin özgür ulusların gerçek gücünü oluşturduğunu söyler. O’na göre kent (meclis) toplantıları halkın özgürlüğe ulaşabilmesini sağlar ve insanlara onu nasıl kullanabileceklerini ve ondan nasıl yararlanacaklarını öğretir (Yıldırım, 1990:121). Sivil toplum da demokrasi ile beraber düşünülmesi gereken bir kavram olunca, bu iki kavram günümüzde anahtar kavramlar olarak belirginleşmektedir (Vergin, 1991:1). Sivil toplum ile demokrasinin iç içeliği, çağdaş demokrasi tanımlamalarında, insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil ve katılım gibi demokratikliği sağlayıcı temel ilkelerle vurgulanmaktadır. Bunun yanında, çok açık olmasa da sivil toplumun görece de olsa devletten ayrılığının gerekliliğine yer verilmektedir (Yıldırım, 1990:122). Devlet topluma eşit sayılmayınca, toplumun türlü kesimlerinin hak ve istemlerine olumlu yanıt vermek gereği ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, sivil toplum kavramı, çoğulculuğu, özerk grupların varlığını, korunmasını ve katılımını zorunlu kılmaktadır. Özellikle merkeze, siyasal topluma güvenin sarsıldığı yerlerde, sivil toplum örgütleri alternatif güç odakları olarak sistemin ayakta kalmasını sağlarlar. Bunlarla yerel yönetimler arasında benzerlikler olduğu gibi farklılıklar da vardır. İkisi de “çevreyi” oluşturmaktadırlar ve ikisi de merkezin elinde tuttuğu hukuksal yetkilerden ve üstün otoriteden yoksundurlar. Güçleri halka dayandığından ve halka yakın olduklarından demokratik kuruluşlardır. Sivil toplum örgütleri, siyasal toplumdaki bağımsızlıkları, yani özerklikleri, kamu kuruluşu olmamaları ve toplum yararı konusunda siyasal toplum kuruluşlarından ayrı görüşlere sahip olmaları nedeni ile “demokratik kitle örgütleri” olarak da adlandırılmışlardır (Keleş, 1991:322).

Hem yerel yönetimler, hem de sivil toplum kuruluşları merkez ve çevre ilişkilerinde ya “bağımlılık” ya da “özerklik” uçlarından birine daha yakındır. Her

ülkenin tarihi ve kültürel yapısı dikkate alındığında, farklı sonuçlar ortaya çıkabilmekle beraber, bugün için çevrenin güç kazanması, merkezin zayıflaması anlamına gelmemelidir (Mardin, 1994b:34-76). Yerel yönetimler, merkezi yönetim mekanizmasının dışında kalan güç odaklarını parçalayıcı değil, bütünleştirici etki yaparlar (Keleş, 1991:323). Bu açıdan yerel yönetimlerin, merkezin güçlenmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. Türkiye’de ise, belediyelerin sivil toplum kurumları olarak kurulmadığı, devletçe tepeden inme kurumlar olarak oluşturulduğu ve bu kurumların halk tabanına dayanmadığı görüşü hâkimdir (Tekeli, 1983:6). Yerel yönetimler ne ölçüde sivil toplum sayılabilir? Veya çoğulculuk ve özerklik yerel yönetimlerde ne ölçüde sağlanmıştır? Soruları sorulabilir. Sivil toplumun birtakım demokratik özellikleri vardır. Bunlardan en önemlilerinden birisi, merkezden ayrı düşünebilme olanaklarının oluşu, diğeri siyasal toplumdan özerk ve kamu kuruluşu olmamalarıdır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütü sayılmaları tartışmalı olmakla beraber, onları sivil topluma ait görenler vardır. Yerel yönetimlerin sivil toplum olarak algılanmaları, bunların özerkliğini geçerli kılmayı kolaylaştırmak için, siyasi iktidarlarca ileri sürülmektedir. Yerel yönetimleri sivil toplum örgütü olarak değerlendirenlerin bir kısmı, sivil toplumun gelişmesini sosyalizmin kuruluşunun bir parçası olarak görürler (Keleş, 1992:53-54). Yerel yönetimlere sivil toplum olarak yaklaşım gösterenlerin bir bölümü, sivil toplum kavramına piyasa mekanizmasının ve bireyciliğin alanı olarak başvurmakta; belediyeyi de bu doğrultuda sivil toplum örgütü olarak nitelendirmektedirler (Savran, 1987b:10).

Türkiye’de yerel yönetimlerin bir sivil toplum kurumu olmadığı vurgulanmaktadır. Ülkemiz açısından bu kuruluşların bir sivil toplum örgütü olamamasının birden fazla nedeni de vardır (Keleş, 1991:325-329; Tekeli, 1983:7-11). Türkiye’de yerel yönetimler, tarihsel olarak Tanzimat sonrası Batılılaşma hareketlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Batılılaşma hareketi ise tepeden inme olduğundan, bu hareketin bir parçası olan yerel yönetim olgusu da köksüzdür. Türkiye geç kapitalistleşen bir ülkedir. Geç kapitalistleşen ülkelerde ise, burjuvazinin gelişmesinde devletin önemli rolü vardır. Başka bir deyişle, böyle ülkelerde burjuvazinin gelişmesi sivil toplum kurumları eli ile değil, devlet eliyle olmaktadır. Böyle olunca, bizde belediyelerin bir sivil toplum olarak güç kazanmamış olmamasına burjuvazinin niteliği de etki etmiştir. Her şeyden önce, yerel yönetimler “kamu tüzel kişisi”dirler. Kamu hizmeti alanlarında birtakım özelleştirmeler olsa da, bu kurumların “kamu” niteliğini yok etmez. Bu kuruluşlar kamu yönetiminin bir parçası ve ögesidirler. Bu özellikleri nedeni ile sivil toplumdan ziyade siyasal toplumun örgütleridirler. Yerel yönetimlerimiz, gerçek anlamda özerk olmadıkları için, sivil toplum örgütü sayılmaları da olanaksızdır. Her ne kadar, karar organlarının seçimle oluşturulması esas ise de, bu durum onları gerçek anlamda özerk kılmaya yetmemektedir. Çünkü temsilin yansıtma işlevi tam gerçekleşmemektedir. Seçim mekanizması, yerel yönetimlerde, halkın gerçek talebini yansıtan bir yöntem niteliğini henüz kazanmamıştır (Keleş,1991:325;Vergin, 1996:9-11). Ayrıca Anayasanın 127. maddesi gereği

yerel yönetimler üzerinde merkezin bir “vesayet denetimi” vardır. Bu denetimin yol gösterici ve hizmetleri takip edici bir nitelikten ziyade, çoğu kez hiyerarşik bir iz taşıması da yerel yönetimleri farklı farklı etkilemektedir. Yasal bir denetimin dışında, zaman zaman siyasi iktidarların “fiili denetim”i de söz konusu olabilmektedir. Sivil toplum anlayışının tam yerleşmemesi sonucu, yerel yöneticilerin özerklik ile ters düşebilen bir takım uygulamalar içine girmesi de, yerel yönetimleri sivil toplum örgütü olmaktan uzaklaştırabilmektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının oluşum biçimi sivil toplum örgütü sayılmalarına engel olan özelliklerdendir. Organların oluşumunda seçim kuralı geçerlidir, ama bütün toplumsal tabakalar mecliste temsil edilememektedir. Meclis üyelerinin farklılaşan ve seçkinleşen bir duruma doğru gitmesi de, temsilin yansıma işlevini engellemektedir. Ayrıca, merkez-yerel arasında siyasi açıdan benzerliklerin olması, belli bir düzeydeki kişilerin aday gösterilmeleri bireysel iradeyi geri itebilmektedir. Nüfusun büyük bir kesimi, ne kendiyle ilgili kararlara katılabilmekte, ne de temsil edilebilmektedir. Yerel yönetimler, mali kaynakları kısıtlı olan güçsüz kurumlar olmuşlar, mali özerklikten yoksun kalmışlardır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar da, birtakım siyasi ve ideolojik nedenlerden dolayı, çoğu kez yerel yönetimleri yönlendirme aracı olarak kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında, merkezi yönetimin bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, bunların demokratik yönden etkin kılınması ve mali bakımdan da özerkliğinin sağlanması gibi konular, yerel yönetim yapılarının sivil toplumdaki yerini ziyade merkeze doğru itmektedir (Keleş, 1991:327–328). Yerel yönetimlerin, yerel temsili çok ortaklı yönetim olarak gerçekleştirebilmesi ve kitlenin ve bireyin ihtiyaçlarının sağlanabilmesi için, merkez dışındaki birimlerin seçilmiş kurullara katılabilmesini sağlayacak temsil alanının genişletilmesi şeklindeki düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde sivil toplumun önemi artık daha fazla vurgulanmaktadır. Gelişmiş Batı ülkelerinde sivil toplum, kendiliğinden yerel halkı temsil eden güçler olarak ortaya çıkmış ve aynı zamanda otoriteye karşı engelleyici ve dengeleyici bir işlev sağlamışken; Türkiye gibi ülkelerde daha çok, merkezin kararlarının yerel mekânlara nüfuz etmesinde pratik amaçlı kullanılması amacıyla desteklenmiştir. Sivil toplum, siyasete ve bazen devlete rağmen olmayıp bizatihi siyasetin meşru gördüğü alanda ve izin verdiği kadar vardır. Türkiye’de sivil toplum, Şerif Mardin’in ifade ettiği gibi bir boşluğa (sivil toplumun yokluğuna) işaret etmiş ve Batı’daki tarihsel gelişim çizgisinin temelinden uzak gelişme göstermiştir. Sivil toplum bu ülkelerde devlet dışında faaliyetlerini sürdürürken, baskı ve denetim yoluyla devlet kurumları üzerinde de etkin olmuştur. Türkiye’de ise, devletin resmi ideolojisini uygulamaya taşıyan birimler olarak görülmektedirler (Seçkin, 2007). Sivil toplumun kendine ait bir ideoloji ile bağımsız bir şekilde gelişmesi, yerel yönetimin de gelişmesine yansıtacaktır. Yerel yönetimleri, çoğulcu ve katılımcı/müzakereci demokrasinin gereklerini daha iyi bir şekilde karşılayacak duruma getirmek, yerelin, sivil toplum örgütleriyle birlikte demokratik ve ekonomik yönden daha fazla güçlenmesini sağlayacaktır.

## SİVİL TOPLUMUN DEĞİŞİM SÜRECİNDE YERELDEKİ YENİ YÜZÜ

### Sivil Toplumun Yereldeki Yeni Yüzü

Liberal öğretiyeye dayalı yeni yaklaşımlarda, sivil toplum kavramının içeriğinin ne olduğu, sınırlarının nereye kadar genişlediği noktasında görüş birliği olduğunu söylemek zordur. Ama genel görünüm, sivil toplumun; siyasaldan sosyale doğru değişim gösterdiği; siyasal içerikten daha çok sosyal bir içerikle yüklü olduğu doğrultusunda olduğudur. Sivil toplum devletin hüküm sürmediği bir “sosyal alan”dır. Gordon White’a göre sivil toplum, devlet ile devletten ayrı, devletle ilişkide özerkliğe sahip olan ve toplumun üyeleri tarafından kendi çıkarlarını ya da değerlerini korumak için gönüllü olarak kurulan örgütlenmelerin oluşturduğu bir birliktelik alanıdır (White, 1994:378). Sivil toplum, devlete karşı saygılı, ancak kendisine ait alanı koruma anlamında dikkatli olan bir sosyal yapıdır. Buna göre, sivil toplumun gelişebilmesi için; her türlü toplumsal farklılaşmaya izin verilmesi ve etnik, kültürel, dinsel, ideolojik, mesleki vb. gibi sosyolojik kategoriler bazında toplumun farklılaşmış olması ve her türlü farklı oluşumun siyasal katılımı sağlayacak ve politika yapacak tarzda örgütlenmesi ve sosyal grup, kimlik veya kategorilerin devlet karşısında otonom bir statüye sahip olmaları gerekir (Acı, 2005:22-23). Devletin müdahalesine maruz kalmaksızın sosyal grup ve kategorilerin kendi kaderlerini tayin etme hakkına ve önceliğine sahip olmaları gerekir. Böyle bir hak ve öncelik yoksa sivil toplum oluşmaz.

Michael Walzer’e göre, sivil toplumdan tamamen yabancılaştıran bir devlet varlığını sürdüremez. Bağlılık, uygar olmak, siyasal ustalık ve otoriteye güven devletin tek başına sağlayabileceği özellikler değildir. Çünkü yalnızca “demokratik olan devlet, demokratik bir sivil toplum yaratabilir”, “demokratik bir sivil toplum, demokratik devleti koruyabilir” ve “demokratik siyaseti mümkün kılan uygar olmak, yalnızca sivil toplumda yer alan gruplardan öğrenilebilir”. Walzer, sivil toplum düşüncesinin gelişebilmesini üç koşula bağlamaktadır: *İlki*, vatandaşın siyaset alanında daha fazla etkili olabilmeleri ve belli sorumluluklar alabilmeleri için devletin merkezden yönetim niteliğinin kaldırılmasıdır. *İkincisi*, pazardaki farklılığı artıracak şekilde ekonominin sosyalleştirilmesidir. Bu üçüncü sektör kavramı ile yakından ilgilidir. *Son olarak*, tarihi kimlikleri, farklılıkları anlayabilmek için toplumun çoğulcu ve yerel bir nitelik kazanması gerekir (Walzer, 1992:41). Edward Schils’e göre ise, sivil toplum, kolektif kendine güven ya da toplumsal bilinç temelinde yükselir. “Toplumsal bilinç” ise, bireylerin grupların ve toplulukların kendi çıkarlarının yanında topluma karşı olan yükümlülüklerini taşımalarıdır. Sivil toplum, bilinçli ve çoğulcu bir toplum olarak tanımlanır. Sivil toplum ancak çoğulcu-demokratik bir kamu düzeni içinde var olabileceğinden, liberal demokratik devlet bir sivil toplum devletidir. Sivil toplumda hiçbir grup, topluluk veya şahsın çıkarlarının tümünü temsil etme arayışı olmaz (Schils, 1991:16). Devlet ve sivil toplum arasında demokratik bir ilişkinin kurulması, ancak hiçbir toplumsal kesimin hâkim iktidar olmaya

yönlenmemesi ile hiçbir hâkim ideolojinin rehberliğine ihtiyaç duyulmamasıyla kayıtlı olduğu anlaşılır (Acı, 2005:23-26). Çoğulculuk niteliği tekilliğe yönelmez.

Yeni sivil toplum anlayışının önde gelen isimlerinden biri olan John Keane'e göre; sivil toplum, ekonomik, sosyal, kültürel veya politik tüm toplumsal ilişkilerin farklı toplumsal gruplar arasındaki etkileşim alanıdır. Bu farklı toplumsal gruplar, kapitalist ekonomi kuruluşlarından aileye, sosyal hareketlerden gönüllü kuruluşlara, medya kuruluşlarından siyasi partilere kadar uzanan geniş bir yelpazedeki tüm kurumları içermektedir. Dolayısıyla, bu kurumların karşılıklı ilişkileri uyum içinde olabileceği gibi, çatışmalı da olabilmekte; sivil toplum da bu farklı ideolojilerin yansıdığı ortam olarak tanımlanmaktadır. Sivil toplum şiddet karşıtı, kendi kendine örgütlenen, kendi kendini değerlendiren ve yansıtan ve hem birbirleriyle hem de onların eylemlerini çerçeveleyen, sınırlayan ve mümkün kılan devlet kurumlarıyla sürekli bir gerilim içerisinde olma eğiliminde olan, yasal koruma altındaki devlet dışı kurumların karmaşık ve dinamik bir topluluğunu tanımlayan ve tasavvur eden bir ideal tip kategorisidir (Odabaşı, 2005:46; Özer, 2000:8). Keane'nin sivil toplum tanımında, çoğulcu demokratik yönetimin bir gereği olarak, kamuoyu oluşturma çabasındaki baskı gruplarından, siyasi partilere ve çıkar gruplarından gönüllü kuruluşlara kadar her türlü toplumsal örgütlenme biçimi yer almaktadır. Sivil toplumu oluşturmada en önemli konu devleti kendi alanına çekmektir. Bu bağlamda, sivil toplum, çağımızda, siyasi iktidarın otoritesinden kurtulabilmiş ve yerel temelde kendi kurumlarını oluşturabilmiş toplum anlamında kullanılmaktadır. Sivil toplumun, bu yönü itibarıyla, despotizmin karşıtı, halkın demokratik katılımına dayalı, despot devlet baskısından kurtulmuş, bireylerin girişim ve karar sahibi olmalarına olanak veren bir toplumsal yapıyı ifade ettiği söylenebilir. Çünkü bugün, devlet hizmetlerinin biçimi ve bu hizmetlerin tüketici, müşteri ve üreticilerine sunulması konularındaki kamusal duyarlılık artmıştır (Keane, 1994:27). Bu bağlamda, gerek Adam Ferguson, gerekse Thomas Paine sivil toplum karşısında devlet iktidarının sınırlandırılmasını istemişlerdir (Keane, 1993:60-61). Bu sınırlamanın diğer adı, sivil toplumun kendisine yetebilirliğidir. Meşru devlet, toplumun ortak yararı için verilen bir iktidar yetkisinden öte bir şey değildir. Aslında, sivil toplumun yerelde kendi kendini yönetme yeteneğine olan güveni ne kadar artarsa, devlet kurumlarına ve yasalarına olan ihtiyaç da o ölçüde azalmaktadır. Sivil toplum daha kusursuz oldukça, kendi işlerini kendisi düzenleyebilir ve hükümete daha az gerek duyar (Keane, 1994:72). Bu da kendine güvenen, kendi kendini düzenleyen bir sivil toplumun siyasi mekanizmaların bürokratik yapıları içinde soğurulmaktan kurtulması demektir. Ekonomik liberalizm ve ardından siyasal liberalizmin gelişmesine paralel olarak, ulus-devlet sürecinde toplumun farklı kesimlerine örgütlenme olanağı tanınması, genel oy hakkının yaygınlaşması ve yurttaşlık düşüncesinin gelişmesi, bugün yaygın olarak kullanılan anlamıyla sivil toplum oluşumuna katkı sağlamıştır. Artık, sivil toplum; vatandaşlık, kamusal alan ve demokrasi teorileriyle birlikte, küreselleşme, çok kültürlülük, kimlik politikaları ve ulus-devlet çerçevesinde gündeme gelmektedir (Odabaşı, 2008: 13-14).

Toplumsal örgütlenme türleri anlamında, kavrama daha dar anlamda yaklaşan Jürgen Habermas'a göre ise, sivil toplum; yurttaşların devletin etki alanı ve ekonomi alanı dışında gönüllü biçimde bir araya gelerek sosyal ilişkiler bazında ürettikleri ve oluşturdukları iletişim yapılarıdır. Buna göre, sivil toplum, küçük çaplı gönüllü kuruluşların devletin kamusal sorunlar hakkında ürettiği çözümleri denetleyen ve bu çözümleri açıkça tartışarak katkıda bulunan ve bu anlamda çoğulculuğu esas alan bir yapıdır. Günümüzde, "sivil topluma olumlu değerler yükleyen" ve sivil toplumu ulaşılabilecek bir model olarak gösteren bu yeni anlayışın temelinde, insan topluluklarının hiçbir güç tarafından zorlanmaksızın içinde hareket edebilecekleri, kendini belirleyebilecekleri bir alan yatmaktadır. Bu alanı oluşturan aile, çıkar, inanç ve ideoloji adına kurulan karmaşık ilişkiler sisteminin kendisi de sivil toplum olarak tanımlanmaktadır (Acı, 2005:24-25). Bu çerçevede, sivil toplum; "bireylerin devletten izin almadan girebildiği toplumsal ilişkiler, gerçekleştirebildiği toplumsal etkinlikler"; "devlet alanının dışında kalan toplum kesiti", "gönüllü ve sosyal kurumların bir toplamı" olarak açıklanmaktadır (Özmutaf, 2007:56). Sivil topluma yönelik tanımlarda en çok ortaya çıkan özellik; sivil toplumun devlet aygıtına göre durumudur. Bir oluşumun sivil toplum olarak tanımlanabilmesi için, o oluşumun devletin kurumsal yapısının dışında olması gerekir. Sivil toplum olgusu, kendi içinde devlet erkini rakip olarak gören ve onun dışında kalmayı hedefleyen bir anlayışla tanımlanmaktadır (Özer, 2000:133).

Sivil toplum kavramına bugün gelen noktadan bakıldığında; aslında sözcük anlamı olarak burjuva toplumu anlamına gelen kavramın, tarihsellik boyutunu dışlayarak, *sınıflar üstü* bir yapı olarak algılanmaya başlandığı, devletin iktidarı; sivil toplumun ise halkın önceliğini simgelediği anlamda birbirlerine karşı bir ikili olarak değerlendirildiği görülmektedir. Devlet müdahalesinin sivil toplumu yavaş yavaş ortadan kaldıracığından korkulmaya başlandığı bu aşamada; aslında bu ilişkinin daha muğlak olduğu, devlet ile sivil toplumun birbirinin içine geçtikleri, devletin nerede bittiği, sivil toplumun nerede başladığı belli olmayan ilginç bir tarihsel durumla karşı karşıya kalınmıştır (Acı, 2005:27). Politik topluma eleştiri ekseninde ortaya çıkan sivil toplum, ulusaldan küresele doğru bir oluşum ve gelişim çizgisi izlemekte ve 20.yüzyılın birey ve toplumun sivilleşmesi ekseninde anahtar bir kavram kimliği kazanmaktadır (Keyman, 2005:130).

Toplumsal ve yapısal anlamda, siyasal toplum ve sivil toplum; birbirlerinin antitezi değil, tamamlayıcısı ve dönüştürücüleridir. Aslında, siyasal ve sivil toplum ayırımının siyasal ve sivil bağlamda örgütleniş biçimi değişmiştir. Yeni ve farklı olan da budur. Küresel gelişmelerin bir türevi olarak sivilleşme toplumun merkezine oturmakta, bu da sivil toplum tartışmalarının ayrıcalık kazanarak öne çıkmasına yol açmaktadır. 'Sivil merkezli bir siyasal örgütlenmede' toplumsal mekanizmalar sivil toplumun gelişmesini sağlarken, tersi fiziksel ve sosyal bağımlılığı arttırmaktadır. Küreselleşme toplumların siyasal karakterlerini sivilleşme doğrultusunda değiştirmektedir. Bu evrimde sivilleşen küre, toplumları da sivilleştirmekte, bu bağlamda küresel girişimcilik ivme

kazanmaktadır. Küresel sivilleşme toplumsal örgütleniş biçimlerinde değişimi öngörerek yapısal dönüşümlere yol açmaktadır. Bu bağlamda, siyasal ve sivil toplum ilişkisi yeniden tanımlanmaktadır (Şahin, 2011:129-130). Siyasal toplum devlet merkezli toplumdur. Temel referansı mutlak güç sahibi olarak kendini tanımlamasıdır (Akal, 2005:103). Sivil toplum ise, çevresel ve yerel merkezli toplumdur. Bu temel paradigmanın örgütlenme biçimi merkezden çevreye hiyerarşik bir düzleme dayanmaktadır. Sosyal ilişkiler, merkez çevre ilişkileri tarzında tek boyutlu olarak işlev kazanmıştır. İlişkilerdeki merkezîyetçi yapı bürokrasi ile kavramlaştırılmış, belirleyicilik ve ilk adım sürekli merkezin öncelik hakkı olarak kullanılmıştır. Geleneksel egemenlik paradigmasından sivil egemenlik, yani paylaşılan egemenlik anlayışına geçiş, kamu ile sivil arasındaki ilişkinin de yeniden tanımlanmasına yol açmış; kamu girişimciliği yanında sivil girişimciliğe de siyasal ve sosyal örgütlenme olanağı sağlanmıştır. Bu yapısal değişimler yerel yönetim reformunun gerçekleşmesine ve sivil girişimciliğe katılma olanağı veren bir toplumsal dönüşüme evrilmiştir (Aytaç, 2005:15-16).

Belirlenen bu çerçeve doğrultusunda şunları söylemek mümkündür: Sivil toplum, devletin müdahale etmediği mahrem alandır. Devletin standartlaşmayı doğurmasına engel olabileceği gibi, toplumun çeşitliliğini ve dinamikliğini sağlar. Bununla beraber, sivil toplum ve devlet bir terazinin iki kefeşi gibidirler. Birinin hafifliği diğersinin ağırlığını artırır. Birbirini dengede tutan ve aşırılıklarını önleyen oluşumlar olmalıdır. Sivil örgütlenmelerin devlet otoritesini yok sayabilecek aşırı gücü, kendi içinde bir hâkimiyeti doğurabileceği gibi, kendini frenlemeyen bir oluşumdan yoksun devlet de toplum üstünde bir baskı aracı olabilir (Kaleağası,2009). Sivil toplum, bireylerin toplumsal ve yerel ihtiyaçlara ortaklaşa cevap aramaları sonucu ortaya çıkan birlikteliklerdir. Devletten etkilenen ve onu etkileyen ancak; bağımsız ve özerk oluşumlardan meydana gelir. Sivil toplum devlet (kamu sektörü) karşısında bağımsız olduğu gibi, özel sektör karşısında da özerktir. Bir sektör olarak nitelenecekse, kamu ve özel sektör yanında, üçüncü ve ayrı bir sektör söz konusu olur (Acı, 2005:27; Kaya, 2008:32). Sivil toplumların fazla olduğu ülkelerde güven daha fazla olmakta, bu güven beraberinde ekonomik ve siyasal istikrarı getirmekte, demokratikleşme süreci hızlanmaktadır. Bugün Türkiye’de de bir sivil toplum yapılanması vardır. Ancak, bu yapılanma Batı’daki gelişme sürecinin aksine, bizde devletçe yasal düzenleme yöntemi ve yönlendirme ile oluşturulmaya çalışılmıştır (Sarıbay, 2000:105). Sivil toplumun gelişmesi, devletin toplumsal yaşam üzerindeki gücünün azalmasına yol açan bir dizi tarihsel değişim ve dönüşüme bağlı olmuştur (Çaha, 2000:302). Bir anlamda, devlet azalmış, sivil toplum çoğalmıştır. 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllar boyunca devam eden sosyo-politik bir süreç ile güçlü devlet geleneğinden uzaklaşmış, yönetim mekanizmasında siyasi merkezin dışında daha çok sivil aktör rol oynamaya başlamıştır (www.tusev.org.tr, 2007). Çağdaş demokrasilerin en önemli iki özelliğinden birisi çoğulculuk, diğeri ise katılımcılıktır. Çoğulculuk ve katılımcılığın, demokraside olduğu gibi sivil toplumda da her kafadan bir ses çıkması, kargaşa anlamına gelmemesi için örgütlenme gereği ortaya çıkmıştır.

### **Yerelde Sivil Toplumun Yeni Yüzünü Oluşturan STK'lar**

*Sivil toplum kuruluşları (STK)*, sivil toplumun oluşturduğu örgütlenmelerdir. Hükümet dışı kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar gibi isimlerle de adlandırılmaktadır. Dünyada, STK ismiyle ilgili genel olarak iki tür kullanım bulunmaktadır: *Birincisi*, Amerika ve Japonya tarafından tercih edilen “Kâr Amacı Gütmeyen Örgütler (Non Profit Organization, NPO)”; diğeri ise, Avrupa ve diğerk ülkelerde kullanılan “Hükümet/Devlet Dışı Örgütler (Non-Governmental Organization, NGO)” olarak öne çıkmaktadır. STK'ların uluslararası boyutuna ise NGOs'a benzer şekilde, “International Non-Governmental Organizations, INGOs” ismi verilmektedir. Bu tür örgütler Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesi'nde “Non-Governmental Organizations” olarak adlandırıldığından, uluslararası kullanımda NGO kavramı daha yaygındır (Oktay ve Pekküçükşen,2009:175). STK tamlaması, ülkemizde daha çok Batı dillerinden “Hükümet Dışı Kuruluş” şeklinde çevrilen kısaltmanın (NGO) karşılığı olarak kullanılmaya çalışılmaktadır. Ancak, NGO'lar, STK'ların dışında kalan bazı kuruluşları da kapsamaktadır. İlk bakışta açıklaması basit gibi görünen Hükümet Dışı Kuruluş (NGO) terimi geniş bir kuruluşlar alanını içine almaktadır (Erdoğan,2004).

Çağdaş ekonomilerde kurum ve kuruluşların faaliyetlerini üç ana sektörde gruplamak olasıdır: *İlki*, kâr amacı güden ya da gütmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının yer aldığı kamu sektörüdür. *İkincisi*, kâr amaçlı özel kurum ve kuruluşların yer aldığı “ikinci sektör” grubudur. *Üçüncüsü*, kamu görevlilerine yardımcı olmak amacıyla, gönüllü katılımı oluşturan kurum ve kuruluşların yer aldığı “kâr amacı gütmeyen örgütler” ya da “üçüncü sektör” olarak adlandırılan sektördür. Kâr amacı gütmeyen gruplar, vatandaşların kâr paylaşma amacı gütmeksizin, gönüllü olarak kamu görevlilerine katılımını gerçekleştiren vakıf, dernek, sosyal kurum, kulüp ve benzerlerinden oluşmaktadır. Kâr amaçlamayan kuruluşlar, vatandaşların malvarlığı, dinamizmi, etkinliği ve yaratıcılığını gönüllü olarak kamu görevlerine yönlendirmeye yöneliktir. Bu nedenle, bu sektöre “vatandaşlar sektörü”, “gönüllüler sektörü” ya da “bağımsız sektör” gibi adlar da verilmektedir. Kâr amacı gütmeyen bu tür kuruluşlar, insanı geliştiren, insani kuruluşlardır. Gelişmiş ülkelerde sosyal nitelikli, insanı geliştirmeye ve insana hizmete yönelik pek çok işlev STK'ların çabalarıyla yerine getirilmektedir. Kâr amacı gütmeyen STK'lar, ihtiyaç duyulan birçok alanda söz konusu hizmetleri kolaylıkla verebilmektedir. Özellikle, eğitim, sağlık-bakım gibi konularda devletin nitelik ve nicelik olarak hizmet vermediği alanlarda üçüncü sektör kuruluşlarından yararlanılması söz konusudur. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde de, devlete ait merkezi kurumlarca gerçekleştirilen birçok işlevin özerk, kendi kendini yöneten yerel kurumlarca yapılması mümkün olabilecektir (Kaya, 2008:33).

Bu doğrultuda, Hükümet Dışı Kuruluş (NGO) kavramı, bu kapsamda yer alan birçok STK tarafından tam anlamıyla benimsenmiş değildir. Bunun nedeni, belirli bir kurumsal kategorinin bu kavramla negatif bir biçimde tanımlanması ve



kavramın hükümet dışı olmak yerine, hükümet karşıtı biçiminde yanlış yorum ve çağrışımlara yol açmasıdır. Diğer yandan, STK'ların üniversiteler ile çeşitli birlikler ve dinsel gruplarla birlikte fiilen “üçüncü sektör”ü teşkil ettiğinin söylenebileceğini ifade eden sosyal bilimciler bulunmaktadır. Bilindiği gibi, üçüncü sektör ya da daha özel adıyla “gönüllü sektör” daha çok son yıllarda kullanım bulan bir terimdir ve kamu sektörü ve özel sektör dışında kalan kurumlar bütününe eşdeğer bir sektör olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden olsa gerek, aynı kapsamda yer almakla beraber, bazılarınca insani yardım etkinliklerinde bulunan bu tür kuruluşlar; özellikle ABD’de olduğu gibi Özel Gönüllü Kuruluşlar, ya da Afrika’da “gönüllü kalkınma kuruluşları” ve bazı ülkelerde de “yurttaş örgütleri” gibi isimlerle adlandırılmakta ve “Hükümet Dışı Kuruluş” kavramı yerine tercih edilmektedir (Ural, 1995:16; Kaya, 2008:32). Esasen en yaygın biçimiyle ABD’de tercih edilen “Özel Gönüllü Kuruluş (PVO-Private Voluntary Organization)” terimi “NGO” kısaltması ile eş anlamlı olarak kullanılmakta ise de, “Gönüllü Kalkınma Kuruluşu (NGDO-Nongovernmental Development Organization)” ile eş anlamlı oldukları gözlenmektedir (Edwards, 1998: 265–269). Gelişmekte olan ülkelerdeki STK kavramının, sosyologlar tarafından, “kâr amacı gütmeyen” karakteristiğini vurgulayacak şekilde dar bir anlamda ele alındığı ve tanımlandığı da ileri sürülmektedir. Bu tarz bir düşünceyle ortaklarına hizmet götürmeyi amaç edinmiş bazı kamu dışı STK’ları tanım dışı bırakmak gerekebilir. Hatta bu tanım zihniyetiyle, ortaklarının ekonomik çıkarını gözettileri ve kâr amacı güttükleri gerekçesiyle sulama birlikleri, mera birlikleri, üretici ve tüketici kooperatifleri, tarım aletleri satın alım ve kiralama birlikleri, mamul toplama ve işleme kooperatifleri gibi yerel kalkınmada esas önemli rolü üstlenen halk kökenli birçok kurumun da tanım dışı tutulması söz konusudur. Hâlbuki bu kuruluşlar kalkınma işbirliği lisansıyla “Yerel Gönüllü Kuruluş (YGK)”lardır. Sonuç olarak, hangi adla adlandırılırsa adlandırılısın bütün adlandırmaları kapsamak üzere, günümüzde STK’lar, “vatandaşların ortak bakış, ortak çıkar, ortak duyarlılık, ortak talep vb. temelinde gönüllü olarak bir araya gelerek, devletin hukuksal, yönetsel, üretici ve kültürel organlarının dışındaki alanda meydana getirdikleri dernek vakıf, sivil girişim, platform, ilişki ağı gibi adlarla tanımlanan yapılar ve etkinliklerdir” demek mümkündür (Uğur, 2001). Türkiye’de, hükümet ya da devlet dışında özerk bir örgütlenmeyi belirtmek üzere Sivil Toplum Kuruluşları (Civil Society Organizations, CSOs) şeklinde kullanım yaygındır (Çukurçayır, 2002:150).

Görüldüğü gibi sivil toplum kavramıyla ifade edilmek istenen şeyin ne olduğu konusunda tam bir uzlaşım olmamakla birlikte, STK’ların bugün gelinen noktada nerede durduklarını değerlendirebilmek için sivil toplumun bu çok sayıdaki tanımdan ve özellikle günümüzdeki sivil toplum algısından yola çıkarak kavram hakkında bazı ortak sonuçlar çıkarmak mümkündür. Bu bağlamda, STK’lar devlet aygıtı dışında bireyler tarafından bir araya gelinerek oluşturulan yapılardır (Özer, 2000:133). Söz konusu örgütlerin genel anlamda kabul gören bazı temel özelliklerinden söz edilebilir. *STK’ların dikkat çekici özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:* Devlet aygıtının bir parçası değildirler. Devlete karşı hem

yönetimsel, hem de mali açıdan özerktirler. Doğrudan devletten ödenek almazlar, ancak kamusal fonlardan yararlanabilirler. Kendilerine çıkar sağlamayı hedeflemeyen bir amaç etrafında örgütlenirler. Yasal kurumlardır. Heterojen yapıdadırlar. Kâr amacı gütmazler. Siyasi görüş yelpazesinin dışında insanları hangi siyasi görüşten olurlarsa olsunlar, ortak ilkeler doğrultusunda bir araya getirmeyi hedeflerler. Tek tip üye arama anlayışını terk etmişlerdir. Bireylerin gönüllü katılımı esasına dayanırlar. Amatör ruh ile profesyonel tekniği dengelemek amaçtır. Genelde bürokratik olmayan esnek bir yapıya sahiptirler. Çok farklı alanlarda faaliyet gösterirler. Karar ve uygulamalarda katılımcı yaklaşımı benimserler. Kendilerini kendi iç denetim mekanizmalarıyla denetlerler. Sivil toplumda gönüllülüğün esas olması, STK üyelerinin kendi aralarında hoşgörü ve dayanışma içinde hareket etmelerini sağlar. Kişilerden ziyade ilkeler ön plana çıkar. STK'lar arasında rekabet ve işbirliği vardır, çoğalma kendi aralarında “işbölümü-uzmanlaşma-işbirliği” ilişkileri gerektirir. Sıralanan özelliklerine bakarak, bu kuruluşların üstlendikleri rollerde ve çalışma tarzlarında görülen değişiklikler daha net anlaşılabilir (Acı, 2005:27; Kaya, 2008:32).

Avrupa Birliği (AB), örgütlü sivil topluma özel ilgi göstermektedir. Avrupa Komisyonu (AK), AB üyeleri arasında bütünleşmenin, ancak Avrupa vatandaşlarının aktif ve sorumlu katılımı ile gerçekleşebileceğine inanmaktadır. AK, bu nedenle Avrupa bütünleşmesinin başından itibaren STK'larla ilişkilerini geliştirmeye önem vermektedir (www.deltur.cec.eu.int, 2007). Sivil toplum, çağdaş demokratik ve özgürlükçü yönetimler için olmazsa olmazlardan kabul edilmekte, sivil toplum örgütleri, siyasetten ekonomiye, toplumsal yaşamdan, sosyal dayanışmaya kadar hayatın birçok alanındaki temel faaliyette esaslı aktörlerden olmaktadır (Keskin, 2007). Sivil toplum kuruluşları (STK'lar), sivil girişimciliğin toplumsal göstergeleridir. “Sivil girişimcilik” ise, referansını yasalardan alan, yasalara, topluma ve kendini kendi sivil vicdanına karşı sorumlu hisseden ve kabul eden, kamu vicdanı ile kendisini denetleyen bağımsız kurumsal ve örgütsel bir davranıştır (Yıldırım, 2004:181). Günümüzde STK'lar kapsam, örgütleniş biçimi, etkinlik alanları, finansman kaynakları ve denetimleri açısından farklılıklar göstermektedir. Öyle ki, STK'lar yerel ve ulusal olduğu gibi uluslararası ölçekte de örgütlenmektedirler. STK'ların etkinlikleri, belirli konularda kamuoyu duyarlılığının yaratılması/arttırılması, eğitim, kalkınma, doğrudan yardım ve topluluk örgütlenmesi, teknik yardım ve danışmanlık, politika çözümlenmeleri, tanıtım ve savunma, araştırma ve değerlendirme de dâhil çok geniş bir alana yayılmaktadır. STK'lar tematik olarak sosyal, kültürel, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma konularından oluşan geniş bir alanı kapsamalarının yanı sıra; örneğin, barışın sağlanması ve uyuşmazlıkların çözüme bağlanması, silahsızlanma, insani yardım ve insan haklarının korunması gibi siyasal içerikli konulara da ilgi göstermektedir. STK'lar normal olarak, üyelerine ve mali destek sağlayan kuruluşlara hesap verme durumundadır. Bu denetlenebilirlik, aynı zamanda program hedef kitlesi ya da grupları için de geçerlidir (Saltık, 1995:21-40). Çağdaş toplumların hepsinde bu kuruluşlar vardır

ve giderek ağırlıklarını daha fazla hissettirmektedirler (Tosun, 2003:57). STK'lar oldukça çeşitlenmiş, desantralize olarak ülkeye yayılmışlardır. STK'lar, günümüz toplumlarında, kamusal alanda, devlet ve özel sektörden bağımsız; ancak, devlet ve özel sektörün paydaşı olarak, içinden çıktıkları toplumda ve insanlığın daha iyi konuma gelmesinde kamuya fayda sağlamayı, kâr amacı gütmemeyi, şeffaflığı, etik faktörlere ve değerlere saygıyı, yasalara saygılı olmayı, ancak onları çağdaş normlara göre iyileştirmeyi hedef alan kuruluşlardır (Emiroğlu, 1995:225).

Ülkemizde geçmiş dönemlerde sayılarının azlığı ve faaliyetleri konusunda pek bilgi olmadığından, STK'lar kamu politikası açısından önemsenmemiştir. Günümüz Türkiye'sinde ise, ilk kullanılmaya başlandığında sivil topluma yönelik daha çok devlet karşıtı gibi asıl anlamına zıt bir yaklaşımla ele alınan dar anlayışın aşıldığı görülmektedir. Ancak, STK'lar hızla gelişmiş olmalarına rağmen, günümüzde de bu kuruluşların kamu politikası açısından yeri ve önemi konusu halen tartışılmaktadır (Kaya, 2008:33). Yine de Türkiye'de sivil toplum, kitle iletişim araçlarının gelişmesi, küreselleşme ve liberalizmin tek kutuplu dünyada hâkim ideoloji olarak ortaya çıkması, temsil krizinin derinleşmesi ve Avrupa Birliği uyum çabaları sonucunda hızla gelişme kaydetmektedir (Seçkin,2007). Yeni kamu yönetimi düşüncesi, yönetim süreçlerinde etkin katılımı öngörmekte ve sivil toplumun sadece karar süreçlerine katılımını değil, yapabilir kılınmasını da arzu etmektedir. Temelinde *kaynak dağıtımı/paylaşımı* olan yerel boyutunda yaşanan değişim de ister istemez, STK'ların yerel alanda vazgeçilmez birer aktör olmalarını sağlamıştır. Bu değişimin ana eksenini, örgütlü toplum olma idealinin toplumsal sorunların ağırlaşmasıyla birlikte güçlenmesi oluşturmaktadır. Siyasal aktörlerin toplumsal sorunlara yerel arenada yeteri kadar pratik çözümler üretemeyişi, sivil toplum oluşumlarını çözüm öngören, proje hazırlayan ve uygulayan bir konuma taşımıştır. Bu konum etrafında örgütlenen insan topluluklarının sayısı arttıkça, STK'ların envanterleri de artmış ve STK'lar birer kurum olarak vazgeçilmez odaklar hâline gelmişlerdir. Yerelde STK'ların baskı grubu olarak ellerindeki önemli kozlardan birinin *yönlendirme ve baskı yapma* olduğunu da hatırdan çıkarmamak ve birlikte karar alma ve alınan kararları uygulama aşamalarına etkin katılımlarının mümkün olduğu gerçeğini de gözardı etmemek gerekecektir (Çarkçı, 2007). Yerel yönetim yasalarında “gönüllülük, hemşehrlik ve kent konseyi” düzenlemeleri bunu sağlamaktadır. Dünya'daki eğilimlere koşut olarak STK'lar, katılımcı/müzakereci demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisi olarak anılmaya başlanmıştır. Sivil toplum bir sosyal davranış biçimidir ve toplumlara göre bireysel ve toplumsal yansımaları içerir. Türkiye'de STK'ların kimliği Batı'dan farklıdır. Batı'daki sivil toplum ve onun bir sonucu olan STK'ların Türk toplumundaki STK'lardan farklı olması doğal bir durumdur (Kaypak, 2011:25). Ancak, sivil girişim ve sivil toplumu oluşturan temel değerler: Farklılaşma, örgütlenme, gönüllülük, özerkleşme, baskı oluşturma aynıdır. Bu temel değerler, sivil girişimciliğin ve sivil toplumun ön koşulunu oluştururlar ve sivil toplumun meşruiyet araçları sayılırlar (Çaha, 1997:28-64). Dolayısı ile

STK'ların, toplumda bir güç ve katılımcı/müzakereci demokrasinin etkin araçları olarak, faaliyet alanları oldukça genişlemiş, karar ve etki merkezleri çoğalmıştır.

### **Sonuç**

Sivil toplum-devlet ayrımı çoğu zaman olmakla beraber, bu ayrım birbirini yok edici nitelikten ziyade, birbirinin alanını kısıtlayıcı ve tahakküme vardırılması ihtimaliyle, her iki tarafı dengede tutucu çözümler şeklinde öneriler geliştirilmiştir. Devletin varlığı esas olmakla birlikte, onun tahakkümden arındırılmasında sivil toplum bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Sivil topluma, devletin baskıcı merkezci anlayışlarını frenleme misyonu yüklenmektedir. Yönetimin katılımcı ve demokratik olmasında, yine demokratik devlet anlayışı ile uyumlu piyasanın gelişimi için hayati önemde görülmektedir. Dolayısıyla, sivil toplum, çağdaş, liberal demokrasiler için olmazsa olmazlardandır. “Demokrasinin teminatı sivil toplum; sivil toplumun teminatı da demokrasi” görülmektedir.

Dünyada yaşanan toplumsal gelişmeler paralelinde gelişim gösteren sivil toplum, toplumsal ihtiyaçların giderilmesi, toplumlar arası sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınmışlık sorunlarının çözülmesi gibi işlevlerinin yanında; her türlü demokratik hak ve özgürlüklerin kullanılması noktasında da gelişim göstermiştir. Toplumlardaki değişim ve gelişim sürecini hızlandırıcı bir işlev getiren sivil toplumun yaygınlaşıp gelişmesi ile sağlanan katılım, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülkenin demokratikleşmesine önemli katkılar sağlayabilecektir. Gelişmiş ülkelerde demokratik katılım ve yönelimleri belirlemede sivil toplumun önemi vurgulanmakta, yerel yönetim ve sivil toplum ilişkisi, kentsel yaşam alanlarında yerel yönetimlerin demokratikliğini sağlamada kullanılmaktadır.

Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim olmaları ve bireyselliğe daha açık olmalarıyla siyasal toplumun ilerisinde, ama sivil toplumun gerisinde durmaktadırlar. Yerel yönetimler, bir yönüyle sivil toplum örgütlerine benzeseler de, siyasal toplumun bir parçasıdırlar. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütü olarak değerlendirilmeleri söz konusu olsa da, özellikle ülkemiz açısından bu bağlamda bir değerlendirmenin tam olmadığı söylenebilir. Yerel yönetimler, sivil toplum ile siyasal toplum uygulamalarında aşırılıkların törpülenmesi açısından bir ara kurum olarak değerlendirilebilir. Ancak, demokrasinin iyi işleyebilmesinin; sivil toplumun arzu edilen niteliklerde olmasına ve yerel yönetimlerin, merkezin - siyasal toplumun- daha az denetimine bağlı olduğu hatırdan çıkartılmamalıdır.

Sivil toplumun somut göstergesi, “örgütlenmede STK'lar; STK'ların güvencesi de sosyal süreçlerin sivilleşmesi”dir. STK'lar, kamuoyu oluşturmak ve çoğulcu, katılımcı bir toplum yapısının oluşmasını sağlamak suretiyle, egemen piyasa değerlerine karşı dengeleyici bir unsur olmaktadır. STK'larca yürütülen faaliyetler, hem yerel-ulusal, hem de uluslararası düzeyde çok önemli hale gelmiştir. Gösterdiği hızlı gelişmeler doğrultusunda, kamu sektörü ve özel sektör yanında “üçüncü sektör” veya “gönüllü sektör” adıyla yeni bir sektör haline gelen STK'lar, daha önemli işlevler yerine getirir hale geleceklerdir. Bugün, demokratik

devlet sisteminin temelinde sivil toplum ve bireyin olduğu göz önüne alındığında; Türkiye’de de, demokratik devlet-sivil toplum arasındaki denge doğrultusunda, yerel yönetim-birey ilişkilerinin kurulabilme zemininin oluştuğu görülmektedir.

### **Kaynakça**

Abay, Ali Rıza (2004), “17 Ağustos 1999 Doğu Marmara Depreminden Sonra Adapazarı’nın Yeniden Yapılanmasında STK’ların Rolü”, *I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi*, 4-6 Haziran, Çanakkale, s.259-274.

Acı, Esra Yüksel (2005), *Kalkınma Sürecinin Yeni Aktörleri Sivil Toplum Kuruluşları, Kalkınma Ajan (s)ları mı?*, Günizi Yayıncılık, İstanbul.

Akal, Cemal Bali (2005), “Kutsal Canavar Devlet”, *Sivil Toplum Dergisi*, Sayı:10, s-103-115, İstanbul.

Aksakal Pertev (1989), *Bir Yerel Yönetim Deneyi*, Simge Yayın, İstanbul.

Aytaç, Ömer (2005), “Modern Devletin Mutlakçı ve Araçsal Yüzleri”, *Sivil Toplum Dergisi*, Sayı:10, s.7-20, İstanbul.

Beyhan, Eyüp (2008), “Demokratik Katılımla Yerel Yönetim”, *Yerel Siyaset*, s.36-41, Çevrimiçi: [www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim/10.pdf](http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim/10.pdf), 12.10, 2011.

Bobbio, Norberto (1993), “Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı”, *Sivil Toplum ve Devlet*, Der. John Keane, Çev. Mehmet Küçük, Ayrıntı Yayını, İstanbul, s. 91-118.

Bolay, S. Hayri (1997), “Sivil Toplum ve Manası”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sivil Toplum Özel Sayısı, Yıl: 3, Sayı:18, s.7-8.

Çaha, Ömer (1994), “Sivil Toplumun Dünü ve Bugününde Kadın”, *Türkiye Günlüğü Dergisi*, Sayı:26, Ocak-Şubat, s.52-57.

Çaha, Ömer (1997), “1980 Sonrası Türkiye’inde Sivil Toplum Arayışları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı:18, Ankara.

Çaha, Ömer (2000), *Aşkın Devletten Sivil Topluma*, Gendaş Kültür, İstanbul.

Çarkçı, Akif (2007), “Üç Açıdan Kentsel/Yerel Politika Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları”, *Sivil Toplum Dergisi*, Yıl: 4 Sayı:17-18 / Ocak-Haziran.

Çukurçayır, M. Akif (2002), “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara.

Edwards, Don (1998), “ABD’de Sivil Toplum Kuruluşları Arası İletişimin Dünü ve Bugünü”, *Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu 3*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, s. 265–269.

Emiroğlu, Mehmet (1995), “Kamu Yönetimi Bilimi Işığında Kamu Yönetimi-Yurttaş İlişkileri, Sorunların Demokratik Çözümünde KİT’lerin, Gönüllü

- Kuruluşların ve Eğitim Erkinin Katkısı”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C:I, Ankara, s.225–237.
- Erdoğan Özcan (2004), “Sosyo-ekonomik ve Kültürel Kalkınmada Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Türkiye Örneği ve Bir Model Geliştirme Önerisi” Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Emrealp, Sadun ve Yıldırım, Selahattin, (1993), *Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları*, T.C. Başbakanlık TOKİ ve IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Görmez, Kemal (1989), *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet-İş Yayını.
- Güler, Birgül Ayman (1992), *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Hegel, G. W. Friedrich (1986). *Seçilmiş Parçalar*, Çev: Nejat Bozkurt, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Hegel, G. W. Friedrich (1991), *Hukuk Felsefesinin Prensipleri*, Çev. Cenap Karakaya, Sosyal Yayınları, İstanbul.
- Kaleağası, Bahadır (2009), “Devlet Sivil Toplum İlişkisi”, Çevrimiçi: [www.stgp.org/makaleler/devletsiviltoplum.pdf](http://www.stgp.org/makaleler/devletsiviltoplum.pdf), 1210.2010.
- Kaya, Özer (2008), “Sivil Toplum Kuruluşları ve Kalkınma” Çevrimiçi: [http://www.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/www.icisleri/tez7.pdf.html](http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/tez7.pdf.html), 2010.
- Kaypak, Şafak (2011), *Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum*, Basılmış Ders Notları, MKÜ, Antakya.
- Keane, John (1993), “Despotizm ve Demokrasi: Sivil Toplum İle Devlet Arasındaki Ayrımın Kökenleri ve Gelişimi 1750-1850”, *Sivil Toplum ve Devlet*, Der. John Keane, Çev: Levent Köker, İstanbul: Ayrıntı Yayını, s.47-90.
- Keane, John (1994), *Demokrasi ve Sivil Toplum*, Çev. Necmi Erdoğan, Birinci Basım, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keleş, Ruşen (1991), “Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi”, *Cahit Talas'a Armağan*, Mülkiyeler Birliği Vakfı, s.321-329.
- Keleş, Ruşen (1995), *Kentleşme Politikaları*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayını, İstanbul.
- Keleş, Ruşen, Nadaroğlu, Halil (1991), “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü”, VI. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul, s. 24-52.
- Keskin, Bedrettin (2007), “Yeni Yerel Yönetim Anlayışı ve Yerel Yönetişim” *Sivil Toplum Dergisi*, Yıl 4 Sayı:17-18 / Ocak-Haziran.

- Keyman, E.Fuat (2005), “Devlet ve Sivil Toplum Arasındaki Sınır İyi Çizilmelidir”, *Sivil Toplum*, Sayı:10, s. 130- 132, İstanbul.
- Kılıçbay, M. Ali (1994), “Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim”, *Türkiye Günlüğü Dergisi*, S:26, Ocak-Şubat, , s.19-24.
- Magnusson, Warren (1986), “Burgeois Theories of Local Government”, *Political Studies*, C:34.
- Mardin Şerif (1994a), “Sivil Toplum”, *Makaleler:1 Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayını, 4. Baskı, İstanbul, s.9-33.
- Mardin, Şerif (1994b), “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”: *Makaleler:1 Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayını, 4. Baskı, İstanbul, s.34-76.
- Odabaşı, Funda Gençoğlu (2005), *Sivil Toplum*, Leyla ile Mecnun Yayıncılık, İstanbul.
- Özer, M. Akif (2000), “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine” *Türkiye Dergisi*, Yıl.72, Sayı:426.
- Özmutaf N. Metin (2007), *Sivil Toplum Kuruluşlarının Misyonlarını Gerçekleştirmede İnsan Kaynaklarının Rolünün Gönüllü Yönetim Yaklaşımları Bağlamında İncelenmesi*, SDÜ, İşletme Yönetimi Doktora Tezi, Isparta.
- Saltık, Ahmet (1995), “Çağdaş Toplumlarda STK’ların Sosyo-Ekonomik Temelleri”, *Gönüllü Kuruluşlar Konferansı*, 28-29 Mart 1995, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, s. 21-40.
- Savran, Gülnur (1987a), *Sivil Toplum ve Ötesi*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Savran, Gülnur (1987b), *Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütleri*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Sarıbay, Ali Yaşar (2000), “Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi”, *Global Yerel Eksende Türkiye*, Der. A. Yaşar Sarıbay, E. Fuat Keyman, Alfa Basım Yayın, İstanbul.
- Schils, Edgar (1991), *Europa and Civil Society*, Klett-Cotta Pres, Stuttgart.
- Seçkin, Mümtaz (2007), “Yerel Yönetimlerde Sivil Toplum Kuruluşları” 17 Şubat 2007, Çevrimiçi: <http://www.stratejikboyut.com>, 10.03.2011.
- Şahin, Musa (2011), “Girişimcilik Bağlamında Eğitimin Sivilleşmesi ve Girişimcilik Örneği Olarak STK’lar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, s.121-132.
- Tekeli, İlhan (1983), “Yerel Yönetim Demokrasisi ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Belediyeciliğin Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, C:16. S:2.

- Tekeli, İlhan, 1990), *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923- 1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tosun, Erdoğan G. (2003), “Sivil Toplum”, *Çağdaş Kamu Yönetimi 1*, (Ed. Mustafa Acar ve H. Özgür), Nobel Yayınları, Ankara.
- Uğur, Aydın (2001). “Yeni Demokrasinin Yeni Aktörleri”, *Merhaba Sivil Toplum*, Der. Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Demeği Yayınları, İstanbul.
- Ural, Engin (1995), “Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış”, *Gönüllü Kuruluşlar Konferansı 28-29 Mart 1995*, Ankara, Çevre Vakfı Yayını.
- Vergin, Nur (1991), “Demokrasi ve Sivil Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi* Sayı:4.
- Vergin, Nur (1996), “Siyaset, İlgisizleşme ve Türkiye’de Temsil Sorunu”, *Türkiye Günlüğü Dergisi*, S:38, Ocak-Şubat, s.5-22.
- Yıldırım, Selahattin (1990), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sosyal Demokrasinin İdeolojisi*, TÜSEY, Ekim, İstanbul-, s.117-154.
- Yıldırım, İbrahim (2004), *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Walzer, Michael (1992), “Sivil Toplum Düşüncesi: Toplumsal Yapılanmaya Doğru Bir Adım”, *Birikim Dergisi*, Sayı:37.
- White, Gordon (1994), “Civil Society, Demokratization and Development (1): Clearing the Analytical Ground”, *Demokratization*, Vol.1, No.3.
- <http://www.deltur.cec.eu.int>, 05.08.2007
- <http://www.siviltoplum.com.tr>, 10.03.2011.
- <http://www.tusev.org.tr>, 12.08. 2007.