



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE DEVLET GELENEĞİNİN
SİVİL TOPLUM ÜZERİNE ETKİSİ**

Hazırlayan

Pınar ERCAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

KARAMAN-2019



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE DEVLET GELENEĞİNİN
SİVİL TOPLUM ÜZERİNE ETKİSİ**

Hazırlayan

Pınar ERCAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

KARAMAN-2019



TEZ ONAY SAYFASI FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	
Revizyon No	00
Sayfa No	1/1

TÜRKİYE'DE DEVLET GELENEĞİNİN SİVİL TOPLUM ÜZERİNE ETKİSİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 17.10.2019

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan : Doç. Dr. Sefa USTA

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK

İmzası

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 26/09/2019 tarih ve 43/697 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. İdris Nebi UYSAL



Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖNSÖZ

Bu tez çalışması Türkiye'nin sivil bir toplum olma görüntüsü üzerinde devlet geleneği ve bürokratik yapının ne derece etkili olduğu varsayımıyla hazırlanmıştır. Türkiye'de sivil toplumun hangi aşamada olduğu, devlet geleneği ve bürokratik yapının sivil topluma etkileri ortaya konulmuştur. Türkiye'de siyaset kurumu hemen hemen her alana hakimdir. Siyaset hükümet etme gücünü eline aldığı anda devlet ile eşdeğer görülmektedir. Sosyal örgütlerin sivil toplum niteliği taşıyabilmesi için devletten bağımsız, otonom bir varlık geliştirmesi ve aynı zamanda iktisadi olarak devletten bağımsız olması gerekmektedir. Sivil toplumun gelişmesiyle devlet ulaşılmaz, sorgulanmaz yarıtanrısal bir otorite olmaktan çıkarak, eleştirilebilir ve sorgulanabilir hale gelir.

Çalışma sürecinde bilgisi ve desteği ile her zaman yanımda olan ve bundan sonraki zaman dilimlerinde de hayatımda olmasını temenni ettiğim çok değerli danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN'e en içten teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez jürisinde bulunan ve desteğini benden esirgemeyen değerli hocalarım Doç. Dr. Sefa USTA, Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK hocalarıma teşekkürü borç bilirim.

Tüm yaşamım boyunca yanımda olan annem ve babama ayrıca yüksek lisans süreci boyunca desteklerini benden esirgemeyen değerli eşim Adem'e, bu süreçte farkında olmadan varlıklarıyla bana güç ve destek veren oğlum Rüzgar Eren'e ve kızım Nehir'e sonsuz sevgilerimle...

Pınar Ercan

ÖZET

Sivil toplum çok eski çağlardan günümüze tanımlanmaya çalışılan bir kavramdır. Bir organizasyon şeklinde yürütülen devlet işleri özellikle Sanayi devrimi ve sonrası çok daha karmaşık bir hal almıştır. İnsan ilişkilerinin değişimi devletlerin yönetim biçimleri ve toplumların gelişmelerini etkilemiştir. Değişen ve gelişen insan ilişkileri ile örgüt ilişkilerinin çok yönlülüğünün yanı sıra karmaşıklığı, uzlaş ve ortak paydayı yakalama adına önem taşımaktadır. Yıllardan beri alışılan yönetim geleneği ve devlet algısının bu kadar içselleştiği Türkiye’de bireylerin aslında ideolojiden ve siyasetten arınması gerekmektedir. Siyaset hükümet etme gücünü eline aldığı anda devlet ile eşdeğer görülmekte ve devletin sahip olduğu o efsanevi gücünden yararlanarak toplumun bütün alanlarına ağırlığını koymaktadır.

Çalışmada Türkiye’nin sahip olduğu devlet geleneği ve bürokratik yapının, ülkenin sivil bir toplum olma görüntüsü üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çalışma, tarihsel bir bakış açısıyla betimleyici bir yöntem kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Ayrıca konuyla ilgili yapılmış olan eleştirel çalışmalar geniş bir literatür taraması yardımıyla sergilenmiştir. Bu literatür taraması aracılığıyla, hükümet programlarına, AB ilerleme raporlarına, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) tarafından yürütülen ve Sivil Toplum Endeks Projesi (STEP) ‘inde sunulan raporlara yer verilmiştir.

Çalışmanın amacı sivil toplumun gelişiminde devlet geleneği ve bürokratik yapının getirmiş olduğu engelleri ortaya çıkarmaktır. Gelenekten gelen dışa kapalı, çok fazla itiraz etmeyen bir toplum görünümünden, daha sorgulayıcı ve daha iyi koşullar için eleştirel bir bakış açısına sahip olabilen topluma geçiş için bu engelleri ortaya koymak önem arz etmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan sonra gelişimi hız kazanan küreselleşme denilen dinamik, birbirine çok uzak ülkeleri yakın bir komşu haline getirirken, bireysel olarak bu durumun dışında kalmak imkansızlaşmıştır. İnsanlar ekonomik ve sosyal açıdan da farklı yaşam ve imkanları gördükten sonra bulundukları durumu sorgulama ve değiştirme ihtiyacı hissetmişlerdir. Büyük organizasyonlar ve yönetimler artık tek başına karar almak yerine, daha fazla yeni fikre ve düşünceye açık hale gelmişlerdir. Çünkü artık bireylerin memnuniyet derecesi ve fikirleri her alanda etkili olmaya başlamıştır.

Araştırma gerçekleştirilirken yapılan çalışmaların genellikle sivil toplum kuruluşları üzerine yoğunlaştığı gözlenmiştir. Çalışmamızda Türkiye’de geçmişten günümüze bürokratik yapı ve devlet geleneği üzerinde durulmuştur. Diğer ülkelerdeki bürokratik yapının gelişimi ele alınarak, bürokrasi ve siyaset uygulayıcılarının etkili ve verimli bir politika geliştirme önündeki engellerin ortaya çıkarılması ve bu engeller üzerindeki devlet geleneğinin etkisine yer verilmiştir. Anglo-sakson veya Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye’de bürokratik yapı daha baskındır.

Türkiye’deki ideolojik düzeydeki kutuplaşma ve farklılaşma sivil toplum kuruluşlarının amaçlarına ulaşabilmek için birlikte hareket etmelerini, zor hale getirmektedir. Bu nedenle birlikte hareket edemeyen sivil toplum örgütleri bir baskı grubu niteliği taşımamaktadır. Ayrıca ihtiyaç duydukları finansal desteği de elde edememektedirler .

Anahtar Kelimeler: Sivil toplum, devlet geleneği, bürokratik yapı.

ABSTRACT

Civil society is a concept that has been tried to be defined since ancient times. With the establishment of the state, the state affairs carried out in the form of an organization have become much more complicated, especially in the Industrial Revolution and beyond. The change of human relations has affected the development of societies and the forms of government of states. In addition to the versatility of changing and developing human relations and organizational relations, it is important to capture the complexity, reconciliation and common ground. For many years, perception of management and state tradition in Turkey that such a internalized, individuals actually internalized the ideology and politics. When politics takes the power of government, it is seen as equivalent to the state and puts its weight on all areas of society by making use of the legendary power of the state.

In this study, the effect of Turkey's state tradition and bureaucratic structure on the imagine of counrty's civil society has been investigated. This study was carried out using a descriptive method from a historical point of view. In addition, critical studies on the subject have been presented with the help of a wide literature review. By making wide of an extensive literature study, the government program, the EU progress report, and reports submitted Civil Society Index Project (STEP) conducted by Turkey Third Sector Foundation (European Foundation) has been given.

The aim of this study is to reveal the obstacles imposed by the state tradition and bureaucratic structure in the development of civil society. It is important to address these barriers to the transition from a traditional and closed society model that non-protracted society outlook to a society that can have a more critical and critical perspective for better conditions. Especially after the 1980s, with the intensification of globalization, it was seen that many distant countries became closer and it has become impossible to stay out of this situation individually. After the developments, people questioned their poor economic and social situations and felt the need to raise their living standards. Large organizations and governments have become open to new ideas instead of making decisions alone. Because now the degree of satisfaction of individuals and ideas have started to be effective in all areas.

It has been observed that the studies conducted during the research are generally focused on non-governmental organizations. In our study we focused bureaucratic structure and state tradition in Turkey from past to present. It was aimed to reveal the obstacles to bureaucracy and political practitioners to develop an effective and efficient policy and to understand the effect of the state tradition on these obstacles considering the development of bureaucratic structure in other countries. It should be mentioned that the bureaucratic structure is more dominant in Turkey compared with Anglo-Saxon or European countries.

NGOs can not act together to reach their objectives because there is an ideological polarization in Turkey. Therefore, non-governmental organizations are not seen as a pressure group. They also cannot get the financial support they need.

Key Words: Civil society, state tradition, bureaucratic structure.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
TABLolar DİZİNİ	x
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: SİVİL TOPLUM KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE	
1.1. Sivil Toplum: Kuramsal Çerçeve	4
1.1.1.Sözleşmecî Kuramcılar Bağlamında Sivil Toplum	9
1.1.2. Klasik Sivil Toplum Kuramcıları	10
1.1.3. Çatışmacı Sivil Toplum Kuramcıları	11
1.1.4. Modern Sivil Toplum Kuramcıları	13
1.2. Sivil Toplum: Kavramsal Çerçeve	14
1.2.1. Toplum ve Devlet	14
1.2.2. Sivil Toplum ve Egemenlik	16
1.2.3. Sivil Toplum ve Kültür	20
1.3. Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramsal Çerçeve	21
1.4. Dünya’da Sivil Toplumun Gelişimi	25
1.4.1. Avrupa’da Sivil Toplumun Gelişimi	26
1.4.2. Amerika’da Sivil Toplumun Gelişimi	28

1.5. 1980 Sonrası Dönemde Sivil Toplumun Dönüşümü.....	30
--	----

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

2.1. Osmanlı’da Sivil Toplum Unsurları	33
2.1.1. Vakıflar	35
2.1.2. Millet Sistemi/Cemaatler	38
2.1.3. Din Kurumu/ Tarikatlar	39
2.1.4. Loncalar ve Ahilik	40
2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Sivil Toplumun Gelişimi	41
2.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi: 1923-1945 Dönemi	41
2.2.2. Çok Partili Hayat Sonrası Dönem: 1945-1980 Dönemi	41
2.2.3. 1980 Sonrası Dönem.....	42
2.2.4. 2000 Sonrası Dönem.....	45
2.3. Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları: Genel Görünüm.....	49
2.3.1. Meslek Kuruluşları	50
2.3.2. Sendikalar	52
2.3.3. Kooperatifler.....	53
2.3.4. Dernekler	54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:TÜRKİYE’DE DEVLET GELENEĞİNİN SİVİL TOPLUM ÜZERİNE ETKİSİ

3.1. Bürokratik Yapı: Kavramsal Çerçeve	56
3.1.1. Patrimonyal / Neopatrimonyal Yönetim.....	56
3.1.2. Weberyen Bürokrasi Anlayışı ve Rasyonel Yönetim	58
3.2. Türkiye’de Devlet Geleneği ve Bürokratik Yapılanma.....	61
3.2.1. Osmanlı Devleti’nde Klasik Dönemde Bürokratik Yapılanma	61

3.2.2. Osmanlı'da Tanzimat Döneminde ve Sonrasında Bürokratik Yapı	69
3.2.3. Osmanlıdan Cumhuriyete Devredilen Devlet Geleneği: Cumhuriyet Sonrası Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma.....	76
3.3. Avrupa Birliği İlerleme Raporları Perspektifinden Türkiye'de Sivil Toplum ve Bürokratik Değişim	90
3.4. 2002 Sonrası Hükümet Programları Ekseninde Türkiye'de Sivil Toplum ve Bürokratik Değişim	101
3.5. Sivil Toplum Endeks Projesi Çerçevesinde Türkiye'de Sivil Topluma Bakış	105
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	119
KAYNAKÇA	124

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	: Anavatan Partisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CIVICUS	: Vatandaş Katılımı İçin Dünya İşbirliği
DP	: Demokrat Parti
HABİTAT	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği
STEP	: Sivil Toplum Endeksi Projesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TDK	: Türk Dil Kurumu
TÜSEV	: Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği
VGM	: Vakıflar Genel Müdürlüğü
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Türkiye’de Güç ve Yönetim Çeşitleri	08
Tablo 2. Sivil Toplum Topoğrafya Sınıflandırması	24
Tablo 3. AB Üyelik Sürecinin Sivil Toplumun Gelişimine Katkı Algısı.....	91
Tablo 4. Sivil Toplum Karosu (2006).....	106
Tablo 5. Sivil Toplum Karosu (2011).....	108
Tablo 6. Sosyo-Politik Bağlam Göstergeleri	111
Tablo 7. Avrupa Birliği Sürecinin Sivil Topluma Etkisi	113
Tablo 8. Sivil Toplumun Bağımsızlık Derecesi	117
Tablo 9. Devlet-Sivil Toplum Diyaloğu	117

GİRİŞ

Sivil toplum, gönüllü kendi kendini oluşturan kendi desteklerine sahip, devletten özerk, devlet ile özel alan arasında aracı özelliği taşıyan örgütlü sosyal bir yapıdır (Sarıbay, 2000: 58). Sivil toplum faaliyet olarak demokratik rejimlerde gelişme göstermiştir. Sosyal örgütlerin sivil toplum niteliği taşıyabilmesi için devletten bağımsız, otonom bir varlık geliştirmesi gerekmektedir. Sivil toplumun gelişmesiyle devlet eleştirilebilir hale gelir (Çaha, 1999: 70-77; Heper, 2006:49-172). Devletin, toplumun her alanında etkili olduğu bir ortamda bireylerin yüzü sivil topluma değil, devlete dönük olur (Çaha, 2012:10-11; Heper, 2006:49-172). Amerika’da sivil toplumun gelişimi üzerinde sosyal gruplar etkili olmuşlardır. Batıda sivil toplum devlete bağımlı olmayan sosyal sınıfların öncülüğünde gelişmiştir. Türkiye’de siyaset kurumu hemen hemen her alana hakimdir. Türk siyasal kültüründe vatandaş devlet için vardır. Sivil bilinç, liberal ve demokratik bir kültür ile sağlanabilir. Bu kültür toplumda yer etmemişse, sivil toplum fonksiyonu gerçek manasıyla gerçekleşemez (Çaha, 2012:10-11; Heper, 2006:49-172).

Dünya kuşkusuz bir değişim süreci içerisinde ve bu değişim sürecinden hem bireyler hem de devletler etkilenmektedir. İnsanların algılama ve anlama biçimleri farklılık gösterdiği gibi toplumların da anlama, algılama ve anlamlandırma süreç ve sonuçları farklılık göstermektedir. Dünyanın birçok ülkesinde özel sektörün gelişimine bağlı olarak devletten bağımsız kurumlar oluşmuştur (Demirpolat ve Akça, 2009: 2; Şavklı ve Aydın, 2013: 72; Heper, 1974: 12-13). Bir kavrama yüklenen anlam onun değerini ve eleştirilebilirliğini etkilemektedir. Gelişimin tam saptanabilmesi için bir sürecin gelişim basamakları atlanmadan ve doğal akışında gerçekleşmesi gereklidir. İnsanların hak arama, bir şey isteme veya bir talepte bulunabilme özgürlüğüne ve bilincine erişebilmesi kuşkusuz toplumların kültürel miraslarından etkilenmiştir. Aile içerisinde bile otoriter bir babanın evladı eğer ekonomik özgürlüğünü gerçekleştirememişse uygulamaları dar alanda ve kısıtlı şekilde olacaktır. Çünkü ekonomik özgürlüğü olmadığı için aileden özgürleşememiş, kendi yaşam alanını oluşturamamıştır (Eryılmaz, 2007: 238-239). Toplumlarda da eğer bireyler özel sektör bağlamında devletten bağımsız ekonomik bir yapı oluşturamazlarsa hem bir şey talep etme hem de itiraz hakları sınırlı olacaktır. Çünkü egemen güç her zaman gücün

çoğunluğunu elinde tutmak isteyecektir. Koşullar ve sınırlar egemen güç tarafından belirlenecektir (Yıldırım, 2012: 4-5; Aslan, 2014: 68-69; Aydın, 2008: 70; Şavklı ve Aydın, 2013: 85).

Osmanlı Devleti'nde özellikle tanzimat döneminde geliştirilmeye çalışılan yönetimin demokratikleştirilmesi akımıyla sivil toplum da önem kazanmaya başlamıştır. Tanzimat dönemi yenileşme hareketleri bir kısım okumuş, aydın tarafından Batı'dan alınan ve yukardan yapılan uygulamalar şeklinde kendini göstermiş, halkın çok fazla katılımı ve bilgisi olmamıştır. Osmanlı Devleti'nin toprak yapısı ve dini özelliği nedeniyle özel mülkiyet ve şahsi girişimler çok fazla gelişmemiştir. Tanzimat dönemi aydını hem entelektüel hem de bürokratik kesimi temsil ettiği için devlette öncü olma rolünden vazgeçememiş ve devleti eleştirme noktasında kısıtlı davranmıştır. Çünkü devletin bir temsilcisi ve çalışanı olarak eleştirmek demek karşında yer almak demektir. İşte bahsetmiş olduğumuz bu bürokratik yapı devletin halka açık bir organizasyon haline gelme noktasında birtakım engeller çıkarmıştır. Devlet en üstün ve yüce güç olarak herşeyin üzerinde tutulmuş ve bürokratik kadro tarafından bu argüman sıkça kullanılmıştır. Tabi sivil toplumun önündeki bürokratik engelin yanı sıra Osmanlı Devleti'nin ekonomik yapısının da çok büyük etkisi olmuştur. Kollektif yaşam biçimi ve orta sınıfın yokluğu sivil toplumun gelişmemesinde çok büyük bir etken olarak görülmektedir.

Bürokratik bir devlet niteliği taşıyan Osmanlı Devleti'nin en belirgin özelliği merkez ile çevre arasındaki uzaklıktır. Devlet ve toplum arasındaki ilişki devletin topluma hakim olması ve baskın gelmesi, üretimin pazara yönelik değil de kullanıma yönelik olması ticari sınıfın ortaya çıkışını engellemiştir (Çaha, 2012:140-147; Heper, 2006:40-172; Yıldırım, 2012:2-3). Tek Parti döneminde özellikle rejimi koruma adına yapılan uygulamalar, son dönemde Osmanlı Devleti'nde yeşermeye başlayan sivil toplum emarelerini ortadan kaldırmıştır. Çok partili hayata geçildiği dönemde ekonomik anlamda liberalleşme politikalarının uygulanmasıyla sivil toplum adına birtakım adımlar atılmıştır (Heper, 1974:19-25). 1980'li yıllardan itibaren dünya bir değişim içine girmiş, milli devletlerin kamusal alanı milliyetçilik ve laiklik düşüncesi üzerinden tek tipleştirme adımları, demokratikleşmenin, hak ve özgürlüklerin yurttaşlık bilincinin

yaygınlaşmasından dolayı sorunla karşılaşmıştır. 1980 sonrası siyasi partiler toplumdan çok devlete yakın olmuştur (Tuncel, 2005:622-623; Heper, 2006:49-172).

Türkiye’deki devlet geleneği ve bürokratik yapının sivil toplumun gelişimi üzerinde etkileri, belli başlı ülkeler ile karşılaştırma yapılarak ele alınmış ve çalışma şu varsayımlar üzerine kurulmuştur:

- Anglo-sakson veya Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye’de bürokratik yapı daha baskındır.
- Bağımsız ekonomik yapıların geç oluşması bürokratik yapının etki alanını genişlemesine yol açmıştır.
- Türkiye’de sivil toplumun gelişiminde BM, AB gibi uluslararası kuruluşlar etkin rol oynamaktadır.
- Osmanlının toplumsal ve ekonomik yapısı bireyselliği köreltmıştır.
- Türkiye’de devlet geleneği ve bürokratik yapı sivil toplumun gelişiminin gecikmesine neden olmuştur.

Bu varsayımlar üzerinden çalışmanın birinci bölümünde sivil toplumun kavramsal, kuramsal gelişimi, 1980 sonrasında nasıl bir dönüşüm yaşadığı irdelenmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimine yer verilmiştir. Üçüncü bölümde devlet geleneğinin sivil toplum üzerine etkileri başlığı adı altında patrimonial/neopatrimonial yönetimler açıklandıktan sonra bürokrasi kavramı üzerinde durulmuş, Osmanlı Devleti’nden itibaren bürokrasinin gelişimine yer verilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışından bahsedilerek, AB ilerleme raporları, 2002 ve sonrasında yayımlanmış olan hükümet programları ve Sivil Toplum Endeks Projesi çerçevesinde sivil toplumun gelişimine yönelik bilgilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİVİL TOPLUM: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde sivil toplumun tanımı, ortaya çıkışı ve süreçleriyle birlikte gelişimi tarihsel olarak ortaya konulacaktır. Günümüzde sivil toplum iyi bir toplum yönetmenin de parçasını oluşturmaktadır (Keyman, 2010: 1).

1.1. Sivil Toplum: Kuramsal Çerçeve

Sivil (civil) kelimesi Fransızca kökenlidir; nazik, medeni, uygar anlamlarına gelmesinin yanı sıra seçkinciliği de ifade etmektedir (Aslan S. , 2010: 262; Tuncel, 2010: 10-12; Doğan İ. , 2000: 20). Aristo'nun ifadesinde “politike koinonia”, Çiçeron'da “societas civilis” olarak adlandırılmıştır (Tosun G. E., 2001:30). Tarihte birden fazla ve değişik anlamlarda tanımlanmıştır. Genel olarak bireysel amaçlardan kurtulmuş, topluluğun çıkarları yönünde yönetimi gerçekleştiren bir toplum modelidir (Aslan S. , 2010: 263). Başlangıçta şehir adabını ifade etmek amacıyla kullanılan sivil toplum kavramı özellikle 17-18. yüzyılda Batı düşünürleri tarafından hürriyetler söz konusu olduğunda kullanılmıştır (Bayhan, 2005: 149; Mardin, 1983: 1918; Aslan S. , 2010: 262).

Sivil toplum olgusunun temeli 12. yüzyılda gelişmeye başlayan şehir ve ticaret burjuvazisine dayanmaktadır. İlk zamanlarda devletin bir parçası gibi görülmüştür. Ortaçağ'da tarım ve ticaretin gelişmesi kentleri canlandırmıştır. Bir müddet sonra kentler zenginlik kaynağı elde etmiş ve bu kaynağı korumak ve bundan yararlanmak isteyen soylu sınıf kent burjuvazisi ile uzlaşmak zorunda kalmıştır. Bu süreçte burjuvalar kentin yönetiminde birtakım özerklikler kazanmış ve gelişen şehir hukuku ve kurumları sivil toplumun oluşumuna ortam hazırlamıştır (Mardin, 1983: 1918-1922). Burjuva sınıfının doğuşu ve gelişimi ile sivil toplumun ortaya çıkışı hemen hemen aynı yönde olmuştur (Arslan, 1999: 14). Tarihsel gelişim içinde özellikle Batı'da meydana gelen değişimler sivil toplum kavramının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Tuncel, 2010: 10-12; Bayhan, 2005: 149). Kitle iletişim araçlarının gelişmesinin etkisi ile sivil toplum 18. yüzyıldan itibaren yeni bir yön kazanmıştır (Mardin, 1995: 15).

Batı Avrupa’da burjuvazinin ortaya çıkışı, toplumsal değişim ve tanrısal egemenliğin yerini tutacak olan yeni meşruiyet kaynaklarının aranması gibi gelişmeler toplumsal yapının yeniden tanımlanmasına neden olmuştur (Çaha, 2000: 23). Batı Avrupa’da feodalitenin yıkılarak burjuvazinin gelişmesi 12. yüzyıldan itibaren şehirlerin öneminin artmasına neden olmuştur (Bayhan, 2005: 149). Modern anlamda sivil toplum anlayışının gelişmesinde sanayi kapitalizmi etkili olmuştur. Değişen mal ve üretim ilişkileri çatışmacı bir toplum yapısının gelişmesine katkıda bulunmuştur. İlk başlarda sınıfsal temelde meydana gelen örgütlenmeler, toplumsal yapıda farklılaşmaya neden olmuş, bireysel haklar ve özgürlüklerin gelişimiyle orantılı olarak farklı alanlara dağılmıştır. Düşünce ve çıkarları birbirlerinden farklılık gösteren ve çatışma içinde olan sınıf ve gruplar kendilerini ifade etmek amacıyla örgütlenmişlerdir (Toksöz, 1983: 367). Liberal demokrasinin kök salması ve bireyin yanı sıra grup çıkarlarının söz konusu olmasıyla devlet ve sivil toplumun aynı anda ve birlikte varoluşunu sağlayan ve devletin karşısında yok olan, azalan değil tam tersi devleti sınırlayıp, kendi farklılığının bir teminatı haline getirmeye çalışan bir sivil toplum oluşmuştur (Çaha, 2000: 76). Liberal ekol devletin iktidarının sınırlandırmasını devlet öncesi duruma atıfta bulunarak meşruiyet alanını belirlemeye çalışmış ve sivil toplumun alanı ortaya çıkmıştır (Keane, 1993: 8-16). 18. yüzyılda hakim olan düşüncede sivil toplum, devlet tarafından dikkate alınan ve ailenin alanının dışında gerçekleşen, bireysel faaliyetlerin bulunduğu kent yaşamı ve ticari faaliyetlerin geliştiği, çoğulcu bir toplum olarak görülmüştür (Tosun G. E., 2001: 36). Piyasa ekonomisinin 18. yüzyılda ortaya çıkıp yerleşmesi kapitalizmi sistem olarak geliştirmiş ve devlet ile sivil toplumu ayırmıştır (Vergin, 2000: 245; Bayhan, 2005: 150).

Sivil toplum modernite öncesinde insanların birbirine verebilecekleri zararları en düşük seviyeye indirmek ve iyi toplumu ifade etmek amacıyla kullanılmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 49). Modern devletin ortaya çıkmasıyla toplumsal bir sözleşme bağlamında yatay ve dikey olarak kurgulanmıştır. Yönetilenler ve yönetenler arasındaki uyumsuzlukları ve çatışmaları gidermek ve en aza indirmek için dikey düzeyde, bireylerin kendi aralarındaki yaşam alanlarının daha da

genişletilmesi ve geliştirilmesi açısından yatay bir sivil toplum gelişimi önemlidir (devlet-toplum/ devlet-yurttaş) (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 49).

Modern dönemin merkezinde sivil toplumun alanı sınıf ve ekonomik pazar bağlamında ele alınmış, devlet ve toplum arasındaki mesafe artarak çatışma alanı genişlemiştir. Geç Modern zamanlarda sivil toplum liberal demokratik sistem içindeki devlet vesayeti olmadan vatandaşların sivil hak ve özgürlükler için ortak çıkar amacıyla oluşturdukları örgütsel birlikteliklerdir. Batı toplumları rönesans ve reform ile yepyeni bir felsefi anlayışa geçmiştir. Modern ağın ilk adımı aydınlanma, ikinci adımı sanayi devrimi olmuştur. Burjuvazi ve kentli sınıfların gelişmesiyle birlikte sermaye birikimi sağlanmıştır (Eczacıbaşı, 1992).

Günümüze gelindiğinde liberal ve temsili demokrasi için sivil toplum önemli bir aktördür (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 49). İşbölümü karmaşık olmasının yanı sıra kent yaşamında insanları ortak bir hedef çerçevesinde birleştirmektedir (Poggi, 2007: 56). Sivil toplumun son dönemdeki önemli tanımlardan biri toplumsal meselelerin çözüm serüvenine bulunduğu etki ve kazandırdığı katkı temelinde ele almaktır. Yani problemlere çözüm bulma noktasında daha aktif katılım gerçekleştiren ve siyasi aktörleri de çözümleri hayata geçirecek projeler meydana getirmeye itmektir (Keyman, 2010: 3). Sivil toplum insanların birbirlerinin farklılıklarını kabul edip medeni bir ortaklık içerisinde yaşamaları anlamına da gelmektedir. Batılı lkeler farklılıklarla bir arada yaşama noktasında başarılı olmalarındaki en büyük etken hukuk sistemidir (Sunar, 1992: 9-10). Sivil toplumun gelişme gösterebilmesi için hukuk devleti ve sınırlı devletin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Sivil topluma katkı sağlayan bir diğer etmen ise doğrudan(katılımcı) demokrasinin tekrar çalışmaya başlamasıdır (Heywood, 2010: 105).

Günümüz tanımlamaların aksine Aristo, sivil toplumu politik toplum ile aynı anlamda ifade etmiştir. Ona göre aile de dahil olmak üzere din ve benzeri birtakım unsurlar politik toplumun parçasıdır (Ardhart, 2004: 67; Tamer, 2010: 92). İlkçağlarda her şeyin üstünde devlet kavramı görülmekteydi. Devlet aile de dahil özel alanın her türlüsüne müdahalede bulunmalıdır. Aristo bu düşüncelerinin yanı sıra yasaların üstünlüğü, adalet ve özel mülkiyet gibi birtakım düşünceleri savunarak, kusursuz bir devletin bu düşüncelerle oluşturulacağını ifade etmiştir (Tamer, 2010: 92). Rousseau ve

Hegel'e göre sivil toplumun alanı (özel alan) kadın, çocuk ve özürllülerin alanı iken, kamusal alan erkeklere ait olan alandır (Tuncel, 2010: 20-21).

Diamond'a göre "Devlet ile bir şekilde ilişkili olan sivil toplumun devletin içinde bir görevi veya resmi bir iktidarı elde etme gibi bir amacı yoktur. Sivil toplum birey ve devlet arasında, siyasal toplum da sivil toplum ile devlet arasında durarak bir köprü görevi görmektedir. Burada sivil toplum, siyasal toplumun yerini almaya çalışmamakta; siyasal toplumu bilgilendirme, gözetleme, denetleme ve baskı yaparak etkileme amacını taşımaktadır (1994: 5) . Kişilerin bireysel sürdürdükleri yaşam yönleri bu tarafıyla kolektif bir şekile dönüşmektedir. Tüm bu dönüşüm içinde "çıkarlar sistemi"ni düzenleyecek olan tarafsız bir güce ihtiyaç duyulmaktadır ve bu güç "devlet"tir (Mardin, 1983: 1915-1820).

Bir başka tanıma göre birey veya grup olarak nitelendirilebilecek toplulukların kimi zaman birbirleriyle çatışan kimi zaman bir uzlaşma halinde devam eden kanaat ve çıkarlarını ayrıca yaşam tarzlarını korumak amacıyla bir arada olmaya ihtiyaç hissettikleri toplumsal bir ortamdır (Yayla, 1998: 120-125). Sivil toplum genel anlamıyla bireylerin devletin herhangi bir yönlendirici etkisi olmadan gönüllü olarak gerçekleştirdiği örgütlenmelerdir (Ay, 2009:18; Keyman E. , 2010: 2; Heywood, 2010: 28; Barry, 2004: 91). Sivil toplumun gelişimini liberalizmin getirmiş olduğu bireycilik, piyasa ve çoğulculuğun gelişimine bağlayan Giner, bu etkenler ile birlikte bir ülkede siyasal, ekonomik ve kültürel alandaki gelişme yüksek düzeyde ise sivil toplumu gelişmiş olarak kabul etmektedir (Tosun G. E., 2001: 58-59). Sivil toplumun unsurlarını özerk seçmenler, belirli aralıklarla yapılan seçimlerde genel oy desteği arayışı içinde olan rekabet halindeki siyasal partiler, kurum ve bireylerin özgürlüğünü koruma altına alacak bağımsız yargı, serbest basın kuruluşları, gönüllü birlikler, akademik çalışma-eğitim-araştırma ve yayınlama özgürlüğü olarak sıralamaktadır (Tosun, 2001: 61; Sunar, 1992: 15). Heywood'a göre toplumun tümünden ziyade daha küçük grupların (aile, akraba grupları, sendika, kulüp, özel işletmeler gibi) kendi çıkarları için kurduğu birlikteliklerdir (2010: 26-27).

Sivil toplumun toplumlarda etkin bir güce sahip olan argümanla birlikte ifade bulmasıyla siyaset bilimi içinde toplumların farklı sınıflandırılmasına neden olmaktadır. Mesela sivil toplum güçlü ve etkin ise toplumun siyasi rejimi demokratiktir, sivil

toplumun yasaklanmasına veya ortadan kaldırılmasına neden olan toplumlar totaliter olarak ifade bulmaktadır, yine sivil toplumun bir nebze özgürlük alanına sahip olduğu ama bunun yanında güçlü bir devlet denetimine maruz kalan rejimler otoriter olarak sınıflandırılmaktadır (Keyman, 2010: 3). Gücün paylaşılmasıyla birlikte karışıklık olacağı düşüncesi, toplumun otoriter yönetilmesine, kutuplaşmalara ve gerginliklere neden olmaktadır. “Devleti, bir hizmet sağlayıcı ve iyi yönetim aracına dönüştürmek için ideal senaryo çoğulcu bir siyasi ortamda geniş güç dağılımıdır” (Aras, 2017: 7).

Tablo 1. Türkiye’de Güç ve Yönetim Çeşitleri

	Güç Dağılımı	
	Sınırlı	Geniş
Otoriterlik	Zorlayıcı	Kaotik/Bölünme
Çoğulculuk	Himayeci/Kayırmacı	Demokratik Konsolidasyon

Kaynak: (Aras, 2017: 7).

Francis Fukuyama’ya göre sivil toplum, kendiliğinden sosyalleşmeyi devlet aygıtı ve aile dışındaki alanda gerçekleştirebilen ve “sosyal sermaye”nin bir alt kümesini meydana getiren organizasyonlar topluluğudur (1998: 42). Fukuyama’nın kendiliğinden sosyalleşme kapasitesine sahip sosyal sermayesi yüksek toplumlar olarak bahsettiği toplum yüksek güvenli toplumlardır. Herhangi bir toplumda güven düzeyini belirleyen en önemli faktör devlet ve aile arasında yer alan alanın nasıl doldurulduğudur. Bir toplumda kişinin güven çerçevesinin aile alanının dışına çıkması ve aile alanının dışında yer alan farklı sosyalleşme şekillerinin çokluğu ve çeşitliliği güvenin ölçütü sayılmaktadır. Bu yönden bakılırsa Fukuyama’nın yüksek güvenli toplumlar olarak gördüğü Amerika Birleşik Devletleri’nde gönüllü örgütlenmeler, protestanlık ruhu ve sivil toplumun güçlü olması; Japonya’da keiretsu ağları ve Almanya’da loncalar, Verbande, Sozialmarktwirtschaft gibi akrabalık çerçevesi dışında kan bağına dayalı olmayan sosyal yapılanmalar güven faktörünün meydana gelmesinde önemli birer gösterge olmuştur (Sarıbay, 1997: 90).

Genel anlamda sivil toplum, gönüllü kendi kendini oluşturan kendi desteklerine sahip, devletten özerk, devlet ile özel alan arasında aracı özelliği taşıyan örgütlü sosyal

bir yapılanmadır (Odabaşı, 2005: 46; Sarıbay, 2000: 58). Sarıbay'a (1994, s. 141) göre sivil toplum için;

- aktörlerinin ihtiyaç duydukları çoğulluk, özerkliklerini
- kamusalılık, sorumluluklarını
- özellik, bireyselliklerini
- yasallık ise tabi olacakları ortak çerçeveyi sağlar.

Sivil toplum aktörleri toplumsal ortamın yukarıda sıralanan özelliklere sahip olmasını istemekte ve devletin yasal güvencesine ihtiyaç duymaktadır (Sarıbay, 1994: 141). Sivil toplumun üçüncü bir sektör olarak dile getirilmesi, gönüllülük ve otorite ilişkilerine farklı anlamlar yüklemesi sonucunda olmuştur. Çünkü devlet ve kâr amacı güden şirketlerin yer aldığı alandan farklı bir alanda oluşmaktadır (Tuncel, 2011: 17).

1.1.1.Sözleşmeci Kuramcılar Bağlamında Sivil Toplum

Burada Thomas Hobbes, John Locke ve Jean Jascques Rousseau'nun düşüncelerine yer verilecektir. Hobbes'un doğa durumu varsayımına göre sivil toplum ile politik toplum aynıdır. Doğa durumu, herkesin her şey üzerinde eşit bir hakka sahip olduğu bir durumdur. Her insan yaşamını korumak için her şeyi yapmakta özgürdür. Her şey üzerinde hak iddia edebilmektedir. Böyle bir ortamda insanlar iradelerini zorla kabul ettirme eğilimi içerisine girebilmektedir. Bu durumda herkes birbiriyle bir çatışma ve savaş hali içinde olabilmektedir. İşte bu noktada insanlar bir sözleşme ile kendi iradelerini ortak bir erkin iradesi altına bırakmaktadır. Hobbes'e göre devlet bu şekilde ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu toplum politik ve sivil toplumdur (Onbaşı, 2005, s. 19-23).

John Locke'ye göre Hobbes'in doğa durumu olarak ifade ettiği durum bir eşitlik ve özgürlük durumudur. İnsanlar arasında yardımlaşma ve koruma duyguları hakimdir. İnsanlar kendi eylemlerini istediği gibi düzenleyebilmektedir. İnsan kendi özgürlüğünün yanı sıra diğer insanların da özgürlüğünün farkındadır. Kuşkusuz toplumda yer alan herkes bu farkındalıkla yaşamamaktadır. Dolayısıyla bu farkındalığa aykırı davranan herkesi yargılama ve cezalandırma hakkına toplumdaki herkes sahiptir. İşte bu yargılama ve cezalandırma hakkını insanlar bir sözleşme ile bir otoriteye devretmektedirler (Onbaşı, 2005, s. 19-23).

Rousseau'ya göre doğa durumunda insanlar temel ihtiyaçlarını bireysel olarak karşılamaktadır. Zamanla insanların ihtiyaçlarında artış yaşanmış ve mülkiyet kaynaklı kavgalar ortaya çıkmıştır. Mülkiyetten kaynaklanan kavga ve çatışmalar bir otorite altına girmeyi ve toplu yaşamayı kabul etmelerine neden olmuştur (Onbaşı, 2005, s. 19-23).

1.1.2. Klasik Sivil Toplum Kuramcıları

Ferguson sivil toplum kavramını ahlaki bakımdan ele almaktadır. Ekonomik ilişkiler sivil toplumun temelini oluşturamaz. Ekonomik ilişkilerde kişisel çıkar söz konusudur ve insanlar kendini bu sistemde yalnız hisseder. Ona göre sivil toplum bir ilişkiler toplamıdır ve insan toplumsal bir varlıktır dolayısıyla duygudaşlık yeteneğine sahiptir. Duygudaşlık yeteneğinde insan kendini bir başkasının yerine koyabilmektedir. Bu yetenek sayesinde kişiler toplumda birlikte yaşadıkları insanlarla yaşamlarını paylaşma fırsatı bulur (Kaynar, 2005, s. 346).

Hegel'e kadar sivil toplum kavramı siyasi toplumu kapsayacak şekilde ifade edilmiştir (Bayhan, 2005: 151; (Tuncel, 2010: 20). Hegel sivil toplumu siyasi toplumdan yani devletten ayırmış (Bayhan, 2005: 151) fakat onu devletin varlığına bağlı kılmıştır (Tuncel, 2010: 20). Sivil toplumu aile ve devlet arasındaki farklılaşmanın bir aşaması olarak görmüştür (Sarıbay, 2008: 165; Doğan İ. , 2000: 23-24). Hegel, sivil toplumu kişilerin yaşamlarını sağlamak amacıyla iktisadi ve hukuki sistemi içinde barındıran ve ihtiyaçlar üzerine kurulmuş bir toplumsal birim olarak tanımlamaktadır (Mardin, 1995: 21). Sivil toplum çatışma, özel çıkar ve farklılık alanıdır (Onbaşı, 2005, s. 31-32). (Çaha, 2017:2-50; Tuncel, 2010: 20-21). Bu alanı düzenlemek için devlete ihtiyaç vardır (Çaha, 2017:2-50; Tuncel, 2010: 20-21). Hegel'e göre "sivil toplum", kişisel mutluluk ve bireysel statünün korunması gibi yaşamsal örneklerin toplu olarak yansımasıdır. Sivil toplum, kendi desteğini elinde bulunduran, devletten özerk, özel alan ve devlet arasında bir tür aracı niteliğinde varlığını devam ettiren bir yapıdır (Sarıbay, 1997: 88-110). Sivil toplumla birlikte, sivil toplumun içinde olan her şey devletin kontrolüne tabidir. Devlet bu kontrolü kamu iktidarı ve halkın evrensel çıkarı için yapmaktadır. Hegel'e göre devlet tarafsızlığı ve evrenselliği temsil etmektedir. Devlet ve sivil toplum birbirine bağımlıdır (Onbaşı, 2005, s. 31-32). Hegel'in ifade etmiş olduğu evrensel devlet anlayışında sözleşmeden ziyade bireylerin devletin otoritesini

doğal olarak kabul ettiği düşünülür (Çaha, 2000: 30-32). Hegel'in sivil toplum tanımı günümüzdeki karşılığına daha fazla katkı sağlamıştır. Ona göre sivil toplum, ilişkilerin medeni hukuk tarafından oluşturulduğu, vatandaşların, sınıfların ve kurumların devlet otoritesinden bağımsız olarak meydana geldiği mozaiktir. Hegel devleti ön planda tutarak, sivil toplumu politik toplumdan ayırmış ve devleti, sivil alandaki çatışmaları uzlaştıran bir kurum olarak ifade etmiştir (Yetiş, 2003: 35-72). Sivil toplum, devletten özerk olmakla birlikte ona yabancılaşmaz; iktidara hem saygı duyar hem de ona karşı temkinlidir (Sarıbay, 1997: 90). Rousseau ve Hegel'e göre sivil toplumun alanı (özel alan) kadın, çocuk ve özürliülerin alanı iken, kamusal alan erkeklere ait olan alandır (Tuncel, 2010: 20-21). Sivil toplum değişik alanları ve çıkarları temsil ettiği için, bu alanı düzenleyecek olan bir düzenleyiciye (devlete) ihtiyaç duyulmaktadır. (Keane, 1994: 56) .

Alexis Tocquivelle'ye göre Modern dönemin merkezinde sivil toplumun alanı sınıf ve ekonomik pazar bağlamında ele alınmış, devlet ve toplum arasındaki mesafe artarak çatışma alanı genişlemiştir. Tocqueville'ye göre sivil toplum merkezi devlet ve bireyin çıkarı arasındaki denge faktörüdür. Geç Modern zamanlarda sivil toplum liberal demokratik sistem içindeki devlet vesayeti olmadan vatandaşların sivil hak ve özgürlükler için ortak çıkar amacıyla oluşturdukları örgütsel birlikteliklerdir. Sivil toplum merkezi devlet ve bireyin çıkarı arasındaki denge faktörüdür (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 49). Tocqueville, Hegel'in evrensel devlet modelinin sakıncalarının halkın seçtiği yeni bir devlet despotizmine dönüşmesinden endişe ederek şu tespitte bulunmaktadır; sivil toplum aktörlerini sivil birlikler ifadesiyle tanımlayarak, aktörlerin varlığı bakımından merkezi bir devlet ihtiyacını kabul etmektedir. Fakat ona göre söz konusu aktörler devlet iktidarının hakimiyetine girmemelidir. İktidarın tekelleşmesine engel olması için yasama, yürütme, yargı erkleri ayrılığı gibi mekanizmaların güçlendirilmesi gerektiğini öne sürmektedir (Keane, 1994: 56).

1.1.3. Çatışmacı Sivil Toplum Kuramcıları

Karl Marx göre ekonomik hayat, insanın doğayla ilk etkileşimini oluşturmakta ve insan yaşamının bütün etkinlik ve sosyal yaşamının temelini meydana getirmektedir. Din, devlet, aile, kanun, ahlak, bilim gibi insani etkinliklerin bütünü üretim biçimine

göre şekillenmektedir. Marx'a göre sivil toplum on sekizinci yüzyıl Avrupa'sında burjuvazi ile gelişmiştir. Karl Marx devlet ve sivil toplumu ayırmaktadır. Ona göre sivil toplum, üretici güçlerin belirli evrimsel gelişiminde meydana gelen, kişiler arasındaki ekonomik ilişkilerin bütünüdür.

Marx'a göre sivil toplum siyasal yaşamı temellendiren bir alandır. Devlet sivil toplumun bir yansımasıdır. Devlet, egemen olan sınıfın kendini ifade ettiği bir biçimdir. Bu sınıfın toplum üzerindeki egemenlik kaynağı elde etmiş olduğu ekonomik güçtür (Onbaşı, 2005, s. 35). Karl Marx göre ekonomik hayat, insanın doğayla ilk etkileşimini oluşturmakta ve insan yaşamının bütün etkinlik ve sosyal yaşamının temelini meydana getirmektedir. Din, devlet, aile, kanun, ahlak, bilim gibi insani etkinliklerin bütünü üretim biçimine göre şekillenmektedir. Marx'a göre sivil toplum on sekizinci yüzyıl Avrupa'sında burjuvazi ile gelişmiştir. Karl Marx devlet ve sivil toplumu ayırmaktadır. Ona göre sivil toplum, üretici güçlerin belirli evrimsel gelişiminde meydana gelen, kişiler arasındaki ekonomik ilişkilerin bütünüdür.

Marx sivil toplum kavramını Hegel'den esinlenerek ve aynı zamanda onu eleştirerek yorumlamıştır. Sivil toplum ona göre 18. yüzyıl Avrupa'sında ve burjuvazi ile gelişim göstermiştir. Egemen kurumun gücü devlettir. Sivil toplumda güçlü ve üretim araçları üzerinde egemenliği olan sınıf, devleti ve normlarını belirlemekte ve sivil toplumun işleyiş kurallarını kendine çevirmektedir (Çaha, 2000: 38). Marx ise sivil toplumu devletten bağımsız görmemektedir. Ona göre devlet sivil topluma bağlıdır, iddia edildiği gibi sivil toplum devlet tarafından belirlenmemiştir. Devlet üst yapıyı oluştururken sivil toplum alt yapıyı meydana getirmektedir. Marx sivil toplumun devletin sosyal ve ekonomik yapı taşı olduğunu düşünmektedir ve bu nedenle sivil toplumu iktisadi ilişkilerin yer aldığı bir alan olarak ifade etmektedir (Tamer, 2010: 98).

Antonio Gramsci sivil toplumu, bir sosyal grubun toplum üzerinde oluşturmuş olduğu kültürel üstünlük şeklinde tanımlamaktadır. Burada kastedilen üstünlük kültürel ve politik olarak ayrılmakta olup; kültürel tarafını sivil toplum, politik tarafını ise devlet oluşturmaktadır. Devlet, sürekliliğini sağlamak amacıyla ceza ve zor tarafı temsil ederken, ikna boyutunu sivil toplum temsil etmektedir. Gramsci, sivil toplumu, bir sosyal grubun toplum üzerinde oluşturmuş olduğu kültürel üstünlük şeklinde

tanımlamaktadır. Burada kastedilen üstünlük kültürel ve politik olarak ayrılmakta olup; kültürel tarafını sivil toplum, politik tarafını ise devlet oluşturmaktadır. Devlet, sürekliliğini sağlamak amacıyla ceza ve zor tarafı temsil ederken, ikna boyutunu sivil toplum temsil etmektedir (Çaha, 2000: 37-40). Gramsci sivil toplumu, kamunun karşı alanında, bireylerin kişisel gereksinimlerini gidermek amacıyla oluşturdukları aile, dernek vb. içinde barındıran bir alan olarak tanımlamaktadır. Ona göre sivil toplum genelde diyalog, uzlaşma ve iknayı içinde barındırmaktadır. Denetim ve yaptırım gücünü elinde bulunduran devlet, toplum üzerinde söz sahibi olmaktadır. Batı toplumları devletin yanısıra sivil toplumdan da oluşmaktadır fakat Doğu toplumlarında hemen hemen toplum devletin kapsama alanı içindedir (Vergin, 2000: 244).

Sivil toplum, çoğulculuğu esas alan, devletin kamusal problemler karşısında ürettiği çözüm önerilerini küçük ölçekli gönüllü kuruluşlar ile denetleyen ve bunları açık açık tartışarak çözüm önerilerine katkıda bulunduğu bir yapıdır (Sarıbay ve Öğün, 1998: 43-44). Habermas'a göre sivil toplum devlet-dışı ve ekonomi-dışı birlikteliklerden oluşmaktadır. Bunlar, kiliseler, kültür dernekleri, medya, spor, hobi dernekleri, tartışma kulüpleri, vatandaş forumları, yurttaş inisiyatifleri, meslek birlikleri, siyasal partiler, sendikalar ve alternatif kurumlardır (Habermas, 1997: 396-404).

1.1.4. Modern Sivil Toplum Kuramcıları

Keane'ye göre kavramın bugünkü modern sivil toplum anlamına kavuşmasında; Avrupa kaynaklı üç gelişme rol oynamıştır. Bunlar; kapitalist ekonominin yeniden canlanması, Keynesçi refah devletine ilişkin siyasal tartışmalar ve yeni toplumsal hareketlerin gelişimidir. Sivil toplum kavramı, zaman zaman devletin karşısında bir ifade bulmuş, zaman zaman da devlet ile aynı anlamda ifade edilmiştir (Keane, 1993: 16-51).

Çaha'ya göre bir toplumda sivil toplumun gelişme gösterebilmesi için devletin ve toplumun sahip olması gereken önkoşullar şunlardır (2000: 58-64).:

- Devletle toplum arasındaki ilişkiler hukuksal normlara göre düzenlenmelidir.

- Devlet, hukukun gölgesinde sivil yönetim tarafından yönetilir. Devlet kendini yasalarla sınırlar.
- Toplum, amaçları farklı gruplardan oluşan farklılaşmış bir yapıdadır.
- Toplumsal grupların her tür amaç için örgütlenmesi serbest olup örgütlenme nedeni gruba mensup olan bireylerin çıkarını savunmaktır.
- Toplumdaki örgütlülük, gönüllü birliktelikler şeklinde gerçekleşmelidir.
- Toplumsal gruplar otonom yapıda olup devletten bağımsızlaşmışlardır.
- Örgütlü gruplar hukuk ve siyaset kuralları içinde, şiddetten uzak demokratik yollarla baskı mekanizmasına yönelmişlerdir.

1.2. Sivil Toplum: Kavramsal Çerçeve

Bu kısımda sivil toplumun kavramsal çerçevesine yer verilecektir.

1.2.1. Toplum ve Devlet

Kutadgu Bilig, Divan-ı Lügatit Türk ve Orhun Kitabeleri'nde de geçmekte olan devlet kelimesi, teşkilatlanmış siyasi bir varlık anlamında eski Türklerde il (el) kelimesi ile ifade edilmektedir. Arapçadan Türkçeye geçmiş olan “devlet” kelimesi “elden ele geçen” anlamına gelmesinin yanı sıra “servet, makam ve nüfus” gibi anlamlara da gelmektedir. Bir dönem yüksek makamlarda çalışanları ifade etmek için “devletlü” ifadesi kullanılırdı. Eski Yunanlılarda “şehir”i ifade eden “polis” kavramı, ortaçağda “imperium (hükümlerlik)”, “regnum (krallık)” ayrıca Latince’de “statü”, Fransızca’da “etat”, Almanca’da “stat” kelimeleri devleti ifade etmek amacıyla kullanılırdı. Devlet kelimesinin bugünkü anlamda kullanılmasını Machiavelli sağlamıştır (Aydın, 2008: 12-36).

Birden fazla görevi belirli bir merkezi baz alarak yerine getirmekte olan makinaya devlet denilmektedir (Poggi, 2007: 119). Devlet belli sınırlar içinde yaşayan insan topluluğunun siyasi anlamda teşkilatlanmış halidir (Heywood, 2010: 127; Aydın, 2008: 13). Kendisine ait birtakım özelliklere sahip olan kurumların bütününden meydana gelmektedir (Gökçe, 2006: 105). Devlet yaşayan ve yaşatılan sistemli ilişkiler örgüsüdür. Çağdaş hukuk devletinde hukukun çizdiği sınırlar dahilinde anayasal

organlar varlıklarını sürdürür ve anayasal organların yönetme şekli çizilen sınırlar içinde gerçekleşmektedir. Yönetim hukuki sınırlarla çevrili olduğu için keyfilik söz konusu olmamaktadır. Devlet otoritesini kullanan yönetici güç hükümettir ve hükümet değişse bile devlet değişmez. Devlet toplum için vardır. Devletin vermiş olduğu yetkiyi kullananlar toplumun değer yargılarını dikkate alarak toplumla bir bütünlük oluşturmak zorundadır (Aydın, 2013: 48-49). Toplum bir sistemdir ve bu sistemi bireyler meydana getirmektedir (Poggi, 2007: 139; Aydın, 2013: 161-162). Toplum bireyin yaşamını etkilemekte ve şekillendirmektedir. Her toplumun kültürel değerleri ve ilkeleri farklıdır. Yönetenler toplumun gerçek değer ve ilkelerini temsil ettikleri oranda toplumun gelişimi sağlıklı bir şekilde devam eder ve toplumu temsil eden devlet ise dünyada toplumla saygın yerini almaktadır (Aydın, 2013:161-162). Weber’e göre devlet “belirli bir ülke toprağında yasal olarak fiziki güç kullanma tekeli elinde tutan insan topluluğudur”, burada devletin güç ve meşruluk zemini ortaya konulmaktadır (Aydın, 2008:14; Heper, 2006:22; Heywood, 2010: 127). Hegel devlete yarı-tanrısal ve aşkın bir anlam yükleyerek, devleti bir yeryüzü Tanrısı olarak tanımlamaktadır (Aydın, 2008: 15-29). Bodin, devletin kökeni olarak aileyi görmektedir ve ona göre aile içindeki baba otoritesiyle devletteki egemen otorite aynıdır. Devlet güç kullanabilir, önemli olan bu gücü meşru (hakça) kullanmasıdır. Zorba yönetimden Bodin’in devlet yönetimi bu noktada ayrılmaktadır. Ona göre egemenlik devletin varlık şartıdır ve “Yurttaşlar üzerindeki en yüksek, en mutlak ve en sürekli güç”tür. Burada kastedilen egemenlik kavramı hukuksaldır. Toplumda savaş ve mücadelenin sona ermesi için egemenliğin bir bütün olarak tek bir elde toplanması gerekmektedir. Egemenlik sürekli ve ölümsüzdür. İstenildiğinde geri alınabilen ve süre ile sınırlı olan yetkidir. Yetkiyi kullanan egemen yöneticidir ve ölümlüdür. Bu anlamıyla egemenlik kavramı modern devletin kurumsallaşması, meşruiyet araması ve sürdürülebilir bir egemenlik arayışının habercisidir. Yönetim değişmesine rağmen toplum aynı kalır. İfade edilen egemenliğin sürekliliği siyasal toplumun sürekliliği düşüncesinden kaynaklanır (Ergül, 2016: 322-326).

Organik olarak devlette, meşruluk kaynağı bireysel tercihler değil otoritedir (Barry, 2004: 83). Devletin kurulmasında yerleşik yaşama geçen insan etkili olmuştur.

Yerleşik yaşama geçişle birlikte fazlalaşan ve karmaşık hale gelen etkinlikler için otorite zorunlu hale gelmiştir (Sarıbay, 2008: 146-159).

Eski Türklerde devlete kutsallık atfedilmiştir. Türk Hakanı Yüce Tanrı'dan kut olarak egemenliği elde etmektedir. Kut burada manevi bir anlamı ifade etmektedir. Kut fiili Hakan'ın adaleti sağlaması ve kanuna (töre) riayet etmesiyle gerçekleştirilmektedir. Hakan adaleti sağlamıyor ve töreye uygun davranmıyorsa kutu çekilmektedir. Hakan'ı töre sınırlandırmaktadır (Aydın, 2008: 37). Türk devlet başkanı dünya hakimiyetinin Tanrı tarafından bir görev olarak kendisine verildiğine inanmaktadır. Türklerdeki hukuk anlayışında devletin temeli adalettir. Bu anlayıştan dolayı hükümdarın kanunsuz ve keyfi idare şekli gerçekleşmemiştir (Tekinoğlu, 2015: 27-29). Tüm devlet teşkilatının başı ve toplumun lideri olan devlet başkanı, devletin idari işlerini ve topluma yönelik görevlerini yerine getirmek zorundadır. Aynı zamanda Türk kültürünü korumak, refah yaratmak, düzeni, iç barışı sağlamak ve isyan eden toplulukları itaat altına almak zorundadır. Devletle ilgili işlerde devlet başkanı kararları tek başına alamazdı. Başkanlık ettiği ve kararları birlikte aldığı meclislere “toy, kengeş, ternek (dernek) ve kurultay” gibi isimler verilmekte olup meclis üyelerine “toygun” denilmektedir (Tekinoğlu, 2015: 27-28). Hakan, sultan veya padişah egemenliği altında varlığını sürdürmekte olan yönetici elit ayrıcalıklı bir yere sahip olmuştur ve Sultanın idare ve takdir yetkisine göre konumu belirlenmektedir (Şavkılı ve Aydın, 2013: 72).

1.2.2. Sivil Toplum ve Egemenlik

Türklerin en önemli özelliği devlet kurma ve idare etme özelliğidir (Aydın, 2013: 51). Türkler için devlet vazgeçilmezdir, milli varlık devlet sayesinde korunmaktadır, bu düşünceden hareketle hiçbir dönemde devletsiz kalmamışlardır. Devletin gerçek sahibi halktır, halk devletin hem kurucusu hem de temel unsuru olmuş, devlet töreden ayrı düşünülmemiştir. Türkler için toprak ve istiklal (bağımsızlık) vazgeçilmezdir. Yaşadıkları topraklara ülke, ulus, yurt vb. isim vermişlerdir (Tekinoğlu, 2015: 24-27).

Orta Asya, Türklerin eski ana yurduydü ve tarıma elverişli değildi bu nedenle Türkler hayvancılığa yönlenmiştir. Ekonomik hayatın hayvancılık olması sebebiyle

hayvanlar için otlak arayışı, yaşanan afetler veya düşman saldırılarından korunmak ve nihayetinde varlıklarını sürdürebilmek amacıyla sık sık göç etmişlerdir. Göçebe yaşam tarzı onları sevk ve idare alanlarında geliştirmiş ve dayanışma, işbirliği, hükmetme ve emretme gibi özelliklerini ön plana çıkartmıştır. Mecbur kaldıkları yaşam biçimi onlara iyi teşkilatlanmayı ve organize olmayı öğretmiştir. Bu sayede Türkler için önem arz eden güçlü devlet geleneği desteklenmiştir (Aydın, 2008: 39; Tekinoğlu, 2015: 22-23; Akşin, 2010:3-6).

Eski Türk egemenlik anlayışının belirtileri Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri bulunmaktadır. Devletin ömrü vade ile ifade edilemeyecek kadar sonsuzdur ve devlete sürekliliği ifade eden “*soyut egemenlik*” kavramı yüklenmiştir. Egemenin sınırlarını belirleyen egemenliktir ve padişah somut anlamda egemeni temsil etmektedir (Ergül, 2016: 327). Osmanlı hükümdarı kudret ve iktidarını hem teorik bir kaynaktan, İslami esas ve ananelerden hem de eski Türk geleneklerinden alan hükümdarlık müessesesine sahiptir. Devlet padişahın şahsında temsil edilmektedir. Padişahın yetkileri mutlak değildir, teorik planda örfi hukuk ve şariat kurallarıyla sınırlandırılmıştır. Halk ile hükümdar hukuka bağlılık yönünden eşittir. Devletin İslam'a dayalı olması padişahın dilediğini yapmasını engellemiştir. Osmanlıda asker ve sivil tüm kamusal görevin başı hükümdardır. Memurlar padişah adına ve onun vekili olarak görev yapmaktadırlar (Sürgevil vd., 2014: 340-344; Aydın, 2008: 39-49; Gökçe, 2006: 63-64; Heper, 2006: 53-54; Akşin, 2010: 40-47). Osmanlı Devlet'inde liyakatın göstergesi padişaha gözü kapalı sadakattir. Yönetici sınıfın meşruiyetleri liyakatlarına değil, padişaha olan sadakatlarına bağlıdır (Gökçe, 2006: 63-64).

Türklerdeki adalet kavramı anlayışı İslami dönemde de değişmemiştir. Osman Bey'den bu yana Osmanlı Devleti'nde adalet kavramı önemini korumuştur (Hammer, 2015: 19-21; Tekinoğlu, 2015: 29; İncalcık, 2013: 19-20; Akşin, 2010: 40-47). Osmanlı Devleti'nin barındırdığı hoşgörü anlayışı tebaanın bütününe korumayı kendine vazife edinmiştir (İncalcık, 2013: 19-20). Osmanlı Devleti imparatorluğun kuruluş zamanından beri tebaasını bir arada tutmak için koruyucu ve hoşgörülü tavrını bilinçli olarak sürdürmüştür. Hatta gerçekleştirilen fetihlerin birçoğunun “istimalet” adı verilen bu politika ile yapıldığı görülmektedir (İncalcık, 2013: 19-23). Osmanlı Devleti'nde İslam toplumlarında olduğu gibi din ve devlet bütünleşmiş, temel kurumların, kanunların

temelini İslam Hukuku oluşturmuştur. Toplumsal düzen dini meşruluk temeline göre kurgulanmıştır. Dinin önemli nitelikleri ve değer ölçütleri devlete taşınmış ve devleti biçimlendirmiştir. İslam’a uygun adaleti sağlama amacıyla olan devlet, bireylerin ekonomik veya siyasal güç elde etmesine izin vermemiştir. “Mülk Allah’a aittir” anlayışına göre mülkiyet edinmek devlet tarafından hoş karşılanmamaktadır (Biber, 2009: 36; Sürgevil vd., 2014: 340-341; İnalçık, 2013: 19-20; Keser, 2000: 26; Küçükömer, 2007: 35). Bu sebeple adaletsizliğe, sınıflı bir yapıya neden olacağı düşünüldükçe mülkiyete izin verilmemiş böylece toplum düzeni ve yapısı korunmaya çalışılmıştır. Padişahın mülkiyet hakkı sadece sınırlı koruma ve düzenlemeden ibarettir. Hükümdarın mülkiyet hakkı devlet işlerinin düzen içinde yürütülmesini sağlamaya yönelik bir görevdir (Biber, 2009: 36; Sürgevil vd., 2014: 340-341; İnalçık, 2013: 19-20; Keser, 2000: 26). Türk devletlerinin ilk dönemlerinde örf hukuku İslami kurallara üstünlük sağlamıştır fakat sonraki dönemlerde din ve devlet birliğine gidilmesi din ve devletin iç içe geçmesine neden olmuştur. Bu sebeple Osmanlı Devleti’nde “devlet”e karşı itaat dini bir vazife olarak kabul edilmiştir (Aydın, 2008: 41; Heper, 1974: 12). Osmanlı Devleti’nde dini kurallar siyasal kurallara egemen olmuş, dinsel kurallarla iç içe geçmiş bu nedenle siyasal sisteme ilişkin kurallar farklılaşmamıştır. Ahlaki ve dinsel kriterler siyasal sistemde etkin olmuş ve akıl kriterlerine göre belirlenmesi gereken kurallar ahlaki ve dinsel kriterlere göre belirlenmiştir. Bu nedenle devlet ideal ve kutsal bir kurum haline dönüşmüştür. Osmanlı Devleti inancı temel alan bir ideoloji üzerine yerleşmiştir ve devlet din kadar inançsal bir konu olmuştur (Demirpolat ve Akça, 2009: 5; Heper, 1974: 8-13). Batı’da merkezi krallıkların olduğu dönemde din ve devlet kesin olarak birbirinden ayrılmıştır ve devlet egemen duruma geçmiştir (Heper, 1974: 12-13). Merkezîyetçi bürokratik ve vesayetçi yönetim tarzı olan Türk devlet geleneğini, Osmanlı miras olarak almıştır. Bu yönetim tarzında devlet, mutlakîyetçi emir veren ve sınırsız güç ile donatılmıştır. Osmanlı Devleti’nde devlet en üstün güçtür ve sadece devlet olduğu için önem arz etmektedir. Devlet hakkaniyeti gözetmekte olup, adil “devlet baba” geleneği devletin özerk yapısından kaynaklanmaktadır (Özbudun, 1995: 3-4; Çevik, 2004: 6-7; Heper, 2006: 49-172; Aydın, 2008: 7-72; Demirpolat ve Akça, 2009: 8-9). Bu düşüncenin ortaya çıkarmış olduğu siyasal kültür, müdahaleci bir devlet yönetimi olmuş ve devlet otoritesi elitlerin

elinde aşırı merkezileşmiş ve sivil toplum zayıflamıştır (Çevik, 2004: 6-7; Heper, 2006: 49-172; Aydın, 2008: 7-72; Demirpolat ve Akça, 2009: 8-9).

Osmanlı Devleti'nde Selçuklu ve Abbasi devlet geleneğinden alınan miras ile toplum iki büyük gruptan oluşmuştur ve bu gruplar mutlak egemen hükümdara bağlıdır. Bahsedilen gruplardan ilki yönetici sınıf denilen “Sultan’ın otoritesini temsil eden düzenli ordu mensuplarının saray ve bürokrasinin ayrıca ulemanın dahil olduğu Seyfiye, Mülkiye, İlmiye ve Kalemîye grubu”, ikincisi reaya “üretimle uğraşan ve vergi veren müslim ve gayrimüslimlerden oluşan halk”dır (Özbudun, 1995: 2-3; Gökçe, 2006: 62-63; Sürgevil vd., 2014: 237; Demirpolat ve Akça, 2009: 3; Aydın, 2008: 7; Akşin, 2010: 9-45; Keser, 2000: 26). Sultanın iradesi kişilerin toplum içindeki konumunu belirlemiştir (Akşin, 2010: 40-50). Tebaa vergi yükümlülüğüne göre Müslim-gayrimüslim, şehirli-köylü, yerleşik-göçebe olarak sınıflara ayrılmaktadır (Akşin, 2010:40-50).

Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetim biçimi millet sistemi esasına dayanmaktadır. Osmanlı topraklarında varlığını sürdüren topluluklar İslam Hukukunun ilkelerinden hareketle din ya da mezhep esasına göre örgütlenmiş ve bu sisteme de “millet” adı verilmiştir. Millet kavramı etnik veya ırki bir grubu değil dinsel bir grubu temsil etmektedir. Köy veya kentte yaşayan Osmanlı halkında köylüler genel olarak küçük çiftlik veya tımar ve vakıf arazileri üzerinde tasarruf sahibidir; kent halkı esnafılık, zanaatkarlık ve tüccarlıkla uğraşmaktadır. Ayan herhangi bir kent, topluluk yada bir devrin ileri gelenleri belli başlıları ve büyükleri anlamındadır (Sürgevil vd., 2014: 240-249; Akşin, 2010: 11-12).

Osmanlı toplumunda zirai faaliyetlerden bağımsız olarak el sanatları gelişmiş, milletlerarası ticaret yolları Anadolu’ya geçmiş ve Ümit Burnu çevresinden deniz yolu keşfedilinceye kadar ticaret gelişmiştir. Sonuçta büyük yerleşim merkezleri ortaya çıkmış ve bu merkezlerin beslenme sorunu önemli hale gelmiştir. Beslenme problemi köylüleri üretime zorlamış ve “artık” (fazla) zirai ürüne el koyma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu sebeple devlet toprağa sahip olmuş ve merkezi bir devlet örgütü kurulmuştur. Bunun sonucunda tımar sistemi ortaya çıkmıştır (Heper, 1974: 40-41). Tımar sistemi bazı memurlara ve askerlere kendi ad ve hesaplarına vergi tahsili yetkisiyle kaynakların tahsis edilmesidir. Bu sayede hem kamu hizmetlerinin aksaklığa

uğramadan idaresi ve vergilerin aksaklık olmadan hazineye gelmesi sağlanmakta hem de her zaman hazır bir ordu bulundurulmaktadır (Özbudun, 1995: 2-3; Sürgevil vd., 2014: 257-263). Tımar sisteminde vergiyi mültezimler toplayıp hazineye aktarmaktadır (Sürgevil vd., 2014: 257-263). Bu sistemde devlet toprağın sahibidir ve tımar sahipleri köylülerin üretim yapmalarını sağlamak, atlı sipahi yetiştirmek ve beslemek zorundadır. Toprak üzerinde yaşayan köylüler hukuki (reaya) açıdan esir değildir fakat kendi istekleriyle toprağı terk edemezler (Özbudun, 1995: 2-3; Heper, 1974: 40-41; Akşin, 2010: 10-50). Osmanlı Devleti'nin ilk yüzyıllardaki politikası fetih olmuştur ve bunun için idari sisteme "askeri" adı verilmiştir. Askeriyi saray memurları, askeri, sivil ve dini bürokrasiyi meydana getiren memurlar oluşturmaktadır (Heper, 1974: 40-41; Akşin, 2010: 10-50). Artık değeri üretime katamayan Osmanlı bürokratları bir sınıf meydana getirememiştir (Küçükömer, 2007: 14).

Osmanlı-Türk devlet anlayışına göre padişah toplumun çeşitli zümrelerini bir arada tutmak amacıyla tanrı tarafından atanmıştır (Heper, 1974: 27; Heper, 2006: 55-69). Bir toplumun organik değişim sürecinde, değişim ekonomik faaliyetlerdeki yapısal değişiklikler sonucunda meydana gelmektedir. Ortaya çıkan girişimci orta sınıflar siyasal sisteme ağırlıklarını koyarak, sistemi büyük oranda kendi çıkarları doğrultusunda biçimlendirirler. Osmanlı Devleti'nin gelişimi toplumun organik yapısından kaynaklanmamış, toplum dışından yani Batıdan gelen etkilerle ve seçkin denilen ve öne çıkan kesimin toplum dışındaki değişimlere duyarlılık biçimi sonucunda gelişme göstermiştir. Osmanlı Türk Devleti'nin gelişiminde siyasal sistem sosyo-ekonomik sisteme genellikle egemen olmuştur. Mardin'e göre orta sınıflar olmadığı için Osmanlı-Türk toplumsal yapısının eksik yönünü ideoloji tamamlamaktadır (Heper, 1974: 21-23).

1.2.3. Sivil Toplum ve Kültür

Türk Dil Kurumuna göre *kültür, muhakeme, zevk ve eleştirme yeteneklerinin öğrenim ve yaşantılar yoluyla geliştirilmiş olan biçimidir*(TDK). Değişimin kaçınılmaz olmasından dolayı toplumun kültürü de bir değişim içindedir. Küreselleşmede artış ve yaygınlıkla birlikte kültürlerin birbirlerinden etkilenme düzeyi de artmıştır.

Küreselleşme her alanda olduğu gibi kültürel alan ile de insanoğlunu karşı karşıya getirmiştir. Toplumlar değişim süreci içine girdiklerinde kendi kültürel özelliklerine göre şekil almaktadır. Sivil toplum bu değişim sürecinde toplumsal meselelere çözüm getirmesi noktasında önemli hale gelmektedir (Usta, 2006: 35).

Türk siyasal kültüründe vatandaş devlet için vardır. Sivil bilinç, liberal ve demokratik bir kültür ile sağlanabilir. Bu kültür toplumda yer etmemişse, sivil toplum fonksiyonu gerçek manasıyla gerçekleşemez (Çaha, 2012:10-11; Heper, 2006:49-172).

1.3. Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramsal Çerçeve

Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesinde Non-Governmental Organizations (NGO) “hükümet dışı kuruluşlar” olarak ifade edilmektedir. Amerika’da özel gönüllü kuruluşlar olarak ifade edilirken, kar amacı taşımayan üçüncü bir sektör olarak da dile getirilmektedir (Bayhan, 2002, s. 7). Sivil toplum kuruluşlarının çalışma yelpazesi toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel gelişmelerdeki değişimlerden etkilenerek gelişme ve değişme göstermektedir (Çaha, Çaylak ve Tutar, 2013: 15).

Sivil toplum kuruluşları Batı Avrupa’da gelişerek küresel bir yön elde etmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği bakımından da önemli bir rolü vardır. Avrupa halklarının özgürlükler ve demokrasi adına gerçekleştirdiği mücadeleler köklü bir sivil toplum yapısına sahip olmalarını sağlamıştır. Avrupa Birliğinde sivil toplum, sosyal ortaklar ve toplumsal hayatta faaliyette bulunan ekonomik aktörler, spor kulüpleri, çevre örgütleri, dini kuruluşlar ve benzeri gibi sosyal, ekonomik, politik ve savunuculuk grupları hükümetin dışında yer alan kuruluşlardır. Avrupa Birliğine göre devlet ile toplum arasında tampon işlevi gören sivil toplum kuruluşları nitelikli bir demokrasi ve ekonomik gelişme için önem arz etmektedir (Tosun E. K., 2007:10; Küçükömer, 2009). Sivil toplum Avrupa Birliği’ne göre, işçi sendikaları, işveren örgütleri ve tüketici örgütleri gibi farklı kuruluşları; vatandaşların şehir hayatına ve yerel hayata dahil olmalarına olanak sağlayan sosyal örgütleri, medyayı, dini toplulukların yanı sıra kısmen de yerel toplulukları ve belediyeleri içine almaktadır (Cihangir, 2011: 2). Sivil toplumu oluşturan bireyler özel çıkar gözetmeden devletle alakalı konularda kamuoyu yaratarak devlet üstünde etki göstermeye ve kamu alanı oluşturmaya çabalamaktadır (Poggi, 2007: 102).

Günümüzde Türkiye’de modern manada sivil toplum, toplumsal değişimin önemli bir alanı olarak güçlenmiş ve yaygınlık göstermiştir. Hükümetin dışında yer alan kuruluşlar, meslek kuruluşları, odalar, değişik alanlarda çalışan sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, gönüllü örgütlenmeler, sosyal hareketler ve vatandaş inisiyatifleri olmak üzere sivil toplum geniş bir yelpazede hareket alanına sahip olmuştur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 35).

Çaha’ya göre STK’ların temel işlevi “devlet üzerinde baskı kurmak değil, devlet müdahalesine karşı negatif bir rol üstlenerek bireylerin hak ve hürriyetlerini devlete karşı korumaktır” (2017: 79). Günümüzde Türkiye’de faaliyet gösteren STK’ları sınıflandıran Çaha (2017: 71-79) on iki farklı kategoriden bahsetmektedir. Bu kategoriler:

- Mesleki sivil toplum örgütleri: Odalar, birlikler ve medya kuruluşları
- İşveren örgütleri: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği vb.
- İşçi ve Memur Sendikaları: TÜRK-İş, HAK-İş, DİSK, KESK, Memur-Sen, Kamu Sen vd.
- Geleneksel Muhafazakâr STK’lar
- Hak ve Özgürlükler Alanında Gelişen STK’lar: İHH, Mazlum-Der vd.
- Düşünce Platformu Alanında Gelişen Kuruluşlar: Liberal Düşünce Topluluğu, TESEV, TÜSEV, vd.
- Etnik ve kültürel haklar temelli STK’lar
- Çevre STK’ları: TEMA, Doğal Hayatı Koruma Derneği, vd.
- Atatürkçü ve Kemalist çizgideki STK’lar: ADD, ÇYDD, vd.
- Kadın STK’ları
- Arama-kurtarma ve yardımlaşma STK’ları: AKUT, Deniz Feneri, İHH, vd.
- Uluslararası STK’lar: Friedrich Neuman Vakfı, Uluslararası Af Örgütü, Green Peace vd.

STEP çalışması Türkiye’de “*Sivil Toplum Aktörleri Listesi*”ni aşağıdaki tabloda yer aldığı gibi tespit etmiştir. Görüldüğü üzere sivil toplum alanı farklılıkları bünyesinde barındırmaktadır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 64-65);

Sivil Toplum Aktörleri Listesi

- *İnanç temelli kuruluşlar*
- *İşçi ve işveren sendikaları*
- *Savunuculuk yapan STK’lar (örn:halk hareketleri, sosyal adalet, barış, inan hakları, tüketici grupları)*
- *Hizmet veren STK’lar (örn:okur-yazarlık, sağlık, sosyal hizmetler ve toplumun gelişmesine destek veren STK’lar)*
- *Eğitim, geliştirme, araştırma gibi alanlarda aktif olan STK’lar (örn:düşünce üretme merkezleri, araştırma merkezleri, kar amacı gütmeyen okullar, kamu eğitimi veren kuruluşlar)*
- *Kar amacı gütmeyen medya*
- *Kadın örgütleri*
- *Öğrenci ve gençlik dernek/birlikleri*
- *Sosyo-ekonomik olarak toplum dışında kalan (dezavantajlı) grupların oluşturduğu dernek/birlikler(Örn:Evsizler, yoksullar, toprağı olmayanlar, göçmenler, mülteciler)*
- *Meslek ve iş örgütleri (örn: Ticaret odası, meslek birlikleri)*
- *Topluluk düzeyinde gruplar birlikler (örn: Başkasına muhtaç olmadan kendi ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan gruplar)*
- *Ekonomik çıkara dayalı STK’lar (örn: Kooperatifler, Kredi birlikleri, karşılıklı tasarruf birlikleri)*
- *Etnik/geleneksel/yerel birlikler/ kuruluşlar*
- *Çevre örgütleri*
- *Kültür ve sanat örgütleri*
- *Sosyal konular ve eğlence ile ilgilenen STK’lar ve spor kulüpleri*
- *Hibe dağıtan vakıflar ve fon geliştirme organları*
- *STK ağları/federasyonlar/ destek merkezleri*
- *Toplumsal hareketler (örn:barış hareketi)*

Yaşama Dair Vakfı (YADA) tarafından gerçekleştirilen “Türkiye’de Gönüllü Kuruluşlarda Sivil Toplum Kültürü” başlıklı araştırma kapsamından Türkiye’deki sivil toplumun özgünlüklerini, zaaflarını, farklılıklarını ve potansiyellerini dikkate alan yeni bir sınıflandırma önerisinde bulunulmuştur. Sivil Toplum Topografya Sınıflandırması’nda şu kategoriler belirgin hale getirilmiştir; (YADA, 2015: 23-25).

Tablo 2. Sivil Toplum Topoğrafya Sınıflandırması

Sivil Toplum Topografya Kategorisi	Yüzde %	Hedef Grup	Kurucular	Amaçlar
Hemşehri	% 17,2	Hemşehriler	Hedeflenen grup	Sosyalleşme ve dayanışma
Yaptırma, Yaşatma, Güzelleştirme	% 11,4	Semt Sakinleri	Hedeflenen grup	İnşaat ve bakım, en fazla ibadethane inşaatı
Sosyalizasyon	% 10,7	Hobi sahipleri, mezunlar, emsaller	Hedeflenen grup	Hobi aktiviteleri, sosyalleşme, network kurma
Siyasi Yönelimli	% 9,8	Toplum	Politikacılar, politik oluşumlar	Propaganda
Kulüp	%8,4	Sporcular, sanatçılar, sporseverler	Hedeflenen grup	Yarışmalar, ligler, turnuvalar
Yan Kuruluş	%7,2	Kurucu kuruluşun paydaşları	Başka bir kuruluş (Özel şirket veya kamu kuruluşu)	Kurucu kuruluşa fayda sağlamak
Meslek/Sektörel Eksenli	%5,6	Meslektaşlar, sektör paydaşları	Meslektaşlar, şirketler	Bir mesleğin ya da sektörün promosyonu ve geliştirilmesi
Hayırsever	%5,3	Yoksullar, Dezavantajlılar, Mağdurlar	Hayırsever vatandaşlar	Yardım
Öz Örgüt	%5,1	Dezavantajlı bir grup	Hedeflenen Grup	Sosyalleşme, dayanışma, savunuculuk
Uzman	%4,7	Karar vericiler, uzmanlar, politikacılar, kanaat önderleri	Uzmanlar	Bilgi üretimi ve paylaşımı
Himayeci	%4,3	Dezavantajlı bir grup, doğa ve canlı türleri	Dezavantajlı bireylerin yakınları ve/veya uzmanlar	Hassas toplumsal grupların veya doğanın korunması
Savunucu	%3,3	Hak mağdurları, doğa	Savunucu yuttaşlar	Farkındalık uyandırma, hak savunuculuğu
Pazar Eksenli	%7,0	Farklı toplumsal kesimlerin hepsi	Üyeler, yöneticiler	Üyelerin, yöneticilerin bireysel faydaları

Kaynak: https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/ekitap/diger/verilerle_stk.pdf (E.T.

27.08.2019)

1.4. Dünya’da Sivil Toplumun Gelişimi

1960’lı yıllardan itibaren dünyada birtakım değerler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu değerler; demokratik katılım, çevre, insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, dini-kültürel haklar ve benzeridir (Postmateryal değerler). Bu değerler toplumda bir hareketlilik oluşturmuş devleti merkeze alan yapıdan, grubu merkeze alan inisiyatiflere geçiş meydana gelmiştir (Çaha, 2000: 79).

Siyasi parti ve sendikalar sosyal sınıfların kamusal alandaki aktörü olmuşlardır. 1960’lı yıllardan itibaren onların yerlerini insan hakları, özgürlük, kadın hakları, çevre, kimlik talepleri, katılım, eğitim hakkı gibi taleplerde bulunan sosyal gruplar almıştır (Çaha, 2017: 8). Batıda uzun vadede sosyal devletin tüm söylem ve talepleri karşılayamayacağı, bazı hizmet alanlarından devletin geri plana çekilmesi karşısında da kimi kamusal hizmetlerin aksamaya uğrayıp, sistemin meşruiyetine zarar vereceği zaman içerisinde genel bir düşünce haline gelmiştir. Bu nedenle sosyal devlet ve siyasi partilerin kamusal alanda boşalttığı alanın doldurulması mecburiyeti ortaya çıkmaktadır. Batı toplumlarında bu mecburiyet sivil toplum kuruluşlarına önem verilmesini sağlamıştır. Tüm bu gelişmeler sonucunda sivil toplum kuruluşlarının sayısı özellikle 1970’lerden sonra çalışma alanı ve işlev olarak hızlı bir gelişme ve genişleme göstermiştir (Clark, 1996: 47).

Sivil toplum 21. yüzyılda bir taraftan küreselleşirken, bir taraftan da devlete karşı bağımsız bir varlık olma özelliği kazanmış ve bu özelliğinden dolayı demokratik toplumlarda birtakım işlevleri meydana getirmiştir (Çaha, 2017: 64-68). Bu işlevler şunlardır:

- Demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesine katkı sağlama,
- Devletin sorgulanamaz, ulaşılamaz metafiziksel otorite olmaktan çıkarılması,
- Toplumsal farklılaşmaya katkı sağlama,
- Farklı çıkarların bir araya getirilerek savunulması,
- Devletin üzerinde kurduğu baskı mekanizması sayesinde devleti denetleme ve sınırlandırma,
- Bireylere toplumsal aidiyet ve kimlik kazandırma,

- Bireylerin sisteme katılımını sağlama,
- Bireylerin sosyalleşmesini ve siyasallaşmasını sağlama,
- Ekonomik kalkınma ve gelişmeyi sağlamaktır.

1980’lerde sosyal refah devletinın çözülmeye başlamasıyla siyasete ilgide azalma görölmüştür. 1990 ve 2000’li yıllarda kitle iletişim araçlarının artmasıyla sivil toplum, karar alma süreçlerinde etkili hale gelmeye başlamıştır (Yurttagüler, 2010: 9). 1980’li yıllardan itibaren sivil toplum Avrupa’da demokratikleşme ve katılımcı demokrasinin gerekli koşulu olarak algılanmıştır. Sivil toplum Amerika, Kanada ve yakın zamanlarda da Avrupa’da gönüllü bir örgüt olmanın ötesinde üçüncü sektör veya sosyal sermaye ve benzeri kavramlarla kullanılmıştır (Keyman, 2010: 3-10).

Son dönemde örgütlü manada sivil toplum kuruluşlarının anlamını kaybettiği ve sivil topluma dair tartışmaların sosyal medya olanaklarıyla bir araya gelen yeni sosyal hareketlerin etkinliğini artırdığı düşünülmektedir. Çaha’ya göre klasik sosyal hareketlerin yerini alan bu yeni hareketler, sivil toplum mahiyeti göstermiş olsalar bile sokak gösterileri temelinde olarak ortaya çıkmaktadır. Farklı sosyal grupları bünyesinde bulunduran ve öfke ve benzeri düşüncelerle bir araya gelen bu hareketler manipüle edilmeye açık bir durumdadır ve demokratik hukuk devletinde yer alan hak arama özgürlüğünü gayrı meşru hale getirebilmektedir. Örnek göstermek gerekire; ABD’de 2008 yılında meydana gelen Occupy Wall Street hareketi, Arap Baharı esnasında yaşanan olaylar, Gürcistan ve Ukrayna’da meydana gelen kitlesel hareketler, 2013 yılında Türkiye’de ortaya çıkan Gezi olayları değerlendirmenin doğruluğunu kanıtlar niteliktedir (Çaha, 2017: 11).

1.4.1. Avrupa’da Sivil Toplumun Gelişimi

Sivil toplum kavramı Batı’da 18.yüzyıla kadar devletle özdeş kullanılmıştır. Ekonomik yaşama hakim olmaya başlayan burjuva sınıfı, siyasal talepler neticesinde bireysel hak ve özgürlüklerin dayanak noktası olarak kullanmıştır (Aslan S. , 2010: 264). Sivil toplumun alanının burjuvazinin ve kentleşmenin ortaya çıkması ile birlikte gelişmesinde hem ekonomik ve kültürel anlamdaki ilerlemelerin hem de ortaçağ sonrasında ortaya çıkan fikir akımlarının etkisi vardır (Azaklı, 1997: 224). Ticaretin

gelişmesi Avrupa’da feodalitenin önemini azaltmış ve ticaret ile meşgul olanlar kendi aralarında “lonca” veya “hanse” denilen birlikleri kurmaya başlamışlardır (Gül ve Coşkun, 1998: 492).

Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletinin kriz yaşaması sonucunda neoliberalizm diye tabir edilen serbest pazar, küçültülmüş devlet ve bireye dayalı yönetim ideolojisi güç kazanmıştır (Keyman, 2010: 9). Batı’da sivil toplumun ortaya çıkmasının temeli toplumsal sözleşme olarak nitelendirilen bağımsız hukuk sistemine dayanmaktadır. İnsanların gönüllü olarak toplumsal bir sözleşme etrafında birleşmeleri hukuk sistemini ortaya çıkarmıştır. Keane’ye göre sivil toplumun Batı Avrupa’da geçirdiği aşamalar şunlardır; geleneksel vatandaşlık ile bir görülen sivil toplum kavramı devletten ayrılmıştır, sivil toplum içinde bulunan bağımsız toplumlar kendilerini devlete karşı savunmuş ve meşruiyet kazanmıştır, sivil toplumun içinde bulunan özgürlük, çatışmaların temeli olarak görülmüş ve devlet müdahalesinin çatışmaları önleyeceği düşünülmüştür, son olarak devlet müdahalesinin sivil toplumu ortadan kaldıracığından korkulmaya başlanmıştır (Keane, 1993: 50-53).

Sivil kelimesi Batı düşünce geleneğinde devletin veya kamunun karşısında toplumu ve özel kişileri ifade etmek anlamında kullanılmaktadır. Aslında sivil uygar anlamında kullanılmaktadır (Ergüder, 2006: 12-13; Aslan S., 2010: 262-263; Tuncel, 2010: 29; İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011).

Avrupa’da sivil toplumun hareketlilik kazanmasında soğuk savaşın biterek bununla birlikte Sovyetler Birliğinin merkezi ve bürokratik devlet sisteminin başarısızlığa uğraması önemli bir faktör olmuştur. Aktif ve katılımcı bir sivil toplum anlayışının meydana gelmesinde sosyal aktivitenin yanı sıra sosyal platformların ortaya çıkması ve birey olarak kişinin ön planda yer alması etkili olmuştur (Yılmaz A. , 2003: 320). Avrupa’da başlayan Aydınlanma Dönemi itibariyle tüccarlar kilisenin otoritesine karşı sivil girişimlerde bulunan ilk örgütlenmeleri meydana getirmişlerdir (Demircan, 2005, panel.stgm.org.tr).

Liberalleşme fikirleri Batı Avrupa’da politik, toplumsal ve ekonomi temelinde şekillenmiş ve bu durumun sonucunda bağımsız ekonomik gruplar oluşmuş, ortaya çıkan gruplar devletin dışında bir alanın meydana gelmesine sebep olmuştur. Çaha’ya göre, sosyal farklılaşma, insan hakları, demokrasi, hukuk, çoğulculuk, vatandaşlık,

bireycilik gibi birtakım kavramlar sivil toplumun ve sivil alanın meydana gelmesine katkı sağlamıştır (2001, s. 36). Devlet araçsal olarak varlık sürdürmekte ve her şeyde söz sahibi olup da her şeyi birey adına yapan değil yaratılan hukuk sistemi sayesinde farklılıkların güvencesini sağlayan araçsal bir devlettir (Sunar, 1992: 11).

Keyman'a göre sivil toplum kavramı Avrupa'da üç önemli gelişme ve değişim yaşamıştır. Bunlar; Birincisi modern burjuva toplumu olarak sivil toplum, ikincisi demokrasi bağlamında sivil toplum ve üçüncüsü katılımcı demokrasi olarak sivil toplumdur. Modern burjuva toplumu olarak sivil toplum, bireysel hak ve özgürlükleri öne çıkaran, devletin denetiminin dışında yer alan, yasalar ile güvence altında olan bir toplum düşüncesini hayata geçirmeyi ifade etmektedir. Buradaki açıklama baz alındığında sivil toplumun demokratikleşmeye etkisi geri plandadır. İkinci olarak sivil toplum anlayışına göre demokratik toplum gerekli veya yeterlidir. Katılımcı demokrasi olarak sivil toplum, sivil toplumu devlet ve politik aktörlerden meydana gelen politik toplumdan ve ekonomik toplumdan ayrı, toplumsal sorunlara ve taleplere uzun vadeli çözüm üretmek amacıyla politik toplumu etki altında tutma görevini yerine getirmek/vermek olarak ifade edilmektedir (2010: 5-10).

Doğu Avrupa ve Latin Amerika ülkeleri sivil toplumu demokrasiye geçişte demokrasinin kurucu bir elemanı ve bireysel hak ve özgürlük alanlarının genişletilmesinde de en önemli aktör olarak görmüşlerdir (Keyman, 2010: 4).

1.4.2. Amerika'da Sivil Toplumun Gelişimi

Sosyal sınıflar Avrupa'da sosyal ve siyasi hayatı belirlemişlerdir (Çaha, 2017: 163). Amerika'da Avrupa'dakine benzer sosyal sınıflar (burjuvazi-aristokrasi) yer almamıştır. Tocqueville'ye göre Amerika'da demokrasi için sürükleyici güç sosyal sınıflardan ziyade sosyal gruplar olmuştur. Ona göre dini gruplar Amerika'da demokrasi için olumlu etkiye sahip olmuştur. Modernleşme ve din aynı doğrultuda hareket etmiştir (Çaha, 2017: 164). Amerikalı siyaset felsefecisi Michael Novak'a göre; "Amerika'da devlet değil, sivil toplum baskındır ve sivil toplum demek dini gruplar demektir". Amerika kıtasının keşfiyle Avrupa'da birtakım din adamlarının başlatmış olduğu Protestanlık hareketi de gelişmekteydi. Protestan öğretisinde Katolik inançta

olduğu gibi Tanrı ile kişi arasında ruhban sınıfı yoktur. Onlara göre çalışmak ibadettir (Weber, 2008: 140-147). Prüten ahlak Amerika Birleşik Devletlerinin ekonomik gelişimi üzerinde etkili olmuştur. Özellikle herhangi bir kiliseye üye olmayanın ekonomik yaşamda şans bulamaması ve bu durumun dernek ve cemaatlere üyeliğe neden olması prüten öğretisi yaygın hale getirmiştir. Bu şekilde burjuva kapitalist iş ahlakı yayılmıştır (Weber, 1993: 264). Protestan öğretisi; liberalizmin, düşünce özgürlüğü, kar elde etme, eşitlik ve benzeri öğelerinin toplumda yerleşik hale gelmesinde etkili olmuştur. Amerika bağımsızlığını elde ettiğinde toplumda yer alan gruplar dini ve seküler gruplardı. Bu gruplar çatışma yerine birlikte hareket etmeyi tercih etmişler ve siyasi hayat ile dini hayatın ayrıştığı seküler sistem toplumda hakim olmuştur. Dini gruplar inanç, seküler gruplar özgürlük değerini katmışlardır Amerika'ya. Amerika'da sekülerizmin ifadesi dinin devlet karşısında özgür olmasıdır. İnanç konusunun ne olacağına devlet değil o inancın takipçisi olan topluluklar karar vermektedir. Zira devlet inanç gruplarına eşit olmak zorundadır. Amerika'da hemen hemen her politikanın belirlenmesinde sivil toplum kuruluşları etkili olmaktadır (Çaha, 2017: 165-171). Toplumun safları eğer eşit değilse, insanların sahip olduğu şartlar birbirine benzemiyorsa bazıları daha üstün zekanın, eğitimin ya da kültürün gücünün boyunduruğuna girerler ve halk cahilliğe ve önyargıya gömülür (Togqueville, 1994: 128).

Sivil toplumu toplumsal örgütlenme alanı şeklinde ifade eden Togqueville'ye göre sivil toplum ve demokrasi arasında güçlü bir bağlantı vardır ve devletin müdahalesi sivil toplumu yok eder. İktidarların elinde bulundurduğu gücü kötüye kullanabileceklerini düşünerek toplumu meydana getiren bireyler, dernek ve vakıf gibi örgütlenmelerle bir araya gelmeli ve problemleri çözebilmelidir. Demokratik toplumlarda devlet mutlaka sivil toplum tarafından denetlenmelidir (Togqueville, 1994: 172-174). Birleşik devletlerde vatandaşlara çocukluklarından itibaren hayatın güçlüklerine karşı kendi çabalarıyla bir savaş vermeleri öğretilir. Çağdaş dünyada bağımsız basın özgürlüğün temel şartıdır (Togqueville, 1994: 83-85).

1.5. 1980 Sonrası Dönemde Sivil Toplumun Dönüşümü

Küreselleşmeyle birlikte ulus-devlet anlayışı zayıflamıştır. Ulus-devlet anlayışının zayıflamasıyla sivil toplum için ortam uygun hale gelmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra sivil toplum daha kolay örgütlenme fırsatı bulmuştur. İletişim ve haberleşmenin gelişme göstermesiyle insanlar daha kolay organize olma ve kendilerini daha kolay duyurma fırsatı elde etmişlerdir. Sivil toplum kavramının NGO (hükümet dışı organizasyon) olarak isimlendirilmesi 1980 yılından sonra kültürel anlamda özellikle Amerika'nın etkisiyle ortaya çıkmıştır. Hükümet dışı organizasyon olarak isimlendirilen NGO'ların iki önemli özelliği vardır. Bunlar, hükümet dışı olmaları ve bir örgüt yapısına sahip olmalarıdır (Çaha, 2017:48-49).

1980'li yıllardan itibaren küreselleşme, yeni sağ ve postmodernizm kavramları ön plana çıkmış ve bu kavramlar kamu yönetimini hesap verilebilirlik, şeffaflık, sivil toplumun yönetime katılımı yönünden etkilemiştir. Yeni sağ düşünceye göre ulus devletler hem küresel sermayenin etkinliğini arttırmak hem de iktisat politikalarını uygulamak amacını gerçekleştireceklerdir (Güneş, 2017: 3-4).

Dünyada özellikle son dönemde siyasal, ekonomik, sosyo-kültürel, teknolojik, demografik ve ekolojik anlamda çok hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Aynı anda birden fazla disiplinde meydana gelen gelişmeler dünyayı her anlamda bir değişim sürecine zorlamaktadır. Ele aldığımız konu itibarıyla değişen dünya dinamikleri arasında sosyo-kültürel değişimin önemli bir yeri vardır. Küreselleşmeyle birlikte vatandaşlık kavramı daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır. Dünya genelinde insanların çoğu kentlerde yaşamaya başlamıştır. Yabancılaşma olarak adlandırılan bir kavram hayatımıza girmiştir. Bilindik yardımlaşma ve dayanışma duygularında azalma yaşanırken bireyselleşmede artış görülmüştür. Genel olarak ibadet ve inançta bireyselleşme yaşanırken kimi ülkelerde laikleşme ve dinin siyasallaşması söz konusu olmuştur (Aktan, 2019, www.canaktan.org). Siyasal değişim kendi bünyesinde demokratikleşme, sivilleşme, şeffaflaşma ve yerelleştirmeyi barındırmaktadır. Son dönemde özellikle insan hakları, sivil ve siyasal özgürlüklerin önemli hale gelmesiyle demokrasinin ve demokratikleşmenin önemi artmıştır. Siyasal değişimlerden en önemlisi sivilleşme eğilimidir. Devletin karşısında bireyin ve sivil toplum kuruluşlarının gücü ve alanı genişlemektedir. Sivilleşme ve demokratikleşme birbirine sıkı sıkıya

bağlıdır. Demokratikleşme ile birey ve sivil örgütlenmelerin önemi artmakta bir yandan da sivil toplum kuruluşlarının nicel artışı demokratikleşme sürecine hız katmaktadır. Liberalleşme ve devletin küçültülmesi şüphesiz yerelleştirme fikrini beraberinde getirmiştir. Yerelleşme ile katılımcı yerel demokrasinin işlerliği artmaktadır. Dünyada bir yandan ulus devlet anlayışı önem kazanırken bir yandan da önemini yitirmektedir. Çoğulcu devlet anlayışı önem kazanmaktadır. Teknolojik ve ekonomik alanda meydana gelen değişim tüm örgüt ve organizasyonlarda değişimi zorunlu kılmıştır. 1980’li yıllardan itibaren özel sektörde 1990’lı yıllardan itibaren ise kamu sektöründe yaygınlaşan toplam kalite yönetimi ile rekabet gücü arttırılmaya çalışılmıştır. Aktan’a göre devlet yeniden yapılandırılmadan önce yeniden tanımlanmalıdır. Küreselleşme ile korumacı devlet anlayışından uzaklaşarak global devlet anlayışına geçilmelidir (2019, www.canaktan.org).

Neoliberalizm bireysel özgürlük anlayışını temel almaktadır (Hayek, 1999: 171). 1945’li yıllardan sonra neoliberal politikalar uygulamaya konulmuş ve özellikle piyasalarda rekabet ve ekonomi öne çıkarak, insana yapılan harcamaların ekonomik yarışı engellediği düşüncesi hakim olmuştur (Özdemir, 2007: 227-230).

Neoliberalizmde devlet merkezîyetçi ve hantaldır. Devlet mutlaka küçültülmeli ve ekonomiye yönelik müdahalesi azaltılmalıdır. Bu durum demokratikleşme ve sivil toplumunun güçlendirilmesi için oldukça önem arz etmektedir. Neoliberalizm demokrasi, çoğulculuk ve katılımcılık söylemlerini sıkça vurgulamaktadır. Neoliberal teoride sistemin içinde ve dışında bulunan aktörler siyaset yapım sürecini etkilemekte ve devlet merkezi bir yapıya sahip olmamaktadır. Toplumda yer alan her bir toplumsal grubun çok yönlü olarak sürdürülmesinde devlet araç olarak bulunmaktadır (Cicioğlu, 2011: 23).

Neoliberal ideoloji veya düşünceye şeffaflık, yerinden yönetim, hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi gibi birtakım demokratik söylemler ilintilendirilmiştir. Neoliberalizm kamu yönetimini reforme etmek üzere minimal devlet ve yerelleşme olgularını gündeme getirmiştir. Minimal devlet ile devletin ekonomideki rolünün azaltılarak özel sektöre fırsat tanıyan ve daha etkin bir ekonomik hayatı amaçlamıştır. Yerelleşme ile demokrasinin daha etkili kullanılmasının yanı sıra iş ve işlemlerin bürokrasinin engeline daha az takılarak daha

hızlı ve etkili yürütülmesi hedeflenmiştir. Yerelleşmeyle birlikte yönetim kavramı devreye girecek ve yönetim katılımcı demokrasi anlayışı uygulanmış olacaktır. Yönetişim ile kararlar alınırken tek taraflı devletten topluma değil de toplumun yanı sıra özel sektör ve diğer aktörlerin de içinde olacağı hem katılımın arttırıldığı hem de çoğulcu bir yönetim anlayışının hayata geçirildiği bir ortam oluşacaktır (Ataay, 2007: 5-6). Sivil toplumda toplumsal isteklerin ifade edilmesi, çözüme kavuşturulması, öneri olarak dile getirilen çözümlerin devlet ve devletin kurumlarıyla irtibata girerek uzlaşa temelinde ele alınması önemlidir (Tosun G. E., 2001: 392-397).

Günümüzde devlet ve hükümetler arasındaki ilişki şekli değişmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının gerçekleştirmiş olduğu birtakım çalışmalar, akademik çalışmalar ile düşünce kuruluşlarının gerçekleştirmiş olduğu katkılar ve iş dünyasının kurumsallaşmış katkıları, dış politika alanında sivil toplumun rolünü açıkça ortaya koymaktadır. Sivil toplum kuruluşları barış, demokrasi ve çoğulculuğun yerleşmesi adına çalışmalarını sürdürmekte ve Avrupa Birliği düzeyinde kararlar dayanışma ve danışma şeklinde alınmaktadır (Karakuş, 2006: 51).

Bireylerin farklılıklarını zenginlik olarak gören ve farklılıkları arttırmayı amaçlayan farklılıkların yönetimi örgütsel çıktılar üzerinde kontrol sahibi olunmasında örgütsel gelişimin ve fırsat eşitliğinin sağlanmasında önemli potansiyele sahiptir (Okçu, 2014:2151).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Sivil toplum bireysel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesi, demokrasiye geçiş ve aynı zamanda katılımcı demokrasinin taleplerini dile getiren örgütlerden meydana gelmektedir. Sivil toplumun tanımlanmasında ahlaki ve siyasi olarak verilen değer onun konumunda önemli değişikliğe neden olabilmektedir. Sadece demokratikleşme yönünden anlam yüklendiği zaman sivil toplum örgütleri varoluşlarını devlet aygıtı veya siyasi iktidar ile özdeş görebilmektedir (Keyman, 2010:10-12). Sivil toplum demokratikleşme, ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir olması ve toplumsal anlamda gelişme barışın aktörü olarak önemli bir yere sahiptir (Ersöz, 2007: 119). Sivil toplum Türkiye’de devletin küçültülerek piyasadan devletin kontrolünün uzaklaştırması şeklinde anlaşılmıştır (Köker, 1995: 80-81). Modern dünyada yurttaşların örgütlenmesi, bu örgütlerin etkinlikleri, toplumsal süreçlerde aldıkları roller demokratikleşmenin göstergesi olarak kabul edilmektedir. İnsanların ortak amaçlar çevresinde bir araya gelip, ortak düşünüp, kavgasız, dövüşsüz, birlikte hareket edebilmeleri bir erdem olarak algılanmaktadır (Demircan, 2005: 2).

2.1. Osmanlı’da Sivil Toplum Unsurları

Osmanlı İmparatorluğu’nda “hayırseverlik kurumu” olarak ortaya çıkan vakıflar, devletin dışında örgütsel bir yaşam alanı oluşturmuş olmasının yanı sıra siyasi ve ekonomik yaşamın dışında bir toplumsal dayanışma ilişkisi oluşturmuş, hayırseverlik alanı içerisinde günümüz sosyal vatandaşlığını anımsatan bir toplumsal ilişki biçimini meydana getirerek sivil toplum örneği göstermişlerdir. Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) araştırmasında sivil toplum-hayırseverlik ilişkisine ilişkin elde edilen bulgulara göre vakıf örneğinin Türkiye’de hayırseverlik alanında halen geçerliliğini sürdürdüğü gözlemlenmektedir” (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 35-36).

Osmanlı İmparatorluğu tarihsel sosyal çevre bakımından Batı toplumlarından farklı bir gelişim göstermiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nda belli bir yapıda cemaat varlığını sürdürmektedir. Fakat düzeni sağlayacak bir otoritesi yoktur. Otorite devlet tekelindedir. Padişahın otoritesi ile tebaa arasında aracı kurumlar mevcut değildir.

Osmanlı'da kul statüsünde olanlar (Şerif Mardin'e göre bürokrasi içinde yer alanlar) hem hayatları hem malları açısından padişahın iradesi altındadırlar. Vatandaşın güvenini Şeriat sağlamaktadır (Mardin, 1995: 22-23). Ulema sıkı sıkıya İmparatorluğun merkezine bağlıdır ve medrese sistemini devlet işlerine yararlı halde olacak biçimde geliştirmiştir. Şeriat ayrı bir özel hukuk alanında yerini almıştır ve bu şekilde genel özel hayat "Örf-i Sultani"den ayrı tutularak korunmuş ve sivil toplum varlığını göstermiştir denilebilir (Mardin, 1995: 22-28). Dolayısıyla Osmanlı toplumunda Şeriat ve Örf-i Sultani alanları hukukun kaynağını oluşturmaktadır. Örf-i hukuk padişahın kanun koyma yetkisini dolayısıyla devlet otoritesi alanını temsil etmektedir. Şeriat sivil toplum alanıyla ilgili düzenlemeleri yapmaktadır. Devlet yetkilisi ve padişahın müdahalesi söz konusu olmamıştır. Devlet şeriat alanına müdahale edemezdi ve şeriat alanıyla ilgili bir düzenleme yapamazdı (Ergüder, 2006: 14; Ay, 2009: 41-42). Osmanlı Devleti'ndeki kadılık makamının birçok görev ve yetkisi vardı. Yargı görevinin yanı sıra vakıf ve lonca kontrolü, fiyat tespiti, şehrin imar, ev, alt yapı işlerinin denetimi mülki ve idari işlerle ilgilenmekteydi. İdari ve adli alandaki bu geniş rolleri halkın her türlü mesele için başvuracağı bir yer haline gelmiştir.

19. yüzyılda Osmanlı devlet adamları devleti çöküşten kurtarmak amacıyla eğitim, adalet ve idare sistemlerinde reform yoluna gitmişlerdir. Batı'yı örnek alarak devletin teşvikiyle halkı (tebaayı) üretici duruma getirmeye çalışmışlardır (Mardin, 1995: 30). Osmanlı Devleti'nde Batı'da olduğu gibi bir mülkiyet ilişkisi yoktur. Osmanlıda halk toprağın kendisine değil kullanım hakkına sahiptir. Kölelik Batı'nın Ortaçağ feodal sisteminde mevcutken Osmanlı'da yoktur (Ergüder, 2006: 15). Osmanlı Devleti'nde Batı'da olduğu gibi bağımsız şehir ve insan topluluğunun oluşturduğu tüzel kişiler olmamasına rağmen bunlarla aynı işlevi yerine getiren organizasyonlar bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin aşkın özelliğinden dolayı sivil toplumun unsurlarını oluşturan özerk sosyal sınıflar oluşmamış olmasına rağmen loncaların, vakıfların, millet sisteminin vb. varlığı geri plana atılamaz (Aslan S. , 2010: 264).

2.1.1. Vakıflar

Vakıfların kökeni İslam hukukuna dayanmaktadır. İslam topluluklarında vakıflar yardımlaşma, dayanışma, hayır ve benzeri dini duygu ve düşünceleri teşvik etmiştir (Usta, 2006: 50-51). Parasal kaynağı bizzat kendine ait olan vakıflar bu maddi kaynağı toplumun yarar sağlayacağı etkinlik ve projeler için kullanan kuruluşlardır. Batıda, kendi içlerinde meydana gelen otoriteden bağımsız mütevellî heyetleri tarafından yönetilmektedirler (Ertuğ, 2007: 133).

Türk Dil Kurumu (TDK) vakfı; bir hizmetin gelecekte de yapılması için belli şartlarla ve resmî bir yolla ayrılarak bir topluluk veya bir kimse tarafından bırakılan mülk, para” şeklinde tanımlamıştır (TDK, 2018, <http://www.tdk.org.tr/>) E.T. 31.12.2018

Medeni Kanun’un 101. maddesine göre vakıflar “*gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan, tüzel kişiliğe sahip mal toplulukları*” şeklinde tanımlamaktadır (Türk Medeni Kanunu).

Vakıflar Genel Müdürlüğü vakıfları şu şekilde tanımlamaktadır; Arapça bir sözcük olan ‘vakf’; sözlük anlamı ile durdurma, hareketsiz bırakma anlamlarına gelmektedir. Bunun dışında “tamamen verme” anlamını taşımaktadır. Tarih boyunca yardımlaşma ve dayanışma duygusunun kurumsallaşmış halini ifade eden vakıf, bütün insanlığın mutluluğunu amaçlayan bir sistemler bütünüdür. *Vakıflar, İslâm ve Türk dünyasında birbirinden önemli çok çeşitli hizmetleri üstlenerek, günümüzde modern devletin yapmakta olduğu çok sayıda kamusal görevi yüzyıllarca başarıyla yerine getirmişlerdir. Vakfın özünde bulunan yardımlaşma ve dayanışma duygusu, Türkler’in İslamiyet öncesindeki geleneklerinde de görülen bir sosyal özellik olduğundan Müslüman olduktan sonraki dönemde de vakıf ve yardımlaşma anlayışı “Allah Rızasını” kazanma isteği ile çok daha güçlenerek, genişlemiştir* (T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü, 2018).

12. yüzyılda kurumsallaşan vakıflar, hayır amacı taşımaktadır. Vergi toplama hakları mevcuttu ve bu vergiler toplandığı yerin gereksinimleri için kullanılmaktaydı (Mardin, 1995: 26; Kıymaz, 2013: 77). Burada bir kişinin şahsi mallarının kamu hizmetine sunulması söz konusudur. Vakıflar mal veya hizmetin herkesin

faydalanabileceği bir özelliğe sahip olmasıyla sosyal bir değer kazanmaktadır (Ay, 2009: 45-47; Kıymaz, 2013: 65-66). Vakıf mallarının geri alınamaz olması ve bir yasal süreç ile süreklilik kazanması onları tüzel bir kişiliğe bürümüştür. Bir tür sosyal refah devleti anlayışı ile hareket edilmiştir. Genellikle sağlık, eğitim, din, imar ve bayındırlık gibi geniş bir alanda hizmet verilmiştir. Bir bakıma kamunun ihtiyacı olan sorunlar devletten bağımsız giderilmeye çalışılmıştır. Devlet örf-i hukuk açısından vakıflara müdahale edemezken, şer'i hukuk bakımından kadılar tarafından denetlenmekteydi. Klasik Osmanlı toplum yapısı göz önünde tutulduğunda vakıfların işlevleri ve konumları itibariyle sivil toplum fonksiyonlarını icra ettiği söylenebilir (Ay, 2009: 45-47). Merkeze daha yakın olan bölgelerde merkez tarafından yönlendirilen vakıflar mevcuttur. Ulema daha etkili olabilmesi için yönetmeye başladığı vakıf kurumunu yayıflatmıştır. 18. yüzyıl itibariyle merkezin denetimine alınan vakıflar evkaf Nezareti'ne bağlanarak, devlet hazinesinden vakıflara ayrılan paylar kaldırılmıştır (Yıldırım, 2007: 164-166).

Vakıflar, Osmanlı Devleti'nde din, dil, ırk gibi farklı özellikleri dikkate almamış, tüm kesimlerin faydalanması yönünde hizmet vermişlerdir. Bu taraflıyla toplumdaki insanlar arasında dayanışma, yardımlaşma, huzur, birlik/ bütünlük ve güven alanının yerleşip kalıcı hale gelmesine katkıda bulunmuştur (Hızlı, 2012: 121). Vakıf kurumu yoluyla sağlanan yardım veya hizmet bireyden bireye olup, onur kırıcı bir niteliğe sahip olmamaktadır. Kişi yardımı belirli bir kimseden sadaka niteliğinde değil, amacı belirlenmiş bir kurumdan yardım şeklinde almaktadır (Özaydın, 2003: 18).

Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber tarıma dayalı olan ekonomide, sanayileşme amacıyla uzmanlaşmanın önemi çoğalmış ve toplum oluşturulmasında mesleki temele dayanan düşünceler ön planda yer almıştır. Cumhuriyeti kuran kadroların meslek temelli düşüncelerini öne çıkarmasında cemiyet toplumuna geçiş ve toplumu bireyselliğin yapı taşı haline getirme düşüncesi yer almaktadır (Sarıbay, 1994: 158-159).

Geniş bir amaç çerçevesinde kurulabilen vakıflar ilk başlarda dini amaçlı olarak kurulmuş olmasına rağmen bugün sosyal amaçlı, tabiat varlıklarını koruma, kültür, eğitim, sağlık amaçlı vakıflar gibi çok ve çeşitlidir (Durmuş, 2011: 5).

Vakıflar Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu temel ilke ve değerler 2017 yılı idari faaliyet raporunda şu şekilde sıralanmıştır: (<https://www.vgm.gov.tr/>)

- **Hayırseverlik** : Yönetimini üstlendiği vakıfların hayır şartlarını yerine getirir.
- **Canlı odaklılık**: Tüm canlıların faydasını gözetten bir hizmet anlayışına sahiptir.
- **Güvenilirlik** : Tüm faaliyetlerinde karşılık beklemez, dürüst ve tutarlı hareket eder.
- **Doğa ve çevreye saygınlık**: Hizmet verirken doğayı ve çevreyi korur.
- **Sosyal sorumluluk**: Toplumsal duyarlılıkla faaliyet yürütür.
- **Katılımcılık** : Karar almada tüm paydaşların fikirlerinden yararlanır.
- **Tarafsızlık** : Verdiği hizmetlerde adil ve hakkaniyetli davranır.
- **Şeffaflık ve hesap verebilirlik**: Toplumun erişimine ve denetimine açıktır.
- **Milli ve manevi değerlere bağlılık**: Toplumsal değerleri dikkate alarak hizmet yürütür.
- **Erişilebilirlik** : Topluma karşı güler yüzlü ve bürokrasiden uzak hizmet verir.

Vakıflar, sosyal adaletin toplumsal hayatta gerçekleşmesi için çalışmalarını sürdürmektedirler. Geleneksel anlamda vakıflar, hayır kurumu olarak algılanmakta ancak günümüzdeki vakıf imajı değişiklik göstermektedir. Özellikle son dönemde yaşanan gelişmeler dikkate alındığında vakıf faaliyetlerinin klasik vakıflardan oldukça farklı şekillerde devam ettiği gözlemlenmektedir. Evrensel değerleri içine alan insan hakları, özgürlük, demokrasi ve benzerlerine ilişkin konuların hem izleyicisi hem de takipçisi olan günümüz vakıfları, ekonomik ve toplumsal hayatta kapasiteleri bağlamında yol gösterici role sahiptir (Ceylanoğlu, 2006: 152). Tarihsel olarak değerlendirildiğinde vakıfların sırf dini hizmetleri yerine getiren birer kurum olmaktan ziyade toplumda ihtiyaç duyulan birçok alanda hizmet sunduğu görülmektedir. İhtiyaç sahiplerinin ve muhtaçların temel ihtiyaçlarının karşılanması, eğitim ve sağlık

hizmetlerine yönelik kurumların inşa edilmesi, bayındırlık hizmetlerinin yapılması, şehirlerin kuruluş ve gelişmesine katkı sağlamak gibi çok geniş fonksiyonları yerine getirmişlerdir. Tüm bu değerlendirmeler ile birlikte vakıf hissiyatının diri olarak yaşatılabildiği bir sivil toplum alanı günümüzde ihtiyaç duyulan sosyal adaletin sağlanması amacına katkı sağlayabilir (Uzun, 2016: 33).

2008 yılında yürürlüğe giren Vakıflar Kanunu ile daha önce izne tabi olan konular bildirim esasına dönüştürülmüştür. Beyan usulü esas kılınarak vakıfların idareye vermekle yükümlü olduğu bildirimler için standart formlar geliştirilmiştir. Oluşturulan yeni Vakıflar Meclisinde vakıf temsilcilerinin seçilmiş olması da vakıfların karar alma süreçlerine katılmasını teminen olumlu bir gelişme sayılmaktadır. Ancak hem Kanunun yürürlüğe yeni girmiş olması hem bu konuda herhangi bir izleme çalışması yapılmamış bulunması hem de VGM tarafından önemli bazı istatistiklerin kamuoyu ile paylaşılmamış olması sebebiyle kesin bazı hükümlerde bulunmak veya özellikle uygulamada karşılaşılan sorunlar hakkında yorum yapmak mümkün değildir” (İçduygu, Meydanoglu ve Sert, 2011: 133).

2.1.2. Millet Sistemi/Cemaatler

Osmanlı Devleti’nde reayanın din ve mezheplere göre gruplara ayrıldığı sisteme millet sistemi denilmektedir. Osmanlı Devleti Türk-İslam devletlerinin uygulamış oldukları sistemi geliştirmişler ve her bir cemaate inançlarına uygun bir biçimde yaşama olanağı tanımışlardır. Milletbaşı her milletin temsilci kişisini ifade etmektedir. Devletle ilişkilerini kendi cemaat temsilcileri gerçekleştirmektedir (Yıldırım, 2007: 149-150; Ay, 2009: 44-45; Aslan S., 2010: 264-265; Ortaylı, 2016:171-181). Hem talepleri yönetime iletir hem de gayrimüslim erkeklerin askerlikten muaf olmasını sağlayan cizye vergisini vb. vergilerin merkezi yönetime aktarılmasını sağlamakla görevlidirler. Geniş özerk yaşam alanlarına rağmen Osmanlı Devleti’nde kanunnamelerle gerçekleştirilen düzenlemeler müslüman ve gayrimüslim halkı birlikte kapsamaktadır. Kamu hukuku söz konusu olduğunda ayırım olmaksızın herkes İslam hukukuna tabi olmaktadır. Gayrimüslim cemaatler haberleşme, eğitim, sosyal güvenlik, dini işler vb. konularda teşkilatlanma hakkına sahiptir. Toplumsal yapı ne kadar çeşitli olursa olsun Osmanlı

Devleti'nin reayadan beklediği padişahın mutlak otoritesini kabul etmek ve hazineyi güçlü tutacak olan vergi düzenine uyma devamlılığı olduğu sürece sorunsuz bir yönetim devam edecektir (Ay, 2009: 44-46). Osmanlı Devleti'nin millet üzerindeki yetkisi yönetim, maliye ve askerlikle sınırlı kalmıştır (Kıymaz, 2013: 69; Yıldırım, 2007: 149-150). Bu da bize her milletin kendi içinde belli bir oranda özerk olduğunu göstermektedir. Millet sisteminin özünde çoğulculuk vardır. Millet etnik veya ırki bir kökeni değil dini bir ayrımı ifade etmek anlamında kullanılmaktadır. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanıyla bütün yurttaşlar eşit kabul edilmiştir, dolayısıyla dine dayalı olan bu örgütlenmelerin önemi kalmamıştır (Yıldırım, 2007: 149-150; Aslan S., 2010: 264-265).

2.1.3. Din Kurumu/ Tarikatlar

Sosyal bir hareket olarak yorumlanabilen tarikatlar dinin halk boyutunda örgütlenmesini ifade etmektedir. Kökeni Orta Asya'ya dayanan Yörük-Türkmenlerin oluşturduğu Babailik tarikatı Osmanlı Devleti tarafından özellikle devlet otoritesini hissettirme ve onları kontrol altında tutma şeklinde bir irtibat oluşturmuştur. Göçebe kültüre alışkın olan Türkmenler Osmanlı toplum düzenine çok fazla uyum sağlayamamışlardır (Yıldırım, 2007: 155-157; Ay, 2009: 47-49; Kıymaz, 2013: 69-71). Ankara Savaşı'na Türkmen aşiretlerin destek vermemesi nedeniyle kaybedilmesiyle Yıldırım Bayezid döneminden itibaren Osmanlı Devleti bariz bir şekilde Sünni tarikatlara destek olmuş ve Sünniliğin yayılması devlet politikası haline getirilmiştir. Dolayısıyla bazı tarikatlar (Nakşibendiyye, Mevleviyye vb.) bürokrat, ulema, sadrazam ve padişahlar arasında yaygınlık gösterirken, Bektaşilik ve Melamilik gibi tarikatlar genellikle halk arasında yaygınlık göstermiş ve devletin uygulamalarına karşı gelen protesto argümanı haline dönüşmüşlerdir. Tabii olarak dışlanan cemaat veya gruplar tepkilerini devlete karşı ideolojik bir dille ortaya çıkarmışlardır. Özellikle ekonomik krizin yaşandığı dönemlerde bu tepkiler üst düzeye ulaşmıştır. Tarikatların bu bağlamda bakıldığında sadece dini ihtiyacı ortadan kaldıran bir yapı olmasından ziyade ekonomik ve sosyal sorunların dile getirildiği özerk birer grup olduğu görülmektedir. Kimi dönem öne çıkan ve büyük tarikatların birtakım ihtiyaçların karşılanması ve kimi zaman da siyasi otoriteye yön verebilmesi, tarikatların Osmanlı Devleti'nde sivil toplum örgütlerinin bazı özelliklerini ortaya çıkarmıştır (Ay, 2009: 47-49). Tarikatlar, birtakım

sosyal sistemlere (dini kurum, sosyal bir hareket) aracılık eden kurumlar olarak nitelendirilebilirler (Yıldırım, 2007: 158; Aslan S. , 2010: 266).

2.1.4. Loncalar ve Ahilik

Lonca meslek örgütlenmelerine verilen isimdir. Bu örgütlenmeler her bir esnafın kendi zanaat alanı üzerinde bulunan lonca şeklindeki örgütlenmelerdir. Esnaflardan ileri gelenler birtakım sorunlar üzerine toplanır ve müzakere de bulunarak sorunları kadiya götürmeden çözmeye çalışırlardı (Ay, 2009: 43). Ahilik mantığında amaç daha fazla üretim değil daha iyi ve mükemmel üretimdir (Kıymaz, 2013: 68). İç işleyiş ve kuralları kendileri belirler kadıların onayı ile yürürlüğe girerdi. Bunun yanı sıra bu örgütler birtakım kurallara uymak zorundaydı: belirlenmiş fiyat üzerinden ham veya işlenmiş maddeyi satışa sürmek gibi. Buradaki fiyatı belirleme iradesi lonca teşkilatının değil devletin olmuştur. Devletin bu denetleyici rolü esnafın serbest girişimini engellemiştir (Ay, 2009: 43; Aslan S. , 2010: 265). Kethüda loncaların başıdır. 14. ve 16. yüzyıllar arasında Ahi Birlikleri olarak isimlendirilmişlerdir. Kethüdanın disiplin cezası niteliğinde cezalandırma yetkisi vardı. Mesela lonca heyeti kararıyla yolsuzluk yaptığı kesinliğe ulaşan esnaf cezalandırılırdı (Yıldırım, 2007: 160-163; Kıymaz, 2013: 66-68). Ahi kelimesi Arapça olup, “kardeşim” anlamına gelmektedir. Bacıyan-ı Rum, ahi teşkilatının kadınlar kolunu oluşturmaktadır. Ahi Evran’ın eşi Fatma Bacı tarafından teşkilatlanmış bir Anadolu bacıları teşkilatıdır. Bu teşkilata göçebe olarak Anadolu’ya gelen Türkmenlerin genç kızlarına, kadınlara şehir hayatına uyum sağlama, iş hayatına girme konularında yardımcı olmaktaydı (Kıymaz, 2013: 68-69).

İlk başta sultan sonraki süreçte ise bürokrasinin ağırlığı Osmanlı Devleti’nde devleti değişmez bir aktör haline getirmiş olması Avrupa’da meydana gelen ve sivil toplumun temel unsurlarını teşkil eden aristokrasi, burjuvazi ve benzeri gibi toplumsal sınıfların ortaya çıkışına engel olmuştur. Bütün bu özelliklere karşın millet sistemi, loncalar, vakıflar, tarikatlar ve tekkeler gibi toplumsal örgütlenmeler Osmanlı Devleti’nde sivil toplum yaşamının canlılığını göstermekte olup ve sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmektedir (Çaha, 2000: 140-150).

2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Sivil Toplumun Gelişimi

Bu kısımda Cumhuriyetin ilanından sonraki süreçte sivil toplumun gelişimi ele alınmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Batı tipi sivil toplum görüntüsü yoktur (Mardin, 1995: 15; Vergin, 2000: 246). Birey özgürleşmemiştir. Çünkü devlet her şeyden önce ve üstündür (Vergin, 2000: 247).

2.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi: 1923-1945 Dönemi

Sivil toplum örgütlenmeleri anayasal bir hak olarak ilk defa 1908 Anayasası ile ortaya çıkmıştır. 1909 yılında Cemiyetler Kanunuyla örgütlerin ayrıntıları düzenlenmiş ve 1938'de yeni Cemiyetler Kanunu çıkarılmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 55). Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun çoğu kırsal bölgelerde yaşamaktaydı ve geleneksel toplumsal bir yapı vardı. Modern ulus-devlet olarak ortaya çıkan Türkiye Cumhuriyeti devleti, merkezi otoriter bir devlet anlayışı ile sivil toplumu düşünce çerçevesinde modernleşmede bir araç olarak kullanmıştır. Sivil toplum örgütleri tabandan gelişmemiştir ve modernleşme ile uyumsuz olan örgütsel yaşamın gelişimini engellemiştir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 55). Devlete hakim olma düşüncesini önceleyen ve 1950'den sonra gelişmeye başlayan sivil toplum kuruluşları, devletten ayrı bir çıkara eğilim göstermemişlerdir (Tuncel, 2005: 724). Özellikle bu dönemde Türkiye'de sivil toplumun gelişme gösterememesinin sebebi, sivil toplumun esasını meydana getiren değişik düşünce, ideoloji, parti, dernek gibi oluşumların yokluğu ve yönetici elitin toplumu yukarıdan aşağıya doğru biçimlendirmeye çalışmasıdır (Aslan S. , 2010: 281). Kimi yazarlara göre sivil toplumun Türkiye'de gelişmemesinin sebebi sosyal, kültürel ve tarihi nedenlerden daha fazla ekonomiye genellikle devletin sahip olmasıdır.

2.2.2. Çok Partili Hayat Sonrası Dönem: 1945-1980 Dönemi

1950 yılında iktidara gelen, Demokrat Parti çeşitli toplumsal sınıflara merkezde temsil gücü vermiş ve bir ölçüde bireysel hak ve özgürlüklerin gelişmesine katkı sağlamıştır. Ekonomik ve toplumsal dönüşümlerle kentli ve endüstriyel bakımdan ülke gelişmiş vatandaşların sivil toplum alanında örgütlenme eğilimlerinde artış meydana

gelmiştir. Devlet merkezli modernleşme düşüncesi bu dönemde de hakimiyetini korumuş, toplumsal ve siyasal kültürün içinde sivil toplum anlayışının tabandan gelişimini sağlamak amacıyla bir gelişme yaşanmamıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 56).

Silahlı kuvvetler 1960-1971-1980 yıllarında demokratik yaşama müdahale etmiştir. Bu darbelerle demokrasi kesintiye uğramakla kalmamış katılımcı siyasal kültür ve örgütsel yaşam olumsuz yönde etkilenmiştir. Darbelerle devlet topluma karşı güçlü kılınmaya çalışılmıştır. 1961 Anayasasıyla örgütlenme özgürlüğünün dolayısıyla sivil toplum alanının genişlemesi sağlanmıştır. Sendikal hareketler ve dernekleşme oranlarında artış yaşanmış ve kentli ve köylü sınıflar toplumsal hareketler içerisinde yer almışlardır. Hızlı bir kentleşme yaşanmış ve kentli kitleler örgütlenme taleplerini ve sivil toplum alanlarını genişletmişlerdir. (Meslek odaları, sendikalar, hemşeri örgütleri) . 1961 Anayasasıyla getirilen temel hak ve özgürlüklerin kullanım biçimleri 1971 ve 1980 darbeleriyle sınırlandırılmış ve duraksatılmıştır. Devlet merkezli modernleşme süreci devamlılığını korumuş, varolan örgütsel yapılar sivil toplumu geliştirmek yerine devlet denetimini gerçekleştiren yapılara dönüşmüşlerdir. Bunun yanı sıra siyasi partiler devlet denetimine karşı mücadele yerine kendi amaçları için örgütsel yaşamı kullanmışlardır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 56-57).

2.2.3. 1980 Sonrası Dönem

Türkiye’de devlet denetimi dışında gönüllü bir katılımcılık ve demokratikleşme amacıyla oluşturulan örgütsel yaşamın ifadesi biçimindeki sivil toplumun geçmişi kısadır (Ersöz, 2007: 119). Sivil kelimesi askeri olmayanı ifade etmek anlamında kullanılmıştır (Sunar, 1992: 11; Ergüder, 2006: 12-13; Aslan S. , 2010: 262-263; Tuncel, 2010: 29; İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011). Sivil toplum Türkiye’de özellikle 1980’li yıllardan sonra canlanmıştır (Ergüder, 2006: 12-13; Aslan S. , 2010: 262-263; Tuncel, 2010: 29; İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011).

12 Eylül askeri darbesi toplumun çoğu kesiminin depolitize olmasına ve 24 Ocak kararlarının alınmasına neden olmuştur. 1982 Anayasasının kabulü ve devamında 1983 seçimleri gerçekleştirilmiş ve seçimi merkezin muhalefet tavrına karşın çevrenin

desteğini almış olan ANAP kazanmıştır. ANAP iktidar olduğu dönemde 24 Ocak kararlarının etkisi ile çevre ekonomik alanda güç elde etmiş çevrenin siyasal ve sosyal yaşamda etkili bir aktör olmasına ortam oluşturmuştur (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 141-153). 24 Ocak kararları bir nevi küresel sermayeye uyum veya Türkiye'nin dünya ile bütünleşebileceği bir ortam meydana getirmek amacıyla alınmıştır (Güneş, 2017: 5).

Serbest pazar temelinde ihracata yönelik sanayileşmenin gelişmesi, hem kültürel hem de siyasal yaşamda ortaya çıkan etnik ve dinsel temellere dayanan kimlik talepleri ve tabi ki küreselleşme Türkiye'de sivil toplumun gelişiminde etkili olmuştur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 37). Liberal söylemlerde artış yaşanmıştır (girişimcilik, bireycilik, bireysel haklar, özgürlükler). Türkiye'de 1980 sonrasında devlet küçültülerek birey güçlendirilmiştir. (serbest pazar + birey = demokrasi) "Tüm bunların yanı sıra bireycilik ve serbest pazarın güçlü devlet geleneği üstüne yapmış olduğu eleştiri, toplumun devlet karşısında gelişmesini sağlamıştır." (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 38). 1996 yılında Türkiye'de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II)'nda "devletin rolünün artık yapan değil, yönlendirici ve kolaylaştırıcı bir mekanizma" olduğu üzerinde durulmuştur (Tekeli, 2002: 621-631). Konferans ile birçok sivil toplum kuruluşu hem çalışma alanlarını genişletmiş hem de uluslararası sivil toplum hareketlerine katılım göstererek, yerel gündemlerini, küresel gündemleri ile birleştirmişlerdir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 14).

Türkiye'de, geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşmanın en iyi yolu karar alma sürecinde toplumun tüm kesimlerinin katılımını sağlamaktır (Toksöz, 2008: 88).

Devletin yanında olmanın eleştirilmesindeki amaç devletçi zihniyet yapısı değil, militaristleştirilen sivil toplumun demokratik süreci boğma isteğinin bir yansıması olarak ifade edilmesidir (Çaha, 2017: 48). Devletin 1980'lerde kutsallıktan çıkarılması gerektiğini düşünen kesim, daha çok piyasa ekonomisi ve burjuva toplumu olarak sivil toplumcu bir söylemi geliştirmiştir (Sarıbay, 1997: 90-110). Batı toplumlarında liberal demokrasi krizinin üstesinden sivil toplum vasıtasıyla gelinmeye çalışılmıştır. Türkiye'de 1980'lerde toplumsal anlamda değişim ve dönüşüm ihtiyacı söz konusu olmuştur. Organik toplum bakış açısı ve haklardan ziyade yükümlülüklerle donatılmış vatandaşlık anlayışı krize uğramış, kimlik ve farklılık talepleri devletin kendi içine kapanıp otoriterleşmesine neden olmuştur (Keyman, 2005: 114).

Türkiye’de sivil toplumun gelişimi Batı’da olduğu gibi toplumsal gelişmelerin sonucu değil tepeden inme bir şekilde olmuştur (Kocalar, 2006: 40). Osmanlı Devleti’nden günümüze aktarılan güçlü devlet geleneği ve “devlet baba algısı”, sivil toplum alanının oluşmasına engel olmuştur (Tosun G. E., 2001: 255). Türkiye AB müzakere sürecinde, sivil toplum diyaloguna ve sivil toplum katılımına gerekli ehemmiyeti göstermemiş olması, etkisini uzun süre devam ettirecek olan çalışmaların gerçekleştirilmesine engel olmaktadır (Dartan 2012:143).

Helsinki zirvesinden itibaren sivil toplum alanına destekler artarak devam etmiştir. Sivil toplum diyalog programının yanı sıra sonraki yıllarda “Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM)” olarak değiştirilen “Sivil Toplum Geliştirme Programı” bu desteklerin en önemlisidir. Program Avrupa Komisyonu tarafından desteklenmekte olup programın amacı Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarını yaygın hale getirmek, kapasitelerini arttırmak ve sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle olan işbirliğini ve iletişimi arttırmaktır (Karakuş, 2006: 97).

Modern manada sivil toplum alanı Türkiye’de 1980’den sonra gelişme göstermiştir. 1985 sonrası dönemde, liberal dalgada artış yaşanmış ve 24 Ocak kararlarının da etkisiyle sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimi hız kazanmıştır. Dönem itibariyle, kadın sorunları, çevre sorunları, insan hakları gibi değişik alanlarda sivil toplum kuruluşları faaliyet alanlarını çoğaltmış ve toplumsal alanda meşruiyet elde etmeye başlamıştır (Bedük ve Kocaoğlu, 2006: 52-64). 1980’li yıllarla birlikte sivil toplum alanı, uluslararası kamuoyunun etkisiyle gelişme göstermiştir. 24 Ocak kararları ile başlayan serbest piyasa ekonomisi modeliyle Türkiye’nin sosyal hayatına bir canlanma gelmiştir. Askeri yönetimin baskısına uğramış olan sağ ve sol kesim için sivil toplum kavramı, “askeri olanın tersi” mahiyetinde algılanmıştır (Sarıbay, 1994: 135). Anayasadan bazı yasakların 1990’lı yıllar itibariyle kaldırılması o yıllarda sivil toplumun gelişimi bakımından önemlidir. Sivil toplum kuruluşları toplumsal değişimin sürükleyici gücü olmuş ve toplumsal hayatta daha fazla yer edinmeye başlamıştır (Özüerman, 1998: 94).

2.2.4. 2000 Sonrası Dönem

1999 yılında meydana gelen ve 20.000 insanın hayatını kaybetmesine sebep olan Marmara Depremi sonrasında bölgeye etkili şekilde yardım edemeyen devlet, sınırlı faaliyetleri neticesinde halkın kendi gayretleriyle kurulmuş olan STK'lar vasıtasıyla sorunları çözmeye çalışmıştır. Bu durumun neticesinde sivil özgürlüklerin genişletilmesi yönünde siyasi söylemde değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır (Çepel, 2006: 30). Marmara Depremi sonucunda gerek arama ve kurtarma faaliyetleri gerekse insani yardımlar ile toplumda sivil topluma güven ve ilgi artmıştır. Marmara ve Kaynaşlı depremi göstermiştir ki toplumsal sorunların etkili şekilde çözülmesinde sadece devlet kaynaklı modernleşme ve kalkınma anlayışı yeterli değildir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 38). 1999 yılında Türkiye'nin aday ülke statüsü elde etmesiyle sivil toplum kuruluşlarının önü yasal değişiklikler ile açılarak üyelik süreci boyunca dinamik rol almaları mümkün kılınmıştır (Dartan, 2012: 153). Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinin belirginleşmesi ve derinleşmesi, devletin ekonomik, siyasi ve kültürel düzeylerde girmiş olduğu meşruiyet krizinin yanı sıra siyasi partilere azalan toplumsal destek 2000'li yıllarda sivil toplumun gelişimine katkı sağlamıştır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 38). 1999'da Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığı onaylanmış ve "Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığı"nı ifade eden Kopenhag siyasi kriterlerinin sağlandığına karar verilerek 2005 yılında tam üyelik müzakereleri başlamıştır. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşlarıyla birebir ilgili olan kanunlarda reformlar yapılmış yeni fon kaynakları ortaya çıkmıştır (İçduygu, Meydanoğlu, ve Sert, 2011: 58). Sivil toplum kuruluşlarının önünde yer alan mevzuat engelleri Avrupa Birliği'ne 1987 yılında üyelik başvurusunun yapılması ile yavaş da olsa ortadan kalkmaya başlamıştır. Avrupa Birliği müzakere süreci 2005 senesinde başlamasıyla derinlikli reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Anayasal ve yasal düzenlenmeler ile hak ve özgürlükler için gerekli değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik sürecine STK'ların dahil edildiği dernekler ve vakıflar için 1 Ocak 2002 tarihli 4772 sayılı yeni medeni kanunu ile detaylı düzenleme gerçekleştirilmiştir. Tüm bu yapılanlara rağmen sivil toplum kuruluşlarının problemleri çok da çözülememiştir (Karakuş, 2006: 88)

Böylelikle Avrupa Birliği müzakere sürecinde kararlar alınırken sivil toplum kuruluşlarının da desteği sağlanmış olacaktır. Avrupa Konseyinin, Türkiye'ye adaylık statüsü vermesinden itibaren sivil toplum kuruluşlarının yasal ve anayasal gelişmeler ile beraber etkinlikleri fazlalaşmış, politika yapım sürecine de katılmaya başlamışlardır (Karakuş, 2006: 107; Doğan E. , 2003, s. 20; Karakuş, 2006: 107). Sivil toplum kuruluşları, siyasal kararların oluşma aşamasında direkt veya dolaylı şekilde gerçekleştirilen birtakım yöntemler ile kararların alınmasında, uygulanmasında, denetlenmesinde kendi çözüm önerileriyle katılarak önemli bir konuma gelebilmektedirler. Yayınların, raporların hazır hale getirilmesi, konferanslar vasıtasıyla kamuoyu meydana getirilmesi bu yöntemler arasında sayılabilmektedir (Yılmaz K. K., 2013: 4).

Türkiye'nin ekonomisine, 1930'lardan sonra devletçilik, 1960-1970'lerde özel sektörün başta yer aldığı ithal ikâmecî anlayış hüküm sürmüş daha sonra, 24 Ocak Kararlarının alınmasıyla birlikte dışa açılım olmuştur. Anadolu sermayesi 1980'lerde devlet desteği olmadan, ihracata yönelmiş bu sayede hem ekonominin dışa açılmasına hem de rekabet koşullarının gelişmesine fayda sağlamıştır. Ayrıca AB üyelik sürecine katkıda bulunarak Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonunda kolaylık sağlamıştır. AB üyelik sürecini Adalet ve Kalkınma Partisinin sahiplenmesi birçok kesim tarafından destek görmüş ve hükümetin meşruiyet alanını genişletmiştir (TÜSİAD, medya vb.). Özellikle son dönemde hükümetin hukuk devleti ilkesini ihmâl ettiği ve özgürlükleri baskıladığı yönünde eleştiriler yükselmeye başlamış, ancak Anadolu burjuvazisinin başlangıçta diline doladıkları demokrasi ve özgürlük söylemlerine fazla sahip çıkmadığı görülmüştür. 2000'li yıllara değin ulusal burjuvazi; 2000 sonrasında ise İslami burjuvazi devlet tarafından destek görmüştür. Her ne suretle olursa olsun unutulmaması gereken nokta demokrasi ve demokrasinin getirdiği kalıcılıktır (Bakan & Çimen, 2018: 51-54). Çevre, 2002 seçimleri ile merkezde konumlanmaya başlamış ve 2007 cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında yeni boyut kazanmıştır. Çevre merkeze yerleşip daha önce sorun olarak gördüğü devletin üstünlüğü ve toplum adına belirleyici gücünü elinde tutmayı tercih etmiş ve diğer aktörlerle paylaşmamıştır. Küreselleşmenin etkisine rağmen merkezin gücü bir nebze etkilenmiş olsa da etkin güç olmayı sürdürmüştür. Siyasi iktidarın değişmesiyle sermaye ve medya

sahipliğinde değişiklik olmuştur. Bu değişiklik ilk sırada ekonomi yer almak üzere siyasal ve sosyal alanda etkili gücün halen devlet olduğunu göstermektedir. Kurumsallaşma eksikliğinden dolayı ülke siyasetinde liderler daha ön planda yer almıştır. Özellikle 2002 sonrasında çevrenin merkeze eğiliminde lider önemli bir faktör olmuştur. Merkezin gücünün paylaşılmayarak tek elde toplanmasında liderin belirleyiciliği devam etmektedir (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 141-153).

2014- 2020 yılları arasını kapsayan onuncu kalkınma planında sivil toplumla ilgili; *“toplumsal bütünleşme ve kalkınmada önemli rol oynayan, kalkınma sürecine tüm kesimlerin dahil edildiği, katılımcı ve demokratik süreçleri güçlendiren STK’lara yönelik idari ve yasal düzenlemeler yapılarak, örgütlenme hak ve özgürlüğüne daha fazla imkan sağlayan bir ortamın oluşturulduğu, dernek ve vakıfları ilgilendiren mevzuatın iyileştirilerek uygulamada aksaklıkların giderildiği ifade edilmiştir”* (Onuncu Kalkınma Planı, 2013: 39). Onuncu kalkınma planında sivil toplum kuruluşlarına yönelik gerçekleştirilmesi planlanan politikalar şu şekilde sıralanmıştır (Onuncu Kalkınma Planı, 2013):

- STK’ların kurumsal kapasitelerini güçlendirmek, devamlılığını sağlamak amacıyla düzenlemeler yapmak,
- En başta kamu yararı çerçevesinde faaliyetler gerçekleştiren STK’ların desteklenmesi,
- STK’ların kalkınma sürecine daha fazla destek sağlayabilmeleri amacıyla gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirecekleri mali desteklere dönük vergi teşviklerini gözden geçirerek, geliştirmek,
- STK’ların iç ve dış denetim standartlarını belirleyerek, tarafsız ve etkin bir denetimi önemsemek şeklinde ifade edilmektedir.

Tüm olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının birtakım problemlerinin henüz çözülemediği görülmektedir. 2005 yılında Yaşama Dair Vakıf’ın gerçekleştirdiği araştırmaya göre sivil toplum kuruluşlarının 7 (yedi) temel sorunu tespit edilmiş ve sorunları şu şekilde sıralanmıştır (Yeğen, Keyman ve Çalışkan, 2010: 52-54):

- *Alt yapı sorunları,*
- *Devlet ile ilgili sorunlar,*
- *Örgüt içi ilişkiler ile yaşanan sorunlar,*
- *Hedef Grup ve toplum ile ilgili sorunlar,*
- *Medya ile ilgili sorunlar,*
- *Gönüllü ağlar, kadrolar ve üyeler ile ilgili sorunlar,*
- *Gönüllü kuruluşlarının birbirleriyle ile ilgili sorunlar,*

2013 yılında Serhat Kalkınma Ajansı'nın yapmış olduğu "TRA2 Bölgesi Sivil Toplum Kuruluşları Profili" araştırmasına göre sivil toplumun problemleri şu şekilde ifade edilmektedir (Çaha, Çaylak ve Tutar, 2013: 25-26):

- *Sivil toplum kuruluşlarında yönetim anlayışı yerine halen geleneksel yönetim anlayışının olması.*
- *Popülizm, fırsatçılık, adam kayırma gibi durumların varlığı sivil toplum kuruluşlarının kendi içlerinde dinamik bir uzlaşmaya varmasına engeldir.*
- *Torpil, hemşerilik, partizanlık gibi özellikler sivil toplumun gelişmesini liberal demokrat değerlerle bir araya gelmesini zorlaştırmaktadır.*
- *Sivil toplum kuruluşlarının siyasi parti gibi politik faaliyetler gerçekleştirmeye çalışmaları hem asıl görevleri olan karar vericiler üzerinde baskı unsuru oluşturma görevini yerine getirmeye engel olmakta hem de sivil topluma olan olumsuz bakışı arttırarak örgütlenme düzeyini azaltmaktadır.*
- *Sivil toplumun gelişmesini sivil toplum kuruluşlarının güven problemi etkilemektedir.*
- *Faaliyette olan sivil toplum kuruluşları kurumsal kapasite ve örgütlenme biçimi bakımından zayıflık göstermektedir.*
- *Yöneticilerin görevde uzun yıllar kalması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini göz ardı etmesine neden olmakta, Sivil toplum kuruluşları kurumsal ve çoğulcu bir yapı meydana getirememektedir.*

- *Tarihsel miras üzerinde gelişme gösteren sivil toplum kuruluşları güçlü bir kurumsal yapıya sahip olmayıp, tekçi bir yapıda gelişim göstermektedir.*
- *Sivil toplum kuruluşları en fazla hemşericilik ve dini referans altında örgütlendikleri için hak temelli savunuculuk potansiyelleri yeterli düzeyde gelişme göstermemiştir. Bu durum baskı unsuru görülmemelerine neden olmaktadır.*
- *Sivil toplum kuruluşlarının gönüllülük yönetiminde de problemler yaşanmaktadır.*

Bu problemlerin biran önce giderilerek devletin sivil topluma daha fazla güven duyması ve daha fazla fikir alışverişi gerekmektedir.

Sivil toplumun önemi 2001-2005 yıllarını kapsayan sekizinci beş yıllık kalkınma planında şöyle ifade edilmiştir: “Ülkelerin kalkınma çabalarında kamu ve özel sektörün yanında üçüncü bir sektör olarak sivil toplum kuruluşlarının rolü ve önemi artmakta, ulusal ve uluslararası kaynakların harekete geçirilmesinde, katılımcılığın artmasında sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları giderek yaygınlaşmakta ve görünür hale gelmektedir. Ulusal ve uluslar arası hibeler ile sivil toplum kuruluşlarının kapasiteleri artarak hak temelli çalışmaları önceleyen projeler yapmaya başlayan STK’lar bu araçlarla sosyal dönüşümü ve değişimi gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar (Tağma, 2002: 271).

2.3. Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları: Genel Görünüm

Bu kısımda meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatifler ve derneklere ilişkin açıklamalara ve sayısal bilgilere yer verilecektir. Askeri darbelerin (üç askeri darbe) önünü kestiği çok partili dönemde köylü, işçi, işveren kesimi, farklı dini kesimler, dernekler, vakıflar ve sendikalar siyasi yaşamın önemli aktörleri haline gelmiştir. Bu dönemde siyasi alanda atanmış-seçilmiş elitler belirleyici olmuş ve sivil toplum siyasi alana eklenilerek değerlendirilmiştir. Sivil toplum kavramının adı daha çok baskı grupları şeklinde ifade bulmuştur. Siyasi alandan bir anlamda bağımsız sivil toplum tartışmaları 1980’li yıllardan sonra gerçekleşmiştir.

2.3.1. Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir (Anayasa). Dış faydalarının yanı sıra aynı meslek grupları arasında yardımlaşma, dayanışma, eğitim ve mesleklerin ihtiyacını gideren mesleki örgütlenmeler aynı zamanda milli dayanışmayı da kuvvetlendirmektedir (Gökalp, 2015: 173).

Meslek gruplarının bir araya gelerek oluşturdukları ve herhangi bir yasal statüden bağımsız bütün kuruluşlara mesleki örgütlenmeler/meslek birlikleri veya meslek kuruluşları denilmektedir. Sivil toplum ve mesleki örgütlenmeler sanayileşme ile birlikte ortaya çıkmışlardır. Meslek birliklerinde esas olan muhalefet ve çıkar çatışmalarından ziyade ortak inanç ve davranış kuralları ve toplumsal dayanışmayı oluşturmaktır. Genel itibariyle özerk olan mesleki birliklerin, devlet tarafından denetimi söz konusu olmaktadır (Swingewood, 2009: 135).

Bireyin toplumsal konumunu statüsü belirlemekte, statüyü ise konut, giyim, diksiyon, meslek ve benzeri semboller belirlemektedir. Bu bağlamda çağımızda her iş kolunda mesleki uzmanlaşma veya profesyonelleşme desteklenmekte, ulaşılmak istenen bir amaç olmaktadır (Giddens, 2005: 285).

Sanayileşmeyle birlikte mekanik dayanışmadan organik dayanışmaya geçen ve uzmanlaşmayla birlikte işbölümünün ortaya çıktığı toplumlarda profesyonel meslekler oluşmuş ve önemli hale gelmiştir. Türkiye’de mesleki dayanışmanın hak temelli olmasından ziyade, ilk başta topluluğa daha sonra devlete karşı sorumluluk temelinde oluştuğu ifade edilebilir. Meslek örgütlerinin 1961 ve 1982 Anayasalarında temel hak ve hürriyetler bölümünde değil, yürütme başlığı adı altında yer alması bu düşüncüyü doğrulamaktadır. Temel hak ve özgürlükler kategorisinde olması gereken, diğer meslektaşları ile dayanışma içinde olmasını sağlayan uzmanlık, devletçe bahşedilmiş bir

hakkı ve aslında topluma karşı bir sorumluluğu da ifade etmektedir. Kolektif bilinç ve mekanik dayanışmanın hakim olduğu geleneksel toplumlarda, özel mülkiyet sınırlı olduğu için bireysellik ve toplumsal farklılaşma da sınırlı olmuştur. Sanayileşmeyle beraber iş dalları karmaşılaşmış değişik meslek, hayat tarzı ve alt kültürler doğmuştur. Ortak mülkiyetin yerini özel mülkiyet kolektivizmin yerini bireyciliğin almasıyla birlikte bireysel haklar, sınıf ve statüler meydana gelmiştir. Mekanik toplum olarak ifade edilen geleneksel toplumlarda düzeni meydana getiren din ve aile kurumlarının otoritesi, hukuk ve devlete geçmiştir. Bu sebeple toplumlar, mekanik dayanışmadan organik dayanışmaya geçmişlerdir.

Aslında sivil toplum kuruluşu gibi işlevde bulunmaları gereken kitle meslek örgütleri yasal düzenlemeler ile sadece mesleki yaşamı düzenleyen, meslek mensuplarını dolaylı yoldan devlete bağlayan kuruluş şeklinde işlev görmektedir. Meslek örgütleri kamu kurumu niteliğinde hizmet vermektedir. Mesleki kuruluşları içinde yer alan örgütlenmeler birtakım fonksiyonlara sahiptir. Bunlar; temsil ettiği kesime hareket kazandırmak, siyasi otoritenin üzerinde baskı oluşturmak ve ilgili alanlarda karar vericilere danışmanlıkta bulunmaktır.

Meslek grupları ve onların çıkar grubu şeklinde örgütlenen mesleki örgütlerini ekonomik, siyasi ve sosyal faaliyetlerin ortasına koyan korporatizm, cumhuriyetin kurucuları tarafından da benimsenmiştir (Parla, 2009: 112). Mesleki dayanışma bağlamında örgütlenen ve sivil toplum özelliği öne çıkan örgütlenmeler “zorunlu üyelik, kamusal imtiyaz, tekel olma vb.” gibi statüler elde etmiştir. Bunu devlete yakın olma adına yapmıştır. Devlet ise dışlama veya çatışmanın yerine sivil toplum ögesini elimine etmiş ve devleti büyütme adına kullanmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin 1982 Anayasasında hem bir hak hem de bir ödev özelliğinde olması ve Türkiye’de meslek örgütlerinin/kuruluşlarının Anayasada çıkar temsil edici bir özellikte kurgulanmış oluşu, sivil topluma devletin nasıl baktığını göstermektedir.

2.3.2. Sendikalar

Sendikalar, *işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır* (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

Üyelik serbest gerçekleşmesine rağmen bazı ortamlarda baskı sebebiyle üyelikler gerçekleştirildiği görülmektedir. Kamu çalışanlarının sendikaları olmakla birlikte grev hakları yoktur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 41). Son dönemde yaşanan gelişmeler sendikaların sadece ekonomik talepler üstünde değil, kurumsal sosyal sorumluluk projeleri yaparak da daha çok hak temelli çalışmalar gerçekleştiren alanlarda kendini göstermeye başlamasına neden olmuştur. Avrupa Birliği müzakere sürecinde gerçekleştirilen sosyal çalışmalar hem üyelerin ekonomik çıkar ve beklentilerini korumayı/savunmayı hem de müzakere sürecinin sosyal boyutunu güçlendirmeyi amaçlayan faaliyetler içerisinde yer almışlardır. Sendikalar, sosyal sendikacılık bilincinin günden güne kabul edilmesiyle sadece kendi çalışan üyelerinin değil bunun yanı sıra tüm kesimden bireyin refah düzeyini yükseltmeyi amaçlamaktadır (Kabasakal, 2008: 41). Sendikalar demokratik bir söylem içerisinde olmalarına rağmen devlet himayesi altında sendikacılık anlayışından kendilerini uzaklaştıramamışlardır. Siyasal partilerin yapısal problemleri (yıllarca değişmeyen genel başkanlar ve tek ses görüntüsü) sendikalara da yansımıştır. Varolan problemler sivil toplum örgütlerinin merkeziyetçi bir modele doğru yerleşmesine, otoriterleşmelerine neden olmaktadır. Kendilerini son yıllarda, sivil toplum kuruluşu olarak tanımlayan sendikalar, yeni bir yapılanma arayışı içinde yer almaktadırlar. Vakıflar gibi demokratikleşme sürecinde temel hak ve özgürlüklerin gelişmesine ve toplumsal kalkınma alanlarına yönelik çalışmalar yapan sendikalar, değişik çalışma teknikleri meydana getirerek siyasal alanın içinde kendine yer edinmeye çalışmaktadır (Tosun, 2001: 340).

2.3.3. Kooperatifler

Kooperatifler, *“tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli teşekküllere kooperatif denir”*. Asıl amaçları üyelerine ekonomik bir fayda sağlamak olan kooperatifler, üyelik esaslı kuruluşlardır. Ülkemizde sosyal amaca dönük çalışma gösteren çok sayıda kooperatif vardır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 62). Uluslararası Kooperatifler Birliği kooperatifleri, *“insanların gönüllü olarak meydana getirdiği ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaç ve istekleri müşterek sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir işletme yoluyla karşılamak üzere oluşturulmuş özerk bir teşkilat”* olarak ifade etmektedir.

Kooperatifçiliğin temeli 1863 yılında devlet tarafından meydana getirilen “memleket sandıkları”na dayanmaktadır. Bu adım çağdaş kooperatifçiliğin ilk uygulaması olarak kabul edilse de kooperatifçilikte ilk esas gelişme Cumhuriyet döneminde meydana gelmiştir. 1920 ve 1938 yılları arasında kooperatiflere dönük gerçekleştirilen bütün hukuki düzenlemeler Atatürk’ün önderliğinde gerçekleştirilmiştir. (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2018).

Planlı Dönemde (1938-1960) kooperatifçilik durağan bir dönem geçirmiştir. 1961 Anayasasının 51. maddesinde yer alan “Devlet, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.” ifadesi kooperatifçiliğin gelişmesi amacıyla devleti daha aktif ve sorumlu konuma getirmiştir. Toplumsal ve ekonomik faktörler nedeniyle, kooperatifçilik ilk olarak tarımsal alanlarda ortaya çıkmış, ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişimler ve ortaya çıkan ihtiyaçlar nedeniyle başta konut/işyeri inşaatı olmak üzere taşımacılık, tüketim, kredi-kefalet gibi alanlara da yayılmıştır (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2018).

Kooperatifler, ticari işletmeler için esas teşkil eden kendine has bir modele dayandığı gibi toplumsal kalkınmayı da geliştirmektedirler. Kooperatifler, aşağıdaki özellikleri taşımaktadırlar (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2018).;

- *Ortakların sahipliği, ortaklarına hizmet etme ve ortaklarınca yönetilme kendi kendine yetebilme, kendi kendine sorumluluk, demokrasi, eşitlik, adalet ve dayanışma birlik ilkelere dayalı olan işletmecilik anlayışı*
- *Gönüllü ve açık üyelik*
- *Ortakların demokratik kontrolü*
- *Ortakların ekonomik katılımı*
- *Özerklik ve bağımsızlık*
- *Eğitim, öğretim ve bilgilendirme*
- *Kooperatifler arası işbirliği*
- *Topluma karşı sorumluluk*

2.3.4. Dernekler

Dernekler aynı düşünceye sahip kişilerin tek olarak gerçekleştiremeyecekleri çalışmaları ortak bir amaca ulaşmak için birlikte gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan hukuki kişiliklerdir (Kabasakal, 2008: 39). Türk Medeni Kanunu'na göre, *dernekler, gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşımı dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek amacıyla oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip topluluklardır* (Türk Medeni Kanunu). Osmanlı Devleti'nde sivil örgütlenmelerin ilk örneği kabul edilen dernekler 1856 Kırım Savaşı'ndan sonra oluşturulmuştur (Gönel ve Acılar, 1998: 3). Ülkemizdeki ilk dernek girişimi 19. yüzyılda olmuştur (Silier, 2002: 30).

1946 Dernekler Yasasının nispeten sivil toplum alanındaki özgürlükleri genişletmesiyle dernek ve sendika etkinlikleri hareketlilik kazanmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 56).

1990'lı yıllarda örgütsel yaşamda sayı ve öz itibarıyla canlanma olmuştur. 1982 Anayasası'nın dernek kurma özgürlüğünü düzenleyen 33. maddesinde 1995 yılında gerçekleştirilen değişiklik sayesinde demokratikleşme anlamında dönüşüm yaşanmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 57). Üyeliğin iş insanları ile sınırlı olduğu dernek

statüsünde olan TÜSİAD gibi kuruluşlar kimi zaman baskı grupları olarak da faaliyet gösterebilmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 41).

1980 darbesiyle çoğu sivil toplum kuruluşu kapatılmıştır. 1982 Anayasası ile devletin gücü arttırılarak, dernek, sendikal etkinlikler ve siyasi parti örgütlenmeleri denetim altına alınmıştır. 1983’de çıkarılan dernekler yasası rejimin yasadışı ideolojisinin devamı olmuştur. 1995 yılında 82 Anayasasının 33. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Sivil toplum Türkiye’de devlet denetimi dışında ekonomide serbest pazar temelli ihracata dönük sanayileşmeye geçiş, siyasal ve kültürel yaşamda ortaya çıkan dinsel ve etnik temelli kimlik talepleri ve küreselleşme süreciyle gelişim göstermiştir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 57).

Türkiye’de yasal düzenlemeler çoğu zaman sivil toplumun birer parçası şeklinde görülmekte olan dernek ve vakıflardan farklılık göstermektedir. Bu kuruluşların arasındaki temel fark, “gönüllü üyelik” kavramıdır: örneğin meslek odalarının kurulması yasal bir şart olup, bu kuruluşları diğer STK’lardan ayıran bir unsurdur. (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 31). *Ekim 2018’de yayımlanan Dernekler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile bütün derneklerin tüm üyelerini (sadece yönetim kurulu üyelerini değil) İçişleri Bakanlığının bilgi sistemine kaydetmesi zorunlu kılınmaktadır. Bu durum, AGİT/Avrupa Konseyinin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin kılavuz ilkeleri ile uyumlu değildir* (2019 AB İlerleme Raporu).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DEVLET GELENEĞİNİN SİVİL TOPLUM ÜZERİNE ETKİSİ

3.1. Bürokratik Yapı: Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde patrimonyal/neopatrimonyal yönetim açıklandıktan sonra bürokrasi kavramı ve bürokrasi kavramının çeşitli tanımlamalarına yer verilmiştir. Weber’in bürokrasi yaklaşımı çerçevesinde bir temellendirme yapılarak, Türk kamu bürokrasisi tarihsel bir bakış açısı ile ele alınmıştır.

3.1.1. Patrimonyal / Neopatrimonyal Yönetim

Toplumlar biçimsel veya biçimsel olmayan bir yönetim şekline sahiptir. Bu yönetim biçiminde siyasi, bürokratik aktörler ve vatandaşlar karşılıklı etkileşim halindedir. Anayasada somutlaştırılan, yönetimin biçimsel boyutudur. Biçimsel olmayan boyutu kesin fakat yazılı olmayan birtakım anlayışlar üzerine oturtulmuştur. Bu boyutu toplumsal ve kültürel normlar, rutinleşmiş ilişki biçimleri ve toplum katmanları arasındaki iletişim şekilleri oluşturmaktadır (Gökçe, 2006: 91-92).

Weber yönetim araçlarının en üstteki lider tarafından belirlendiği ve bu lidere karşı sorumluluk taşınan durumları ifade etmek amacıyla patrimonyalizm kavramını kullanmaktadır. Patrimonyalizmde otorite merkezileştirilmiştir. Patrimonyal sistemlerde ülke dahil üzerinde yaşayan insanlar toplumu idare eden kişinin mal varlığı olarak düşünülmektedir. Neopatrimonyalizm karışık bir iktidar şeklidir. Neopatrimonyal olarak nitelendirilen devletlerde iki farklı sistem, patrimonyal ve kişisel ilişkiler ile yasal-ussal bürokrasi birlikte yer almaktadır. Yasal-ussal bürokrasi uygulanıyor gözükmekte iken gerçekte bütün eylemlerde ve alınan kararlarda patrimonyal ve kişisel ilişkiler belirleyicidir. İktidarlar toplumsal çevresine güvenmeyip onları devamlı kontrol altında tutmak isterler ve bu süreçte patronaj ağları devreye girer. İktidarlar ihtiyaç duydukları desteği devlet politikalarını takip ederek elde etmek yerine devlet kaynaklarını destek sağlamak amacıyla (siyasi destek, maddi destek, ortaklık) kullanmaktadırlar (Gökçe,

2006: 64-95). Neopatrimonyalizm, değişimin sosyal taban ile herhangi bir iletişim olmadan modernleştirici elit tarafından uygulanması şeklidir (Yıldırım, 2012: 3).

Weber'e göre ilk bürokrasiler patrimonyal özellikler taşımaktaydı. Ona göre modern bürokrasilerin ortaya çıkmasında protestan ahlakı, para ekonomisinin gelişmesi, ulus-devletlerin ortaya çıkması, devletlerin görevlerinde artış yaşanması ve kapitalist sistemin gelişmesinin etkisi vardır (Eryılmaz, 2007: 236).

Weber'e göre İslam dünyasındaki siyasi yapı olan patrimonyalizm ya da diğer ismiyle sultanizm batı tipi üretim tarzının, rasyonel hukukun ve "otonom" şehirlerin gelişmesini engellemiştir. Siyasi yapı nedeniyle mülkiyet güvencesi gelişmediğinden şehirli tüccarların birikimleri, ekonomik alandan ziyade genel olarak vakıf vb. ekonomi dışı alanlara aktarılmıştır (Demirpolat ve Akça, 2009: 2; şavkılı ve Aydın, 2013: 72). Bürokrasi hükümdarın kişisel yönetim aracı olmaktadır. Osmanlı Devleti bu bakımdan bir devlet kavramlaştırmasına uygun düşmez (Gökçe, 2006: 64). Bunun yanı sıra Metin Heper'e göre Osmanlı Devleti tarihi bürokratik imparatorluk kategorisine dahil edilebilir. Siyasal sistem olarak tarihi bürokratik imparatorlukların iki özelliği bulunmaktadır; bürokrasi kurumunun giderek siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık kazanması ve bürokrasinin üst kademelerinin idari olduğu kadar siyasal uğraşılara da sahne olması (1974: 1). Heper'e göre Türk yönetim geleneği Osmanlı patrimonyal geleneğinin devamıdır (Yıldırım, 2012:8). Osmanlı-Türk evriminin ilk kurumsallaşması önce patrimonyal bir yapı sonra, feodalizme doğru dönüşmesi şeklinde olmuştur (Heper, 1974: 51-52).

Max Weber Osmanlı Devlet yapısını patrimonyalizm olarak nitelendirmektedir. İdare bir tür liderin kişisel yönetim aracı haline gelmiştir. Kendinden bağımsız ekonomik ve sosyal güçleri istemeyen yönetici bütün erklerin (yasama-yürütme-yargı) kendinde toplanmasını istemektedir. Weber'e göre liderin otoritesinin devam edebilmesi için toprak sahipleri ve tımarlardan faydalanma hakkı tanıdığı memurlarını sürekli denetim altında tutması gerekmektedir. Yönetim tamamıyla kişisel olup keyfiyet öne çıkmaktadır (Yıldırım, 2012: 4-5; Aslan, 2014: 68-69; Aydın, 2008: 70; şavkılı ve Aydın, 2013: 85). Osmanlı patrimonyal bir bürokrasiye sahip olup en önemli göstergeleri, geleneksel özelliği, padişahın ülkenin sahibi konumunda olması ve katı merkez-kenar karşıtlığıdır (şavkılı ve Aydın, 2013: 72).

Gök-Türklerden beri gelişme gösteren Türk devlet geleneğinde Selçuklu ve Osmanlı Devletleri'nde Türk unsuru patrimonyal, devşirme tarzı yönetim anlayışı nedeniyle devre dışı kalmış ama devlete verilen önem ve devletin algılanma biçimi değişmemiştir (Aydın, 2008: 113). Berkes'e göre teokratik rejimlerde din kavramı öncülken Osmanlı Devleti'nde devlet öncül olmuş ve resmi ideolojide din ve devlet özdeşleşmiştir. Devletin devamlılığını sağlamak amacıyla din bir araç olarak görülmüş, dini alan ve siyasal alan iç içe geçmiştir (Demirpolat ve Akça, 2009: 6; Heper, 1974: 8-9). İnalcık'a göre Osmanlı'nın patrimonyal devlet geleneğinde hükümdar ile iktidarını temsil eden askeri sınıf ile reaya, tüccar ve esnaftan oluşan sivil toplumun ilk anlamındaki toplum arasında vergi kaynaklı bir ilişki mevcuttu" (1998: 85-86). Tanzimat'ın ilanından itibaren millet sisteminin yerine benimsenen ve topluma uygulanan yasaların birleşimi, eşitlik temelli toplumsal bir yapıyı meydana getirmiştir (Çaha, 2000: 180). Lonca sistemi nedeniyle burjuvazi sınıfı gelişemedi daha çok devleti merkeze alan bir yapıya hizmet etti. Keyder'in ifadesiyle: "Müslüman burjuvazinin güçsüzlüğü, bürokrasinin iktidarını korumasını ve devlet merkezli bir sosyo-ekonomik dönüşümü kontrol etmeye ve yönlendirmeye girişmesini mümkün kıldı" (Keyder, 2008: 11).

Meşruiyet temeli ideoloji olan neo-patrimonyal devlet türünde, ideolojinin yanılmaz olduğu düşüncesi hakimdir (Yayla, 2000: 3). Bu sebeple devletin tektipleştirici ideali sivil toplumu da etkilemekte ve adeta baba vasfıyla hareket etmektedir (Efeler, 2003: 70). Baba vasfından dolayı gelişme gösteremeyen sivil toplum siyasal toplumun etkisi altında hareket alanı bulmuştur. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında benimsenmiş olan devletçi anlayış nedeniyle devlet toplumsal sınıflardan ayrı oluşmuş ve neticede demokratik dönüşümler asker-sivil elit tarafından meydana gelmiştir.

3.1.2. Weberyen Bürokrasi Anlayışı ve Rasyonel Yönetim

Bürokrasi kavramının kökleri Platon'a kadar gitse de ilk kez 1745 yılında Fransa'da devrin Ticaret Bakanı ve Fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Bürokrasinin temeli "devlet işlerinin farklı ve ayrı bir özelliği bulunduğundan bu işler halkın görüş ve oyuna bırakılamaz" fikrine dayanmaktadır

(Tuncel, 2005: 605; Şavkılı ve Aydın, 2013: 69). “Bucau” ve “cratie” sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır ve büroların egemenliği anlamına gelmektedir. Aynı zamanda bürolarda çalışanların önemli yetkilere sahip olduğu yönetim biçimini tanımlamak amacıyla da kullanılmaktadır. 19. yüzyılda Almanya’da "bureaukratie", İtalyanca'da "burocrazia", ve İngilizce'de "bureaucracy" şeklinde ifade bulmuştur (Eryılmaz, 2007: 237; Şavkılı ve Aydın, 2013: 69; Tuncel, 2010: 70-74). Bürokrasi Türk Dil Kurumu sözlüğünde “*Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu*” ve “*Devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma, kırtasiyecilik*” şeklinde tanımlanmıştır (TDK web sitesi: 2019). Bürokrasi bir örgütlenmeyi ifade etmesinin yanı sıra, kamunun mal ve hizmetlerini üreten kuruluşları, siyasetin aldığı kararların uygulayıcısı olan memurları ve kırtasiyeciliği ifade etmektedir (Öztaş, 2015, s. 140-142).

16. yüzyıldan itibaren mutlak monarşiler gelişmiş ve merkezi otoritenin yapısı büyümüş bunun yanı sıra gücü artmıştır. Merkezi yönetimin güçlenmesi sonucunda yönetici ve memurlar sınıfı da ortaya çıkmış, toplumun üstündeki derebeylerin ve prenslerin hakimiyetinin yerini bürokratlar almış bu sayede nüfuz ve iktidarı artmıştır. 18. yüzyılın sonunda Avrupa’da devletin merkezi işlevinin değişmesinde sanayi devrimi, bilimsel bilgide artış ve aydınlanma dönemi düşünürlerinin önemli etkisi vardır. 19. yüzyılda otorite veya devlet dairelerindeki yönetici ve memurların etkisini ifade etmek amacıyla da kullanılmıştır (Eryılmaz, 2007: 237; Şavkılı ve Aydın, 2013: 69; Tuncel, 2010: 70-74).

Weber’e göre; bürokrasi, kuralların önceden belli olduğu, rasyonel bir yönetim biçimini ifade etmektedir. Bürokrasinin temellerini hiyerarşi, yazılı kurallar, disiplin içindeki bir yapı, işbölümü, dosyalama, otorite meydana getirmektedir (Akçakaya, 2016, s. 277). Max Weber’in ideal tip bürokrasisi ona göre diğer yönetim biçimlerine kıyasla *hız, süreklilik, doğruluk, devamlılık, kesinlik, dosya bilgisi, gizlilik, birlik, tam bağımsızlık, sürtüşmenin, maddi ve beşeri maliyetlerin azaltılması* gibi pek çok faydaya sahiptir (Eryılmaz, 2013:72)

Bürokrasi Fransız İhtilali ve Napoleon iktidarı sonucunda köklü olarak yeniden biçimlenmiştir. Fransız İhtilali kralların keyfi yönetimine son vermiştir ve yönetim işlerinin kanun hükümlerine uygun olarak yapılmasını sağlamış ve memurların takdir

hakkını daraltarak bürokrasiyi anayasa prensipleriyle sınırlamıştır. Kraliyet hizmetlerinin kamu hizmetine dönüşmesiyle, kamu görevlileri hükümdar veya prensin özel hizmetçileri olma vasfından çıkarılmıştır. Bundan sonra sadakat krala değil devlete ve kanunlara karşı olacaktır. Kamu görevlerinde amatörlükten profesyonelliğe doğru bir değişim meydana gelirken, Weberyen terminolojiye göre patrimonyalizmden yasal-rasyonel bürokratik yönetime bu şekilde geçilmiştir. Bürokrasinin gelişip etkili olmasında devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak girmesinin önemli rolü vardır. Bürokratik örgütlerin çoğalmasında devletin işlevlerindeki artışın önemli bir yeri ve etkisi vardır (Eryılmaz, 2007: 238-239; Tuncel, 2010: 70-74).

Max Weber'e göre meşruluğun dayandığı üç otorite tipi vardır. Bunlar; geleneksel, hukuki ve karizmatik otoritedir. Geleneksel otorite tipinde, iktidarın meşruluk kaynağı gelenekler ve toplumun inanışlarıdır. Bizans İmparatorluğu, Eski Mısır gibi eski bürokrasiler, Weber'e göre geleneksel otoritenin özel bir biçimini ifade eden patrimonyal örgütleri meydana getirmektedir. Patrimonyal otorite genel itibarıyla doğu toplumlarında görülmüştür. Meşruluğu inanç esasına dayalı olan karizmatik otoritede, kişinin kahramanlık veya olağanüstü yetenekleri olduğuna inanılmaktadır. İdari kadrolar bu kişiye duyulan bağlılıklarına ve sadakatlerine göre seçilmektedir. Meşruluğunu hukuktan ve yasalardan alan yasal/rasyonel otorite, yöneten ve yönetilenlerin kabul ettiği yasalar çerçevesinde hareket etmektedir. Bu otorite tipine uyan idari aygıt bürokrasidir (Akçakaya, 2016: 276-290). Max Weber'e göre sanayileşmeyle beraber geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarını gidermekte eski örgüt yapılarının yetersiz kalması devamında geleneksel ve karizmatik liderlerin ehemmiyetini de azaltmıştır. Bununla birlikte yasal-rasyonel ilkeler önemli olmaya başlamıştır (Akçakaya, 2016: 276).

Batı'da önce mutlak krallıklar ortaya çıkmış ve devamında girişimci orta sınıflar güçlenmiştir. Devlet ilk başta merkantalist siyaset çerçevesinde girişimci sınıfları desteklemiş ve bu dönemin sonucunda hukuk devleti ortaya çıkmıştır. Devamında devlete ekonomide hakemlik işlevi yüklenmiş ve bir süre sonra refah devleti şekline dönüşmüştür. Bürokrasi giderek teknik uzmanlığa sahip ve yükümlülüğü olan kuruma dönüştürülmüştür (Heper, 1974: 16; Heper, 2006: 166-170).

3.2. Türkiye’de Devlet Geleneği ve Bürokratik Yapılanma

Bu kısımda Türkiye’nin devlet geleneği ve bürokratik yapısı Osmanlı Devleti’nden itibaren ele alınmaktadır.

3.2.1. Osmanlı Devleti’nde Klasik Dönemde Bürokratik Yapılanma

Birçok kamu hizmeti ilk başlarda devlet adamlarının konutlarında görülmekteydi. “Devlet dairesi” anlamına gelen Bab (kapı) kelimesi “Bab-ı Ali”, “Bab-ı Hümayun” gibi kelimelerle karşımıza çıkmaktadır. Memurlar genel olarak Saray, Bab-ı Ali ve defterdarlık gibi kurumlarda çalışmaktaydı. Fatih Sultan Mehmet ile birlikte Osmanlı bürokrasisi merkez örgütü, yapı ve fonksiyon olarak güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2007: 240). Merkezi bürokrasinin temelleri enderunda oluşturulmaktadır ve buradan mezun olanlar devletin önemli makamlarında görev almaktadır. Enderuna alınan öğrenciler askeri ve idari görevlere gelebilecek şekilde dini bir eğitim sistemine tabi tutulmaktadır (Eryılmaz, 2007: 240; Ortaylı, 2015: 274-275). Osmanlı Devleti’nin klasik döneminde kapıkulu ocakları için Hristiyan ailelerden devşirme yöntemiyle toplanan ve geleneğe uygun olarak yetiştirilen çocuklar Enderun’daki eğitimlerinin sonunda devlet bürokrasisine hizmet eder hatta sadrazamlık makamına kadar yükseltilebilirdi (Sürgevil vd., 2014: 240-249; Eryılmaz, 2007: 240; Heper, 2006:48-73).

Osmanlı merkeziyetçi yapısı yönetim ve toplum üzerinde etkin olmuş ve yerel güç odaklarının oluşumuna imkan vermemiştir. İlerleyen dönemlerde ortaya çıkan yerel eşraf, merkeziyetçi toplum yapısı nedeniyle tam anlamıyla yerel bakış açısına sahip olmuştur. Yerel güçlerin iktisadi güçlerini merkezi siyasal güce dönüştürme yönünde amaçları ve becerileri olmamıştır (Gökçe, 2006: 61-62; Heper, 2006: 46-47; Özbudun, 1995: 3-4). Yerel eşraf üyeleri kendilerine aktarılan devlet yetkilerini hem devlet hem de köylüler pahasına kişisel çıkar elde etmek maksadıyla kullanmış ve bu nedenle merkez ile çevre arasında gerilimli durumlar ortaya çıkmıştır. Fakat bu durum hiçbir zaman karşılıklı taviz verilerek çözümlenmeye çalışılmamıştır. Çözümlenmeye çalışılan durumlarda anlaşmalar yerel eşraf ve bazı bürokratlar arasında çıkar ilişkisi çerçevesinde yapılmıştır. Osmanlı’da devlet bilinçli olarak çevresel kesimlere sivil

toplum veya buna benzer bir statü atfetmeyi düşünmemiş ve bu kesimlerin devlet hayatında önemli bir rol oynamasına izin vermemiştir (Gökçe, 2006: 61-63).

Osmanlı Devleti'nin siyasi, ekonomik ve idari yapılanmasını tımar sistemi (toprak) oluşturmaktadır. Başlı başına tımar sisteminin varlığı bürokrasinin Osmanlı Devleti'nde batıdan farklı gelişmesine neden olmuştur (Özbudun, 1995: 3; Tuncel, 2005: 75-78). Osmanlı'da servet ortaya koyan temel kaynağın tarım olması nedeniyle reayanın himayesi temel politikayı oluşturmuştur. Adalet anlayışı nedeniyle üretim aracı olan toprağın mülkiyetinin belli kişiler bünyesinde toplanmasına izin verilmemiştir. Osmanlı sultanları çevrede oluşma ihtimali olan güç odaklarını engellemek ve taşraya karşı tarafsız davranabilmek maksadıyla Müslüman halk ile akrabalık ilişkisi olmayan devşirmelere yönetimde yer vermiştir (Biber, 2009: 36; Heper, 1974: 38; Gökçe, 2006: 61-63; Akşin, 2010: 42-44; Tuncel, 2010: 79-82). Osmanlı siyasi sistemi toplumsal alanın bütününe hakimdir. Aracı kurumların olmaması padişahı temsil eden bürokrasinin hakim durumunu güçlendirmiştir. Osmanlı Devletinde merkezi güç çok kuvvetli olmuştur ve merkezle çevrenin bütünleşmesine dönük bir politika oluşturulamamıştır (Gökçe, 2006: 63; Aydın, 2008: 44-45; Puslu, 2007: 203; Tuncel, 2010: 80-83; Özbudun, 1995: 3-5). Osmanlı Devleti'nin güçlü yönetim özelliğini sultan merkezli ve ona ait kul sistemi odaklı bürokratik yapı kuvvetlendirmiştir (Mardin, 1995: 22-23; Şavkılı ve Aydın, 2013: 85; Aydın, 2008: 44; Heper, 2006: 49). Bürokrat bir süre sonra devletle bütünleşmiş (Kul ve devşirme sistemi sayesinde) kendini adeta küçük padişah olarak görmüştür (Şavkılı ve Aydın, 2013: 85; Aydın, 2008: 44; Heper, 2006: 49).

Osmanlı Devleti'nde güçlü merkeziyetçi yapının yanında güçlü seçkincilik anlayışı da vardır ve elit grup kendini önemli görmüş, ekonomik orta sınıfı mevkisi düşük grup olarak gördüğü için desteklememiştir (Ercins, 2012: 95; Aydın, 2008: 44; Heper, 2006: 49; Mardin, 1995: 39-42). Bürokrasinin oluşturduğu merkez halktan (kenar) sahip olduğu eğitim türü itibarıyla ayrılmaktadır ve bürokratik elit kendini devletin hizmetlisi olarak görmektedir (Puslu, 2007: 200; Mardin, 1995: 39-42).

Osmanlı Devleti geleneksel yapısı gereği sermayenin birtakım kişiler üzerinde toplanmasını engellemiş ve gerekli durumlarda müsadere sistemini devreye sokarak iç oluşuma engel olmuştur (Sürgevil vd., 2014: 322; Mardin, 1995: 39-42). XVII. ve

XVIII. yüzyılda merkezi otorite zayıflığından dolayı mahalli güçler tarımsal üretim üzerinde etkili olmuş çiftlikler ve büyük üreticiler ortaya çıkmıştır. Ama yine de hakim üretim tipi küçük tarımsal işletmecilik olarak devam etmiştir. Tanzimat döneminde birtakım üretim birimlerinden oluşan fabrikalar kurulmaya çalışılmış makine, uzman ve işçi ihtiyaçları genelde Avrupa'dan getirilmiş ve sanayi dışa bağımlı kalmıştır. Osmanlı'da 19. yüzyılın son yıllarından itibaren sınırlı olsa da ön sanayi doğmuş ve fabrikalar özellikle sarayın ve ordunun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla açılmıştır (Sürgevil vd., 2014: 269-335; Akşın, 2010: 40-60). Sanayinin gelişebilmesi için girişimci orta sınıfa ve sermaye birikime ihtiyaç vardır. Batıda sermaye birikimi iç ve dış sömürgecilik sayesinde sağlanmış ve sanayi devrimi gerçekleşmiştir (Sürgevil vd., 2014: 322; Mardin, 1995:39-42; Küçükömer, 2007: 20-26).

Batı Avrupa'da devlet geleneği iki türlü gelişim göstermiştir: İlki kökeni Kıta Avrupası'na dayanan "devlet merkezli siyasal gelenek" ki burada toplumdaki bütün bireylerin yüzü devlete dönüktür ve toplumdaki maddi manevi bütün unsurlar (kişi, siyaset ve kültürel kaynaklar vb.) devlet için vardır, ikincisi kökeni Anglo-Sakson'a dayanan "birey merkezli siyasi gelenek"te devlet bireysel özgürlükleri meydana getirmek için bir araçtır (Aydın, 2008: 24). Batıda bir tarafta ezilen taşra köylüler varken öbür tarafta özgür kentli yurttaşlar vardır, İslam dünyasında şehirde yaşamını sürdürenler özgür kentli birey olamamışlardır. Onların sorumluluklarını yöneticiler üstlenmiştir, çünkü İslam dünyasında onlar birer vatandaş değil, yönetici için kuldur (Demirpolat ve Akça, 2009: 3). Osmanlı'da batı devletlerine benzer biçimde devlet (merkez) ve toplum (çevre) arasında uzlaşmadan kaynaklanan yasal sözleşme meydana gelmemiştir. Türkiye dahil olmak üzere Osmanlı Devleti'nde toplum, devletin denetimi ve kontrolü altına alınmaya çalışıldığı için ülkenin ileri gelenleri batıdaki gibi tüccarlar değil siyasal iktidarı elinde bulunduranlar olmuştur. Güçlü devlet geleneği, baskıcı devletin sürekliliği, siyasal sisteme örgütlü katılım yerine pasif bir kitleyi gerektirmiştir (Aslan, 2014: 69; Heper, 2006: 173).

Enderun yönetimi ve askeriye devletin önemli noktalarında yer almış ama halk (reaya) kendi kaderine terk edilmiştir. Üst tabaka yönetenler ve halktan (reaya) oluşan yönetilenler şeklinde toplumda ikili yapı meydana gelmiştir. Heper'e göre "Osmanlı Devletinden günümüze birey devlet tarafından ciddiye alınmamış sadece askerlik ve

vergi söz konusu olduğunda hatırlamıştır. Türkiye’de milletin değil, devletin kurtarılması önemlidir”. Bu model İbni Haldun’un “medeniler” ile “bedeviler” arasındaki ilişkileri temellendirdiği asabiyet düşüncesinin ortaya çıkarılmasından bu yana kullanılmaktadır (Aydın, 2008: 53-74).

Türkiye’de merkez-çevre ayrımı ilk kez Ziya Gökalp tarafından yapılmış ve bu ayrım aydın-halk şeklinde olmuştur. Şerif Mardin’e göre Batı’da merkez ve çevre karşı karşıya gelerek bir bütünleşme yaşanmıştır. Osmanlı Devleti’nde merkez homojen ve organize bir haldedir, çevre ise heterojen ve dağınık yapı sergilemektedir. Bu iki farklı yapının karşılaşması çatışma ve gerilime neden olmuştur (Aydın, 2008: 58-63). Osmanlı Devleti merkezden koordine edilebilen bir ordu kurmayı başarmıştır. Göçebelerin dağınıklığı ve kentlerde oturanlar arasındaki karşıt görüşlülük göçebeliliğin küçümsenmesine neden olmuştur. Sultanın kulu olarak ifade edilen resmi görevliler gayrimüslim topluluklardan alınmıştır. Bu şekilde toplumla kişisel bağı bulunmayan görevli hanedanın amaçlarını yerine getirebilmek için adeta kendini adamıştır. Çevre ile resmi görevli olarak nitelendirilen seçkinler arasında ekonomik ayrım da bariz bir şekilde görülmektedir. İmparatorluğun gelişme gösterdiği dönemlerde tüccarlardan bile fazla gelire sahip olmuşlardır (Mardin, 1995: 37-40). Osmanlı-Türk bürokrasisinde norm farklılaşması gelişmemiş, seküler gelişme bürokrasiyi biçimsel- ussalıktan yoksun bırakmış ve merkezden bağımsız işleyen ve mülkiyet haklarına dayanan bir çevre Osmanlı’da oluşmamıştır. Bu nedenle Osmanlı’da merkez-çevre ayrımı hiçbir zaman giderilememiştir (Gökçe, 2006: 69-70). Heper’e göre Türk siyasal yaşamındaki bölünmenin temel nedeni hakim bir merkez ve kendi içinde parçalı bir görüntüye sahip olan çevredir (2006: 130-135). Merkez siyasi hayatın temel aktörü olarak çevreye şüphe içinde bakmış ve çevre merkeze karşı aşırı tepki göstermiştir (Gökçe, 2006: 89). Bazı hükümetler çevrenin temsilcisi olduklarını öne sürüp, tıpkı Osmanlı devlet geleneğinde olduğu gibi merkez ve çevre ikiliğini ortadan kaldırmak yerine sadece çevreye hitap edip onları etki alanları içinde tutmaya özen göstermişlerdir. Siyasi seçkinler için önemli olan toplumun talep ve beklentilerini dile getirerek çözüm aramak ve onları memnun etmek değil tam aksine onların kendilerinden neyi talep etmeleri gerektiğini bildirmektir (Heper, 2006: 120-129). Türkiye’de çevre vatandaşlık (aktif birey) bilincine sahip değildir. Daha çok kendi özgün çıkarı için patron-müşteri ilişkisi

çerçevesinde çıkarlarını gerçekleştirebilmek amacıyla himaye eden ve himaye gören bir toplumsal yapı görünümündedir (Gökçe, 2006: 89-90). Çevrenin merkez ile ilişkisi patrimonyal ilişkiler (tanıdığını seçmek, tanıdığını bulmak, tanıdığını işe aldirmek, hemşehrilik ya da adam satın almak) üzerinden gerçekleşmektedir (Heper, 2006: 120-135).

Osmanlı bürokrasisi XV. yüzyıla kadar birkaç bürodan ibaretti. Bürokratik yapı Kanuni Sultan Süleyman döneminde Divan-ı Hümayun Defterdarlık ve Defterhan-ı Amire olarak üç ana daire ve dairelere bağlı 50-60 bürodan oluşan organizasyon haline dönüşmüştür. Bu yapı içerisinde sultan en üst konumdadır ve Sultanın idaresi altında oluşturulan bürokrasi, kişisel otoriteye ve takdire bağlıdır. Bu görüntüsüyle Osmanlı bürokrasisi Weber'in sınıflamasında yer alan patrimonyal bürokrasi tipine girmektedir (Mardin, 1973: 169-190; Şavkılı ve Aydın, 2013: 72; Heper, 2006) Weber'e göre patrimonyal bürokrasi şahsi iktidarın genişletilmesi için kullanılan bir araçtan ibarettir. Osmanlı bürokratik yapısında insiyatif sultandadır. Patrimonyal sistemlerde hükümdar, otoritesini feodal bir sınıf yerine, kendisine bağlı patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla gerçekleştirmektedir (Heper, 2006: 38-42; Şavkılı ve Aydın, 2013: 72). Bürokrat sınıfını askeri güçler, sivil memurlar ve dini bürokrasi oluşturmaktadır ve sınırlandırılmış olsa da bir yetki paylaşımı söz konusu olmaktadır (Şavkılı ve Aydın, 2013: 72).

Bürokratik yapının gelişme göstermesinde birden fazla faktör etkili olmuştur. Bu faktörler kapitalist sistem, sanayi ve kentleşmeyle birlikte artan özel idari sorunlar ve ihtiyaçlar, devletin gelişmesi, yapılan işlerin büyümesi, ulus-devlet, siyasal nedenler, demokrasi ve eşitlik düşüncesi ve ülkelerin kendilerine özgü sosyal şartlarıdır (Eryılmaz, 2007: 239). Osmanlı Devletinde bürokratikleşme süreci Mustafa Reşit Paşa ile başlamıştır. İlk uygulamaları Osmanlı sultanlarının kişisel ve keyfi işlemlerine sessizce karşı koymak olmuştur. Bürokratlar Avrupa tarzı yenileşme hareketlerini saltanata karşı değil devletin korunması ve yüceltilmesi amacıyla yapılması gerektiğini düşünmüşler ve kendileri o yönde hareket etmişlerdir (Çevik, 2004: 5). Osmanlı Devleti'ni kurtarmak amacıyla ortaya atılan modernleşme düşüncesi bürokratik elit yaratarak, bürokrasinin temelini atmıştır. Yeni olanı temsil eden bürokratik elitlerin en belirli nitelikleri eğitimidir (Önder ve Akıncı, 2011: 65). Otoritenin geleneksel özellikte olması, katı-merkez kenar karşıtlığı ve padişahın ülkenin sahibi olarak gözükmesi ve

toplumla akrabalık bağı içerisinde olmayan bürokrasi mensuplarının kendilerini tamamıyla padişahın emir ve isteklerine adanmış olmaları neticesinde elit bürokrasi ortaya çıkmıştır (Puslu, 2007: 19-200; Heper, 2006: 49; Heper, 1974: 17; Çetinkaya, 2008: 93-94). Osmanlı Devleti'nde okuma yazma oranının yaygın olmaması ve devlete sadakatle hizmet anlayışı nedeniyle yönetim kademeleri halka kapalı kalmış sonuçta bürokrat olabilme vasfı küçük bir elit grubun içinde kalmıştır. Bürokratik elit kendini kültürel açıdan yönetilenlere karşı üstün ve önemli görmüş, sadece kendileri tarafından geliştirilen siyasetin toplumun geneli için yararlı olacağını düşünmüşlerdir. Onlar için önemli olan halkın değil Batı'nın istekleridir. Bürokratik yapının kurumlaşması tanzimatla birlikte başlamıştır (Puslu, 2007: 200-205). Bürokrat, herhangi bir devlet hizmeti sunan görevli değildir, üniversite tahsili yapmış, üst düzey devlet yöneticisidir. Bürokratlar toplumda varolan kaynakların kime, ne zaman ne kadar dağıtılacağını belirlemektedir ve varlık sebepleri sistemin aksaklıkları düzeltmek ve devamlılığını sağlamaktır (Çetinkaya, 2008: 81; Puslu, 2007: 201-202).

Türkiye'deki bürokrasinin oluşumu II. Mahmut dönemine uzanmaktadır. Eğitim amacıyla Avrupa ülkelerine gönderilenler modernleşmenin öncüleri olmanın yanı sıra modern bürokrasinin de ilk uygulayıcısı olmuşlardır. Yeni bakanlıklar kurulması amacıyla çalışmalar yapılmış ve bu kurumlarda daimi memur çalıştırılmıştır (Çevik, 2004: 4-5).

Osmanlı bürokrasisi harp esiri, parayla alınan çocuklar ve devşirme yöntemiyle elde edilen çocuklar olmak üzere üç kaynaktan beslenmiştir. Devşirme sistemi ile küçük yaştan itibaren alınan ve eğitim verilen Hristiyan çocuklar sivil ve askeri bürokrasinin temelini oluşturmuşlardır (Puslu, 2007: 200).

Saray eğitiminden geçmiş olan Osmanlı bürokratları devletin varlık şartının dinin korunması ve yüceltilmesi için zorunlu olduğunu ve devletin dinden üstün olduğunu düşünmektedirler (Demirpolat ve Akça, 2009: 7; Puslu, 2007: 198). Bürokrasi Osmanlı tarihi boyunca merkezi yönetimin kuvvetli olduğu zamanlarda daha güçlü olmuştur. Tanzimat Döneminde yapılan birtakım reformlar sonucunda bürokratlar maddi ve manevi manada güçlenmiş ve ilgi çekici bir sınıf haline gelmiştir (Puslu, 2007: 201). Eğitimlerini Avrupa'da gören bürokratlar sultanın keyfi işlemlerine karşı koymuşlar bu şekilde ayrılık ve çatışmalar başlamıştır (Çevik, 2004: 5; Çetinkaya,

2008: 94). Tanzimat bürokrati devletin hizmetlisi olarak kendisini görmüş ve bu anlayıştan dolayı kendisinin oluşturduğu siyasetin kamu yararına olacağını düşünmüştür. Bu dönemde bürokratik elitlerden modernleştirici ve geleneksel kanat içerisinde devletin içinde bulunduğu sıkıntılara çözüm bulma yönünde farklı öneriler olmuştur. Modernleştirici kanat Batılı reformlar yapmayı, geleneksel kanat topluma hakim olmayı ve toplumu yönlendirmeyi önermiştir (Puslu, 2007: 201-202). Osmanlı bürokrasisi yapısı gereği muhafazakar olduğu için bu yapı bürokrasiyi halka karşı güvensiz kılmıştır. Osmanlı aydını halkı (tebaa) Allah'ın emaneti olarak gördüğünden halka rağmen halkı (tebaayı) kurtarma (modernleştirme) görevini kendinde görmüştür (Çetinkaya, 2008: 82; Puslu, 2007: 198-202). Osmanlı bürokrati eşrafın özerk olmasını istememiştir (Çetinkaya, 2008: 80-88). 18.yüzyılda Osmanlı Devleti'nde askeri alanda başlayan değişim kamu bürokrasisini meydana getirmiştir. Osmanlı Devleti'nin ilk kurumsallaşma aşamasında askeri bürokrasi sivil ve dini bürokrasi arasında önemli bir yere sahip olmuş, 19. yüzyıldan itibaren ise sivil bürokrasinin yıldızı parlamaya başlamıştır. Sivil bürokrasi 1839'dan itibaren ortaya çıkmıştır (Tuncel, 2005: 609; Heper, 1974: 1-28). 19. yy. Osmanlı bürokrasisi değişim sürecine girmiştir. Önceleri mirasa dayalı olan padişah kökenli bürokrasi, akılcı bürokrasiyle yer değiştirmiştir (Çetinkaya, 2008: 80-88). Sivil bürokrasi askeri yenilgilerin artmasıyla önemini arttırmış olup devletin kuruluş yıllarında önemsiz bir yere sahip olmuştur (Heper, 1974: 52).

Osmanlı Devleti 19. yüzyılda idari ve kültürel açıdan değişim içine girmiştir. Bu süreçte Cemiyet Sarayı takip etmeyi bırakmış ve Saray değişim içinde olan toplumu ve saray dışında yer alan bürokratları ve aydın kişileri takip etmeye başlamıştır (Çetinkaya, 2008: 90). Avrupa'nın gerisinde kalmamak için askeri ve bilimsel alanlarda Avrupa örnek alınarak yeniden yapılanma ve örgütlenme yoluna gidilmesi ile devletin çöküşten kurtarılacağı sultan dahil bürokratik elit tarafından düşünülmüştür (Çevik, 2004: 5). Ekonomik, teknolojik ve kültürel bakımdan batı ile ilişki kurulmuş ve toplumsal yapıda önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu dönemde asker-sivil bürokrat ortaya çıkmıştır. Sanayileşmeyi üstlenecek toplumsal bir sınıfın yokluğu piyasaya yönelik sanayileşme girişimlerine imkan vermemiş ve bu girişimlerin kamu bürokrasisi tarafından yapılmasına neden olmuştur. Kamu bürokrasi de pazar ekonomisini değil, devlet

gücünün desteklenmesini tercih etmiştir (Tuncel, 2005: 609-610). Osmanlı bürokrasisi reformlarda öncülük rolünü üstlenmiş ve ilk önce askeri ve sivil bürokrat yetiştiren eğitim kurumlarını modernize etmeye çalışmıştır. 19. yüzyılda Osmanlı reform öncüleri devletin yararını önde tutmuşlardır (Çetinkaya, 2008: 88; Mardin, 1995: 55-56). Girişimci orta sınıfların olmaması nedeniyle Osmanlı-Türk Devletinde (genellikle bürokratik) seçkinler toplumsal değişimlerde öncülük rolünü üstlenmişlerdir (Heper, 1974: 23).

Osmanlı aydınının toplumdan uzak olmasının nedenleri: aydını ortaya çıkaran burjuva sınıfı değil, batıdaki gelişimin aksine devletin kendisidir. Devletin dışında değil içinde yer almıştır. Dolayısıyla Osmanlı sisteminin devlet merkezli ideolojisinden beslenmişlerdir (Gümüslü, 2009: 130; Sürgevil vd., 2014: 231; Çetinkaya, 2008: 95). Osmanlı Batılılaşmasının amacı mevcut düzeni korumak ve sürdürmektir. Tam bir muhalif niteliği taşıyamamışlardır çünkü devlette görevlidirler. Batı aydını devletin dışında ve muhaliftir. Osmanlı aydını bireysel hakların hak olduğunu kavrayamamıştır. Tanzimat Fermanı dahil olmak üzere diğer belgelerde yer alan hakların insanın insan olması dolayısıyla sahip olduğu temel haklar olduğu anlaşılmamış, padişahın lütfu olarak görülmüştür (Sürgevil vd., 2014: 231). Tanzimat döneminde yapılan reformlar daha çok devletin idari ve kurumsal yapısını güçlendirmek amacıyla yapılmıştır. Halka verilen haklar onları özgürleştirmekten ziyade halkın devlete bağlılığını güçlendirmek amacıyla yapılmıştır (Yıldırım, 2012: 14).

Bürokrat kavramı kamu kurumlarında çalışan atanmış kamu görevlilerinin bütünü için kullanılmaktadır. Türkiye’de bürokratik ideolojinin yatkın olmasından dolayı hizmet insana değil makama yapılmaktadır. Demokratik yönetimlerde bürokrasi, rasyonel kurallar bütününden oluşmaktadır. Bürokrasi siyasi iktidarın emrinde olduğu için bürokrat siyasi iktidara karşı sorumlu hissederek işlerini yerine getirmektedir (Gümüslü, 2009: 130; Sürgevil vd., 2014: 231; Tuncel, 2005: 606-607). Weber yasal egemenliğin zorunlu sonucu olarak bürokrasinin siyasi otoriteye karşı sorumlu olduğunu ifade etmektedir (Tuncel, 2005: 606-607).

Osmanlı ve Cumhuriyette bürokrat ve aydınlar ara tip olarak kalmışlardır. Devlete karşı muhalefet Osmanlı ve Cumhuriyet döneminde mümkün olmadığından muhalefet sadece hükümet kadrolarına yapılabildiğinden iktidarı elde ettiğinde

muhafazakar bir politikacı ve devlet memuruna dönüşmüştür (Çetinkaya, 2008: 78-79). Modernleşmeyle birlikte yapı ve işlev bakımından kurumlar farklılaşmış, ama kurumlarda görev alan kişilerin davranışlarında yeni duruma göre değişiklik yaşanmamıştır. Osmanlı Türk bürokrasisinde modernleştirme çabaları idari normlardan etkilenmesi gerekirken genellikle siyasal normlardan etkilenmiştir (Heper, 1974: 4-20). Türkiye’de modernleşme ve batılılaşma halk tarafından talep edilmemiş toplumsal değişimin yönü yukarıdan aşağıya, devlet ve seçkinlerden topluma yönelik olmuştur. Siyaset kurumu kamu bürokrasisinin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Türkiye’de siyasetin özgürlükten ziyade serbestlik odaklı sürdürülmesi siyasal alan ile siyasal seçkinlerin meşruiyet krizi ile karşı karşıya gelmesine sebep olmuştur (Tuncel, 2005: 608; Heper, 1974: 18). Siyasal elitin meydana gelmesinde sivil-askeri bürokrasi, büyük sermaye sahipleri ve birtakım aydınlar etkin olmuşlardır (Tuncel, 2005: 608; Heper, 1974: 7-18).

Osmanlılar, bürokrasinin siyasal bağımsızlığını gerçekleştirebilmek ve kendi programlarını uygulamak için otoriter bir devlet sistemi kurmaya çalışmıştır. Bu anlayıştan dolayı Türkiye’de sık sık görülmüştür ki kamu bürokrasisi siyaset uygulayıcısı olarak görev yapmaktan ziyade siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum olarak ortaya çıkarmıştır (Tuncel, 2005: 609). Osmanlı-Türk bürokrasisi siyasal düşünce itibariyle siyasal demokrasiyi benimsemiştir, siyasal tutum olarak bürokrasiyi yalnızca siyasal karar ve programları uygulayan bir kurum olarak görmemektedir (Heper, 1974: 27). Türkiye’nin yönetim tarihinde devlet seçkinleri (atanmışlar, bürokratik ve askeri seçkinler) ve siyasal seçilmişler arasında sürekli bir mücadele olmuştur (Tuncel, 2005: 603).

3.2.2. Osmanlı’da Tanzimat Döneminde ve Sonrasında Bürokratik Yapı

İdarecilerin ehil olmayanlar arasından seçilmesi Sultan Selim’in tahta çıktığında mülki idareyi tam bir anarşi içinde bulmasına sebep olmuştur. Muhafazakar görüşe göre imparatorluğun içine düştüğü durumun nedeni “İslam’ın yolundan sapılması”dır. Osmanlı’nın parlak ve dengeli döneminden 16. yüzyıl ile birlikte bir yapısal çözülme dönemine girilmiştir. Tımar sistemi yozlaşmış bir müddet sonra askeri yönetimi ve toprak sistemini de bozmuştur (Sürgevil vd., 2014: 169-211).

1789 Fransız Devrimi Avrupa'nın siyasal, sosyal ve ekonomik yönden yeni bir yapıya dönüşmesine ortam hazırlamıştır. Devrimle birlikte Avrupa'yı saran hürriyet, eşitlik, milliyetçilik gibi fikirlerin Osmanlı'ya ilk girişi III. Selim'in askeri reformlarıyla başlayan süreçte olmuştur (Sürgevil vd., 2014: 199; Erdoğan, 2003: 1). Osmanlı modernleşmesinin sembolik ismi olan III. Selim'in yaptığı yeniliklere genel olarak Nizam-ı Cedit denilmektedir. Reform programı ile amaçlanan devlet sistemini modernleştirerek, uluslar arası camiada ve ülke içinde giderek güç kazanan “ayan” karşısında devletin merkezi gücünü arttırmaktadır (Erdoğan, 2003: 1; Akşin, 2010: 23-25).

18. yüzyılda 1718-1730 yılları arası Lale Devri yenileşmenin sosyal hazırlık evresidir. İlk yenileşme hareketleri Avrupa'dan ithal yöntemlerle askeri eğitimde başlamıştır. Osmanlı Devleti batının üstünlüğünü ilk kez Lale Devri'nde kabul etmiş ve yine bu dönemde bozulan nizamın daha çok askeri düzenin tekrar sağlanmasıyla düzeltileceğine inanmış ve o yönde adımlar atmıştır. III. Selim ıslahatları idari, mali ve toplumsal alanları kapsamış ama ağırlık noktasını askeri alan oluşturmuştur. Yönetici tabaka din ve gaza idealinden kopmuş ve Lale Devrinde Osmanlı devlet adamlarında bir zihniyet değişikliği sonucu ahiret yaşamına, dünya nimetleri tercih edilmeye başlanmıştır. Bu dönemde rapor düzenlenmiş olup bu raporların içeriği genelde gelenekten nasıl uzaklaşıldığı ve ne yapılırsa Osmanlı devletinin çöküşten kurtulacağı yönündedir. Raporlarda en geniş şekilde ele alınan konu askeri alandır. Rapor sunanlardan Humbaracı Ahmet'e göre ekonomik anlamda çağdaşlaşma gerekleri yerine getirilmedikçe askeri teknoloji geliştirilemezdi. III. Selim tarafından elçilik göreviyle Viyana (Avusturya)'ya gönderilen Ebubekir Ratip Efendi Avusturya'da devletin görevinin yurttaşların refahını sağlamak olduğunu, uygulanan kanunların dinden kaynaklanmadığını bunun yanı sıra din ve devlet işlerinin ayrı olarak yürütüldüğünü ifade etmiştir. Devlet heyeti için gerekli kanun ve kuralların bireyler tarafından yapıldığını, bunların yapılmasında devlet adamları kadar, bilginler, filozoflar ve düşünce adamlarının da etkisinin olduğunu belirtmiştir (Sürgevil vd., 2014: 25-180; Akşin, 2010: 50-57).

II. Mahmut döneminde, Anadolu ve Rumeli ayan, eşraf ve hanedan, valiler, ulema ve Alemdar Mustafa Paşa tarafından 7 Ekim 1808'de Sened-i İttifak

imzalanmıştır. Paşa birtakım güvenceler vererek ayan ve hanedanları itaat altına almayı ve ülkede merkezi birlik ve otoriteyi kurarak reformlara yeniden başlayabilmeyi amaçlamıştır. Vaatler karşılıklı Allah’a ve Peygambere yemin ederek oluşturulmuştur. Yaptırımı ahlaki ve dinidir. Bir bakıma padişahın yetki ve otoritesi sınırlandırılmıştır (Sürgevil vd., 2014: 217; Erdoğan, 2003: 2-3).

II. Mahmut merkezi iktidarı güçlendirmek amacıyla adımlar atmıştır. Yeniçeri ocağını kaldırarak yeni bir ordu kurmuştur. Bürokrasinin modernleşmesi amacıyla; 1834’de devlet memurları için düzenli aylık sistemine geçilmiş, her yıl yeniden tayin usulü kaldırılmış, memurların mallarına keyfi olarak el konulup cezalandırıldıkları sistem değiştirilmiş yerine genellik ve suçlarda kanunilik ilkesine dayanan Ceza Kanunnamesi (1840) çıkarılmıştır. Hükümet yapısı işbölümü ve uzmanlaşmayı esas alınacak şekilde yeniden düzenlemiştir (Erdoğan, 2003: 4-5; Sürgevil vd., 2014: 65-66). Modernleşme adına ilk kez bir öğrenci gurubu Avrupa’ya eğitim için gönderilmiştir (Erdoğan, 2003: 5). Kıyafetlerde düzenleme yapılmış, memurlara maaş bağlanmış (daha önce tahsis edilen gelir kaynaklarıyla geçim sağlanmaktaydı), devlet dairelerinin mesai saatleri düzenlenmiş ve mesaiye devamlılığı sağlamak amacıyla denetim oluşturulmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi alanında nezaretler kurulmuş, kabine sistemine doğru gidiş sağlanmaya çalışılmıştır. Sadrazam unvanı ve sadrazamın padişaha vekilliğinin mutlak olarak kabul edilmesi kaldırılmış yerine başvekillik makamı oluşturulmuştur. İltizam usulü kaldırılmıştır (herkesin servet ve gelirine uygun bir vergi ödemesi esasına geçildi). Fransız ceza yasası kabul edilerek tüm Osmanlı tebaası kanun önünde eşit sayılmıştır. Bu yasanın kabul edilmesiyle temelini dinden almayan laik hukuk sisteminin ilk örnekleri uygulanmış olmaktadır. Bu dönemde modern bir hükümet mekanizması oluşturmak için gerekli adımlar atılmıştır (Sürgevil vd., 2014: 68-71; Eryılmaz, 2007: 241-242; Akşin, 2010: 58-60).

Osmanlı Devleti 16. yüzyıldan itibaren başlamış olan duraklama sürecinin önüne geçebilmek amacıyla çaba sarf etmiş ama olumlu bir sonuç alamayınca, 18.yüzyılda Avrupa’ya yönelmiş ve batıdan önce askeri eğitim, teknik ve üniforma; daha sonra bir takım kurumlar ve yasalar almaya başlamıştır. Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi Tanzimatla birlikte yeni bir yapılanma sürecine girmiştir (Eryılmaz, 2007: 241-242). Varolan düzeni ifade eden “Nizam-ı Alem”in Osmanlı Devletinde tanrı tarafından

kurulduğuna inanılmış ve değişmeyen-değişmemesi gereken bir düzen olarak ordu örgütü olarak ifade edilmiştir. Tanzimat Fermanı ile “Nizam” kavramı yerini hükümete yeni bir düzen verme anlamına gelen “Tanzimat” kavramına bırakmıştır. Tanzimat batılılaşmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve hukuki yapının ıslah edilmesi, kanun ve düzenin geliştirilmesidir. Tanzimat Fermanı ile askeri ve teknik olarak başlayan batılılaşma siyasi ve hukuki olarak devletin şekil almasına neden olmuştur. Bu fermanla Osmanlı Devleti’nde hukuken eşit bir tebaa oluşturmak amaçlanmıştır. Dönem itibariyle siyasi modernleşme hız kazanmıştır ve tek elde toplanmış olan otorite, toplumun çeşitli kesimlerine kaymaya başlamıştır. Tanzimatçılar Osmanlı Devleti’nin gelişimi için ekonominin önemini kavrayamamış, Batının ilerleme ve gelişme kaydetmesini dinden uzaklaşarak başardığını düşünmüşlerdir. Geleneksel Osmanlı kurum ve değerleri Batılı kurum ve sistemlerle uzlaştırılmaya çalışılmış, bu durum ikili kurumsal yapı ve değerler sistemini ortaya çıkarmış hatta doğu-batı ikilemi yaratmıştır (Sürgevil vd., 2014: 224-229; Gökçe, 2006: 66; Şavkılı ve Aydın, 2013: 73; Çetinkaya, 2008: 92; Heper, 1974: 18; Erdoğan, 2003: 6-8). Siyasi seçkinler tarafından reformlar yukarıdan aşağı empoze edilmeye çalışılmıştır. Tanzimat döneminde seçkinler ve halk kültürü olmak üzere ikili toplumsal yapı oluşmuştur (Çetinkaya, 2008: 91-92; Şavkılı ve Aydın, 2013: 73; Gökçe, 2006: 69-70).

Tanzimatın yönetici kadrosuna göre bozulan devlet düzeni güçlü ve merkeziyetçi bir yönetimle sağlanmalıdır. Bu anlayışla yönetimin yeniden yapılandırılmasında idari ve mali merkeziyetçilik temel alınmıştır. Bu dönemde memurlara sabit maaş bağlanmış, memurların maaşlarının yaptıkları işlerden etkilenmesinin önüne geçilmiştir (Eryılmaz, 2007: 241-242; Erdoğan, 2003: 8-9; Akşin, 2010: 58-60). Merkezi bürokrasi tanzimat döneminde devlet yönetimine ve topluma hakim olmaya çalışmış ve merkezi yönetim gücünü ülkenin her bir yerinde etkili hale getirmeye çalışmıştır. Osmanlı’nın ülke yönetimi 1860’lı yıllarda Fransız yönetim sistemi örnek alınarak yeniden biçimlendirilmeye çalışılmıştır. 1864 yılında eyalet sistemi terk edilerek vilayet (il) modeline geçilmiş, il özel idareleri ve belediyeler bu dönemde kurulmuştur. Yönetimde merkeziyetçilik taşranın kamu hizmetlerinin aksamasına ve bürokraside resmi işlemlerin uzun sürmesine neden olmuştur. Bu sebeple halk da memura rüşvet vererek işleri hızlandırmanın yolunu aramış ve bahşiş rüşvetin

karşılığı olarak bu dönemde ortaya çıkmıştır. Tüm bunların sonucunda tanzimat döneminde bürokrasi ve halk arasındaki zıtlık belirginlik kazanmıştır. Tanzimat öncesi toplumla iktidar arasında var olduğu düşünülen örtülü-gizli sözleşme Tanzimat Fermanı ile birlikte bozulmuştur (Eryılmaz, 2007: 242; Puslu, 2007: 203).

Yönetim ve hukuk alanlarının yeni koşullara uyum sağlaması ve “tebaa” kavramında devlete karşı hak sahibi bir vatandaş kavramına geçiş yolunda toplum için önemli bir adım atılmıştır. Ferman tebaanın can, mal ve namusunun güvence altına alınmasını, iltizam sisteminin yerini alacak düzenli bir vergi sistemine geçilmesini, genel ve zorunlu askerlik sisteminin başlatılmasını ve bütün Osmanlı tebaası için kanun önünde eşitliğin sağlanmasını vaat etmektedir (Erdoğan, 2003:6-8).

Tanzimat dönemiyle birlikte bürokratlar siyasete hakim birer unsur olarak ortaya çıkmıştır. Devlet yönetiminde kalemiye sınıfından olan bürokratlar ulemanın önüne geçmiş otorite, saraydan Bab-ı Aliye intikal etmiştir. Tanzimat ve İttihat ve Terakki dönemlerinde değişim yönetimden halka aktarılmaya çalışılmıştır. Diğer yenilik hareketleri gibi haklar ve özgürlükler hep tepeden yapılmıştır. Batıda idari-siyasi değişiklikler halk tarafından talep edilmiş ve halk bunları belli bir mücadelenin sonucunda elde etmiştir (Gökçe, 2006: 69-70). Tanzimat Fermanının getirmiş olduğu mal ve can emniyeti bürokratlara siyasi otorite karşısında endişesiz bir yaşam ve hizmet olanağı sağlamıştır. Bu dönemde padişahın otoritesi ve karar alma yetkisi fiilen bürokrasiye geçmiştir. Bürokratlar ülke yönetiminde güçlerini arttırmışlar hatta zaman zaman padişah ve bürokrasi arasında otoritenin paylaşımında tartışmalar meydana gelmiştir (Eryılmaz, 2007: 242; Puslu, 2007: 203).

Islahat Fermanı’nda din ve mezheplerde ayırım olmadan tüm Osmanlı tebaası kanun önünde eşit sayılmıştır. Bunun yanı sıra gayrimüslimlere tüm devlet memurluklarına atanma, eyalet meclislerine girebilme vb. haklar tanınmıştır. Devam eden yıllarda Arazi Kanunnamesi, Ceza Kanunnamesi ve 1869’da Nizamiye Mahkemeleri (laik mahkemeler) kurulmuştur. Bürokratik mevkilere vasıflı eleman yetiştirmek amacıyla 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Tanzimat döneminde yapılan reform politikaları neticesinde Osmanlı İmparatorluğu’nun entelektüel hayatı etkilenmiş ve Fransa’da bulunmuş olan genç modernist aydın grubunun içinde yer aldığı Yeni Osmanlılar Avrupa’da egemen olan liberal anayasacılık fikirlerinden etkilenmiştir.

Amaçları siyasi iktidarın paylaşılmasını kurumlaştırarak kuvvetler ayrılığı sağlamaktır (Erdoğan, 2003:10-13). Tanzimat dönemi Osmanlı bürokrasisi hukuki rasyonel bürokrasi modeline göre ve merkezi otorite etrafında şekillenmiştir (Şavklı ve Aydın, 2013: 73).

Osmanlı Devleti duraklama ve gerileme dönemine girdiğinde Osmanlı uleması ile bürokratlar arasında Osmanlı'nın içinde bulunduğu durumla alakalı teşhis farklılıkları olmuştur. Ulemaya göre gerileme sebebi Müslümanların vazifelerini yerine getirememeleri ve dinden uzaklaşılması iken, askeri ve sivil bürokratlara göre devletin işleyiş mekanizmasının bozulmasıdır. Ayrıca sorumluluk gerektiren makamlara liyakatsiz kişilerin atanmasının da işleyiş mekanizmasının bozulmasında etkili olduğu düşünülmüştür (Çetinkaya, 2008: 88-89).

Tanzimatçı kadrolara göre Batı karşısında imparatorluğun gerileme sebepleri; devlet nizamının bozulmuş olması ve Batı'nın askeri üstünlüğüdür. Batıdan alınacak yöntemlerle devlet nizamı yeniden düzenlenmelidir. Osmanlı'ya hakim olan toplum değerleri, egemen üretim biçimi veya siyasi yapı tartışma konusu olmamıştır. Az da olsa bu noktaları önemseyip görebilen isimler vardır ve bu isimlerden en önemlisi örnek uygulamalarıyla Mithat Paşa'dır (Söğütü, 2010: 103-109).

Mithat Paşa değişimin tabandan tavana doğru yapılması gerektiğini görebilmiştir. Ona göre modernleşmenin Osmanlı toplumunda sürekli olabilmesi için egemen üretim biçiminin değiştirilmesi gerekmektedir. Modernleşmenin sürükleyici gücü devlet yerine toplum olmalıdır. Toplumda modernleşme alanında değişim dinamiği oluşturmak için köy ekonomisinden pazar ekonomisine geçiş yapılması gerekmektedir (İktisadi kalkınma için). Yatırımlar için sermaye birikiminin sağlanması şarttır. Mithat Paşa menafi sandıkları ve emniyet sandığını sermaye birikimi sağlamak amacıyla kurduğunu. Emniyet sandığının kurulma amacı, sermaye birikimi oluşturmak-varolan birikimleri yatırımcılara aktarmak amacına aracılık etmek, menafi sandıkları, köylüyü tefecinin elinden kurtarmak amacıyla kurulmuştur. İktisadi kalkınmanın sağlanabilmesi için bir diğer önemli husus teknik ve laik eğitimidir. Mithat Paşa bu uygulamalar ile devlet ve bürokrasinin halka hizmet etmesi amacıyla rasyonel bir araç haline gelmesini istemiştir. Halkın refah seviyesini yükseltmek için alt yapı yatırımlarına önem vermiştir. Yapacağı yenilik ve değişimleri halka sormuş ve halkın

rızası ile gerçekleştirmiştir. Modern toplum sanayileşme ve iktisadi gelişmeler sonucunda ortaya çıkmıştır (Söğütü, 2010: 103-110). Kalaycıoğlu'na göre kapitalizmden önce topluluk (cemaat) kavramı birey yerine kullanılmış, modernleşme bireyi cemaat kültürünün dışına çıkarmıştır (Kalaycıoğlu, 1998: 112).

Tanzimat döneminde meşrutiyet aydın ve düşünürlerinin etkilendikleri felsefe akımları ve fikirler tıpkı bir vahiy niteliğinde algılanmıştır. Tanzimat ve meşrutiyet aydınları, yenilik yapmaktan ziyade iktidara talip olmuş ve yeni fikir üretmek yerine hazır olanı alıp uygulamaya çalışmışlardır. Osmanlı aydınının ideolojisi modernleşme olmuştur ve farklı düşünce ve bakış açılarının yerini siyasi fikirler almıştır. Tanzimat döneminde dini alanla bilimsel (seküler) alan ayrılmaya başlamıştır. Yenileşme döneminde aydın yenilik yapma veya modernleşme kaygılarından çok iktidarı elde etme mücadelesi içine girmiştir (Çetinkaya, 2008: 81-120).

Tanzimat ve Meşrutiyet döneminde Osmanlı bürokrasisinin genel hatları gelişmiş ve Türk bürokrasisinin evriminde önemli bir yer edinmiş ve Osmanlı bürokrasisinin modern anlamda kurumsallaşması sağlanmıştır. Tanzimat geniş bir alanda yeniden yapılanmayı hayata geçirmiş ve bu sayede sosyal, mali, siyasi, idari ve hukuki alanlarda yenilikler meydana getirmiştir. Tanzimat dönemi Osmanlı Devletinin ve toplum hayatının hemen hemen iki yüz yıldan bu yana ihtiyaç duyduğu reform girişimlerinin somutlaşmış halini ortaya koymaktadır. Tanzimat reform hareketleri kendi dönemini etkilemiş, I. ve II. Meşrutiyet rejimlerinin düşünsel ve siyasi anlamda temel noktasını oluşturmuş ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin inşasında (devlet fikri, devlet-toplum ilişkisi, kamu yönetimi kurumları vb.) temel felsefeyi oluşturmuştur (Gökçe, 2006: 65).

Tanzimat döneminin bürokratik eliti modernleşmeyi toplumun dönüştürülmesi amacıyla önemli bir değer olarak görmüş ve devletin müdahaleci olması gerektiğini düşünmüştür. Belirlenen uygarlık hedefine merkezi bir iktidarın daha kısa sürede ulaşılabilceği düşünülmüştür (Tuncel, 2005: 610). Tanzimat döneminin değişim ve dönüşüm sürecindeki en önemli enstrümanı bürokrasi olmuştur ve bürokrasinin kurumsallaşması amacıyla çaba gösterilmiş belli oranda aşama kaydedilmiştir. Osmanlı Devleti, kişiye dayalı ilişkiler sistemi ve bu sisteme göre oluşan himaye ağı üzerine temellenmiş olan bir Sultani idare tarzı ile yönetilmekteydi ve Tanzimatın başından beri

Türkiye'ye getirilmeye çalışılan birçok müessese Weberien diyebileceğimiz gerekleriyle uyumsuzluk içerisinde. Osmanlı-Türk Devletinde bürokrasi yakın zamana kadar elit statü şeklinde görünmüştür. Siyasal elit ile bürokrasinin üst basamakları kaynaşmıştır ve bu yapı Tanzimat döneminden cumhuriyet dönemine miras olarak kalmış ve aynı zamanda Türk siyasi ve idari yaşamında etkin ve belirleyici bir rol oynamıştır (Gökçe, 2006: 70).

Fransa'dan alınmış olan siyasi felsefe ile Türk devrimi inşa edilmiştir. Bu felsefeye göre merkeziyetçi ve mutlakiyetçi egemen devlette, vatandaşlar devlet için vardır. Değişime ve toplumsal gruplara bağımsızlık verme fikrine kapalı olan bu devlet anlayışında milli eşcinstenlik (homojenliğe) önemlidir (Heper, 1974: 19; Heper, 2006: 23-26). Yönetme yetkisini herhangi bir ırk veya dini bir kaynak yerine halktan alan Batı'da krallıkla yönetilen meşruti monarşiler Rousseau'nun mutlak hakimiyet anlayışı sayesinde halkın iradesini sosyal bir anlaşmayla yöneticilere devretmiştir. İngiltere Krallığında kralın yetkisi 1215 yılında kabul edilen Magna Carta ile siyasi modernleşme gerçekleşmiş ve avam kamarasına verilen yetki ile bireyin hak ve özgürlükleri kısıtlanmamıştır (Aydın, 2013: 66). Halkın devleti olduğunu ifade eden devletlerde devlet işlevini yerine getirecek olan kurum veya kişiler hem bilgili olmalı hem de toplumun çıkarını ön planda tutmalıdır (Aydın, 2008: 48).

3.2.3. Osmanlıdan Cumhuriyete Devredilen Devlet Geleneği: Cumhuriyet Sonrası Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısının temelleri tanzimat dönemi reformlarıyla atılmıştır (Puslu, 2007: 203). Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki sürekliliğin hissedildiği en bariz alan siyasi-idari alandır (Gökçe, 2006: 65). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte toplumsal alan siyasal alana dönüşmüştür (Gümüşlü, 2009: 140). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte yönetim geleneği, siyaset kültürü ve kurumlar, varlığını devam ettirmiş, sadece siyasi rejimde değişiklik yaşanmıştır (Eryılmaz, 2007: 239; Gökçe, 2006: 71; Yıldırım, 2012: 8; Ercins, 2012: 97; Özbudun, 1995: 7-9). Türk modernleşme sürecinde devlet hem toplumu hem bireyi kuşatmıştır (Ercins, 2012: 81-87).

Osmanlı Devleti'nde ıslahat olarak ifade edilen kavram, Cumhuriyet döneminde idari reform, son dönemde ise yeniden yapılanma olarak ifade edilmektedir. Türkiye'nin neo-patrimonyal yönetim geleneği ve bu geleneğe dayalı siyasal kültürü, sivil toplumun gelişimini engellemiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile vatandaşlık kavramı benimsenmiş ve bütüncül bir kimlik tanımlaması yapılarak, kişiler birey yerine yeni kurulan devletin tebaası olarak nitelendirilmiştir. Oluşturulmaya çalışılan sınıfsız, birbiriyle kaynaşmış toplum ve her konuda karar verici olan "baba devlet" anlayışı nedeniyle devlet siyasi, sosyal, ekonomik konularda sivil toplumun aleyhine bir gelişim yaşamıştır (Çaha, 2000: 191). Kalkınmayı gerçekleştirme maksadıyla cumhuriyetin ilk yıllarında devletçilik bir toplum modeli olarak benimsenmiştir. Benimsenen bu modelde güçsüz burjuvazi nedeniyle işçi sınıfı baskı altında tutulmuş ve bunu birebir bürokratik iktidar seçkinleri yapmıştır (Keyder, 2008: 137-146). Bürokrasinin modernleşmeye öncü olma rolü nedeniyle siyasetin alanı sınırlı kalmış veya bürokratlar siyasileri kendi çıkarları için kullanma meyilinde olmuşlardır. Zamanın döngüsü içerisinde siyasi seçkinlerle bürokratlar zaman zaman güç elde ederek birbirlerine üstünlük sağlama mücadelesi içerisinde olmuşlardır. Siyaset kurumunun varlığı politika üretmek, bürokrasinin varlık kaynağı da politikaları etkin ve verimli bir şekilde uygulamaktır. Türkiye'de kavramlar ve ilişkiler o denli iç içe geçmiştir ki sürekli bir mücadele süreci yaşanmıştır. Günümüz dünyasında demokrasi, birey özgürlüğü ve çoğulculuğa dayanan bir yönetim sistemine ve liyakatlı siyasi ve bürokratik kadroya ihtiyaç vardır. Bürokrasi Türkiye'de sistemin kurucu unsuru olma ve modernleşmeye öncülük etme teziyle kendisine sistem için etkin bir yer edinmiştir (Canpolat ve Cangir, 2010: 39). Belli bir süre sonra babadan oğula geçmeye başlamıştır. Osmanlı'da modern bürokrasi gelişmemiştir. Modern bürokraside bürokratlar devlete bağlıdır, Osmanlı Devleti'nde padişaha bağlı olmuşlardır (Puslu, 2007: 200).

3.2.3.1. Erken Cumhuriyet Dönemi ve Bürokratik Yapıda Değişim: 1923-1945

Cumhuriyetin ilanından sonra da güçlü devlet geleneği devam etmiş ve devlet toplumun tüm alanını denetim altına almak istemiştir (Biber, 2009: 38; Ağırman ve Akyol, 2009: 50; Puslu, 2007: 206; Yıldırım, 2012: 2-3; Heper, 2006: 40; Keser, 2000:

64; Özbudun, 1995: 7-9). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet yönetimine bürokrasinin biçimsel yönü ve merkeziyetçi yapısı, işe girmede kayırmacılık, memurlara iyi ücret ödenmesi, toplumda seçkin bir sınıf olarak görülmesi gibi özellikler miras kalmıştır (Eryılmaz, 2007: 242; Gökçe, 2006: 71). İlk yıllarda ikili bürokratik yapı mevcudiyetini korumuş (Milliyetçi genç memurlar ve Bab-ı Ali bürokratları) ve sürekli bir çatışma içinde olmuştur ve bu çatışmalar reform sürecine de yansımıştır. Osmanlı Devleti'nden aktarılan katı, halka uzak, merkeziyetçi ve bürokratik gelenek ile Cumhuriyet dönemi bürokrati, kendini devletle özdeşleştirmiş, halka karşı güvensiz olmuştur. Rejimi koruma mantığıyla merkeziyetçi yönetim anlayışı ile vatandaşın yanlış yapma ve suç işleme ve devlete itaat etmeme eğilimi içerisinde olduğu düşüncesiyle halkı (çevreyi) dar görüşlü olarak algılayarak siyasal toplumu tepeden aşağı düzenlemeye çalışmışlardır. Yönetim anlayışları yönlendirici olmaktan ziyade düzenleyici olmuştur (Puslu, 2007: 199-208; Tuncel, 2005: 610-611; Yıldırım, 2012: 2-3; Ercins, 2012: 97; Aydın, 2013: 63; Şavkılı ve Aydın, 2013: 83-103; Aslan, 2014: 68). Atatürk döneminde seçkinler, egemenliği devlet çıkarını sağlamak amacıyla kullanmışlardır. Kullandıkları enstrüman halkın devletidir ve bu yolla meşruiyet elde etmeye çalışmışlardır (Şavkılı ve Aydın, 2013: 83-103; Puslu, 2007: 205-208). Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasi reformları devam ettirmek, geliştirmek, kalıcı hale getirmek, korumak ve ekonomik kalkınmaya öncelik vermek misyonlarıyla hareket ettiği için geniş imkanlara ve hukuksal güvencelere sahip olmuştur. Uygulamaya konulan devletçilik politikası gereği bürokrasi ekonomik hayata geniş ölçüde müdahale etmiştir (Eryılmaz, 2007: 243; Puslu, 2007: 206; Keser, 2000: 84-86). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerine hakim olan devletin kurtarılması fikri Cumhuriyet Dönemine de yansarak günümüzde de etkinliğini korumaktadır (Gökçe, 2006: 99).

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyete intikal eden memur grubuna karşı Atatürk'ün güvensizliği vardı. Atatürk bürokrasiyi hantal ve işlevsiz bulmuş ve bir reform süreci öngörmüştür. Cumhuriyet dönemi yeni devlet yapılanmasını yeni bürokrasi ile gerçekleştirmek istemiştir (Şavkılı ve Aydın, 2013: 75-85; Gökçe, 2006: 74). Atatürk'e göre sivil bürokrasi devleti temsil edecek kurum olmaktan ziyade katı hiyerarşi üzerine kurulu ve yasaya birebir uyum gösteren memurların oluşturduğu bir araçtır. Bu araçsal özellikten dolayı bürokrasinin Türkiye'nin siyasal rejiminde daha

kilit, etkin, saygın ve bağımsız bir konuma gelmesinin önü açılmaktadır (Gökçe, 2006: 74). Patrimonyal bürokrasiden rasyonel bürokrasiye geçişe doğru hamleler yapılmış, bürokrasi hukuki ve mali açıdan güvence altına alınmıştır. Atatürk genel çıkarı koruyan, sivil toplumu ezmeyecek yeni bir bürokratik kademenin benimsenmesi gerektiğini ileri sürmüş ama bu düşünce bürokratlar tarafından benimsenmemiştir (Şavklı ve Aydın, 2013: 78-84).

Atatürk'e göre Osmanlı Devleti kişisel bir yönetimden dolayı özgürlüğünü yitirmiştir. Atatürk'ün oluşturmaya çalıştığı modern devlet anlayışında devlet halkın olmalıdır çünkü devletle birey birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Ona göre egemenliğin kaynağı halktır ve devlet milletin teşkilatlanmış halidir. Yeni kurulan Türkiye Devleti şimdiye kadar ezilen, dışlanan unsurlara (çevre) yönetime katılma hakkı vermiştir. Tam bağımsızlık ve milli devlet Atatürk'ün devlet anlayışını ifade etmektedir (Aydın, 2008: 46-51; Gökçe, 2006: 73). Atatürk devlete iki büyük amaç yüklemiştir; birincisi ülkeyi kurtarmak ve güçlendirmek, ülkeyi muasır medeniyet düzeyine çıkarmak, ikincisi yeni bir ulusal kimlik çerçevesinde çağdaş bir toplum meydana getirmektir. Osmanlı döneminde halkın girişim gücü ve inisiyatif geliştirme özelliği törpülediği için kendi başına halk bunları gerçekleştirmeye istekli değildir, bu potansiyelin harekete geçirilmek amacıyla yönlendirilmesi gerekmektedir.

Cumhuriyet Dönemi'nde yasalar koyup yukarıdan aşağı bir bütünleştirme yoluna gidilmesi ve bu dönemdeki bürokratik sınıfın çevre ile özdeşleşme konusundaki düşünce yetersizliğinden dolayı Osmanlı'nın karakteristiği olan merkez-çevre arasındaki ana ikiliği ortadan kaldıramadığı söylenebilir (Gökçe, 2006: 73). 1930'lardan sonra devletçilik politikasının yaygın hale getirilmesinden dolayı bürokrasi direk ekonomik hayata müdahale etmiş ve bu şekilde egemenliğini kuvvetlendirmiştir (Tuncel, 2005: 612).

Büyük değişim veya toptan modernleşmeyle emredici ve dini normatif sistem yerini 1920 ve 1930'lu yıllarda laik fakat bir ölçüde emredici başka bir normatif sisteme bırakmıştır. Bu süreçte milliyetçilik ve diğer kemalist ilkeler ortaya çıkmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla yeni rejim siyasal felsefe olarak dine karşı değil de yoğun bir milliyetçilik ilkesi etrafında gelişme göstermiştir. Yeni düşünsel sistem

değiştirmeye çalıştığı sistemin niteliklerine bürünerek din gibi kapsayıcı ve emredici bir sosyal kurumun bıraktığı boşluğu doldurmak için emredici olmuştur (Heper, 1974: 19-25; Köker, 1995: 74). Siyasal iktidar 1925 yılında çıkarılmış olan Takrir-i Sukun Kanunu ile nüfuzunu yurdun her bir alanına yaymış ve örgütlü muhalefeti ortadan kaldırmıştır. Cumhuriyet Türkiye'si'nde de muhalefete olumsuz bakılmıştır (Tuncel, 2005: 611-612). Cumhuriyet döneminde toplum sivil bir görünüm kazanamamıştır, sivil toplum ve burjuva sınıfı kendi eğittiği aydınlar kanalıyla oluşturulmaya çalışmıştır tepeden inme uygulamalar ve bürokratik elitlerin onları bilgilendirilmesi gereken kitle olarak görmesi toplumu edilgen bir topluluğa dönüştürmüştür (Aslan, 2014: 68; Ercins, 2012: 97). Bürokratik elitler Atatürk'ten sonra da konumlarını sağlamlaştırmaya çalışmışlar ve kemalizmi ideoloji haline dönüştürmüşlerdir (Önder ve Akıncı, 2011: 68-73). Atatürk dönemi devlet seçkinleri jakoben olarak adlandırılmışlardır (Şavklı ve Aydın, 2013: 78-84).

Partinin ülkenin tüm siyasal alanına yayılarak denetim sağlaması amacıyla 1933 yılında parti genel sekreteri İçişleri Bakanlığına ve partinin il başkanları da valilik görevlerine getirilmiştir. Bu şekilde CHP ile devlet birleştirilmiştir (Tuncel, 2005: 612; Eryılmaz, 2007: 243-244). Kişisel hak ve özgürlükleri güçlendirerek özel sektöre daha fazla önem vermek ve bürokrasiyi bir nebze de olsa zayıflatmak amacıyla Atatürk 1937'de başbakanlık görevine Celal Bayar'ı atamıştır. Fakat bu durum güçlü bürokrasi nedeniyle gerçekleşmemiştir. İnönü döneminde bürokraside iş bulmak isteyenlerde liyakat kriteri değil siyasal bağlılık kriteri daha fazla önem kazanmıştır. Dönemin bürokratik eliti ile siyasal eliti iç içe geçmiştir. Tek parti döneminde milli devlet-parti özdeşliği ön planda olmuş, ordu siyasetin dışında yer almıştır. Çok partili döneme geçildiğinde de devletin millete karşı olan üstünlüğü bu şekilde devam etmiştir (Tuncel, 2005: 612-613). 1930'lu yıllarda devlet-parti tekliğine gidilmesiyle, devletin bürokrasi sistemi tamamen partinin emrine ve denetimine verilmiştir. Tek parti döneminde bürokrasinin devlet yönetimindeki etkinliği artmış ve devlet bürokratikleştirilmiştir (Gökçe, 2006: 75; Eryılmaz, 2007: 243-244; Özbudun, 1995: 14-15).

1930-1950 yılları arasında kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri ile bürokratlar, sanayi kuruluşlarının yöneticileri konumuna gelmişler, ekonomi ve kalkınma faaliyetleri ile doğrudan ilgilenmeye başlamışlardır. Osmanlı Devleti'nde yöneticiler geleneksel

olarak kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlevlerini yürütmekteydi. Tek Parti döneminde bürokratlar klasik devlet işlerinin yanı sıra sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile beraber siyasi sürece direk katılma imkanı elde etmişlerdir (Eryılmaz, 2007: 243-244).

Atatürk, devleti yönetenin kişiliğinden ayırmak ve devletin önce TBMM’de daha sonrada Cumhurbaşkanlığı’nda yapılanarak, sivil bürokrasinin de bir yönetim aracı haline getirilmesi ile farklılaşması gerektiğini düşünüyordu. Atatürk devlete ılımlı aşkın ve aynı zamanda geçici bir rol yüklemiştir. Modernleşmeyle beraber ılımlı araçsal devlet modeline geçiş engellenmiş ve devlet aşkın özellik kazanmıştır. Atatürk’ün ölümüyle rejim bir nevi bürokratik diktatörlüğe dönüşmüştür. Sivil ve askeri bürokrasi Atatürkçü düşünce siteminin savunucusu ve koruyucusu olarak toplumu tepeden değiştirme ve modernleştirme işlevini üstlenmiş bu şekilde bürokrasi siyasi özelliği ağır basan bir rol oynamaya başlamıştır. Cumhuriyet döneminde gelenekten gelen merkez-çevre kopukluğu etkisiyle bürokrasi kendini halktan soyutlamış, siyasi iktidar tekeli elinde bulundurmuş ve devletin temsilcisi olarak kendisini görmüştür. Cumhuriyetin ilan edilmesinden 1950’ye kadar bürokratik yönetim geleneği adeta altın çağını yaşamış ve CHP ile özdeşleşmiş, siyaset yönetici-bürokrat seçkinlerin denetiminde halktan kopuk olmuştur (Gökçe, 2006: 75-76; Durgun, 2000: 109-124; Puslu, 2007: 209; Tuncel, 2005: 615-616; Çetinkaya, 2008: 92). Tek parti döneminde sivil bürokrasi bir kariyer haline getirilmiş ve siyasal iktidarın keyfî müdahalesini önlenmek amacıyla iç işleyişi düzenleyen özel kanun ve tüzükler çıkarılmıştır (Tuncel, 2005: 613-614).

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı yanlısı tutumlar siyasi değişim ihtiyacını arttırmış ve siyasette yeni tarzlar ortaya çıkmış ve liberalleşmeye yönelim olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik kaynaklar tükenme noktasına gelmiş ve iç kaynaklara dayanarak iktisadi bir atılımın imkansızlığı geliştirmekte olan iç burjuvazi ve büyük arazi sahibi kesimini asker-sivil bürokrasiyle uzun yıllar devam eden ittifakı bozmaya sürüklemiştir. Çok partili yaşama geçişte dış baskılar önemli bir etken olmuştur (Gökçe, 2006: 101-102).

3.2.3.2. Çok Partili Hayata Geçiş ve Bürokratik Yapıda Değişim: 1946-1980

Türk bürokrasisinin atanmış ve seçilmişleri 1923-1950 yılları arasında hem bir ikilem içinde olmuş hem de mücadelenin kaynağını oluşturmuştur. Bürokratik seçkinler güçlü devlet geleneğinin getirdiği anlayışla her şeye rağmen devlet çıkarını ön planda tutmaya gayret göstermişlerdir (Çevik, 2004: 6; Ercins, 2012: 96; Özbudun, 1995: 1-20).

1950’de iktidara gelen Demokrat Parti özgürlüğe yönelik Anglo-Sakson tipi uygulamaları önemseyerek halktan devlete yönelişi temsil etmektedir. DP, CHP ile bütünleşmiş olan üst düzeydeki bürokratların etkisini kırmak amacıyla emekliye sevk, hükümetin işlerine karşı yargı yolunu kapatma, kamu bürokrasisinde görevli birçok kişiyi bakanlık emine alma vb. uygulamalar getirmiştir (Tuncel, 2005: 617; Özbudun, 1995: 10-20).

Çok partili hayata geçilmesiyle siyasal elit gelişme gösterirken modernleştirici bürokratik elitin gücünde azalma olmuştur. 1950-1960 döneminde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış, bürokrasi ikinci plana itilerek sadece kamusal hizmetin aracı olarak görüldüğünden, itibar ve güç kaybı yaşamıştır. Liberal bir politika izleyerek özel sektör teşvik edilmiş bunun yanı sıra devletçilik de devam etmiştir (Eryılmaz, 2007: 244-245; Tuncel, 2005: 617; Puslu, 2007: 209). Bürokrasi ve bürokratlar, Demokrat Parti’nin piyasa ekonomisini temel alan politikalarını ve Atatürk devrimleri hususundaki esnek tutumunu tepkiyle karşılamıştır. Demokrat Parti döneminde toplum devletin karşısında özerk bir sivil alan meydana getirmeye başlamıştır (Tuncel, 2005: 617). Mahalli ayan veya eşraf ve büyük şehir ticaret erbabından meydana gelen yeni siyasal elit geleneksel siyasal-bürokrat elite karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Heper, 1974: 130; Puslu, 2007: 208; Özbudun, 1995: 14-15). Türk siyasal yapısında atanmış bürokrasi ile seçilmiş siyasal elit arasında ikilem ve çatışma 1950-1960 arasında Demokratik Parti’nin iktidarda olduğu yıllarda en fazla olmasına rağmen diğer dönemlerde de varlığını hep korumuştur. Tek parti döneminde iktidar ile uyumlu atanmış bir bürokrasi vardı ve iktidar değişikliği yaşandığında atanmış bürokrasi yeni seçilmiş siyasetçileri kabullenmekte zorluk çekmiştir (Çevik, 2004: 23). Bu dönemde bürokratik elitler daha değerli olmuşken, Demokrat Parti döneminde siyasi partiler değerli olmuş ve toplum siyasi partiler aracılığıyla değişimde etkili olmuştur (Eryılmaz,

2007: 246). Bürokratik seçkinler cumhuriyetin değerlerini ve kurup korumak için çok savaştıkları kurumların özünü siyasi seçkinleri tehdit unsuru olmalarından dolayı şiddetle eleştirmişler ve bu şekilde kendi konumlarını koruyarak kendilerine meşruiyet sağlamaya çalışmışlar aynı zamanda onların politikalarını açık veya gizli sabote etmişlerdir (Gökçe, 2006: 77).

DP merkez ve çevre arasındaki ikiliği ortadan kaldırmaktan ziyade çevreye hitap etmeye özen göstermiş ve bürokratik seçkinlerin yerini almaya çalışmış, fakat ideolojik kutuplaşmalardan ve siyasi parçalanmalardan kendilerini koruyamamışlardır. Halkın sürtüşmesini kendisini desteklemesi amacıyla kullanmıştır (Gökçe, 2006: 77-78; Heper, 2006: 180-182). DP, CHP'yi devlet partisi olarak nitelendirmesine rağmen 1950-1960 döneminde bir parti devleti kurmaya çalışmıştır. 1960 darbesi asker-sivil elitin toplumdaki iktidar, statü ve itibarının gerileyişine tepki niteliğinde değerlendirilerek, iktidar halktan devletçi seçkinlere geçmiştir (Tuncel, 2005: 617-618; Özbudun, 1995: 18-19). 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrasında yapılan 1961 Anayasası ile sivil bürokrasi sivil iktidara karşı kuvvetlendirilmiştir (Gökçe, 2006: 79). 1961 Anayasası ile devlet olağanüstü bir varlık görünümünden çıkarılmaya çalışılmıştır. Otorite kullanımı tepeden inmece tavrı ile emir verme yetkisi olmaktan çıkartılarak belirli amaçlar için kullanılacak bir araç olarak görülmüştür. 1961 Anayasasıyla halkın siyasete etkin katılımına izin verilmesine rağmen, katılım, ulusal güvenlik ve kamu düzeni sağlanması bahanesiyle askıya alınmıştır (Tuncel, 2005: 618-621). 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmeye çalışılan sivil bürokrasinin siyasetçilerin karşısında bir fren işlevi görmesi düşüncesi kısa bir süre etkisini göstermiş fakat genel olarak başarılı olamayıp bürokrasi hızlı bir çöküş eğilimine girmiş, hem tarafsızlığın hem de etkinliğini kaybetmeye başlamıştır (Gökçe, 2006: 79-80). 1965 yılında iktidara gelen AP, seçkin bürokratik kadroyu (daha doğrusu CHP taraftarı bürokratları) miras olarak devralmış ve öncelikli olarak bu bürokratik kadroyu tasfiye edip yerlerine kendilerine yakın ve bağlı olan bürokratları getirme çabası içinde olmuşlardır (Gökçe, 2006: 80-81). 1960 yılında yapılan ihtilal ile Osmanlı-Türk devletinde bir gelenek halini alan bürokratik elitlerin devleti koruma görevi yine kendilerine geçmiştir (Puslu, 2007: 209). 1961 Anayasasıyla bürokrasiye “anayasal yasallık” kavramının girmesiyle atanmışlar seçilmişlere karşısında güçlendirilmiştir (Durgun, 2000: 213; Puslu, 2007: 209-210). 1970’li yıllarda

gerçekleşen koalisyon hükümetleri ve siyasal istikrarsızlık dönemlerinde bürokratik elitler siyasallaşmıştır (Puslu, 2007: 210).

Devletin sahipliği bürokratik seçkinlerden 1970’li yıllardan itibaren ordunun eline geçmeye başlamıştır. 1971 muhtırasıyla birlikte ordunun üst düzey politika yapımına katılımı bir nevi kurumsallaşmıştır (Gökçe, 2006: 79).

Dönem farkı olmaksızın her gelen hükümet himayecilik ve kayırma politikalarını benimsemiş ve üst kademelerin yanı sıra alt kademelerde de kadrolaşmaya gitmiş ve birçok sivil bürokrasi kadrosu meydana getirilmiştir. Devletin sahipliği rolünden uzaklaşan bürokrasi ve bürokratlar siyasi parti bürokratlarına dönüşmüşlerdir (Gökçe, 2006: 81-82; Güneş, 2017:10-12). Yine bu dönemde partizanlık artmış, üst düzey görevlere atamalar liyakata göre değil siyasi görüşlere göre gerçekleştirilmiştir. 1960’larda ekonomik gelişme hızlanmış ve orta sınıf yükselişe geçmiştir. Merkez ve çevre arasındaki ikilik bu dönemde de devam etmiştir (Gökçe, 2006: 81-82).

Asker-sivil bürokratlar ve aydınlar Demokrat Parti iktidarına birlikte muhalefet etmişlerdir. Bu dönemde bürokrasi siyasi iktidar mücadelesinde başarısız olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının ortaya çıkmasıyla kurumda yetişen teknokratlar grubunun bürokrasi ve siyasi iktidar üzerinde bilgi ve uzmanlık liyakatlarını kullanarak güçlerini arttırmalarıyla 1961’den sonra bürokrasinin gücü görece olarak artmıştır. Bürokrasinin teknik nitelik kazanmasıyla kamu politikalarının belirlenmesindeki rolleri güçlendirilmiştir. 1961 Anayasasıyla oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu devlet yönetiminde askeri bürokrasinin etkili ve özerk bir konuma yükseltmesine neden olmuş ve askeri bürokrasi güçlenmiştir. 27 Mayıs 1960 askeri müdahale sonucu yapılan yasal düzenlemelerle askeri ve sivil yönetim alanları birbirinden ayrılmış ve idarenin bütünlüğünü bozmuştur. Bir tarafta sivil idare düzeni, diğer tarafta askeri idare rejimi olarak birbirinden bağımsız iki farklı bürokrasi düzeni meydana gelmiştir. Bu dönemde kamu hizmetleri genişleyerek yaygınlık kazanmıştır (Eryılmaz, 2007: 246). 12 Mart 1970 askeri muhtırası ve sonrasında anayasa ile gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisinde yeni bir dönem başlamıştır. 1973 yılında başlayan koalisyonlar dönemi ile siyasi iktidarlar, kendi taraftarlarını bürokrasiye yerleştirmeye ve bürokrasiyi denetimleri altına almaya çalışmışlardır. Demokrat Partinin iktidarı ve 1980’e kadar olan dönemde merkezi bürokrasinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi

yönünde bir politika izlenmiştir (Eryılmaz, 2007: 246; Özbudun, 1995: 28-29). Türkiye'nin siyasal hayatındaki bölünme işlevsel (ekonomik) değil kültürel bölünme şeklinde gerçekleştiği için meşruiyet tartışmaları güncelliğini kaybetmemiştir. DP iktidarını (ne bürokrasiyle, ne üniversiteyle ne de diğer seçkinlerle) paylaşma eğilimi içinde olmamıştır ve patrimonyalist bir geleneği sürdürerek çevreyi kendi etki alanı içinde tutmaya çalışmıştır (Gökçe, 2006: 78-79).

1960-1980 dönemi neo-patrimonyal dönem olarak nitelendirilmektedir. Bürokraside liyakat yerine yandaşlık ve partizanlık ön planda olmuştur. Zaten zayıf olan yasal-ussal bürokrasi iyice zayıflamıştır. 1973 sonrası parti merkezli yönetim biçimi giderek aşırı araçsallığa dönüşmüş ve işlevini yerine getiremez hale gelmiş, siyasal şiddet gündelik yaşamın içinde iyice yer etmiş ve tehlikeli bir biçimde genişlemiş sonuçta 12 Eylül 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri siyasi hayata müdahale etmiştir. Bu dönem (askeri rejim) sultani tip özellikleri ağırlıklı olan patrimonyal yönetim biçimi sergilemektedir. Kamu bürokrasisi yasal-ussal bir görüntü sergilemiştir. 1960-1980 döneminde üstün bir lider ve etrafındaki seçkinlere kişisel bağlılık, sadakat, itaat gibi geleneksel ölçütlere göre uygulama göstermiştir (Gökçe, 2006:83; Güneş, 2017:8-12). Bürokratik seçkin sınıfın devleti koruma kaygısı 1960-1980 askeri müdahalelerine neden olmuştur (Tuncel, 2005: 621; Özbudun, 1995: 18-29). Kamu bürokrasisinin merkeze bağlılığı ve sivil toplum üzerindeki etkisi 1982 Anayasası ile arttırılmıştır (Tuncel, 2005: 621; Heper, 2006: 35; Özbudun, 1995: 29).

1982 Anayasasıyla yasamanın yetki alanı azalmış ve hareket alanı daralmıştır bunun yanı sıra yürütmenin yetki alanında artış meydana gelmiştir. 82 Anayasasıyla devlet aşırı merkezileşmiştir. Bu durum neo-patrimonyalizmin temel bir unsuru olmuştur (Gökçe, 2006: 83-84). Bu dönemde İslamcı kesim bürokrasi ve toplum üzerinde yaygınlık kazanmıştır. 1983 yılında yapılan seçimle Özal iktidara gelmiş (ANAP), çok partili hayata yeniden geçilmiştir. ANAP'ın hedefi liberalleşme ve demokratikleşme olmuştur. ANAP merkez ve çevrenin bütünleşmesi amacıyla politika ve stratejilerini devletçiliğin terk edilerek serbest piyasa ekonomisine yöneltilmesi, teşebbüs özgürlüğü, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bürokrasinin azaltılması, Avrupa ve Batı ile bütünleşme ve özgürlükçü bir ortam üzerinde durmuştur. Özal iktidara geldiği dönemde bürokrasiyi hantal, yavaş ve toplumun beklentisinden uzak

bulmuş ve bürokrasiye güvenmemiştir. Bu yüzden özellikle üst düzey bürokratları yurtdışından ve ABD'den transfer etme yolunu tercih etmiştir. Özal aileye yakınlık, kişisel ilişkiler veya iş bitiricilik esasına göre işlemiş, bürokrasinin değişim stratejisi patrimonyalizmi güçlendirmiştir (Gökçe, 2006: 85; Özbudun, 1995: 30-32). Sonuçta bürokrasi özerk olma özelliğini büyük oranda kaybetmiş zaten zayıf olan yasal-ussal bürokrasi iyice zayıflamış ve bürokrasi çökme noktasına gelmiştir. Siyasallaştırılan ve istikrarsız hale getirilen bürokrasi sorumsuz bir hale dönüşmüştür. 1983-1993 yılları arasında gerçekleştirilen uygulamalarla Türk siyasal kültüründeki geleneksel devlet kavramsallaştırması değer kaybına uğramıştır. İktidara her gelen bürokrasiyi kendi bakış açısına göre şekillendirmeye çalışmıştır (Gökçe, 2006: 85-86).

1980'li ve 1990'lı yıllar YKY (Yeni Kamu Yönetimi) olarak adlandırılan yönetim anlayışından kamunun etkilendiği yıllar olmuştur. YKY klasik kamu yönetiminde anlayış değişikliğine neden olmuştur. Kamu yönetimi üzerinde daha çok işletme yönetimini uygulayarak, etkinlik, verimlilik ve ekonomik olma, sorumluluk alma gibi kamu kesimi açısından yeni olan birçok kavramı getirmiştir. YKY'nın en önemli amacı hizmet sunumunda sosyal eşitliği sağlayabilmektir. Bu ve bunun gibi amaçları gerçekleştirebilmek için, küçülmek (Özer, 2005: 7-9) yönetim anlayışını kamu yönetimine uygun hale getirmek, girişimciliği kamu yönetiminde geliştirmek, bürokrasiyi en aza indirmek, yerelleşmeyi gerçekleştirmek, özelleştirmeyi hayata geçirmek gerekmektedir (Özer, 2005: 7-21; Eryılmaz, 1999: 86).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı merkeziyetçiliği temel alan ve katı hiyerarşi, gayrişahsilik, ayrıntılı kurallar ve biçimselliğe dayanmaktadır. Refah devletinden hareketle devlet büyümüş ve ekonomik alanda önemli bir yer edinmiştir. Temelde yönetim ve işletme kavramlarının anlamlarının ayrımlarına dayanan ve 1980'li yıllardan sonra gelişme gösteren YKY anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır. Yönetim *süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektedir, işletme ise, sadece talimatlara ve yönergelere göre değil hedef ve öncelikleri belirleyerek bunların başarılmasına dönük planlama, inan kaynakları, performans değerlendirme ve sorumluluk alma gibi faktörleri devreye sokmaktır* (Eryılmaz, 1999: 85-86). YKY ortaya çıkmasında ekonomik teoride meydana gelen değişimler, kamu yönetimi üzerindeki fazlalaşan eleştiriler ve özel sektördeki değişiklikler etkili olmuştur. 1980'li

yılların sonlarına doğru kamu sektörü büyüklük, işleyiş ve performans bakımından eleştirilmiş ve dünyada İngiltere, ABD gibi devletlerde yeniden yapılandırma ve küçülmeyi isteyen iktidarlar görülmüştür (Eryılmaz, 1999: 86).

Yönetişim kavramını ilk kullanan Dünya Bankası olmuştur. Yönetişim kavramı birlikte yönetim, birlikte düzenleme anlamların gelmekte olup, kamu yönetiminde devlet, sivil toplum ve özel sektör arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir (Kalfa & Ataay, 2008: 233).

1990'lı yıllarda kamu işletmeciliği yaklaşımı ve neoliberal politikaların beklenen sonuçları vermemesi üzerine birtakım önemli kuruluşlar (OECD, Dünya Bankası, IMF gibi) hem sivil toplum hem devlet hem de piyasanın birlikte yönetimi gerçekleştirme önerisi getirilmiştir. İşte devlet ile birlikte piyasa ve sivil toplum formülasyonu yönetişimi tanımlamaktadır. Yönetişimin YKY modeline en önemli iki katkısı bulunmaktadır. Bunlardan ilki piyasada tekelleşmenin önüne geçilerek rekabetçi bir piyasanın meydana gelmesi ve tüketicinin devletin etkili önlemleriyle (düzenleme ve denetim) korunması, ikincisi ise merkezi yönetimin tek yönlü karar alma gücünü törpüleyerek bu süreçlere sivil toplum ve özel sektörün de dahil edilerek kararlarda katılımcı ve çoğulcu bir payda oluşturmaktır (Kalfa & Ataay, 2008: 230-232).

3.2.3.3. 1980 Sonrası Dönem ve Bürokratik Yapıda Değişim

Ulus devleti kuran kadrolar güçlerini bürokratik devlet geleneğinden almışlardır. Demokrat Parti (DP) devletçi uygulamaları eleştirip, serbest girişim ve piyasayı savunmuş olmasına rağmen devlet eliyle yatırımı devam ettirmiştir. Bir nevi vasıta devlet anlayışıyla hareket etmiş, *patronaj sistemini pekiştirmiştir*. 1960 askeri darbesi ile devlet alt yapı hizmetleri, sanayiye ucuz kredi sağlamak amacıyla “ithal ikameci” sanayileşme modeli tercih edilmiştir. Bu dönemde bürokratik karar süreci, keyfi uygulamalara meyilli olmuştur. Sanayileşmenin ithal-ikâmecî anlayışa dayanması nedeniyle iş insanları bürokrasi karşısında rica eden pozisyonunda kalmıştır. Siyasetin asıl belirleyicisi toplumsal sınıflar değil cumhuriyetin kurucu elitleri olmuştur. Tabir edilişi ister devletçi ister ithal-ikameci olsun bu modelde girişimciler piyasaya yerine siyaset veya bürokrasiye odaklanıp onlarla daha yakın bir ilişki yürütmeyi tercih

etmişlerdir. Ekonomik kalkınmışlık düzeyi yüksek olan ülkelerde genellikle demokrasi hakimdir ve sorunlar ortak çözüm noktaları ile giderilmektedir. Küreselleşmenin etkisi ve 1980 yılında meydana gelen ekonomik sıkıntılar ve siyasal krizler sonucunda 24 Ocak kararları alınmıştır. 24 Ocak kararlarıyla neoliberal politikalar uygulamaya konulmuştur. Ekonomide devletin müdahalesini en düşük seviyeye indirerek, piyasa ekonomisinin faaliyet alanını genişletmek ve ithal ikameci politikadan ihracata yönelik sanayileşme politikasına geçiş amaçlanmıştır. 24 Ocak kararlarıyla ülke küresel ekonomik sisteme uyum sağlamaya çalışmıştır. 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalizasyon süreci, Özal'ın siyasi, iktisadi ve sosyal düzene ilişkin kararlarında etkili olmuştur. 1970 ve 1980'li yıllarda ekonomik hayatta ve siyasi yaşama hakim olmaya başlayan neo-liberal etki (yeni sağ akım) ile Anadolu burjuvası güçlenerek siyasette yeni aktör olma yolunda ilerlemiştir. 24 Ocak kararları ile Anadolu'da yer alan iş insanları için geniş imkanlar sağlanmış, bunların bir kısmı Anadolu'da bir kısmı da İstanbul'da büyüme imkanı elde etmiştir (Bakan & Çimen, 2018, s. 34-41).

1980'li yıllardan itibaren dünya bir değişim içine girmiş, milli devletlerin kamusal alanı milliyetçilik ve laiklik düşüncesi üzerinden tek tipleştirme adımları, demokratikleşmenin, hak ve özgürlüklerin yurttaşlık bilincinin yaygınlaşmasından dolayı sorunla karşılaşmıştır (Tuncel, 2005: 622-623). 1980 sonrası siyasi partiler toplumdaki çok devlete yakın olmuş, 1983'ten sonra siyasal iktidarın bürokrasi üzerindeki etkinliği artmıştır (Tuncel, 2005: 622-623; Özbudun, 1995: 30-34).

1990'lı yıllardan itibaren Türk siyasi yaşamında asker ve yargı bürokrasisi daha etkili olmaya başlamıştır. 1996'da MÜSİAD gibi büyük sermaye birikimlerinin ortaya çıkmasıyla sivil ve muhafazakar örgütlerin etkinliği artmıştır. Toplum sosyo-ekonomik değişimler sonucunda farklılaşmıştır. Askerin din olgusunu devlete yönelik bir tehdit olarak algılamasından dolayı 28 Şubat 1997'de postmodern darbe gerçekleştirilmiştir. Demokratik kesimin daha fazla muhafazakarlaşması sivil-asker bürokrat ve aydın ittifakını yeniden oluşturmuş ve siyasi iktidar postmodern darbeye direnmiştir (Tuncel, 2005: 623). Ecevit'in başkanlığında oluşturulan koalisyon hükümeti (DSP-MHP-ANAP) yasal-ussal bürokrasiyi yeniden oluşturmak amacıyla liyakat prensibine işlerlik kazandırmayı amaçlamış ve o yönde gayret sergilemiştir. Eğitim alanında üst düzey atamaların merkezi sınavla yapılması bu dönemde başlatılmış olup, memurlar bu sınav

ile (DMS) alınmaya başlamıştır. Bu dönemde ülkenin yaşadığı kriz ve bu kriz sonrasında IMF ve Dünya Bankası ile gerçekleştirilen stand-by antlaşmaları çerçevesinde devletin ekonomiye ilişkin rolü ve işlevi yeniden belirlenerek, devletin birtakım işlevleri özerk kurumlara devredilmiştir. Tüm bu yapılanlara karşın patrimonyalizm zayıflamamıştır (Gökçe, 2006: 87). Bu dönemde tüm dünyada devletin küçültülmesi ve özelleştirme ön plana çıkmıştır. Ülkemizde ilk kez özelleştirme politikasıyla birlikte bürokrasi ile mücadele konusunu programına ANAP almıştır. Bürokrasi kurumlarda daha çok fiziki eksiklik olarak algılanmış ve bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmeye çalışılmıştır. Devletin özelleştirme politikaları ve küçültülmesine ilişkin memur sayısında azalma tahmin edilirken artış meydana gelmiştir (Mardin, 1995). Kamu bürokrasisinin 2000 yılından itibaren yeniden yapılanma sürecine girmesinde AB uyum süreci etkili olmuştur (Eryılmaz, 2007: 247).

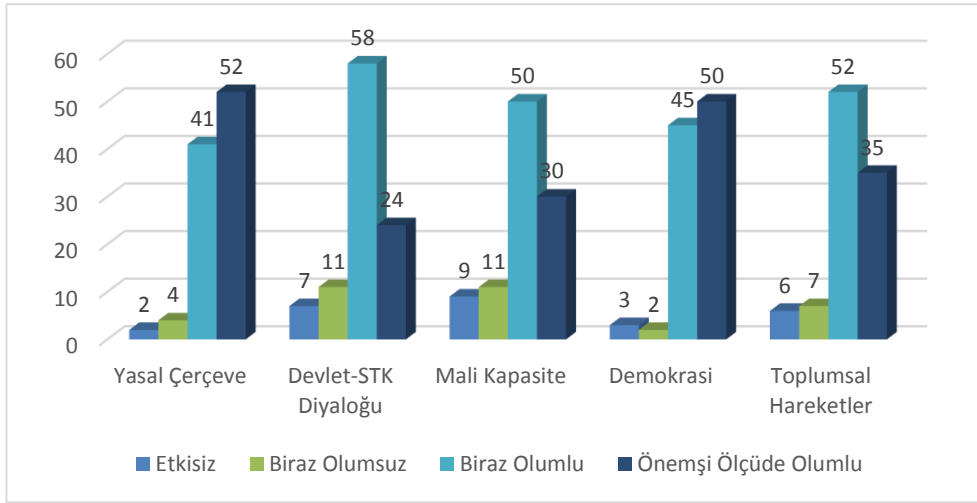
Liberal demokrasi kavramları Türkiye’de geçerlilik kazanmaya başlamış ve “vatandaş için devlet” anlayışı etkin hale gelmeye başlamıştır. Yeni oluşumlar olarak ifade edilen; insan hakları, çevreci gruplar, kadın grupları, Alevi hareketi, Kürt hareketi, İslami hareket gibi, vatandaşlık ve kimlik politikalarının tartışılmasına neden olmuştur. 1980’li yıllardan itibaren farklılık ve kimlik talepleri kamusal alanda kendini gösteren bir sivil toplumun yükselişiyle yüz yüze gelmiştir. Sivil-askeri bürokrasi bu durum karşısında daha savunmacı bir politika izlemiş olmakla birlikte karşılıklı talepler Türk siyasal hayatını biçimlendirmiştir (Çaha, 2000: 237; Göle, 1994: 213-222). Sivil toplum kuruluşları liberal politikaların gerçekleştirilmesiyle kendini göstermeye başlamıştır (Çepel, 2006: 25). Sosyal hareketler Türkiye’de 1980’li yıllar ve devamında “sivil” ve “çoğulcu” bir kamusal alanın oluşmasında ve gelişmesinde etkili olmuştur (Çaha, Çaylak ve Tutar, 2013: 20). Türkiye’de 1980’li yıllar ile başlayıp 1990’da devam eden politik ve sosyal değişim ile devletin, etkisi sınırlı düzeye gerileyerek güçlü devlet geleneğinden uzaklaşma çabaları hız kazanmış, ekonomi ve kültürel hayat üzerinde azalmasıyla sivil toplumun alanı genişlemeye başlamıştır (Keyman ve İçduygu, 2003: 226).

3.3. Avrupa Birliği İlerleme Raporları Perspektifinden Türkiye'de Sivil Toplum ve Bürokratik Değişim

Türkiye’de sivil toplum alanının gelişmesi ve genişlemesi üzerinde Batı dünyası ile ilişkilerinin artmasının yanı sıra bilhassa Avrupa Birliği ile olan ilişkileri ve birliğe üye olma amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler etkili olmuştur. Avrupa Birliği aday ve üye ülkelerde yer alan sivil toplum kuruluşlarıyla irtibat halinde olmayı amaçlamış ve Türkiye’de özellikle 1980’li yılların sonundan itibaren faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarına mali yardımlar sağlayarak sivil toplum kuruluşlarının örgütsel kapasitelerinin geliştirilmesine yardımcı olmuştur. Türkiye’den demokrasi ve insan hakları aracı ile demokratikleşme, sivil toplumu destekleme alanlarında projeler yapmasını isteyen Avrupa Birliği, yerel ve ulusal bazdaki STK’ların kapasitelerinin etki ve savunuculuk bakımından arttırılmasını amaçlamış ve sivil toplum alanının gelişim sürecine katkıda bulunmayı hedeflemiştir (Çepel, 2006: 27-28).

Avrupa Birliğine katılabilmek için Türkiye’nin aday ülke statüsü elde etmesi sivil toplum alanında önemli ilerlemeler elde etmesine vesile olmuştur. AB’ye katılım sürecinde yasal, finansal ve teknik anlamda Türkiye sivil toplum kuruluşlarına destek vermiştir. Sivil toplum kuruluşları politika yapım sürecine sınırlı da olsa etki edebilecek pozisyona gelmiştir (Yılmaz G. 2014: 75-76). AB üyelik süreci çerçevesinde Türkiye’de 2001 yılı itibariyle Kopenhag Kriterleri doğrultusunda önemli demokratik reformlar yapılmış, yapılan reformlar hem politika alanını hem de sivil toplum alanını geliştirmiştir. Birtakım kısıtlamalar (örgütlenme özgürlükleri ve medeni haklar) üstündeki engellemeler büyük oranda kaldırılarak sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarını gerçekleştirecek uygun ortamın oluşturulması amaçlanmıştır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 14; Çaha, 2017: 85-98). Türkiye’de Avrupa Birliği üyelik sürecinde 1999 senesinden başlayarak devam eden AB mali destekleriyle sivil toplum kuruluşları hem kapasitelerini hem de etkilerini arttırmışlardır.

Tablo 3. AB üyelik sürecinin sivil toplumun gelişimine katkı algısı



Kaynak: (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 14).

STEP'in STK ve dış paydaş anketleriyle AB sürecinin *sivil toplumun gelişimine katkısının oldukça olumlu algılandığı* sonucuna ulaşılmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 140).

3 Kasım 2002 seçimleriyle Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldiği dönemde AB'ye üyelik sürecine yönelik yasal düzenlemelere hız kazandırmış ve öncelik vermiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin AB yönündeki gayreti basınla birlikte sermaye, işçi örgütlerinin yanı sıra sivil toplum örgütlerinin destek vermesine zemin hazırlamıştır. Özelleştirmeye ağırlık verilerek, bürokrasiyi devletçi-seçkinci yapısı nedeniyle DP ve ANAP'ta olduğu gibi gelişmenin önünde bir engel olarak görmüştür. Adalet ve Kalkınma Partisi bürokrasiyi kendisine bağlı olan ve özellikle geçmiş dönemlerde devlet karşıtı davranışları sebebiyle baskı gördüğünü düşündükleri bürokratlarla yeniden biçimlendirmeye çalışmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi vekalet müessesesini işleterek devletçi-seçkinci bürokrasinin yerine gelenekçi-islamcı bürokratları ikame etmeye çalışmıştır. Bu dönemde liyakat ilkesinden ziyade sadakat ilkesi temel alındığı için patrimonyalizmi tekrardan canlandırmıştır (Gökçe, 2006: 87-89).

Avrupa Birliği komisyonu tarafından 1998 yılından bu yana düzenli bir şekilde hazırlanan raporlar Türkiye’yi birçok açıdan değerlendirmektedir. Çalışma gereği raporların sivil toplum ve kamu yönetimi üzerine olan tespit ve önerileri ele alınmıştır. Avrupa Birliğine üyelik sürecinde 2009 yılında bir devlet bakanı statüsünde Başmüzakereci atanmıştır. Başmüzakerecinin atanması olumlu karşılanarak katılım sürecini olumlu etkilediği dile getirilmiştir AB katılım ortaklığı belgelerinde kamu yönetimi, yargı sistemi, güvenlik güçlerinin sivil denetimi ve yolsuzlukla mücadele alanlarında Türkiye’den hem yasal hem de kurumsal anlamda adımlar atılması beklenmektedir. Türkiye 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde resmi adaylık statüsü elde etmiş ve reform süreci başlamıştır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların amacı hantal ve bürokratik merkezi yönetim yapısının terk edilerek, yerinden yönetimi uygulamaktır. Genel olarak yerelleşme, katılımcı yönetim anlayışı ve demokratik yönetim anlayışı adına atılan adımlar olumlu ancak yetersiz görölmektedir. Raporlarda sivil toplum konusu ilk kez bir başlık altında 2012 yılında ele alınmıştır. Raporlar incelendiğinde özellikle 2002 ve sonrasında reformlar hızlandığı gözlemlenmektedir. Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının sayısı ve faaliyetleri son dönemde önemli ölçüde artmıştır.

1998 yılında yayımlanmış olan raporda Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kurulmasının kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyona katkı sağlayacağı dile getirilmiş ve olumlu karşılanmıştır. Raporda *“kamu otoritelerinin işleyişı sırasında birtakım aksaklıklar olduğu ileri sürölerek, ordu üzerinde sivil denetimin olmaması ve Millî Güvenlik Kurulu ile ordunun politik yaşamda rol oynadığı”* ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 1998). 1999 yılında yayımlanan raporda ordu ile ilgili düşünceler bir önceki rapor ile aynı doğrultuda olmuştur. Kamu otoritelerinin işleyişinde bazı düzensizlikler olduğu ifade edilmektedir. Memur alımlarında usulsüzlüklerin önüne geçmek amacıyla Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)’nin gözetimiyle merkezî bir sınav ile memur alınması amacıyla bir sistem kurulması olumlu karşılanmıştır. İfade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve toplanma özgürlüğünün kısıtlı olduğu ifade edilmiştir. *“... özellikle kamu sektörü sendikaları ve serbest ticaret bölgeleri açısından Türk mevzuatında sendikal faaliyeti*

kısıtlayıcı hükümler var olmaya devam etmektedir". Devlet işletmelerinin yeniden yapılandırılması gerektiği dile getirilerek idarî yapıların modernleşirmesi ve personel eğitimlerinin arttırılması gerektiği belirtilmiştir. Rapora göre Türkiye’de demokratik sistemin temel özellikleri mevcuttur fakat Kopenhag siyasi kriterleri karşılayamamaktadır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 1999). Milli Güvenlik Kurulunun demokratik sisteme ve siyasal yaşama etki ettiğine ilişkin görüşleri 1999 yılında yayımlanan raporla aynıdır. Örgütlenme ve toplanma (miting ve gösteri) özgürlüğüne ilişkin kısıtın sürdüğü ifade edilmektedir. Örneğin; *“konferans düzenleme veya bildiri dağıtma gibi STK faaliyetleri için resmi izin gereklidir. STK’lerin, Bakanlar Kurulu kararıyla izin verilmedikçe, uluslararası ölçekte diğer STK’ler ile ortak kurumlar oluşturması ve kurumsal işbirliği yapması yasaktır*". İdarenin hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için kamu alımlarında saydamlığın arttırılması gerektiği ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2000). 2001 yılında yayımlanan raporda ordu üzerinde sivil kontrolün gerçekleştirilmediği, hükümetin, MGK kararlarını öncelikle dikkate almak yerine, değerlendireceği olumlu bir gelişme olarak ifade edilmektedir. Siyasal iktidarın, *“kamu kesimi kaynak tahsisinde şeffaflık ve güvenilirliği sağlamak, ekonominin idaresinde siyasi müdahaleleri önlemek, ekonomi programında yolsuzlukla mücadeleyi önlemek ve iyi yönetişimi güçlendirmek*” amacına yönelik birtakım adımlar atıldığı ifade edilmektedir. 2001 ve 2002 yılında yayımlanan AB ilerleme raporlarında yolsuzluğun ciddi bir problem olmaya devam ettiği ifade edilmiş olmasına rağmen kamuda şeffaflığın arttırılması amacına yönelik önemli ilerlemeler kaydedildiği ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2001-2002). Türkiye’de sivil toplum örgütü kurma sürecinin halen külfetli olduğu ve STÖ’lerin işleyişinin büyük ölçüde devlet denetimi altında olduğu ifade edilmektedir. *“STÖ’ler Türkiye dışından mali kaynak sağlayabilmek için hükümetin onayına ihtiyaç duymaktadırlar. Sendikal haklar konusunda, Kamu Çalışanlarına Sendika Yasası ile örgütlenme hakkı gibi temel bazı sendikal haklar sağlamaktadır*". Yolsuzluğun hâlâ ciddi bir sorun olmaya devam ettiği dile getirilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2001).

Rapora göre sivil toplum örgütleri, yetkililerle diyalog kurma konusunda zorluklar yaşamaktadır. *“Kamu İhale Kanunu ile daha fazla*

şeffaflık, hesap verebilirlik ve rekabetin sağlanmasının yanı sıra kamu kaynaklarının daha verimli ve etkili bir şekilde kullanılacağına öngörüldüğü” dile getirilmiştir. “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kamu sektöründe örgütlenme hakkına önemli sınırlamalar getiren bir dizi hüküm içermektedir; özellikle, grev ve toplu pazarlık hakkına ilişkin sınırlayıcı hükümler bulunmaktadır. Türkiye, Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısını yasalaştırmalıdır” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2002).

İdari anlamda mali yönetim ve kontrol işlevleri, iç denetim faaliyetleri ve dış denetim işlevleri bakımından netlik olmadığı ileri sürülmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2002).

2003 yılında yayımlanmış olan AB İlerleme raporunda reformları gerçekleştirme amacına yönelik çaba gösterildiği dile getirilmiştir. Kamu yönetimi alanında insan kaynaklarının yönetimini daha şeffaf hale getirmek amacıyla gerçekleştirilen uygulamalar yer almaktadır. Bu uygulamalar aynı zamanda yolsuzlukla mücadelede katkı sağlamaktadır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2003).

Hükümet, kamu hizmetlerinde insan kaynağı yönetiminin daha şeffaf gerçekleştirilmesi maksadıyla birtakım reformlar başlatmıştır. Hükümet, hazırlamış olduğu eylem planında yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Ahlak Kanunu ve kamuda şeffaflığın artırılmasına yönelik Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi birtakım tedbirler almıştır. “...siyasi partilerin finansmanında şeffaflığın artırılması, güvenliğe ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi suretiyle bilgiye ulaşımın kolaylaştırılması ve hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesini kapsayacak şekilde...” “Acil Eylem Planı” hazırlamıştır. Kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliğin artırılması konusunda ilerleme sağlandığı gözlemlenmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2003).

Kamu yönetimi reformuna yönelik çalışmalar 2002 yılından itibaren hız kazanmıştır. Reformlar ile kamu yönetimi modern bir hale dönüşeceği ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu , 2004).

“Hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesi gerekmekte ve kamu çalışanları ve seçilmiş görevliler için bir Etik Davranış İlkeleri geliştirilmelidir. Dernekler Yasası, devletin derneklerin faaliyetlerine müdahalede bulunma olasılığını azaltmakta önemli rol oynayacaktır. Daha önceden Emniyet Genel Müdürlüğü’ne verilen bazı görevlerin ifası için İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir

Dernekler Dairesi kurulmuştur. Bu önemli gelişmelere karşın sivil toplum, özellikle insan hakları savunucuları, uygulamada önemli kısıtlamalarla karşılaşmaya devam etmektedir. Sivil toplum kuruluşları, devlet makamları ile olan diyaloglarının geçmişe oranla daha açık olduğunu belirtmelerine karşın bu değişiklikler, uygulamaya henüz tam olarak yansıtılmamıştır.” Kamuda, şeffaflığın artırılmasına yönelik reformlar gerçekleştirilmeye devam etmektedir(AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2004).

Kamu Yönetimi alanında birtakım ilerlemeler kaydedilmiş olmasına rağmen reformların uygulanması sırasında güçlüklerle karşılandığı ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2005).

“Katılım ve danışma sürecini güçlendirmek amacıyla, sivil toplum temsilcilerinden oluşan İl konseyleri kurulmuştur. Yeni Dernekler Kanunun Kasım 2004’te yürürlüğe girmesiyle devletin derneklerin faaliyetlerine müdahale ihtimalini azaltması açısından önem taşıdığı gibi, derneklere birçok fiili yarar sağlamaya başlamış, böylece Türkiye’de sivil toplumun daha da gelişmesine yardımcı olmuştur. Hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun da güçlendirilmesi gerekmektedir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2005).

2006 yılından yayımlanan raporda reform uygulamalarının sürdüğü dile getirilerek yerinden yönetime daha fazla önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Türkiye’de dernek ve sendikalar son dönemde hem sayı hem de çeşitlilik bağlamında artmıştır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2006).

“Yolsuzluk Türkiye’de yaygın bir sorun olmaya devam etmektedir. Toplanma ve dernek kurma özgürlüğü hususunda sivil toplum üzerindeki kısıtlamaların azalması yönündeki eğilim devam etmektedir. Ancak, güvenlik güçlerinin gösteriler sırasında aşırı güç kullandığı yönünde şikayetler bulunmaktadır. TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiştir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2006).

2007 yılında yayımlanan raporda e-devlet uygulamasının ileri düzeyde yol katettiği, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ilişkin önemli adımların atıldığı ifade edilmektedir. Politikaların belirlenmesi, sosyal, ekonomik ve siyasi konuların ele alınması konularında sivil toplum örgütlerinin daha aktif rol üstlenmelerine rağmen mali kaynak bakımından zorluklar yaşadığı ve devlet kurumlarıyla ilişkilerinin istenilen seviyeye ulaşmadığı ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2007).

“Bürokrasi ve idari yükün azaltılması alanında, vatandaşların çeşitli kamu hizmetlerinden yararlanmalarını kolaylaştırmak için, valilik ve kaymakamlıklarda, Kasım 2006’da “tek adımda hizmet” uygulaması başlatılmıştır. E-devlet uygulamasındaki kullanım kolaylığı önemli ölçüde iyileştirilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK) yasasının tam uygulanması ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik kapsamlı bir strateji geliştirilmesine ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminde şeffaflık alanında, Bilgi Edinme Kanununda yapılan değişikliklerin sonucu olarak bilgi edinme hakkının kullanımı artmıştır” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2007).

2008 yılında yayımlanan raporda kamu yönetimi reformuna ilişkin az bir ilerleme olduğu dile getirilmiştir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2008).

“Mevcut sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve ortaklık sınırlıdır ayrıca sivil toplum kuruluşlarının genişliği ve kapsamı güçlendirilmelidir. Hükümet, bürokrasiyi azaltmaya yönelik çalışmalar çerçevesinde veritabanı kullanılması talimatını vermiştir. Kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerekmektedir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2008).

2009 yılında yayımlanmış olan ilerleme raporunda bürokratik iş ve işlemlerin azaltılarak, kamu hizmetinin hesap verebilir, şeffaf, bağımsız ve liyakate dayalı kamu hizmetinin daha çok geliştirilmesi gerektiği üzerine vurgu yapılmıştır. Yerel yönetimlere yetki devri ve yönetim anlamında bir gelişme kaydedilmediği dile getirilmiştir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2009).

“Sendikalar, toplu gösteri düzenleme haklarını kullanma konusunda engellerle karşılaşmaya devam etmektedir. İdarenin başı Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinin önemini tekrar tekrar hatırlatmış ve AB ile bağlantılı reformların hızlandırılması için çağrıda bulunmuştur. Kamu yönetimi reformu konusunda, idarenin vatandaşlara daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik esas ve usulleri belirleyen bir Yönetmelik yayımlanmıştır. Bu yönetmelik ile e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması konularına odaklanmaktadır. Kamu yönetimi reformu konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle, kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmalar yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Öncelikler arasında, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap

verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesi bulunmaktadır. Kamu yönetimi reformu, gerektiğinde, atama ve terfi sisteminin siyasilşmesini engelleyecek yasal güvenceleri de içermelidir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2009).

2009 yılında ifade edildiği gibi 2010 yılı ilerleme raporunda da kamu yönetimine ilişkin ilerlemenin daha fazla yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmasına ilişkin daha fazla gayret gösterilmesi gerektiği ifade edilmiş olup Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması olumlu karşılanmıştır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2010).

“...sivil toplum kuruluşlarının orantısız idari denetim ve para cezalarıyla karşılaşmaya devam ettiği ifade edilmekle birlikte bağış toplama için gerekli bürokratik koşullar, kamu yararı statüsü kazanma ve dernekler için daha elverişli bir ortamın oluşmasını engellediği belirtilmektedir. Yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin olarak, kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planı ile bunların uygulamalarını denetlemek ve izlemek için bir birimin geliştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin artırılması için, Sivil Toplum İmkânları kapsamında sivil toplumun geliştirilmesine yönelik AB mali desteği sağlanmıştır. Kamu hizmetleri konusunda Hükümet tarafından bir envanter çalışması gerçekleştirilmiştir. Prosedürler, kalite, uygunluk kriterleri ve şikâyetler hakkında belirli kamu hizmet standartları geliştirilmiştir. Temel kamu hizmetlerinin kalitesini, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini arttırmak amacıyla, söz konusu hizmetlerin internet üzerinden sağlanması (e-devlet) konusunda çalışmalar, devam etmektedir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2010).

2011 yılı ilerleme raporunda kamu yönetimi ve yerinden yönetim reformunu gerçekleştirebilmek için siyasi desteğin daha fazla olması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca kamu yönetimine yönelik birtakım ilerlemeler kaydedildiğine değinilmiştir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2011).

“Türkiye, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO), 2005 tarihli birinci ve ikinci değerlendirme raporundaki 21 tavsiyeden 19’unu uygulamıştır. Sivil toplum kuruluşlarının (STK) siyasi sürece dahil edilmesi, henüz erken aşamada olmasına rağmen, gelişme göstermiştir. STK’lar kapatma davalarına ilaveten orantısız idari denetim ve cezalarla karşılaşmaya devam etmiştir. Derneklere üye olmak için Türkiye’de ikamet iznine sahip olma koşulu devam etmektedir ve yabancı STK’lar spesifik düzenlemelere tabidir. 2010 Anayasa değişiklikleriyle, bilgiye erişim anayasal bir hak haline gelmiştir. Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek gerekmektedir. Kamu reformu henüz gerçekleştirilmemiştir. Söz konusu reform, şeffaflığı ve özellikle üst düzey görevlerde liyakate dayalı terfi ve atamalar yapılmasını sağlayacaktır. Aşırı

bürokrasi azaltılmamıştır”(AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2011).

2012 yılı raporunda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasıyla kamu yönetiminin hesap verilebilirliği adına önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Kamu yönetimi mevzuatına yönelik reformlarda gelişme sağlanmıştır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2012).

“Sivil toplum kuruluşları (STK’lar) para cezaları, kapanma davaları ve çalışmalarına ilişkin idari engellerle karşılaşmaya devam etmişlerdir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012’de kabul edilmiştir. Bu Kanun, Kurumun TBMM’ye karşı sorumluluğunu ve kimsenin bu Kuruma talimat verememesini temin etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması, vatandaşların haklarının güvence altına alınmasında ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir adımdır. Dış denetim ve kamu mali yönetimi ve kontrolü güçlendirilmiştir, idari işlemlerin basitleştirilmesine devam edilmiştir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2012).

2013 yılı ilerleme raporunda geniş kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna ihtiyacın sürdüğü ifade edilmiştir. Ayrıca kamu mali yönetiminin ve dış denetimin güçlendirilmesi gerektiği de ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2013).

“Geleneksel siyaset anlayışı sivil toplumu meşru paydaş olarak görmemektedir. Türkiye’de giderek gelişen aktif bir sivil toplum bulunmaktadır. Yasal çerçeve, sivil toplum kuruluşlarının (STK’lar) işleyişini engellemektedir ve aşırı bürokrasi sivil toplum katılımı konusunda sıkça cesaret kırıcı olmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının finansal açıdan sürdürülebilirliğini engelleyen hukuki ve bürokratik engeller devam etmektedir. Kamuda insan kaynakları yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakate dayalı terfii sağlayan bir kamu reformuna duyulan ihtiyaç devam etmektedir. İdari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmalar sürmüştür. STK’ların taleplerini dile getirebilmelerini ve politika yapımına dâhil olabilmelerini sağlayacak katılımcı yapısal mekanizmalar bulunmamaktadır” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2013).

2014 yılı ilerleme raporunda 2013 yılı ilerleme raporunda ifade edildiği gibi kamu yönetimi alanında ilerleme sınırlı kalmıştır ve geliştirilmelidir. Kamu görevlilerine ilişkin gerçekleştirilen görevden alıp başka görevlere yapılan atamaların verimliliği azaltıp, kamu yönetimini siyasallaştıracağını öne sürülmektedir. Ayrıca kamu mali yönetimi daha fazla güçlü hale getirilmelidir. Rapora göre Türkiye’de aktif

sivil toplumun gelişimi devam etmesine karşın yasal ve bürokratik engellerin var olması sivil toplum kuruluşlarının ekonomik imkansızlıkların devam ettiğini göstermektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2014).

“Aşırı bürokrasi sivil toplumun yönetime katılımını etkilemektedir. Sivil topluma yönelik yasal, mali ve idari çerçeve aktif vatandaşlığı teşvik etmeli ve açık toplumu desteklemelidir. İçişleri Bakanlığı, derneklere yönelik Yardım Toplama Kanununun ve diğer önemli reformların hazırlanması aşamasında sivil toplum aktörleri ile istişarelerde bulunmuştur. Sivil toplum kuruluşları, özellikle mali denetim yoluyla, faaliyetlerini etkileyecek şekilde devletin orantısız denetimine tabi olmaya devam etmektedir. Türkiye’de, politika yapma süreçlerinde ve yönetimde vatandaşın öncelikli olması ve temel haklardan yararlanmanın kanun ile güvence altına alınması için ısrarcı olan, hak-temelli ve büyüyen bir sivil toplum mevcuttur. Kamu sektörünün ve kamudaki insan kaynaklarının yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakate dayalı terfiyi sağlayan kamu reformlarına duyulan ihtiyaç devam etmektedir” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2014). *Yasama ve politika oluşturma süreçlerinin parçası olarak sivil toplum istişare mekanizmaları geliştirilmelidir* (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2015-2016).

2016 yılı ilerleme raporunda sivil toplumun mali anlamda kırılgan ve hibelere bağımlı olmaya devam ettiği ifade edilmektedir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2016).

“Darbe girişimi sonrasında hükûmet tarafından alınan tedbirlerin bir parçası olarak, çok sayıda sivil toplum kuruluşu kapatılmıştır. Sivil toplumla işbirliğine yönelik genel bir hükûmet stratejisi bulunmamaktadır. Sivil toplumun katılımına yönelik resmi düzenlemelerin olmaması nedeniyle, sivil toplum kuruluşları, yasama ve politika oluşturma sürecine nadiren katılmaktadır” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2016).

2017 yılı İlerleme Raporu yayımlanmamıştır. 2018 yılı ilerleme raporunda sivil toplum alanında gerileme olduğu ifade edilmektedir. İlgili makamlar tarafından STK’lara getirilen idari yükler mevcudiyetini sürdürmektedir. Bazı dernekler ve vakıfların uzun ve tekrarlayan denetimlere tabi tutulduğu ifade edilmektedir. E-devlet alanındaki ilerleme olumlu karşılanmıştır. *“İdarenin siyasetleştirildiği ve bürokrasinin üst kademelerinde kadın temsiliinin düşüklüğünün endişe kaynağı olduğu”* ifade edilmiştir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2018).

“Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin bir parçası olarak hak temelli birçok sivil toplum örgütünün kapatıldığı ifade edilmiştir. ... Güçlü bir sivil toplum, demokratik sistemin çok önemli bir bileşenidir ve

devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Türk sivil toplum kuruluşları (STK'lar), özellikle de eğitim, kadınların iş gücüne katılımı, etnik ve sosyal hoşgörü konusunda farkındalık yaratma ve mültecilere destek alanlarında olmak üzere ülkenin karşı karşıya olduğu temel zorluklara ilişkin önemli katkılar sağlamaya devam etmiştir Türkiye, daha açık bir idare ve e-devlet kullanımı konusundaki kararlılığıyla kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklıdır” (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2018).

2019 ilerle raporunda sivil toplum ve kamu yönetimine ilişkin değerlendirmeler şu şekilde yer almıştır: demokratik bir sistemin en önemli unsurlarından biri sivil toplumun güçlü ve çeşitli olmasıdır. Sivil toplum örgütleri devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Sivil toplumun ve örgütlenme özgürlüğünün önündeki diğer engeller devam etmektedir. İlgili makamlar tarafından STK'lara getirilen külfetli idari prosedürler mevcudiyetini sürdürmektedir. Sivil toplumla iş birliğine yönelik kapsamlı bir hükûmet stratejisi bulunmamaktadır (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2019).

Türk sivil toplum kuruluşları (STK'lar), özellikle eğitim, kadınların iş gücüne katılımı, etnik ve sosyal hoşgörü konusunda farkındalık yaratma ve mültecilere destek alanlarında olmak üzere, ülkenin karşı karşıya olduğu temel zorluklara ilişkin önemli katkılar sağlamaya devam etmiştir. Başbakanlık makamının ve Bakanlıklardaki Müsteşarlık makamları gibi diğer birimlerin lağvedilmesini de içeren yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminin, kamu yönetiminin daha fazla siyasileşmesine yol açtığı ifade edilmiştir. Kamu hizmeti sisteminde yapılan değişiklikler ile kamu yönetimi daha da siyasileşmiştir. Üst düzey yönetici kadrolar için liyakat ve rekabete dayalı atamalar, istisna olarak kalmaya devam etmektedir. Yeni Cumhurbaşkanlığı sistemi ile daha önce mevcut olan birçok denge ve denetleme mekanizması ortadan kaldırılmış ve TBMM'nin rolü zayıflamıştır. Yeni sistem, kamu yönetiminin ve yargının daha fazla siyasileşmesine yol açmış ve Cumhurbaşkanı'na, birçok düzenleyici kamu kurumunun başkanını atama yetkisi vermiştir. Yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminin anayasal mimarisinde, Cumhurbaşkanı'nın yürütme ve yasama yetkileri büyük oranda artmıştır. Cumhurbaşkanı, yürütmeyi ve devlet yönetimini Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla yeniden şekillendirmiştir. Başbakanlık makamının ve Bakanlıklardaki Müsteşarlık makamları gibi diğer birimlerin lağvedilmesini de içeren yeni

Cumhurbaşkanlığı sistemi, kamu yönetiminin daha fazla siyasileşmesine yol açmıştır. Sivil toplum alanında ciddi bir gerileme olmuştur (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2019).

“İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Dernekler Dairesi Başkanlığı kaldırılarak, yerine Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün kurulduğu fakat bu birimin yetki ve önceliklerinin belirsiz olduğu ifade edilmiştir. Ekim 2018’de yayımlanan Dernekler Yönetmeliği ile bütün derneklerin tüm üyelerinin” İçişleri Bakanlığının bilgi sistemine kaydetmesinin zorunlu olmasının AGİT/Avrupa Konseyinin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin kılavuz ilkeleriyle uyumlu olmadığı ifade edilmiştir (AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2019). Vergi sistemi “vakıfların ve derneklerin faaliyette bulunmasını ve gelişmesini zorlaştırmaktadır. Sivil toplumla iş birliğine yönelik kapsamlı bir hükümet stratejisinin bulunmadığı, yasal, mali ve idari ortamın sivil toplumun gelişmesine daha fazla olanak sağlaması gerektiği, toplumla mümkün olduğunca geniş bir yelpazede istişarelerde bulunulmasına yönelik kapsayıcı mekanizmaların mevcut olmadığı” ifade edilmektedir.

Raporlar genel olarak değerlendirildiğinde özellikle son dönemde kamu yönetiminin siyasallaşma endişesinin artarak devam ettiği görülmektedir.

3.4. 2002 Sonrası Hükümet Programları Ekseninde Türkiye’de Sivil Toplum ve Bürokratik Değişim

2002 yılından günümüze kadar yayımlanmış olan hükümet programları incelenmiştir. Hükümet programları genel olarak devletin küçülmesi, özgürlükçü bir söylem, çoğulculuk, farklılık ve yönetimde katılımı vurgulamaktadır.

Toplumsal alandaki çeşitlilik ve farklılık siyasal alanda da kabul edilerek farklılıkların zenginlik olarak görüldüğü ifade edilmiştir. *“Toplumsal ve kültürel çeşitlilikler demokratik çoğulculuğun üreteceği tolerans ve hoşgörü zemininde siyasete bir renklilik olarak katılması”* gerektiği vurgulanmıştır. *“Aslı fonksiyonlarına çekilmiş, küçük ama dinamik ve etkili bir devlet, vatandaşını tanımlayan, biçimlendiren, ona tercihler dayatan değil, vatandaşın tanımladığı, denetlediği ve şekillendirdiği bir devlettir”.* Katılımcı demokrasinin önemsendiği ifade edilerek *“Sivil ve özgürlükçü bir ortamın oluşabilmesi ve bireyin devlet karşısında korunabilmesi için sivil toplum örgütlerinin önem taşıdığını”* belirten Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı, *“sivil siyaseti önemsemekte, siyasette sivil toplumun etkisine inanmaktadır.”* denilmektedir (Hükümet

Programı, 2002, www.tbmm.gov.tr). Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemleri halka duyurulacağı, yönetimde şeffaflık sağlanacağı dile getirilmiştir. Ulusal düzeyde Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkin olarak çalıştırılacağı, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasî yetkililerle bir araya gelineceği benzeri yapılar geliştirilerek yaygınlaştırılacağı sade, güçlü ve etkin, halka hizmet eden devlet yapılanmasına ağırlık verileceği dile getirilmiştir (Hükümet Programı, 2002, www.tbmm.gov.tr). 59. hükümet programında; farklılıklar doğal bir durum ve zenginlik olarak görülmüş, siyaset bir uzlaşma alanı olarak tanımlanmıştır. Demokratik çoğulculuğun üreteceği tolerans ve hoşgörü zemininde toplumsal ve kültürel çeşitliliklerin siyasete bir renklilik olarak katılması gerektiği ve katılımcı demokrasinin bu şekilde kendisini geliştireceği ifade edilmiştir (Hükümet Programı, 2003, www.tbmm.gov.tr). 58. Hükümet programında ifade edildiği gibi devlet asli fonksiyonlarına çekilmelidir. Katılımcı demokrasinin önemi ve gerekliliği bir kez daha vurgulanmıştır. Hukuk devletine vurgu yapılarak, siyasal iktidar da dahil olmak üzere hukukun tüm kurumları yasal çerçeve içerisinde sınırlayabileceği ifade edilmiştir. Hükümetin rolünün sınırlılıkları topluma tercihler empoze etme gücünü ele geçirmek olmayıp, barışı, anayasal düzeni ve adaleti korumak şeklinde ifade edilmiştir. Sivil toplum ve sivil toplum örgütleriyle ilgili düşünceleri 58. Hükümet programı ile aynıdır. Türk siyasetinin; çatışma, kampaşma ve kutuplaşma yerine, uzlaşma, bütünleşme ve hoşgörü üzerine kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisinin *"hükümet etme mantığı genel olarak devlet ve toplum arasındaki bağları daha güçlü hale getirmeye, siyaset alanını kırılganlıktan kurtarmaya, siyasetin itibarını artırmaya ve milletin siyasete güvenini yeniden tesis etmeye ve halkın taleplerine tam olarak cevap vermeye dönük olarak işlemektedir"* (Hükümet Programı, 2003, www.tbmm.gov.tr).

Ülkemiz hukukunu, evrensel hukuk ilkelerine uygun hale getirmek, hukukun üstünlüğünü hakim kılmak ve ülkemiz hukukuna uluslararası camiada saygın bir yer kazandırmak amaç edinilmiş ve bu çerçevede Avrupa Birliğine tam üyelik için Aralık 2004 tarihinde müzakere için müzakere tarihi alma girişiminde bulunulmuştur (Hükümet Programı, 2003, www.tbmm.gov.tr). Kamu yönetimi sisteminin, çağdaş bir yönetim anlayışına kavuşturmak amacıyla merkeziyetçi ve hantal yapının aşılması,

katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri hayata geçirilmesi için kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirileceği ifade edilmiştir (Hükümet Programı, 2003, www.tbmm.gov.tr). *Toplumsal denetim ve katılımın artırılması bakımından, kamu alanındaki “sır” kavramının yeni ve çağdaş bir anlayışla ele alınması gerekmektedir.* Yönetimde şeffaflıkla ilgili 58. Hükümet programında yer alan ifadeler ek olarak “*Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” çıkarılacağı belirtilmiştir (Hükümet Programı, 2003, www.tbmm.gov.tr). Demokrasinin daha da kökleşmesi için sivil toplumun güçlenmesi ve etkili bir kamuoyu denetimi gerekli görülmüştür. Çoğulcu ve katılımcı demokratik siyasal sürecin sivil toplum örgütlerine daha fazla açılması ve siyasal karar alma süreçlerinde ilgili toplum kesimlerinin görüş ve önerilerinin alınmaya devam edileceği ifade edilmiştir (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr). “Şeffaf” yönetim kapsamında Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır. Bu sayede devlete ait birçok bilgiye vatandaşlar kolayca ulaşabilmekte ve kamuoyu, denetimi yapabilmektedir. Yerinden yönetim ilkesi yönetimde dağınıklığı gidermek, aşırı merkezîleşmeyi önlemek ve vatandaşlarımıza daha iyi hizmet sunabilmek için önemli düzenlemeler ve uygulamalar gerçekleştirmek amacıyla yeniden ele alınmıştır (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr). *Hükümetimizin tüm politikalarının ve yönetim anlayışının ekseninde “güven” kavramı vardır* (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr). Çoğulcu ve özgürlükçü bir demokrasi anlayışıyla bireylerin ve toplumdaki farklı kesimlerin bütün yönleriyle kendilerini özgürce ifade ettiği zeminlerin inşa edilmesi amaçlandığı ifade edilmiştir. Hazırlanması planlanan Anayasa’nın Millet ile yapılacağı ifade edilerek “*anayasanın; dışlayıcı değil kapsayıcı, ötekileştirici değil kucaklayıcı, ayrıştırıcı değil bütünleştirici, baskıcı değil özgürleştirici bir anayasa olması gerektiğine inanıyoruz. Yeni Anayasanın bireyi ve onun haklarını esas alan; milli birliğimizi ve ortak değerlerimizi koruyan; toplumsal çeşitliliği bir zenginlik olarak kabul eden; tek sesliliği değil çoğulculuğu öne çıkaran ve demokratik hukuk devletinin tüm unsurlarını içeren bir metin olmasını savunuyoruz. Kısacası, yeni Anayasa demokratik ülkelerin kabul ettiği temel siyasi değer ve ilkeleri benimseyen, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir metin olmalıdır* (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr).

Bütün etnik gruplara, müslim veya gayrimüslim, sünni veya alevi, başörtülü veya başı açık, yoksul veya zengin, kadın veya erkek, engelli veya engelsiz, şu veya bu siyasi görüşten tüm vatandaşlarımıza aynı nazarla bakıyor, her bir bireyin temel hak ve özgürlüğünü en ileri düzeyde hayata geçireceği bir ortamı hedefliyoruz (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr). İlk defa kamu yöneticilerine yönelik etik kurallar getirilmiş ve denetim mekanizmaları kurulmuştur. Kırtasiyeciliği azaltan mevzuat sadeleştirmeleri yapılmış, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın kullanımına önem verilmiştir. Yenilenen Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile şeffaflık artırılmıştır. Yerel yönetim mevzuatını baştan aşağı yenilenmiş, yerel idarelerin yetki ve kaynaklarını artırmaları yönünde çalışmalar yapılmıştır. Vatandaş ve sonuç odaklı yönetim anlayışının devam edeceği ifade edilmiştir (Hükümet Programı, 2007, www.tbmm.gov.tr).

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin programları incelendiğinde bürokrasiyi azaltma, bürokratik engelleri ortadan kaldırma vaatlerinin daha da ötesine geçerek “*bürokratik devleti hizmet devletine dönüştürme, bürokratik oligarşiyi yıkma*” düşüncesi sıkça vurgulanmaktadır (Yılmaz ve Güler, 2016: 301). Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, reformların karşısında bürokratik direnişi engellemek maksadıyla Avrupa Birliği sürecini öne sürmüştür. Avrupalı olma fikri hükümete hem idari sistemi liberalleştirme gücü vermiş, hem de toplumun geniş bir kesimini bir araya getirme fırsatı yakalamıştır. Günümüzde hükümet-bürokrasi ilişkisi yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır. *Adalet ve Kalkınma Parti çevreleri, “güçlü bir Cumhurbaşkanlığı sisteminin” bürokrasinin vesayet gücünü ortadan kaldıracağını, etkili ve temsili bir hükümetin önünü açacağını savunmaktadır*”. Gerçekleştirilmesi planlanan reformlar ve yeniden yapılanma sürecinde hükümetin hem bürokrasi hem de muhalefet ile birlikte iş birliği içinde olması gerekmektedir. Kurumsal değerlerin yanında memurların mesleki kalitelerinin yüksek olması kamu yönetimini de kaliteli hale getirmektedir. Yönetişimin etkili bir şekilde kullanılması önemlidir (Aras, 2017: 8-12).

3.5. Sivil Toplum Endeks Projesi Çerçevesinde Türkiye’de Sivil Topluma

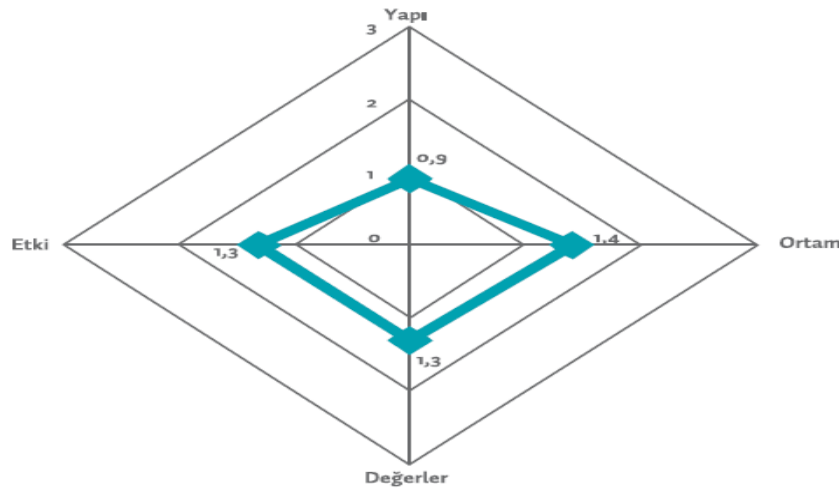
Bakış

Vatandaş Katılımı İçin Dünya İşbirliği (CIVICUS) uluslararası kuruluşunun “*New Civic Atlas*” isimli dünyanın 60 ülkesinin sivil toplum profillerini bir araya getirdiği yayında Bir Sivil Toplum Endeksi meydana getirme fikri ilk olarak 1997 yılında ortaya çıkmıştır (CIVICUS 1997). “*Sonrasında, New Civic Atlas’ta yer alan bilgilerin gerek kalitesini gerekse karşılaştırılabilirliğini artırmak amacıyla kapsamlı ve karşılaştırmalı bir değerlendirme aracı yaratılması düşünülmüş ve ortaya Sivil Toplum Endeksi çıkmıştır*” (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 38). Proje Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) tarafından gerçekleştirilmiştir. Çalışmada Ocak 2004- Aralık 2005 tarihleri arasındaki araştırma sonuçları ile 2008-2010 yılları arasındaki araştırma sonuçlarına yer verilmiştir. Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP)’nin amacı, eylem odaklı ve katılımcı bir araştırma projesi gerçekleştirerek, dünyada sivil toplumun durumunu değerlendirmektir. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) ve Sivil Toplum İzleme Merkezi (CIVICUS) tarafından yürütülen sivil toplum kuruluşlarının gelişimini ve eğilimini belirleyen araştırmaya göre Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının özellikle derneklerin ve vakıfların sayısı artarken sivil kuruluşlarının yaygınlık ve derinlik bakımından sınırlı kaldığı tespit edilmiştir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 21-38).

Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) Türkiye’de sivil topluma dair ilk geniş kapsamlı ve uluslar arası karşılaştırmalı araştırma projesidir. Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) sivil toplumu, “aile, devlet ve piyasanın dışındaki, insanların ortak çıkarlarını geliştirmek için bir araya geldiği arena” şeklinde ifade etmektedir. Bu tanımlama ile resmi ve kurumsallaşmış sivil toplum kuruluşlarının ötesinde resmi olmayan koalisyon ve grupları içine alarak, sivil toplumun alanına hayır kurumları ve çevre örgütleri gibi olumlu değerleri savunan grupların yanı sıra negatif faaliyetler olarak ifade edilen ırkçı gruplar ve saldırgan spor taraftar grupları da dâhil edilmektedir. Sivil Toplum Endeksi Projesi (STEP) Danışma Kurulu, projeyi Türkiye koşullarına uyarlamak maksadıyla STEP’in önerdiği ve ifade ettiği tanımdaki ‘çıkar’ ifadesi ‘yarar’ ifadesi ile değiştirilmiş ve bu şekilde proje çerçevesinde kullanılan tanım “*insanların ortak yararlarını geliştirmek için bir araya geldikleri aile, devlet ve piyasa dışında kalan alan*” şeklinde değiştirilmiştir. Değiştirilen bu sivil toplum tanımı üzerinde her

Bölgesel Danışma Toplantısı'nda tartışma yapılmış, bu şekilde sivil toplum tanımı üzerine daha değişik görüşler de alınmıştır. “*Katılımcılar tanımının ilk kısmındaki “insanların ortak yararlarını geliştirmek için bir araya gelmeleri” ifadesinde fikir birliği halindeyken, tanımın ikinci bölümündeki “aile, devlet ve piyasa dışında kalan alan” ifadesi daha fazla tartışma yaratmıştır*”. Sivil toplumun “*devlet ve piyasadan ayrı bir alan*” olması gerektiği ve bu tanım içinde yer almayan “*gönüllülük*” kavramının sivil toplumun temelinde yer aldığına” vurgu yapılmıştır. Raporda dört ana boyut belirlenmiş ve Sivil Toplum Karosu oluşturulmuştur. Karodaki, dört farklı boyut sivil toplumun güçlü ve zayıf taraflarını yansıtmaktadır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 26-27).

Tablo 4. Sivil Toplum Karosu (2006)



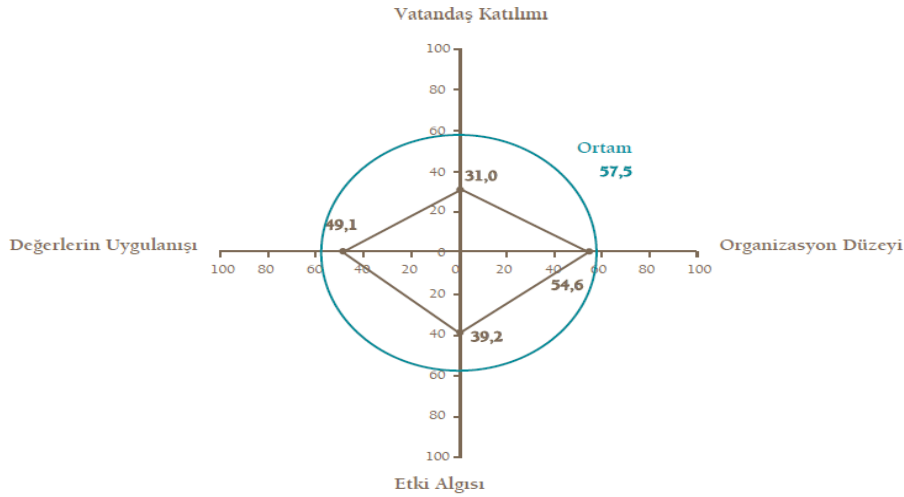
Kaynak: (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 45).

Raporda sivil toplum yapı, ortam, değer ve etki boyutunda değerlendirilmiştir. Yapı boyutu, vatandaş katılımı, örgütsel/ mali hareketlilik ve kaynakları bağlamında incelenmiş ve STEP Danışma Kurulu Puanlama Çalışması'nda 0,9 puan verilmiştir. **Yapı**, özellikle “*vatandaş katılımının yaygınlaştırılıp derinleştirilmesi, STK’ların vasıfları, kapasite ve kaynakları ile STK’lar arası bağların ve ilişkilerin geliştirilmesi*” temellerinde gelişmeye en açık ve ihtiyacı olan boyutu ifade etmektedir. Rapora göre

Ülkemizde yapı bağlamında “sınırlı, hatta zayıf” bir sivil toplum söz konusudur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 45). Sivil toplumun varlığını ve faaliyetlerini sürdürdüğü **ortam** “*hukukun üstünlüğünün sağlanamaması, yolsuzluk, aşırı merkeziyetçi devlet anlayışı ve gerek devletin gerekse özel sektörün sivil toplumla ilişkilerinin az gelişmiş olması*” sebebiyle kısıtlayıcı olduğu düşünülmektedir. **Ortam** boyutu sivil toplumun varlığının ve faaliyetlerinin devamı için son derece önemlidir. AB süreci hem “*daha destekleyici bir yasal çerçeveyi hem de medeni hak ve özgürlüklerin genişlemesini*” beraberinde getirmektedir. Sivil toplumun uygulayıp teşvik ettiği **değerlere** ilişkin boyut sivil toplumun “hoşgörü, demokrasi ve iyi yönetişim” gibi değerleri içselleştirmede ve “*yoksulluğu azaltmaya yönelik faaliyetlerde*” zayıf kaldığını; buna karşılık “*cinsiyet eşitliği, şiddet kullanmama ve çevresel sürdürülebilirlik*” gibi alanlarda başarılı teşvikleri olduğunu ortaya koymaktadır. Değerler sisteminde toplumsal değişiklik talebiyle birtakım faaliyetlerin devlet ve toplumca kınanması değerler boyutunun zayıflığıyla birebir bağlantılıdır. Toplumun genelinde birtakım değerlere olumlu yaklaşılmaması ve değer verilmemesi söz konusu değerlere karşın sivil toplumun duruşuna etki etmektedir. Zira lkemiz açısından Dünya Değerler Araştırmasına göre toplumda ailenin dışında yer alan insanlara güven seviyesi ciddi oranda düşüktür (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 69-94).

Toplumun geneline yayılmış olan düşük seviyedeki hoşgörü anlayışı sivil toplumun aktörleri arasındaki hoşgörü düzeyini de sınırlamaktadır. “*1970-80 yıllarındaki aşırı sol ve sağcı grupların kutuplaşmalarından doğan gerilim ve çatışma ortamının ve geçmişteki askeri darbenin bir etkisi olarak algılanabilir*”. STEP’in araştırmasına göre Türkiye’de güven ve hoşgörü seviyelerinin düşük olması toplumda birlikte hareket etmeyi zorlaştırmasının yansı sıra, sivil toplumda ideolojik, coğrafi ve etnik çizgilerde ayrılıklara neden olmaktadır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 86-130-131). Sivil toplum karosunda yer alan **etki** boyutu STK’ların lobicilik faaliyetlerine devlet tarafından getirilen sınırlamaların yanı sıra STK’ların “*devleti ve özel sektörü hesap verebilir ve toplumsal meselelere duyarlı kılmadaki eksikliği*” sebebiyle zayıf kalmaktadır. Bu zayıflık STK’ların “*toplumsal ihtiyaçlara cevap verme, vatandaşların güçlendirilmesi ve politika oluşumlarındaki artan önem ve katılımları*” ile dengelenmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 129).

Tablo 5. Sivil Toplum Karosu (2011)



Kaynak: (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 134).

2008-2010 yılları arasında gerçekleştirilen II. STEP raporu bir önceki raporda olduğu gibi sivil toplumun beş temel boyutunu değerlendirmeye tabi tutmuştur. Bu boyutlar şu şekilde sıralanmıştır: (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 38).

- sivil topluma *vatandaş katılımı*,
- sivil toplumun *organizasyon düzeyi*,
- sivil toplumda benimsenen *değerlerin uygulanışı*,
- sivil toplum aktörlerinin gerçekleştirdiği faaliyetlerin *etki algısı* ile
- sivil toplumun varlığını ve işlevlerini sürdürdüğü *ortam* 'dır.

Söz konusu göstergelerin hepsine 0-100 aralığında sayısal bir değerlendirme yapılarak Sivil Toplum Karosu elde edilmiştir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 38). Sivil toplum karosuna göre sivil toplum kuruluşlarının “*sorunlu yönetim yapıları, yetersiz kaynaklar ve ilişkiler*” nedeniyle **organizasyon düzeyleri** düşük kalmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının yapısal zayıflıklarının sona erdirilmesi amacıyla kurumsallaşma çalışmaları ve iyi yönetim ilkelerine dönük, yeterli düzeyde eğitim, “*kapasitenin geliştirilmesine yönelik faaliyetler; örnek uygulamaların paylaşılabileceği platformlar; teknoloji ve internetin kullanıldığı iletişim ve halkla ilişkiler faaliyetleri önerilmektedir*”. **Değerlerin uygulanışı** bölümünde sivil toplum kuruluşlarının

kurumsal değerlerini yazılı belgelere döküp kamuoyu ile paylaşma alışkanlıklarının olmadığı ve kurumsal uygulamalarının keyfiliğe açık bırakıldığı ifade edilmektedir. Sivil toplumun **etki algısı** alanına göre insan hakları ve eğitim konularında etkili olduğu, işsizlik alanında kısmen etkili olduğu ifade edilmektedir. “*Sivil toplumun sosyal ve siyasa alanlarda görülen kısıtlı etkisi, toplumsal tutum ve davranışlarda ise yok denecek kadar az olmasına karşın sivil toplumun sosyal etki algısı, siyasa etki algısından nispeten daha yüksektir*”. Sivil toplumun içinde yer aldığı siyasi, ekonomik ve kültürel **ortam** sivil toplumun gelişimiyle doğrudan doğruya ilişkilidir. Sosyoekonomik ve sosyo-politik ortamlar uluslararası rapor ve endekslerde değerlendirilerek sivil toplumun gelişimine engel olmadığı görülmüştür. Sosyo-kültürel ortam değerlendirmesi sonucunda görülen ülke genelindeki sosyal sermaye düşüklüğü ki “özellikle güven ve hoşgörü temellerinde” önemli bir problem olduğunun ve önceki STEP çalışmasından beri halen sivil toplumun faaliyetleri bakımından olumsuz yönünü devam ettirdiği görülmektedir. 2011 yılında yayımlanmış olan STEP raporunda “*Ortam boyutunun sosyo-kültürel bağlam alt-boyutunu değerlendirmek üzere 2007 Dünya Değerler Araştırması’nın sosyal sermaye düzeyine ilişkin göstergeleri olan **güven**, **hoşgörü** ve **kamu ruhu** ölçütlerinden faydalanılmıştır.*” Bu verilere göre sosyo-kültürel ortamdan söz edildiğinde güven ve hoşgörü temelinde sivil toplumun işleyişi ve gelişmesi açısından genellikle ülkedeki sosyal sermayenin düşük olması önemli bir problem şeklinde ortaya çıkmaktadır. “*Türkiye’de çoğu insana güvenilebileceğini düşünen kişiler %4,8’lik bir azınlıkken; **güven** dereceleri aile, komşular, tanıdıklar ve hemşerilerin dışına çıkıldığında birden yarı yarıya düşmektedir*”. Bir başka din ve milletten insanlara güven seviyesi bir hayli düşük düzeydedir. “***Hoşgörü** bağlamında incelendiğinde ise, halkın farklı kişi ve gruplara pek sıcak bakmadığı görülmektedir. Dünya Değerler Araştırması kapsamında, vatandaşların büyük bölümü başka ırk/din/dil/cinsel eğilim sahibi kişiler, yabancı işçiler, HIV pozitif kişiler, uyuşturucu madde ve alkol bağımlıları ile evli olmayan çiftleri komşu olarak istemeyeceğini bildirmektedir. Bunun yanında ülkedeki **kamu ruhu** düzeyi, güven ve hoşgörü düzeylerine göre çok daha yüksektir*” (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 134). STEP çalışmasına göre sivil toplum Türkiye’de olumlu yönde bir değişim sürecinde olmakla birlikte, güçlü yönlerden ziyade zayıf yönlerini ortaya koymayı sürdürmektedir. Önceki raporu göz önünde tuttuğumuzda “*Türkiye’de sivil toplumun gelişiminin eski gücünü*

koruyamadığı görülmektedir". Vatandaş katılımı ve kurumsallaşma düzeylerindeki birtakım önemli sorunlar devamlılık göstererek sivil toplumun önünde ciddi engeller olarak kalmaktadır. Rapora göre sivil toplum bir dönüm noktası içindedir ve Türkiye’de sivil toplumun güçlendirilmesi için paydaş olarak ifade edilen “*sivil toplum aktörleri, kamu, özel sektör, bağışçı kuruluşlar, akademi vb.*” koordineli çalışmaları önem arz etmektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 159).

2000’li yılların başında alana yönelik yeni yasa ve kurumsal yapıların bir türlü istenilen düzeyde yapılamaması ve etkin işletilememesinden dolayı kamu ile olan ilişkiler, özerklik, diyalog veya işbirliği bağlamında önceki yıllara nazaran daha olumsuz bir görünümde (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 145-147). “*Sivil toplumun toplumda hoşgörü ve barışı geliştirme ile demokratik karar almayı teşvik etmedeki rolü ise sınırlı ve ortalama görülmektedir*". Demokratik karar alma mekanizmaları sivil toplum genelinde oluşmuş olmasına karşın işlevselliği sorgulanabilir düzeydedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 115-116).

Devletin sivil toplum ile işbirliğine dönük beklemede olan yasal reformların gerçekleştirmesi, hazır olan reformların uygulamaya konulması ve fayda sağlayıcı mekanizmalar oluşturulması gereklidir. STK’lar açısından bakıldığında kapasite geliştirme, politika ve prosedür belirleme ve şeffaflığı sağlama amacıyla ortak komisyonlar çevresinde birleşmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 152). “*STK’ların amaçlarının devleti göreve çağırarak, sesini duyuramayan kesimlerin seslerini duyurarak siyasi otoriteyi sorumluluklarını yerine getirmeye davet etmek olması gerektiği düşünüldüğünde politika önerisinde bulunma ve dikkate alınma oranlarının yüksekliği sevindirici*” olduğu ifade edilmektedir ((İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 124).

2011 yılında yayımlanan raporda “*Türkiye’deki sosyo-politik bağlam, medeni hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü ve bireysel haklar, örgütlenme özgürlüğü, devletin etkinliği, sivil toplumu ilgilendiren yasal çerçeve*” temellerinde değerlendirmeye tabi tutulmuş ve Dünya Bankasında yer alan verilerin yanı sıra Freedom House’un hesaplamış olduğu uluslar arası endeksler ve Sivil Toplum Endeksi Projei (STEP) çerçevesinde uygulamaya konulan STK anketine göre “*ülkenin içinde bulunduğu sosyo-politik koşulların sivil toplumun etkin işleyişi veya gelişimi için*

“kısmen elverişli” olduğu tespit edilmiştir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 130-131).

Tablo 6. Sosyo-Politik Bağlam Göstergeleri

Kaynak	Kriter	Türkiye Değerlendirmesi
Freedom House Siyasal Haklar Endeksi 2008	Medeni Hak ve Özgürlükler: Endeks ülkelerdeki medeni özgürlük ve demokrasi derecelerini karşılaştırmalı olarak ölçer. Seçim süreci, siyasal çoğulculuk ve katılım ile hükümetin işlerliği ölçütleri kullanılarak ülkeler 40 puanlık bir ölçek üzerinde değerlendirilmiştir.	Türkiye 40 puanlık ölçekte 29 puan alarak “kısmen özgür” kategorisinde yer almıştır. Seçim süreci kriterinde görece yüksek puan alan Türkiye, siyasal çoğulculuk ve katılım ile hükümetin işlerliği kriterlerinde düşük puanlar almıştır. En önemli nedenler ise parti kapatmalar, ordunun siyasetteki etkisinin devam etmesi ve seçim barajının yüksekliği gibi konular olarak gösterilmiştir.
Freedom House Sivil Özgürlükler Endeksi 2008	Hukukun üstünlüğü ve bireysel özgürlükler: Endeks ülkelerdeki sivil özgürlük derecelerini karşılaştırmalı olarak ölçer. İfade ve inanç özgürlüğü, hukukun üstünlüğü ile bireysel özgürlük ve otonomi kriterleri kullanılmıştır.	Türkiye 48 puanlık ölçekte 30 puan alarak ortalama bir performans göstermiş ve “kısmen özgür” kategorisinde yer almıştır. Hukukun üstünlüğü kriterinden 16 puan üzerinden 8 alabilmiştir. Yargının kararlarında siyasetten etkilenmesi, kadınlara yönelik ayrımcılık ve şiddet ile azınlıkların sahip olduğu kısıtlı haklar ortalama bir performansın nedenleri arasında gösterilmiştir.
Freedom House Sivil Özgürlükler Endeksi	Dernekler ve örgütlenme ile ilgili haklar: Endekste ülkeler örgütlenme özgürlüğü açısından 12 puanlık bir ölçekte değerlendirilmiştir.	Türkiye 12 puanlık ölçekte 7 puan alabilmiştir. Bunun nedenleri arasında polisin sivil toplum kuruluşlarının gösterilerine müdahalesi, sendikaların aktivitelerinin ve hükümete karşı grupların sınırlandırılması gibi konular sayılmıştır.
Dünya Bankası Yönetişim Veriseti 2007	Devletin Etkinliği: Ülkeler kamu hizmetlerinin, politika oluşturma ve uygulamanın ve hükümetin bu politikalara olan bağlılığının güvenilirliği açılarından değerlendirilmiştir. 0 ile 100 arasındaki yelpazede değer arttıkça devlet etkinliği de artmaktadır.	Türkiye aldığı değerle ülkelerin %63’ünden daha iyi bir sonuç elde etmiştir. 1990’larda %50 civarında olan bu değer 2000’li yıllarda artarak hızlı bir gelişme göstermiştir.

Kaynak: (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 130-131).

Son yıllarda **yasal çerçevede** dernek ve vakıf mevzuatlarında **gerçekleştirilen** iyileştirmelere karşın, *yasal çerçeve STK'ların %69'u tarafından oldukça veya son derece kısıtlayıcı bulunurken, STK'ların hiçbirisi tarafından oldukça teşvik edici bulunmamıştır. STK'ların %78'i sık veya zaman zaman gerekçesiz müdahalelere maruz kaldığını bildirmektedir. Bu durum önceki STEP çalışmasındaki %63'lük "sadece makul kısıtlamalar" olduğunu bildiren STK oranına kıyaslandığında, son yıllarda sivil toplum kuruluşlarının algısında yasal çerçeve ve devlet müdahalelerine ilişkin bir kötüleşme olduğu görülmektedir*" (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 132).

Araştırma sonuçlarına göre son yıllarda güçlü ve etkin bir grup STK ortaya çıkmış olmasına rağmen Türk halkının geneli sivil toplum hareketinden kopuk kalmaktadır. Her 100,000 kişiden sadece 5790'ı bir derneğe üyedir. Genellikle vatandaşlar yakınlarına ve akrabalarına yardımda bulunma eğilimi gösterebilirler de STK'lara bağış yapmamakta, üye veya gönüllü olarak STK'lara destek vermemektedir. STK'ların vatandaş katılımını fazlaştırmaları gerekmektedir (Bikmen & Meydanoğlu, 2006: 15). Türkiye' de köklü ve güçlü bir bağışçılık ve yardımlaşma kültürü olmasına rağmen vatandaşların hayır kurumlarına düzenli olarak bağışta bulunma oranı düşüktür (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 49).

Rapora göre ülkemizde sivil topluma katılımın yanı sıra bireylerin gönüllü faaliyetlere katılma düzeyi de düşük olmasına karşın 1999 Marmara depremi ile sivil topluma gönüllü katılımda artış başlamıştır. Dünya Değerler Araştırmasına göre Türkiye'de gönüllü bir faaliyette bulunan insanların sayısı % 1,5 oranındadır. Raporda gerçekleştirilen anket çalışmasına göre katılımcıların en fazla gönüllü faaliyetlerde bulundukları kuruluşlar; dini kuruluşlar (%26), STEP kapsamında ele alınmayan siyasi partiler (%13) ve spor kulüpleri (%9)'dur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 48).

2000'li yılların başında yasal reform ve katılıma yönelik oluşturulan kurumsal yapıların içinin doldurulamaması ve etkin bir şekilde işletilememesinden dolayı kamu ile olan ilişkiler önceki yıllarla kıyaslandığında daha kötümser algılanmaktadır. *Sivil toplumu ilgilendiren yasal mevzuat STK'ların %69'u tarafından oldukça veya son derece kısıtlayıcı bulunurken, STK'ların sadece %13'ü devletten bağımsız olduğunu ve sadece meşru denetimlere tabi olduklarını düşünmektedir* (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 23).

Yeni Dernekler Kanunu, devlet-sivil toplum ilişkilerinde olumlu gelişmelere işaret etmekle birlikte, *STK'lar devlete yönelik eleştirel yorumlar yapmaktan çekinmeye devam etmekte ve bu durum devletin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını teşvike yönelik STK faaliyetlerinin yetersiz kalmasına sebep olmaktadır.* Türkiye’de STK’lar sosyal adalet alanında gitgide daha dinamik rol üstlenmektedir. Faaliyetleri çocuk ve kadın hakları, düşünce ve ifade özgürlüğü, işkence gibi birçok alanda çeşitlilik göstermektedir. Dezavantajlı gruplara hizmet götürmenin yanı sıra sivil toplum kuruluşları hitap ettiği topluluğu kapsayan kamu politikalarında da olabildiğince aktiftir. *Örneğin insan hakları kuruluşları medeni hakların genişletilmesinde, kadın hakları kuruluşları ise Türk Ceza Kanunu’nda (TCK) cinsiyet eşitliğine yönelik başarılarla imza atmıştır.* STK’lar kaynak yetersizliği, sınırlayıcı ortam ve kuruluşların çoğunun üyelere ve gönüllülere ihtiyaç duyması gibi faktörler bazı alındığında etkileyici oldukları aşıkardır. Hak eksenli sivil toplum hareketi genişledikçe STK’lar daha fazla vatandaş katılımına ve vatandaşlarla daha yakın bağlara ihtiyaç duyacaktır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 17).

Tablo 7. Avrupa Birliği Sürecinin Sivil Topluma Etkisi

%	Etkisi yok	Sınırlı Olumsuz	Sınırlı Olumlu	Kısmen Olumlu	Önemli Olumlu	Ölçüde
Yasal çerçeve	0	9,4	7,1	46,5	35,4	
Devlet STK diyalogu	3,1	0,8	33,9	38,6	19,7	
Mali kapasite	6,6	2,5	29,5	33,6	24,6	
Demokrasiyi teşvik etme	1,6	1,6	14,2	48,8	33,1	
Toplumsal hareketler için kapasite oluşturma	3,2	2,4	42,1	32,5	17,5	

Kaynak: (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 55-56).

STK’ların işlevleri için AB uyum süreci ortam, yasal çerçeve ve bazı demokratik değerlerin topluma yaygınlık göstermesi bakımından pozitif bir etkiye sahip olup bununla birlikte yasal çerçevelerde gerçekleştirilen reformlarda ve STK’ların demokratik değerleri teşvikinde artış görülmüştür (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 18). *Son yıllarda vakıf ve dernek mevzuatlarında yapılan iyileştirmelerle devletten “izin” alınarak uluslararası faaliyetlerde bulunulması anlayışının yerini “bildirim” esas almış; böylece sivil toplum kuruluşlarının uluslararası iletişim, işbirliği, üyelik, fon alış*

verişi gibi faaliyetlerini herhangi bir izne tabi olmadan yürütmelerinin önü açılmıştır (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 101).

Türkiye’de toplum bireysel özgürlükler ya da ekonomik sınıf farklılıklarından değil, devlete karşı görevleri olan ve bu görevleri “modernleşme sürecine hem siyasi, hem ekonomik hem de kültürel olarak hizmet etmek” olarak ifade eden vatandaşlardan meydana gelmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 36-37). *Devletin ağırlığı, hem sivil toplumun, hem de sivil toplum için önemli olan katılımcı siyasi kültürün gelişmesini engellemektedir* (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 37). 1945’den sonraki dönemde çok partili parlamenter demokrasiye geçilmiş ve devletin ağırlığı ve denetimi toplumsal hayatta etkisini sürdürmeye devam etmiştir. *1945-1980 döneminde modernleşme sürecinde ve toplumsal hayatta devlet denetimi devam etmiş ve katılımcı siyasal kültür çok fazla gelişim göstermemiştir*. Askeri darbeler (1960-71-80) ile güvenlik ideolojisi öncelenmiş, çok partili parlamenter demokrasi kesintiye uğramış, bireysel hak ve özgürlükler kısıtlanmış, örgütlü yaşama katılım engellenmiştir. Bu şekilde devlet toplum karşısında güçlü tutulmuştur (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 37).

Siyasi hakları kişilerin düşüncelerini özgür bir şekilde ifade edememeleri; siyasi iktidarların keyfi uygulamaları; düşünce özgürlüğünün tam olarak uygulanamaması, yeni düzenlemelerin yanı sıra bürokratik yavaşlığın var olması olumsuz etki yaratmaktadır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 62).

STEP’in 2006 yılında yayımlanmış olan raporuna göre Türkiye’de sosyo-ekonomik ortamın birtakım olumsuzlukları sivil toplumun gelişiminde engel teşkil etmiştir. *1990’lı yıllardan itibaren yaşanan ekonomik kriz ortamı, yapısal hale dönüşen yoksulluk problemi, dengesiz gelir dağılımı, düşük milli gelir, etnik alanda meydana gelen gerginlik ortamı vb.* (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 69-70).

Türkiye toplumunun insanlara güveni oldukça düşük düzeydedir. Dünya Değerler Araştırmasının güncel sonucuna göre halkın yalnızca 11,6’sı çoğu insana güvenebileceğini düşünürken, yüzde 82,9’luk büyük çoğunluk diğer inanlarla etkileşime geçerken çok dikkatli olunması gerektiğini düşünmektedir (Dünya Değerler Araştırması, 2010-2014, politikaakademisi.org).

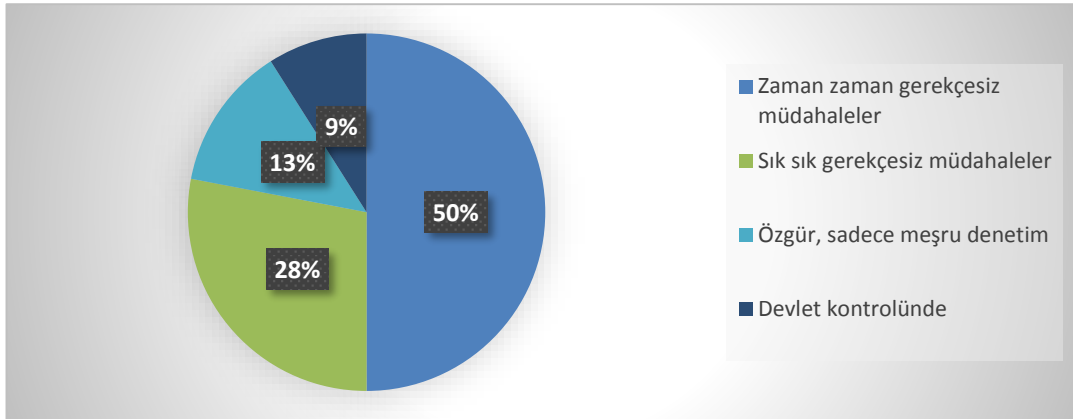
Devletin hesap verebilirlik ve şeffaflık düzeyinin artırılmasına yönelik faaliyet göstermesi gereken STK'lar devlete dönük eleştirel yorum yapmaya çekinmeye devam etmektedir. STK'lar uygulamaları izleyerek yanlış uygulamaların meydana çıkması için çalışmalıdır. *AB kaynaklı yapısal fonlar devletin bu alandaki faaliyetlerini artırmasına* rağmen, devlet resmi bağışçı gibi öne çıkmamakta, yapılan yardımlar genellikle bir kereye özgü olmakta ve süreklilik arz etmemektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 130-131). Yasa çerçevesinde ve teorik olarak devletten bağımsız bir şekilde sivil toplum varlığını devam ettirmektedir. Uygulama aşamasına gelindiğinde kamunun çıkarını muhafaza etmek maksadıyla STK'ların sınırlandırıldığı gözlemlenmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 74). Ülkemizde devlet sivil toplum ile sınırlı bir diyalog içinde ve bu diyalog genellikle ayrımcı bir özelliğe sahiptir. Birtakım STK'lar ile diyaloga giren devletin insan hakları dernekleri ve benzeri diğer kuruluşlar ile daha düşük düzeyde veya hiç diyaloga girmediği tespit edilmiştir. Özel sektör tarafından oluşturulan birtakım STK'lar devlet ile devamlı bir diyalog ve daha güçlü bir bağ oluşturmuşlardır. Mesela TÜSİAD (Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği). *2002'den bu yana AB üyelik süreci ile beraber devletin STK'larla diyalogunu hem nitelik hem de nicelik açısından artırdığı* gözlemlenmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 75).

Rapora göre Türkiye'de siyasetin olumsuz özelliklerinden biri olan "patronaj ilişkileri"nin STK'ların işleyiş ve birbirleri ile olan münasebetlerinde görüldüğü ve örgütsel bağlamda STK'lar büyüdükçe "hiyerarşik yapılanmaların" meydana çıktığı ifade edilmektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 83). Son dönemde olumlu bir eğilim gösteren STK'lar toplum içerisinde kolektif hareket etme ve özgün faaliyetlerde artış göstermiş olmasına rağmen bu faaliyetler sınırlı kalmakla birlikte bütün halkı kapsayamamıştır. *Yapılan araştırmada STK'lar genel olarak mobilize olmak ve toplumdan destek sağlamak konularında yetersiz kaldığı, birkaç iyi örnekten öteye gidemediği dile getirilmektedir* (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 108). *"Türkiye'de Sivil Toplum Araştırması Anket Çalışması"na göre, sivil toplumun halka yönelik hizmetleri olduğunu düşünenler büyük çoğunluktadır (%92)* (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 112).

STEP kapsamında belirlenen sivil toplumun güçlü ve zayıf yanları şu şekilde tespit edilmiştir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 117-119): **Sivil Toplumun Güçlü Yönleri:** Sektörün gücü artmakta, faaliyet alanları genişlemekle birlikte Türkiye'nin

sosyal ve ekonomik problemlerin çözümüne dönük etkili ve başarılı girişimler olmuştur. *Katılım düzeyleri düşük olmasına karşın yapılan araştırmalar halkın yarısından fazlasının STK'ların topluma olumlu katkıları olabileceğini düşündüğünü ortaya koymuştur bu durum STK'ların gelecekte daha fazla destek bulabileceklerini göstermektedir.* Son dönemde devlet sivil topluma yönelik olumlu yasal reformlar hayata geçirmiş, diyalog ve işbirliğini sağlamaya dönük yeni mekanizmalar oluşturmuştur. Oluşturulan mekanizmalar sayesinde yerel ve ulusal çaptaki devlet kurumları ve STK'lar arasında kamu hizmetlerinin sağlanması ve politika reformları alanlarında ortak çalışma yapılmasını sağlamıştır. **Sivil Toplumun Zayıf Yönleri:** Türk halkının geneli sivil toplum hareketinden kopuktur, bireyler daha çok yakınlarına ve akrabalarına yardımda bulunma eğilimindedir. STK'ları bir araya getiren resmi bir kuruluşun olmaması, yasal mevzuat, ortak kurallar ve standartlar, destek ve eğitim hizmetleri bakımından eksikliğe sebebiyet vermektedir (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 118). Hem vatandaşların hem de devlet ile vatandaşlar arasındaki güven düzeyinin düşüklüğü, ortak amaç etrafında bir arada olunmasını ve aynı zamanda sivil toplumun gelişmesini engellemektedir. STK'lara göre bu durum kaygı vericidir. *Sivil toplum hala sıkı devlet kontrolü altındadır, örneğin protestoculara karşı ölçüsüz güç kullanılmakta, STK'lar habersiz ve yersiz denetlemelere tabi tutulmaktadır.* Vatandaş katılımının düşüklüğü ve kurumsal kapasitelerin (kaynaklar, ilişkiler, yönetim yapıları gibi) zayıflığı süreklilik göstermekle birlikte rapora göre *“STK'ların siyasa etki algılarının düşük gerçekleştiği ve kamu ile olan ilişkilerin algılanışında bir gerileme olduğu görülmektedir”* (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 148).

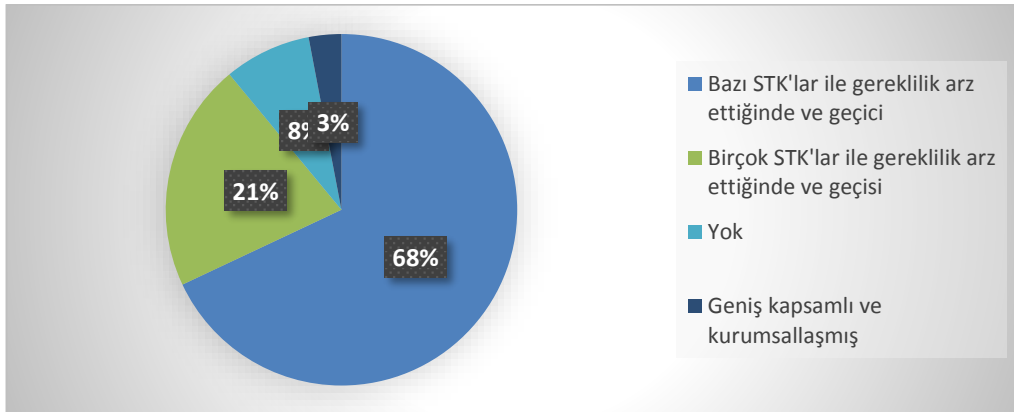
Tablo 8. Sivil Toplumun Bağımsızlık Derecesi



Kaynak: (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 135).

STEP 2011'i STEP 2006'da yer alan bulgular ile karşılaştırdığımızda diyalog ve işbirliği bakımından çok da fazla bir ilerleme kaydedilmediği fakat *bağımsızlık derecesinde kötüleşen bir algı olduğu* gözlemlenmektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 136).

Tablo 9. Devlet-Sivil Toplum Diyalogu



Kaynak: (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 135).

Raporda devlet-sivil toplum ilişkileri, **özerklik, diyalog ve işbirliği/destek esaslarında** incelendiği ifade edilerek, bir önceki STEP raporunda ifade edildiği gibi sivil toplum teorik olarak ve yasalar çerçevesinde devletten bağımsız şekilde varlığını sürdürmekte ve işlerliğini devam ettirebilmektedir. Devlet müdahalesi

olmadan STK'lar özgür bir şekilde çalışmakta ve devlet denetimi sadece kamu çıkarlarını korumak maksadıyla sınırlandırılmaktadır. Uygulamaya bakıldığında STK'ların çoğu zaman *devletin haksız ve yersiz müdahaleleriyle* karşı karşıya kaldığı görülebilmektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 135). *Rapora göre STK'ların %78'i sık sık veya zaman zaman devlet tarafından gerekçesiz müdahalelere maruz kaldığını bildirmektedir. STK'ların %8'i devlet-sivil toplum diyalogunun var olmadığını, %68'i devletin bazı STK'lar ile gereklilik arz ettiğinde ve geçici diyaloglara girdiğini belirtirken, sadece %3'lük bir oran geniş kapsamlı ve kurumsallaşmış bir devlet-sivil toplum diyalogundan bahsetmektedir* (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011:135). Raporda gerçekleştirilen anket çalışması neticesinde katılımcılara göre kişilerin düşüncelerini özgür bir şekilde ifade edememeleri; *siyasi iktidarların keyfi uygulamaları*; özgürlüklerin kâğıt üzerinde kalarak uygulamaya tam olarak yansımaması ve bunun yanı sıra yeni düzenlemelere karşın bürokratik yavaşlıkların devam etmesi gibi birtakım etkenler sosyo-politik ortamı olumsuz yönde etkilemektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 134). Daha önce hazırlanmış olan STEP (2006) çalışmasında yer aldığı gibi bu STEP (2011) çalışmasında da Türkiye'de vatandaş katılımı sivil toplumun en zayıf ve gelişmeye en fazla ihtiyaç duyulan boyutu olmuştur. Rapora göre (2011) sivil topluma vatandaş katılımını sivil toplum kuruluşlarının büyük bir kısmı (%87) yetersiz bulmaktadır. Bir önceki rapora nazaran STK'ların teknolojik kaynaklarını geliştirmesinin yanı sıra mali kaynak sıkıntısı devam etmektedir (İçduygu, Meydanoğlu ve Sert, 2011: 86-99).

Araştırmaya göre Türkiye'de devletin kontrol altında tuttuğu sivil toplum modelinden uzaklaşmaya başlanmış olmasına rağmen tam manada özendirici bir ortamın meydana gelmesi zaman alacaktır. STK'larla ilişkileri iyileştirme çabası içindeki devlet, STK'ların kent konseylerine katılımı, kamu hizmetleri alanında işbirliği, STK katımlı insan hakları ve sosyal politikalar komisyonları oluşturulması gibi teşvik edici uygulamalarda bulunmaktadır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 16-17).

SONUÇ ve ÖNERİLER

Osmanlı Devleti'nden gelen patrimonyal siyasi kültür, devlet ve toplum ilişkilerinde bir modernleşme ihtiyacı meydana getirmiş ve bu ihtiyaç neticesinde yukarıdan aşağı bir sivil toplum gelişimini başlatmıştır. Sanayileşmenin geç yaşanması, burjuvazinin çok zayıf olması Türkiye'de devletin güçlü ve öncü olmasına neden olmuştur. Bu sebeple devletin meydana getirmiş olduğu dolayısıyla devlete bağlı/bağımlı olan burjuvazi bir sınıf mücadelesine girmemiş Türkiye'de devlete yakınlık gelişmenin asıl kaynağı olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim geleneğinde eski Türk geleneklerinin, İslamiyet, Osmanlı mirasının etkisi vardır. Özellikle Osmanlı Devleti döneminde modernleşme ve yenileşme adına gerçekleştirilen uygulamaların halktan ziyade belli bir kısım aydın/okumuş/elit dediğimiz kimseler tarafından ve tepeden inme şeklinde gerçekleştirilmiş olması toplumun bir şey talep etme veya itiraz etme fonksiyonunu törpülemiştir. Dinin yönetim üzerindeki egemen hissiyatı devlete her alanda her şeyi söyleme gücü vermiş, zamanla sadece önüne gelen uygulamalara boyun eğen bir halk ortaya çıkmıştır. Türk devletlerinde İslamiyet'in kabulünden bu yana dini yapı diğer tüm alanlara olduğu gibi yönetim alanına da sirayet etmiş ve yöneticiler tarafından çıkar sağlamak uğruna kullanılmıştır. Dine ait özellikler güçlü devlet geleneği nedeniyle devlete atfedilmiş ve bu şekilde devletin yaptırım gücü pekiştirilmiştir. Gelenekten gelen alışkanlık gereği toplum devletten bir şey alma ve hak arama noktasında çekince sahibi olmuş ve ekonomik bir sınıfın kendini geliştirip tam olarak devletten bağımsızlaşamaması nedeniyle devletin toplum üzerindeki hâkimiyeti bir türlü hafifletilememiştir. Cumhuriyet Dönemi'nde de yeni kurulmuş olan rejimi koruma adına uygulamalar elitler tarafından adeta ideoloji haline getirilerek topluma yönelik yukardan uygulamalar devam etmiştir. Türk siyasal yaşamında devletçi/seçkinci ve gelenekçi liberal (İslamcı) cephe ülkeyi biçimlendirme yönünden hep bir mücadele içinde olmuştur. Osmanlı Devleti'nden itibaren devletçi/seçkinci cephe merkezi otoriteyi temsil etmiş ve ülkeyi Batı tipi uygulamalarla biçimlendirmeye çalışmıştır. Gelenekçi cephe de İslam ve Osmanlı gelenekleri çerçevesinde uygulamalar yapmaya çalışmıştır. Seçkin dediğimiz kitle devleti koruma bahanesiyle siyasilerin uygulamalarına direnç göstermeye çalışmıştır. Kendilerini sistemin koruyucu ve

kollayıcı unsuru olarak görmüş ve yeniliklere direnç göstermişlerdir. Siyasi seçkinler halkı yani milli iradeyi temsil ettikleri argümanı ile kendilerini öne çıkarmışlardır. Kendilerini ön planda tutmak için kişisel ilişkileri barındıran ve daha çok sadakat ölçüsü ele alınarak bir himayecilik ve kayırma yoluyla kadrolaşmaya gidilmiştir. Cumhuriyete miras kalan patrimonial anlayışın en bariz göstergesi bu uygulamalardır. Bu şekilde gerçekleştirilen politikalar zayıf olan yasal-ussal bürokrasiyi iyice zayıflatmıştır. Çevreye karşı adeta sırtını devlete dayamış ve sorumsuz bir bürokrasi ortaya çıkmıştır. Fransa'nın örnek alınmasından dolayı herşeye müdahale eden tepeden inme uygulamalarla Türkiye'de devletin gücü bireyin özgürlük alanını daraltmıştır. Hukukun ve yasaların üzerinde karizmatik otorite kültürü yerleştirilmiştir.

Özel sektör ve kamu sektörünün yanında üçüncü bir aktör olarak yer alan sivil toplum kuruluşları vatandaşların belirli bir amaç etrafında örgütlenerek meydana getirdikleri gönüllü çalışmalar yürüttükleri örgütlerdir. Sivil toplum kuruluşlarının, bireysel çıkarlardan ziyade toplumsal çıkarı önceleyen iktidardan mali ve kurumsal manada bağımsız, kendiliğinden, gönüllü olarak örgütlenmiş olması önemlidir. Sivil topluma Osmanlı Devleti'nde alınan idari anlayış ve siyasi kültür bünyesinde önem verilmiş fakat karar alma noktasında sürece dâhil olması istenmemiştir.

Günümüzde toplumsal iş bölümü yeniden şekillenmiş devletin tek başına aktör olduğu fikri aşınmış yeni aktörler karar alma ve uygulama süreçlerine dâhil olmaya başlamıştır. Günümüz yönetim anlayışında sivil toplum kuruluşları, kararların meşruluğunun arttırılması, politikanın toplumsallaşması, iktidarın tabana yayılması ve benzeri işlevleri yerine getirmesi bakımından önemli bir aktör haline gelmiştir. Sivil toplum ile yönetim kavramı birbirlerini etkileyen kavramlardır. Yönetişim, devletin bütün kademelerinde vatandaşların hem yönetime ortak hem de bir paydaş olarak sürece katılım göstermesini ifade etmektedir. Türkiye'de sivil toplumun gelişimi üzerinde en büyük engel merkezîyetçiliktir. Bürokrasinin çatışmanın sebebi olarak gördüğü sivil topluma bakış açısını değiştirmesi gerekmektedir. Devlet, vatandaşlık tanımını devlete karşı görevler temelinde yaptığı sürece ülkemizde sivil toplumun gelişmesi önemli ölçüde yavaş kalacaktır. Sivil toplumun gelişme gösterebilmesi için devletin hem hukuksal hem de işlevsel açıdan sınırlandırılması gerekmektedir.

Türkiye’de sivil toplumun gelişme sağlayabilmesi için siyasal partilerin uzlaşma ortamı yaratarak siyasal yaşamdaki çatışmacı ortamı gidermeleri gerekmektedir. Kamu yönetimi toplumsal katılım ve toplumsal denetime daha fazla açık hale getirilmelidir. Mevcut hükümet şeffaflık ve saydamlık adına önemli adımlara imza atmıştır. Merkezin kararlarına karşı ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş ve etkili bir şekilde işlemektedir. Devletin merkeziyetçi özelliği devam etmesine karşın Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin daha etkin ve verimli olacağı ve bürokrasiyi azaltacağına ilişkin söylemler dile getirilmektedir. Bazı kararların alınmasında etkili ve hızlı olduğu gözlemlenmektedir. Buna rağmen toplum politika yapım sürecine dahil edilmemektedir.

Sivil toplumda farklılıkların ve farklı fikirlerin yönetime taşınması önem arz etmektedir. Türkiye’de uzlaşmacı kültür gelişmekle birlikte mevcut hükümet demokratik, özgürlükçü ve çoğulcu söylemlerle küçülmüş ve asli fonksiyonlarına çekilmiş devlet söylemini öne çıkarmış olmasına rağmen çoğulcu ve farklılığı önemseyen siyaset anlayışının biran önce hayata geçirilmesi gerekmektedir. Yönetişim ve çoğulculuk bağlamında örnek olması adına Ekonomik ve Sosyal Konseyi düzenli bir şekilde toplanmalıdır. Birtakım kurumların devlet üzerindeki vesayetleri kırılmış olmasına rağmen siyasetin ayrıştırıcı dili insanları bir araya getirmek yerine uzaklaştırmaktadır.

Bürokrasiyi azaltmak adına hükümetin yapmış olduğu e-devlet uygulamaları toplumda olumlu karşılanarak etkin bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Yönetimde denetim ve katılımın artırılması ve şeffaflığın sağlanması amacıyla Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır. Kırtasiyeciliği azaltan mevzuat sadeleştirmeleri yapılmış, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın kullanımına önem verilmiştir. Yenilenen Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile şeffaflık artırılmıştır. Yerel yönetim mevzuatını baştan aşağı yenilenmiş, yerel idarelerin yetki ve kaynaklarını artırmaları yönünde çalışmalar yapılmıştır. Hükümet programında ifade edilen çoğulcu ve katılımcı demokratik siyasal sürecin sivil toplum örgütlerine daha fazla açılması ve siyasal karar alma süreçlerinde ilgili toplum kesimlerinin görüş ve önerilerinin alınmaya devam edileceği ifade edilmiş olmasına rağmen özellikle son dönemde kararlar daha merkezi olarak alınmaktadır.

Türkiye’de genel itibariyle sivil toplum ve devlet ilişkileri inişli çıkışlı olmuştur. Devletin sivil topluma ilişkin gerçekleştirdiği uygulamalarla ilgili bir veri veya izleme mekanizması oluşturulmalıdır. Devletin hesap verilebilirlik noktasında ve gerçekleştirilen reformlarda sivil toplum kuruluşları sürece daha fazla dahil olmalıdır. Sivil topluma devletin bakışı işbirliği ve diyalog bağlamında önceki yıllara nazaran daha sıcak olmuş fakat sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerde kadrolaşma ihtimali halen varlığını sürdürmektedir. Sivil toplum kuruluşlarına göre, kuruluşlara vatandaş katılımı yetersizdir. Vatandaş katılımını arttırmak amacıyla sivil toplum kuruluşları vatandaşları gönüllü yönetim, üyelik ve benzeri yönlerden özendirecek faaliyetlerde bulunmalıdır. Sivil toplum kuruluşları sosyal ağlar ve medya aracılığıyla topluma kendilerini daha fazla anlatmalıdır. Sivil toplum kuruluşlarının üyelik, bağış ve kurulma gibi iş ve işlemlerinde bürokrasi azaltılmalıdır.

Türkiye’de yer alan sivil toplum kuruluşlarının sivil toplumun kar amacı gütmeme ve gönüllük anlamında bakıldığında zorunlu üyelik veya kar amacı gütmeme gibi birtakım özellikleri tam da gerçekleştiremediği görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarına katılımda son dönemde artış olmuş ve sivil toplum örgütleri çeşitli alanlarda sayıca artmıştır. Bu durum sivil kültürün oluştuğunun bir göstergesi olmasına karşın halen sivil toplum kuruluşlarında fırsatçılık, partizanlık ve kayırmacılık gibi birtakım problemlerin sürdüğü ve bu problemlerin toplumda güvensizlik yarattığı gözlemlenmektedir. Sivil toplum örgütlerinin yönetimlerinin demokratik hale getirilmesi gerekmektedir.

Dünya Değerler Araştırmasına göre Türkiye’de halkın yüzde 97,4’ü bir sendikanın üyesi olmamakla birlikte halkın yüzde 94,9’u bir partiye aktif üye değildir. Bu veriler Türkiye toplumunun örgütsüz bir toplum olduğunun göstergesidir (Dünya Değerler Araştırması, 2010-2014politikaakademisi.org). Bunun yanı sıra Sivil Toplum Endeks Projesi raporlarının sonuçlarına göre Türkiye’de insanların birbirlerine karşı hoşgörü ve güven düzeyi düşüktür. Sivil toplumun gerçekleşebilmesi için gönüllü bir araya gelme ve uzlaş sağlama önemlidir. İnanların birbirlerine güven duymadığı bir ortamda bir araya gelme ve birlikte hareket etme zorlaşmaktadır. Demokrasinin gelişmişliğini siyasal kültür bir nebze olsa da göstermektedir. Demokraside daha iyiyi aramak adına rekabet önemlidir. Bu ortamın oluşturulması ve devamının sağlanabilmesi

için insanlarda hoşgörmeye duygusunun ve tahammül sınırının gelişmiş olması gerekmektedir. Demokrasinin uygulanabilmesi için karşı tarafa güven duymak, beraber ve ortak hareket etme sınırının geniş ve gelişmiş olması gerekmektedir.

Türkiye’de örgütsel hayatın önemli olmasının yanı sıra örgütsel hayattaki modernleşme devlet-merkezli olmaktadır. Bu durum sivil toplumun gelişimine engeldir. Türkiye’de toplumsal yaşamın üzerindeki devletin gücü 1980 sonrası sivil toplumun gelişimiyle azalma göstermiştir. Türk halkının geneli sivil toplum hareketinden kopuktur, bireyler daha çok yakınlarına ve akrabalarına yardımda bulunma eğilimindedir. STK’ları bir araya getiren resmi bir kuruluşun olmaması, yasal mevzuat, ortak kurallar ve standartlar, destek ve eğitim hizmetleri bakımından eksikliğe sebebiyet vermektedir.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu, (1998). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (1999). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2000). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2001). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2002). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2003). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2004). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2005). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2006). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2007). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2008). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2009). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2010). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara : AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2011). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2012). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara: AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2013). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara : AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2014). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara : AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2016). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara : AB Bakanlığı.
- AB Komisyonu, (2018). *Türkiye İlerleme Raporu* . Ankara : AB Bakanlığı.
- Ağırman, F., & Akyol, A. (2009). Demokratikleşme Sürecine Katkısı Bağlamında Türkiye'de Sivil Toplum Örgütleri. *SBArD*.
- Akçakaya, M. (2016). Weber'in bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği . *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 275-295.

- Akşin, S. (2010). *Kısa Türkiye Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları .
- Aktan, C. C. (2019). <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/degisim-devletin-rolu.htm>. Erişim Tarihi: 15.06.2019.
- Akyol, T. (1992). *Sivil Topluma Geçiş*. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
- Aras, B. (2017, Mart). *15 Temmuz Sonrası Türkiye’de Devlet, Kurumlar ve Reform*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi.
- Ardhart, L. (2004). *Plato’dan Rawls’a Siyasi Düşünce Tarihi*. (A. K. Bayram, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Arslan, O. (1999). *Kuramsal ve Tarihsel Aşamalarıyla Sivil Toplum ve Türkiye Gerçeği* . Ankara : Bayrak Yayınları .
- Aslan, D. A. (2014). Modern Türkiye Tarihini Dönemlendirme Meselesi. *Türk Tarih Eğitimi Dergisi*, 65-81.
- Aslan, M., & Kaya, G. (2004). 1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları. *Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 5(1), 213-223.
- Aslan, S. (2010). Türkiye’de Sivil Toplum. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 260-283.
- Ataay, F. (2007). Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama* . Ankara : Nobel Yayıncılık .
- Ateş, H. (2008). Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi. A. Balcı, N. K. Öztürk, A. Nohutçu, & B. Coşkun içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 387-414). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ay, E. (2009). Türkiye’de Sivil Toplum Düşüncesinin Gelişimi ve Din. *T.C.Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İlahiyat Anabilim Dalı Din Sosyolojisi Bilim Dalı*, 5-7.
- Aydın, G. (2008). Orhan TÜRKDOĞAN’ın Devlet Anlayışı. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı*.
- Aydın, N. (2013). *Türklerin Mührü Milli Doktrin*. İstanbul: Kamer Yayınları.

- Azaklı, S. (1997). Devlet- Sivil Toplum ve Türkiye. *Yeni Türkiye*(18), 224-230.
- Bakan, S., & Çimen, H. (2018). Türk Siyasi Değişiminde Anadolu Burjuvazisi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(2), 32-58.
- Barry, N. P. (2004). *Modern Siyaset Teorisi*. (Y. Ş. Mustafa Erdoğan, Çev.) Ankara: Liberte Yayınları.
- Bayhan, V. (2005). Türkiye'de Sivil Toplum Örgütleri, Demokrai ve Patronaj. Edisyon içinde, *Sivil Toplum ve Demokrasi* (s. 145-169). İstanbul: Kaknüs YAYınları.
- Bedük, A., & Kocaoğlu, S. U. (2006). Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları ve Demokratikleşme Sürecindeki Misyonları. *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(10), 52-64.
- Belge, M. (1983). *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Biber, A. (2009). Türkiye'de Sivil Alanın Darlığının Tarihsel Nedenleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27-42.
- Bikmen, F., & Meydanoğlu, Z. (2006). *"Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci"*. Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu. İstanbul: TÜSEV Yayınları.
- Canpolat, H., & Cangir, M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin :Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İadre Dergisi*.
- Ceylanoğlu, N. (2006). Vakıf ve Sivil Toplum. *Sivil Toplum Dergisi*, 4(15), 149-153.
- Cicioğlu, F. (2011). Sivil Toplum- Dış Politika İlişkisi Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Türkiye'nin Avrupa Birliği Politikasına Yaklaşımı. *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Cihangir, D. (2011). Avrupa Birliği ve Sivil Toplumun Rolü. *İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu*(32), 1-5.
- Clark, J. (1996). *Kalkınmanın Demokratikleşmesinde Gönüllü Kuruluşların Rolü*. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayınları.
- Çaha, Ö. (1999). *Sivil Toplum, Aydınlar ve Demokrasi*. İstanbul: İz Yayıncılık.

- Çaha, Ö. (2000). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*. İstanbul: Gendaş Kültür Yayını.
- Çaha, Ö. (2001). The Inevitable Coexistence of Civil Society and Liberalism: The Case of Turkey. *Journal of Economic and Social Research*, 3(2), 35-50.
- Çaha, Ö. (2008). Devlet karşısında hükmü şahsiyete sahip olmak sivil toplumun gelişebileceğine işaret eder. Kolektif içinde, *Sivil Toplum Kavramı Tartışmaları* (s. 43-52). İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Çaha, Ö. (2017). *Sivil Kadın*. İstanbul: Savaş Yayınları.
- Çaha, Ö. (2017). *Sivil Toplum Sivil Topluma Karşı*. İstanbul: Mana Yayınları.
- Çaha, Ö., Çaylak, A., & Tutar, H. (2013). *Sivil Toplum Kuruluşları Profili*. Ankara: Serhat Kalkınma Ajansı Yayınları.
- Çepel, Z. Ü. (2006). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, İzmir.
- Çetinkaya, B. A. (2008). Meşrutiyet Dönemi (1876-1909) Aydın ve Devlet Adamının/Bürokratının Kimlik Yapısı. *Cumhuriyet Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 75-120.
- Çevik, H. H. (2004). Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 4-5.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, T., & Uğuz, H. E. (2010). *Yönetişim*. Konya : Çizgi Kitabevi.
- Dartan, M. (2012). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Almanya'daki Türk Lobi Gücünün Rolü. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 20(2), 141-164.
- Dartan, M. (2012). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Almanya'daki Türk Lobi Gücünün Rolü. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 20(2), 141-164.
- Demircan, S. (2005). *Sivil Toplum Geliştirme Merkezi*. <http://www.stgp.org/makaleler/AvrupaBirliği.doc> Erişim Tarihi: 30.10.2018.
- Demirpolat, A., & Akça, G. (2009). Osmanlı Toplumunda Devlet ve Ulema. *EKEV Akademi Dergisi*.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*.

- Doğan, E. (2003). Sendikalar ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Siyaseti. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*(6), 19-43.
- Doğan, İ. (2000). *Sivil Toplum Ondan Bizde de Var* . İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Drucker, P. F. (2000). *Yeni Gerçekler*. (B. Karanakçı, Çev.) Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Durgun, Ş. (2000). Modern Devlet Olmanın Zorunlu Koşulu Ulu-Devlet Midir? *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* , 109-124.
- Durmuş, A. H. (2011). *Vakıflar Muhasebesi* (1. Baskı b.). İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.
- Dünya Değerler Araştırması, 2010-2014 Türkiye Veri Analizi. HYPERLINK "http://politikaakademisi.org/2016/12/27/dunya-degerler-arastirmasi-2010-2014-turkiye-verileri-analizi/" <http://politikaakademisi.org/2016/12/27/dunya-degerler-arastirmasi-2010-2014-turkiye-verileri-analizi/> , Erişim Tarihi: 25.05.2019.
- Eczacıbaşı, N. F. (1992). *Sivil Topluma Geçiş (Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferansı Konferans Özet Kitabı)*. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti.
- Efeler, K. (2003). God-father Devlet Anlayışı ve Küresel Sivil Toplum. *Sivil Toplum Düşünce ve Araştırma Dergisi*, 61-76.
- Ercan, H. (2002). Türkiye'de Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine. *C.Ü.Sosyal Bilimler Dergisi*, 69-79.
- Ercins, G. (2012). Türkiye'nin Demokratikleşmesinde Toplumsal Sorun Alanları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 79-102.
- Erdoğan, M. (2003). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, M. (2006). Kamu Alanı ve Liberalizm: Birkaç Not. A. Karadağ içinde, *Kamusal Alan ve Türkiye* (s. 92-109). Ankara: Asil Yayınları.
- Ergüder, E. D. (2006). Sivil Toplum Kuruluşları ve Kültürel Etkinlikleri. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İlahiyat anabilim Dalı Din Sosyolojisi Bilim Dalı*, 12-13.
- Ergül, E. (2016). Jean BODİN'in Devlet Teorisi Üzerindeki Osmanlı Etkisi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.

- Ersöz, H. Y. (2007). *Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası .
- Ertuç, H. (2007). İslam Hukuk Tarihinde Vakıflar İle Batı Kültüründeki Benzeri Kurumların Karşılaştırılması. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Yönetim Anlayışına. *Liberal Düşünce*, 4, 84-88.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul : Alfa Yayınları.
- Fukuyama, F. (1998). *Güven: Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması*. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Giddens, A. (2005). *Sosyoloji*. Ankara: Ayraç Yayınları.
- Gökalp, Z. (2015). *Türkçülüğün Esasları*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*.
- Göle, N. (1994). Toward an autonomization of politics and civil society in Turkey, in *Politics in the Third Turkish Republic*. Westview Press, 213-222.
- Gönel, A., & Acılar, H. (1998). *Önde Gelen STK'lar*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Tarih Vakfı Yayını.
- Gül, S. S., & Coşkun, Z. A. (1998). 1980'lerin Sivil Toplum Anlayışı ve Gönüllü Kadın Kuruluşları Üzerine Bir Çalışma. *20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek Konferansı*. Ankara: TODAİE.
- Gümüşlü, B. (2009). Aydınlanma ve Türkiye Cumhuriyeti. *Türkiyat Araştırmaları*.
- Habermas, J. (1997). *Kamusal Yapısal Dönüşümü (Strukturwandel der Öffentlichkeit)*. (T. B.-M. Sancar, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hammer, J. V. (2015). *Osmanlı Tarihi*. İstanbul: Kamer Yayınları.

- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği*. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi.
- Heper, M. (2006). *Türkiyede Devlet Geleneği*. İstanbul: Doğubatı Yayınları.
- Heywood, A. (2010). *Siyaset*. (B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, & A. Yayla, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Hızlı, M. (2012). *Bursa'dan Balkanlar'a Vakıf Medeniyeti Sempozyumu*. Bursa: Bursa Vakıflar Bölge Müdürlüğü Yayınları.
- Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu*.<http://www.mevzuat.gov.tr>.
- İçduygu, A. (2011). Interacting actors: The EU and civil society in Turkey. *South European Society and Politics*, 3(16), 381-394.
- İçduygu, A., Meydanoğlu, Z., & Sert, D. Ş. (2011). *Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II*. İstanbul: TÜSEV Yayınları.
- İnalcık, H. (1998). Tarihsel Bağlamda Sivil Toplum ve Tarikatlar. F. Keyman, & A. Y. Sarıbay içinde, *Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam* (s. 74-88). Ankara: Vadi Yayınları.
- İnalcık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye -Araştırmalar-*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kabasakal, M. (2008). Sivil Toplum ve Demokrasi. *Denetçi Yeterlilik Tezi*.
- Kalaycıoğlu, E. (1995). Türkiye'de Siyasal Kültür ve Demokrasi. T. D. Vakfı içinde, *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*. Ankara: Türkiye Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E. (1998). Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset. F. Keyman, & A. Y. Sarıbay içinde, *Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam* (s. 111-136). Ankara: Vadi Yayınları.
- Kalfa, C., & Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Karakuş, O. (2006). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Kaynar, M. K. (2005). Sivil Toplumun Kavramsal Tarihi ve Sivil Toplumla İlgili Güncel Tartışmalar. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (1), 339-369.

- Keane, J. (1993). *Sivil Toplum ve Devlet*. (A. Ç. Ayşe Nur, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keane, J. (1994). *Demokrasi ve Sivil Toplum*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keser, İ. (2000). *Türkiye'de Siyaset ve Devletçilik*. Ankara: Gündoğan.
- Keyder, Ç. (2008). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyman, E. (2010, Haziran 14). *Sivil Toplum Geliştirme Merkezi*.
<http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/avrupa-da-ve-turkiye-de-sivil-toplum> Erişim Tarihi: 30.12.2018.
- Keyman, F. (2005). Kamusal alan, sivil toplum ve demokrasi. Kolektif içinde, *Sivil Toplum ve Demokrasi* (s. 99-123). İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Keyman, F. (2006). *Türkiye'de Sivil Toplumun Serüveni: İmkansızlıklar İçinde Bir Vaha*. Ankara : STGM Yayınları.
- Keyman, F., & İçduygu, A. (2003). Globalization, Civil Society and Citizenship in Turkey Actors, Boundaries and Discourses. *Citizenship Studies*, 2(7), 219-234.
- Kilim, E. E. (2010). Devletçiliğin Neo'su: Etkin Devlet. *Tematik Yazılar, Toplum ve Demokrasi*, 55-74.
- Kıymaz, T. (2013). Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokrasi İlişkisi. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı*, 77.
- Kocalar, N. (2006). Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Yeri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Kalkınma Planı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014- 2018).
- Köker, L. (1995). Kimlik, Meşruluk ve Demokrasi: Türkiye'de Yeni-Muhafazakar Kültür Politikasının Eleştirisi. T. D. Vakfı içinde, *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*. Ankara : Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Küçükömer, İ. (2007). *Düzenin Yabancılaşması "Batılılaşma"*. İstanbul : Bağlam Yayıncılık .
- Küçükömer, İ. (2009). *Sivil Toplum Yazıları*. İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Mardin, Ş. (1973, Winter). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics. *Daedalus*, 169-190.

- Mardin, Ş. (1983). *"Sivil Toplum" Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt C.7). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1995). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset: Makaleler 1*. İstanbul: İletişim.
- Onbaşı, F. (2005). *Sivil Toplum*. İstanbul: L&M Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2015). *Türklerin Tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2016). *Osmanlı'ya Bakmak*. İstanbul: İnkılap Yayınları.
- Önder, Ö., & Akıncı, M. (2011). Postmodernizm ve Türk Bürokratik Elitleri: Değişimin Epistemolojisi Üzerine Bir Not . *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , 59.
- Özaydın, M. (2003). Vakıfların Sosyal Politika İşlevleri ve Günümüzde Artan Önemi. *Kamu İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7(2), 2-32.
- Özbek, M. (2004). Kamusal Alanın Sınırları . M. Özbek içinde, *Kamusal Alan* (s. 19-90). İstanbul: Hil Yayınları .
- Özbudun, E. (1995). Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür. T. D. Vakfı içinde, *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* . İstanbul : İstanbul Ticaret Odası Yayınları .
- Özer, M. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*(59), 3-46.
- Öztaş, N. (2015). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Özüerman, T. (1998). *Türkiye'nin Batılılaşma ve Demokratikleşme Açmazı*. İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Parla, T. (2009). *Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye'de Korporatizm*. İstanbul: Deniz Yayınları.
- Poggi, G. (2007). *Modern Devletin Gelişimi*. (Ş. Kut, & B. Toprak, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Puslu, Y. (2007). Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 197-214.
- Sarıbay, A. Y. (1994). *Postmodernite, Sivil Toplum ve İslâm*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sarıbay, A. Y. (1997). *"Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam*. Ankara : Vadi Yayıncılık .
- Sarıbay, A. Y. (2000). *Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Sarıbay, A. Y. (2008). *Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji*. İstanbul: Everest Yayınları .
- Sarıbay, A. Y., & Öğün, S. (1998). *Bir Politikbilim Perspektifi*. Bursa: Asa Kitabevi.
- Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2002). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Silier, O. (2002). Türkiye'de Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Örgütleri- Sorunlar, Başarılar ve Perspektifler. K. A. Vakfı içinde, *Devlet ve Sivil Toplum Bağlamında Halk Katılımcılığı ve Sivil Toplum Kuruluşları* (s. 29-35). Ankara: Konrad Adenauer Vakfı.
- Söğütü, İ. (2010). Türk Modernleşmesi Sürecinde Mithat Paşa. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*.
- Sunar, İ. (1992). *Sivil Topluma Geçiş (Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Özet Kitabı)*. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti.
- Sürgevil vd., S. (2014). *Türkiye Tarihi Uygarlıkları V "Değişim Sürecinde Türkiye-I*. İzmir: İlya Yayınevi.
- Swingewood, A. (2009). *Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi*. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Şavklı, C., & Aydın, T. (2013). Atatürk Döneminde Bürokrasinin Yeniden Yapılandırılması. *T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı*. <https://koop.gtb.gov.tr/kooperatifler-hakkinda/kooperatif-nedir> Erişim Tarihi: 05.05.2018.
- T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü. <https://www.vgm.gov.tr/kurumsal/tarihçe/tarihte-vakıflar> Erişim Tarihi: 04.05.2018.

- T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü (2018), HYPERLINK "<https://www.vgm.gov.tr/kurumsal/plan-program-ve-raporlar/faaliyet-raporlar%C4%B1>" <https://www.vgm.gov.tr/kurumsal/plan-program-ve-raporlar/faaliyet-raporlar%C4%B1> , Erişim Tarihi: 31.12.2018.
- Tağma, K. (2002). *Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Tamer, M. G. (2010). Tarihsel Süreçte Sivil Toplum. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 27(1), 89-105.
- Tekeli, İ. (2002). *Sivil Toplum Kuruluşları, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.
- Tekinoğlu, H. (2015). *Geçmişten Günümüze Tarihe Hükmeden Millet, Türkler*. İstanbul: Kamer Yayınları.
- Türk Dil Kurumu*. Türk Dil Kurumu: <http://www.tdk.org.tr/index.php?option>), Erişim Tarihi: 05.05.2018.
- Togqueville, A. D. (1994). *Amerika'da Demokrasi*. (İ. Sezal, & F. Dilber, Çev.) Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Toksöz, F. (1983). "Dernekler" Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi. C.2. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Tosun, E. K. (2007). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi)*(2), 1-16. <http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/avrupa-da-ve-turkiye-de-sivil-toplum>, Erişim Tarihi: 01.02.2019.
- Tosun, G. E. (2001). *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*. İstanbul : Alfa Yayıncılık.
- Tosun, G. E. (2008). Sivillik, Karşılıklılık Ve Diğerkâmlık Eğilimlerinin Gözlenebildiği Sivil Toplum Demokratikleşme Sürecinin Tamamlayıcısı Olacaktır. Kolektif içinde, *"Sivil" Toplum Kavramı Tartışmaları* (s. 123-140). İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Tuncel, G. (2005). *Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset* . Aktüel Yayınları.

- Tuncel, G. (2010, 09 09). Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları-Kamu Bürokrasisi Etkileşimi.70-75. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/>. Erişim Tarihi:12.06.2018.
- Tuncel, G. (2011). *Sivil Toplum ve Devlet*. İstanbul: Bilsam Yayınları.
- Tuncel, G., & Gündoğmuş, B. (2012). Türkiye Siyasetinde Merkez- Çevrenin Dönüşümü ve Gelenekel Merkezin Konumlanma Sorunu. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 137-158.
- Türk Medeni Kanunu*. (2006). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Usta, S. (2006). Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları: Sivil Toplum, Demokrasi ve Güven. Konya: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Uzun, A. (2016). Vakıflar Ruhu, Sivil Toplum ve Sosyal Adalet. *Vakıf ve Toplum Dergisi* , 30-35.
- Vergin, N. (2000). *Din, Toplum ve Siyasal Sistem*. İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Weber, M. (1993). *Sosyoloji Yazıları*. (T. Parla, Çev.) İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (2008). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*. (Z. Gürata, Çev.) Ayraç Yayınları.
- Yaşama Dair Vakfı (2015), *Verilerle Sivil Toplum Kuruluşları*, Rapor, İstanbul: Yada.
- Yavuz, M. (2017). Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasi Kurumunun Rolü: Heper Ve Küçükömer Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz Denemesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(53), 194-208.
- Yayla, A. (1998). *Siyaset Teorisine Giriş* . Ankara : Siyasal Kitabevi.
- Yayla, A. (2000). *Liberal Bakışlar*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Yeğen, M., Keyman, F., & Çalışkan, M. A. (2010). *Türkiye'de Gönüllü Kuruluşlarda Sivil Toplum Kültürü*. İstanbul: Yaşama Dair Vakfı Yayını.
- Yetiş, M. (2003). Marx ve Sivil Toplum. *Praksis*(10), 35-72.
- Yıldırım, Y. (2007). Şerif Mardin Düşüncesi Işığında Türk Modernleşmesi Açısından Sivil Toplum ve Osmanlı Kaynakları. *Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 160-169.

- Yıldırım, Y. (2012). Neo-Patrimonyalizm Yaklaşımına Karşı Yapılaşma Olarak Türk Modernleşmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Yılmaz, A. (2003). *Çağdaş Siyasal Akımlar, Modern Demokraside Yeni Arayışlar*. Ankara: Vadi Yayınları .
- Yılmaz, A., & Güler, T. (2016). Ak Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset Ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 294-316.
- Yılmaz, G. (2014). Türkiye, Avrupalılaşma ve Yerel Değişim. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 22(2), 63-84.
- Yılmaz, K. K. (2013). Devletlerin Dış Politika Oluşturma ve Uygulamalarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. *Akademik Bakış Dergisi*(36), 1-14.
- Yurttagüler, L. (2010). *Savunuculuk ve Politikaları Etkileme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
58. Hükümet Programı,
https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.htm , Erişim Tarihi 01.05.2019.
59. Hükümet Programı,
https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.htm , Erişim Tarihi 01.05.2019.
60. Hükümet Programı,
https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.htm , Erişim Tarihi 01.05.2019.