

Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri: Bir Çerçeve Önerisi

*Prof. Dr. Muhittin Acar**

Özet

Bu çalışmanın temel amacı, sivil toplumun devlete nazaran konumu ve rolüyle ilgili bir çerçeve ortaya koymaktır. Makalede ilk olarak, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları ile ilgili temel gelişmeler, tanımlar ve tartışmalar hakkında özet bilgiler sunulmaktadır. İkinci olarak, devlet-sivil toplum ilişkileri hakkındaki söylem ve sınıflandırmalara kısaca değinilmektedir. Üçüncü olarak, sivil toplumun devlete yönelik farklı pozisyonları ve işlevleriyle ilgili bir çerçeve geliştirilmekte ve tartışılmaktadır. Önerilen çerçevenin içerdiği dört ana kategori şunlardır: a) derişmeci-dayatmacı b) dengeleyici-daraltmacı c) denetleyici-danışmacı d) destekleyici-dayanışmacı. Makale, önerilen çerçeveye dair kısa bir tartışmayla son bulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar), Kamu Politikaları, Kamusal Karar Verme, Demokratikleşme.

Abstract

Civil Society-State Relations from Public Policy Perspective: A Framework Proposal

The chief purpose of this study is to offer a framework related to the role and situation of civil society as per state. The article presents, first, brief information about key developments, definitions, and debates involving civil society and civil society organizations. Secondly, it rather shortly deals with the rhetoric and categorizations associated with the relations between state and civil society. Thirdly, the article develops and discusses a framework about civil society's various positions and functions vis-à-vis state. The proposed framework involves the following four categories: a) concentrated-possessive

* Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, acar42@yahoo.com

b) counterbalancing-constrictive c) watchful-advisory d) supportive-solidarist. The article ends with a brief discussion about the proposed framework.

Keywords: Civil Society, Civil Society Organizations (CSOs, NGOs), Public Policies, Public Decision Making, Democratization.

Giriş

Farklı ülkelerden ve disiplinlerden araştırmacıların ve uygulamacıların katkı ve katılımlarıyla her geçen gün daha da genişleyen, karmaşıklaşan ve renklenmiş sivil toplum odaklı tartışmaların önemli bir bölümünü sivil toplum-devlet ilişkilerinin tarihsel gelişimi ve güncel durumu oluşturmaktadır. Bu minvalde öne çıkan hususlar arasında ise, sivil toplumu teşkil ve temsil eden unsurların kamusal alandaki duruşları ile kamusal kararlar üzerindeki etkileri yer almaktadır. Kamu politikası süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının (STK'ların) rolleri ve fonksiyonları bu bağlamda ele alındığında, devlete nazaran konumlarının kapsamlı ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla incelenmesine yardımcı olacak bir başlangıç çizgisinin, bir tartışma formatının ortaya konulması büyük önem arz etmektedir.

Bu makalenin arka planında böyle bir ihtiyacı karşılamaya çalışanlara yardımcı olabilecek bir taslak lens, bir tasnif geliştirme amacı bulunmaktadır. Dolayısıyla, çalışmanın odağında, devletle ilişkilerinde sivil topluma yüklenen ve/veya atfedilen farklı rol ve işlevlerin kapsamlı ve karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesine olanak sağlayabilecek bir çerçeve önerisi yer almaktadır.

Makalede ilk olarak, sivil toplum ve STK'larla ilgili temel bazı gelişmeler, tanımlar ve tartışmalar kamu politikası süreçleriyle ilgileri hatırd tutularak aktarılmaktadır. Ardından, devlet-sivil toplum ilişkilerine, kamu kuruluşları-STK etkileşimlerine dair söylemler ve sınıflandırmalara yine kamu politikası döngüsüyle ilişkilerine nazaran ve kısaca değinilmektedir. Çalışmanın üçüncü ve en önemli bölümünde, sivil toplumun devlete nazaran alabileceği temel pozisyonları ve üstlenebileceği başlıca fonksiyonları konu edinen bir analitik çerçeve önerilmekte ve kamu politikası perspektifinden yansımalarını da içerecek şekilde tartışılmaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse, literatürde yaygın biçimde ortaya konulan bilgiler ve söylemler ışığında sivil toplumun devlete nazaran konumlanışının dört ana kategori etrafında karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alınabileceği savunulmaktadır: a) derişmeci-dayatmacı b) dengeleyici-daraltmacı c) denetleyici-danışmacı d) destekleyici-dayanışmacı. Makale, önerilen çerçeveye dair kısa bir tartışmayla son bulmaktadır.

1. Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşları: Tanımlar ve Tartışmalar

Dünya genelinde sivil toplum ve sivil toplum örgütleriyle ilintili olarak yürütülen araştırma ve tartışmaların son yıllarda giderek arttığı gözlemlenmektedir. Bu artışın nedenleri arasında küreselleşme ve bilgi-iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler gibi neredeyse her önemli politik-ekonomik değişimin öykülenmesinde referans verilen ‘olağan şüpheliler’ yanında, Soğuk Savaş Dönemi’nin sonlarına doğru Güney Amerika ile Doğu Avrupa’da ortaya çıkan siyasal gelişmeler, modernitenin aşınması ve aşılması süreçleriyle ilişkilendirilen temsil ve meşruiyet krizleri de sayılmaktadır. ‘Demokrasinin demokratikleşmesi’ çağrılarının bir kısmında sivil topluma biçilen rolü de bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Ayrıca, devletin Neo-liberal yaklaşımların öngördüğü doğrultuda dönüşümüyle bağlantılı olarak da hararetli tartışmaların odağına yerleşen sivil toplumun, yönetim kavramının işaret ettiği (ve inşa-ihya iddiasında bulunduğu) katılım, saydamlık, hesapverebilirlik, sektörler arası işbirliği, ortaklık ve ağbağlar gibi konu başlıkları ekseninde gözde ve güncel bir görünüme büründüğü de öne sürülebilir. Nihayet, uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerdeki yardım kuruluşlarının, gelişmekte olan ülkelerde merkezi devlet kuruluşlarını değil, yerel ve sivil örgütleri kendilerine muhatap ve ortak olarak tercih etmeleri de, ikinci gruptakilerde STK’ların sayısını ve görünürlüğünü artırmıştır.¹

Türkiye’de sivil toplumun sergüzeştini ve/veya serencamını konu edinen araştırma ve tartışmaların, yukarıda sayılan etmenlere referans vermek yanında, ülke ve toplum özelinde önem taşıyan bazı kritik gelişmelere ayrıca vurgu yaptıklarını belirtmek gerekir. Örneğin, 12 Eylül 1980 sonrasında, siyasi yasakların gölgesinde ve yakın geçmişe dönük tahlil denemeleri eşliğinde bazı grupların gündemine giren sivil toplum tartışmalarının, ilerleyen yıllarda 1996’da İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat II münasebetiyle ivme kazandığı, ardından Gündem 21 etkinlikleri esnasında ve bilhassa 1999 Marmara Depremi sonrasında daha görünür hale geldiği söylenebilir. Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerinin 1999 Helsinki Zirvesi ve özellikle tam üyelik görüşmelerinin başladığı 2005 sonrasındaki seyrinin de Türkiye’deki sivil toplum çalışmalarını belli ölçüde etkilediği eklenmelidir.²

¹ Sivil toplumun gelişimiyle ilgili burada sözü edilen kimi hususları da içeren bir tartışmada, yaygın biçimde kullanıma sokulan üç farklı sivil toplum perspektifine dikkat çekilmektedir: aktivist, neo-liberal ve postmodern. Mary Kaldor (2003) “Civil Society and Accountability”, *Journal of Human Development*, 4 (1), 5-27.

² Türkiye’de sivil toplumun tarihsel gelişimine dair daha ayrıntılı bilgi için örneğin bkz. Gülgün Erdoğan-Tosun (2001) *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği)*, İstanbul: Alfa Yayınları; Korhan Gümüş (2003) “Türkiye’de STK Tarihini Yeniden Okumak”, *Sivil Toplum*, 1 (1), 63-71; E. Fuat Keyman (2006)

Diğer taraftan, uluslararası ve ulusal düzlemlerde sivil toplumun tarihe-sine ve güncel durumuna dair perspektifler ortaya koyan çalışmalarda yaygın bir kabule mazhar olmuş, üzerinde ittifak edilen bir tanımın bulunduğunu iddia etmek bir hayli güç, hatta imkânsızdır. Zira sivil toplum, tarihsel süreçte değişik düşünürlerce farklı anlamlar atfedilerek/işlevler yüklenerek kavramlaştırılmış,³ temel bileşenleri ve biçimlendiricileri hususundaki tartışmalar bilhassa geçen asrın sonuna doğru yeniden alevlenmiş, ziyadesiyle karmaşık, ideolojik-teorik karşıtlıklar ve kümelenmeler içeren bir görünüme bürünmüştür. Vaziyeti anlamaya ve anlatmaya gayret edenlerin karşısına çıkan ikiliklerin bazıları, kuramsal-kavramsal bulanıklığı daha da artırıcı türdendir: Doğu-Batı; gelişmiş-gelişen; demokratikleşmiş-demokratikleşen; merkez-yerel; ulusal-uluslararası; geçmiş-güncel; teorik-pratik; normatif-ampirik; iktisadi-siyasi; belirleyen-belirlenen, kamusal-özel...

Netice itibariyle, ortada, sivil toplum bahsinde değişik disiplinlerden araştırmacıların teorik ve tematik odaklanma eğilimlerindeki farklılıklar nedeniyle oluşan bir nevi ‘*karşıt anlamları içinde barındıran bir tanım çorbası*’ ya da ‘*komşu ve akraba kavramlar topluluğu*’ vardır. Zaman zaman sivil toplum kuruluşlarının (STK’ların) yer aldığı/oluşturduğu alana referansla kullanılan ifadeler de hayli farklı olabilmektedir: sivil sektör, üçüncü sektör, bağımsız sektör, kâr amacı gütmeyen sektör, gönüllü sektör...⁴ Örneğin, gönüllülük, dayanışma ve sosyal ağbağlar gibi konuları da içerecek biçimde yürütülen bir

Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha, Ankara: STGM Yayını. Keyman, “*Güçlü devlet geleneği, ulusal kalkınmacılık anlayışı, organik toplum görüşü ve cumhuriyet dönemi vatandaşlık modeli, Türk modernleşmesinin devlet merkezci bir şekilde gerçekleşmesinin temelini oluşturmuştur.*” tespitinin ardından, belirtilen hususlarda 1980’lerden sonra yaşanan dönüşümlerin ve özellikle 2000’lerdeki Avrupa’ya uyum sürecinin sivil toplumda önemli ve olumlu değişimler yarattığını savunmaktadır. Tartışmanın AB süreciyle ilişkilendirilerek ortaya konulduğu başka eserler için, örneğin bkz Daniella Kuzmanovic (2010) “Project Culture and Turkish Civil Society”, *Turkish Studies*, 11 (3), 429-444; Özge Zihnioğlu (2013) “The ‘Civil Society Policy’ of the European Union for Promoting Democracy in Turkey: Golden Goose or Dead Duck?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 13 (3), 381-400.

³ Yasama Dergisi’nin kimliği tarafımızca bilinmeyen hakemlerinden birinin haklı bir gözlem ve eleştiri olarak belirttiği gibi, bu çalışmada sivil toplum kavramının ‘felsefi geçmiş’ ele alınmamaktadır. İlgili okuyucular, başka bir dizi seçeneğin yanında örneğin şu iki kaynağa başvurarak kavramın tarihsel süreçte farklı düşünürlerce ele alınışına dair bilgilenebilirler: Gülnur Acar-Savran (2003) *Sivil Toplum ve Ötesi—Rousseau, Hegel, Marks* (İkinci Baskı), İstanbul: Belge Yayınları; Gülgün Erdoğan-Tosun (2001), ss. 29-62. Farklı sivil toplum kavramları ve kavramlaştırmalarına dair ayrıntılı bir tartışma için ayrıca bkz. Mark N. Jensen (2006) “Concepts and Conceptions of Civil Society”, *Journal of Civil Society*, 2 (1), 39-56.

⁴ Ayrıntılar ve göndermeler için bkz. Muhittin Acar (2003) “Devlet-Sivil Toplum Kuruluşları İlişkilerinin Analizi: Alternatif Yaklaşımlar”, İçinde M. Akif ÇUKURÇAYIR (Der.) *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayını, 85-137.

inceleme, beşeri sermaye, kültürel sermaye ve sosyal sermaye gibi kavramlar eşliğinde bir sivil toplum tartışmasına davetiye çıkartırken, alternatif kamu hizmetleri sunumuna dair bir incelemede, etkinlik ve ekonomiklik gibi kavramlar ışığında sivil toplum örgütlerinin üçüncü sektör mensubu olarak diğer sektörlerle mukayeseli bir performans değerlendirmesine tabi tutulduğuna tanıklık edebiliriz. Bu ve benzeri kavramlaştırmaların tasnifi ve karşılaştırmalı tahlili bir yana, tümüyle tespiti dahi şümüllü bir vazife ve müşkül bir mesele olarak karşımızda durmaktadır ki, bu yazının amacı ve kapsamı dikkate alındığında burada konuya dair kısa ve kısmi değinmelerle yetinilmesi tabii addedilmelidir.

Diamond (1994) tarafından ortaya atılan ve bilhassa liberal eğilimli siyaset bilimciler tarafından tercih edilen bir tanıma göre sivil toplum: “*Gönüllü, kendi kendini yaratan, (büyük ölçüde) kendi yaşamını kendisi sağlayan, devletten özerk ve hukuksal bir düzenle ya da bir ortak değerler kümesiyle sınırlı olan örgütlü toplumsal yaşam alanıdır.*” Buna göre; özel alan ile devlet arasında bir yerde konumlanan sivil toplum;⁵ çıkarlarını ve görüşlerini ifade etmek, bilgi ve fikir teatisinde bulunmak, amaçlarını gerçekleştirmek, devlete ilişkin taleplerini dillendirmek ve kamu görevlilerini hesaba çekmek için yurttaşların kamusal alanda ortaklaşa hareketini içermekte, bireyin ve ailenin özel hayatını, eğlence ve maneviyat amaçlı etkinlikleri, kâr amaçlı şirket faaliyetlerini ve devlet iktidarını ele geçirmeyi hedefleyen siyasal çabaları dışlamaktadır.⁶ Naidoo ve Tandon (1999)’a göre ise, sivil toplum: “*Hak ve sorumluluk sahibi yurttaşların, müşterek problemlerini halletmek, ortak çıkarlarını daha ileri götürmek ve kolektif özlemlerini gerçekleştirmek için gönüllü olarak yarattıkları özerk örgütler ağbağıdır.*”⁷ Nihayet, sivil toplum, “*Aile, devlet ve piyasanın dışında kalan; birey, grup ve kuruluşların ortak çıkarlarını geliştirmek için oluşturdukları alan*” şeklinde de tanımlanmaktadır.⁸

⁵ Bazı araştırmacıların sivil toplumu; devlet ve piyasa karşıtlığı üzerinden değil, onların etkileşim alanı olarak, farklı ilişkilerin kesişim kümesi olarak tanımlama eğilimi de burada not edilmelidir. Örneğin, sosyolog Bahattin Akşit’e göre: “*Her toplumda o toplumun sosyo-kültürel tarihi ve diğer toplumlar ile olan etkileşimleri bağlamında dikey-hiyerarşik, yatay-ağsal veya bunların bileşimleri olan örgütlenmeler gerçekleşiyor. Bu örgütlenmeler devlet ve toplumda iki karşıt alanda ikilik olarak değil, birbirinin devamı olan bir karşılıklı etkileşim zemininde gerçekleşiyor. Birbirlerinden farklılaşma süreci devam eden ama birbiri ile iç içe geçmiş olan, devlet-bürokrasi, pazar-ekonomi ve topluluk-toplum üçleme- si bağlamında kamusal alan ve sivil toplumu kavramlaştırabiliriz.*” Bahattin Akşit (2003), “Sivil Toplumda Uzlaşmacı Düşünce Yaygınlaşmalı”, Sivil Toplum, 1 (1), s. 74.

⁶ Larry Diamond, (1994) “Rethinking Civil Society—Toward Democratic Consolidation”, Journal of Democracy, 5 (3), s. 5.

⁷ Kumi Naidoo and Rajesh Tandon (1999), “The Promise of Civil Society”, İçinde Ezra Mbogori (Ed.) Civil Society at the Millenium, Kumarian Press, West Hartford: Connecticut, s. 6.

⁸ TÜSEV (2011), Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası—Uluslararası Sivil Top-

Bu ve benzeri tanımlardan hareketle STK'ların bazı ortak özellikleri şöyle sıralanabilir: Resmi devlet aygıtı dışında, devletten özerk, siyasi partilere mesafeli bir biçimde, özel kişi ve kuruluşlarca gönüllülük esasına göre kurulmaları, yönetilmeleri ve desteklenmeleri; öz-yönetişimi yansıtan bir örgütlülük sergilemeleri, yapılanma, program ve etkinliklerine esas itibarıyla kendileri karar veren örgütlenmeler olmaları; dayanışmacı bir anlayışla ve kamusal iyiyi geliştirmeye dönük olarak çalışıyor olmaları ve kâr amacı gütmemeleri.⁹ Amma velakin, literatürde sivil toplumun STK'ları aşan boyutları bulunduğu sıklıkla vurgulanmakla birlikte, başka ne tür oluşumların-girişimlerin 'sivil toplum' şemsiyesi altında toplanmasının uygun olduğuna ilişkin bitmek bilmeyen bir tartışmaya da tanık olunmaktadır. Mesela, 'baskı grubu', 'çıkar grubu', 'demokratik kitle örgütleri' gibi terimlerle bir nevi dirsek teması içinde bulunan 'kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları' STK'larla aynı kümede ve kefedede mi değerlendirilmelidir?

Aksi yönde düşülen bazı şerhlere rağmen,¹⁰ kimi çalışmalarda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dâhil farklı türden örgütlenmelerin 'sivil toplum' şemsiyesi altında toplanarak ele alındığı gözlemlenmektedir. Örneğin, bir araştırmacı misyonları, faaliyetleri, sosyal kompozisyonları ve örgütlenme biçimleri açısından çeşitlilik arz eden sivil toplum aktörlerini dört ana kategoride incelemektedir: sosyal hareketler, NGO'lar, sosyal organizas-

lum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II, İstanbul: TÜSEV Yayını, s. 51. Karşılaştırma için bkz. Malena, Carmen and Volkhart Finn Heinrich (2007) "Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Research", *Development in Practice*, 17 (3), s. 340.

⁹ Muhittin Acar, 2003.

¹⁰ Örneğin, Ömer Çaha'ya göre: "*Türkiye'de sivil toplum kavramının değer kazanmasıyla birlikte örgütlü birçok 'baskı' veya 'çıkar' grubu kendilerini birer sivil toplum kuruluşu olarak tanımlamaya başladılar. Meslek kuruluşları da 1990'lerden sonra kendilerini sivil toplum kuruluşu olarak nitelendiren bir dil geliştirdiler.*" Hâlbuki Türkiye'de faaliyet gösteren on bir meslek örgütünü sivil toplum örgütlerinin temel özellikleri açısından değerlendiren yazarın vardığı sonuç, bunların STK sayılamayacağı cihetindedir. Ömer Çaha (2011) "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum", İçinde Atilla Yayla ve Bican Şahin (Ed.) *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi*, Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu, 87-125. Benzer biçimde, Yusuf Şevki Hakyemez, 'meslek kuruluşlarının aynı zamanda birer sivil toplum kuruluşu olduğu' görüşüne karşı çıkarak şunları söylemektedir: "*(B)u kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, gönüllü üyelik yerine zorunlu üyelik esasına göre örgütlenmeleri ve kamusal yetkilerle donatılmaları gibi hususlar dikkate alındığında bunların birer sivil toplum kuruluşu olmadıkları açıktır. Meslek kuruluşlarının devlete olan bağlılıkları onların sivil toplum kuruluşu olmalarını engellemektedir.*" Yusuf Şevki Hakyemez (2011) "Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları", İçinde Atilla Yayla ve Bican Şahin (Ed.) *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi*, Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu, 49-86.

yonlar ve milliyetçi-dini gruplar.¹¹ TÜSEV'e göre ise: “*Farklı yasal statüler açısından bakıldığında Türkiye’de beş tür sivil toplum örgütlenmesi ortaya çıkmaktadır: (a) dernekler, (b) vakıflar, (c) sendikalar, (d) meslek örgütleri, (e) kooperatifler ve (f) birlikler.*”¹²

Her halükarda, İngilizce ve Türkçe literatürde karşımıza çıkan ‘sivil toplum’ ve ‘sivil toplum kuruluşu’ tanımlarının büyük bir çeşitlilik sergilediği, ancak tanım ve kavrayış farklılıklarının yalnızca akademisyenlerle sınırlı olmadığı, politika yapıcılar ve STK mensuplarını da kapsadığı burada belirtilmelidir.¹³ Bu yazı kapsamında incelenmesi gerekli bir husus, sözü edilen farklı tanım ve tartışmaların sivil toplum-devlet ilişkilerine, özellikle sivil toplum-kamu politikası etkileşimine ne ölçüde ve nasıl yansıtıldığıdır ki, izleyen alt başlıkta sorunun bu boyutu mercek altına alınmaktadır.

2. Sivil Toplum-Devlet İlişkileri: Yaygın Yaklaşımlar

Sivil toplumun tanımı, kapsamı, işlevi ve işleyişi gibi hususlarda ortaya konulan bakış açılarındaki farklılıkların izdüşümlerine sivil toplum-devlet ilişkilerinin tasvirinde ve tahlilinde de yaygın olarak rastlanmaktadır. Zira ilişkinin iki tarafındaki aktörlerin ve ilişkiyi biçimlendiren faktörlerin tespiti ve tartışılması, denklemin nasıl kurgulandığına ve dengenin nasıl kurulduğuna dair süreçleri ve sorunları resmetmeyi zorunlu kılmaktadır. Ancak, tartışmanın taraflarının ideolojik-siyasi eğilimlerinin yanı sıra tercih ettikleri teorik lensler ve çözümleme araçları da konuşulan mevziyi ve öncelikle dert edinilen mevzuyu büyük ölçüde şekillendirmektedir. Örneğin, bazı siyaset bilimciler ağırlıklı olarak çağdaş devletin yasal-yapısal nitelikleri ve işlevlerinden hareketle sivil toplumun rol ve işlevlerini tanımlamaya talip olurken, kimi kamu yönetimi uzmanları daha ziyade kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunulması bağlamında sivil toplum kuruluşlarının kapasite ve fonksiyonlarına dair alternatif öneriler geliştirmeye girişmektedirler. İkiliden hangisinin araştırmanın ya da tartışmanın ilk sırasına konulacağı dahi bir öncelik ve önem ter-

¹¹ Mary Kaldor, 2003, s. 12, tablo 1.

¹² TÜSEV, 2011, s. 61. Bu kapsamda ortaya çıkan sayılar ve yüzdeler ise şöyledir: Dernekler: 86.031 (% 56,01); Vakıflar: 4.547 (% 2,96), İşçi Sendikaları: 94 (% 0,06), Memur Sendikaları: 93 (% 0,06); Meslek Odaları: 4.749 (% 3,09); Kooperatifler: 58.090 (% 37,82) Toplam: 153.604. *ibid*, Tablo II. 3.1.

¹³ Ankara’da faaliyet gösteren STK’ları kapsayan yakın tarihli bir araştırma sonucuna göre: “*STK’lardan ne anlaşıldığına dair literatürde var olan belirsizliğin söz konusu aktörlerin zihninde de mevcut olduğu görülmektedir. STK’lardaki aktörlere evvela, STK’ların en başta gelen hedefinin ne olduğu ve peşi sırada ne olması gerektiği sorulmuştur. Sivil toplum ve STK literatüründeki belirsizlik ve karışıklığın STK aktörlerinin imgelerinde de var olduğu görülmektedir.*” Tefik Erdem ve Nail Öztaş (2015) “İmaj ve Gerçeklik Olarak Sivil Toplum ve STK’lar”, Sosyoloji Konferansları, 52 (2015-2), s. 561.

cihinin göstergesi olabilmektedir ki, yaygın tutumun bu bölümün başlığının aksine, ‘devlet-sivil toplum ilişkisi’ şeklinde tezahür ettiği gözlemlenmektedir.¹⁴

Sözü edilen doğrultuda tasarlanmış eski bir çalışmada dile getirilen, devlet-sivil toplum kuruluşları ilişkilerinin kapsamına dair hususların farklı disiplinlerden araştırmacılara gönderme yaparak ele alındığı dört alt başlığın burada yeniden (ve kısmen yenilenerek) gündeme getirilmesinde yarar görülmektedir:¹⁵

Demokratik dinamizm ve duyarlılık: Sivil toplumu oluşturan unsurların örgütlenme ve mobilizasyon kapasitesi ve dinamizmi; yatay ve dikey hareketliliği; hem kendi içlerinde ve aralarında, hem de kamu politikası süreçlerine devlet-hükümet adına katılanlarla demokratik diyaloga, müzakereye girme konusundaki duyarlılıkları.

Devletin donanımı ve duruşu: Devleti oluşturan ve yönlendiren yapıların ve aktörlerin yönetsel kapasite ve yetkinlikleri; çoğulculuk ve demokratik diyalog hususundaki temel yaklaşımları; kamu siyaseti süreçlerine katılım, saydamlık ve hesapverebilirlik gibi talepler ve beklentiler karşısındaki donanımı ve duruşu.

Düzenleme ve denetleme: Makro düzeyde STK’ların kuruluş, işleyiş ve denetimine, mikro düzeyde ise devlet-STK ilişkilerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yasal-yapısal çerçevenin ve bu alandaki uygulamaların temel özellikleri.

Devlet desteği: STK’lar için vergi muafiyeti ve STK’lara devlet yardımı başta olmak üzere, devlet-STK ilişkilerinde, denklemin devlet tarafını oluşturan unsurların ‘kuvvetlendirici-kolaylaştırıcı’ ya da ‘kontrolcü-kısıtlayıcı’ politikaları ve tutumları.¹⁶

¹⁴ Örneğin bkz. Erdoğan-Tosun, 2001, Acar, 2003.

¹⁵ Atıflar ve karşılaştırma için bkz. Acar, 2003.

¹⁶ Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yürütülen Ulusal Dürüstlük Sistemi (National Integrity System-NIS) Raporu’nun sivil topluma yönelik önerilerine bakıldığında, devlet-sivil toplum kuruluşları ilişkilerinin kapsamına ilişkin burada alıntılanan dörtlü sınıflandırmanın son üç kategorisiyle yakından ilgili oldukları görülecektir. “*Vergi muafiyetleri ve yardım toplamaya ilişkin yasal çerçeve gözden geçirilerek eşitsizlikler ortadan kaldırılmalı ve sivil toplumun serpilmesine imkân tanıyan ortam sağlanmalıdır. Sivil toplumun kamusal finansmanı açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir ulusal strateji oluşturulmalıdır. STK’lara kamu finansmanı sağlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler, ilgili kamu kurumları tarafından düzenli olarak kamuya açıklanmalıdır. Sürekli ve yapısal bir sivil toplum-kamu kesimi diyalog mekanizması tesis edilmelidir. Örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğü güvence altına alınmalıdır. Yasal çerçevede, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin kısıtlamalar kaldırılmalıdır. Kamu yararına çalışan dernekler statüsü nesnel kısıtlara göre tanımlanmalı ve statünün politik baskılara ve etkilere göre tanınması önüne engellenmelidir.*” Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016), Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, İstanbul, s. 264. Sektörle

Devlet-STK ilişkilerini incelemek amacıyla ortaya konulan ve her biri ayrı ve ayrıntılı tartışmayı hak eden hususlardan oluşan bu şablonda, ilk bakışta ağırlığın STK'lardan ziyade devlet tarafına verildiği söylenebilir. Çünkü sivil toplum unsurlarının niteliğine vurgu yapılan ilk alt başlık dışında inisiyatifin devlette, kamu otoritesinde olduğu izlenimi doğmaktadır. Nitekim bu kısmen doğru bir algıdır. Ancak, devleti demokratikleşme istikametinde dönüştürme dâhil, diğer alt başlıkların işaret ettiği alanlarda STK'ların talep ve beklentilerini devlete ileterek, kendilerini doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren kamu politikalarının oluşumunda aktif bir mücadele ve müzakere süreci başlatacakları ve sürdürecekleri varsayımı da daima hatırdta tutulmalıdır. Başka bir deyişle, devlet-STK ilişkilerinde kısıtlı kapasiteyle, içe-dönük tartışmalarla ve dar alanda yürütülen faaliyetlerle yetinen pasif bir STK kümesinden çok, devleti yönetenleri demokratik rejimin tüm kurum ve kurallarıyla inşası ve işleyişi konusunda politikalar ve eylemler ortaya koymaya yönlendirecek canlı ve etkili bir sivil toplum tahayyül edilmektedir.

Aslında, sivil topluma ilişkin literatürde (devlet ve kamu yönetimiyle de ilişkilendirilen) kalkınma, hizmet ve dayanışma gibi kavramlar ve değerler de önemli bir yer tutmakla birlikte, özellikle siyaset bilimcilerin 1990'lardan itibaren yürüttükleri tartışmaların ekseninde ağırlıklı olarak demokrasinin ve demokratikleşmenin yer aldığını söylemek yanlış olmasa gerektir. Dolayısıyla, sivil toplum-devlet ilişkilerinin merkezinde yer alan demokratikleşme süreçleri ve sorunlarının, statüsü, kapasitesi ve faaliyetleri ne olursa olsun, sivil toplum aktörlerinin tamamının gündeminde—az ya da çok—kendine yer bulması beklenir. Nitekim kamusal karar süreçlerine dâhil ve müdahil olmayı arzulayan STK'lar için bu daha acil bir ihtiyaçtır. Çünkü ancak kamusal sorunların demokratik ve barışçıl bir ortamda açık ve dinamik bir tarzda tartışılmasıyla söz konusu örgütler kamu politikası süreçlerine ve sonuçlarına anlamlı ve kalıcı bir katkıda ve etkide bulunabilirler.

Ne var ki, sivil toplum-demokrasi ilişkisinin farklı boyutlarına dair kimi tespitler ve tartışmalar, bir önceki cümlelerin her dönemde, tüm ülkeler ve örgütler için geçerlilik-gerçekçilik arz eden bir önerme-öngörü olmadığını işaret etmektedir.¹⁷ Örneğin, Tusalem (2007) mevcut literatürün demokrasinin kurumsallaşması ve kalitesi açısından sivil toplumun bir nimet mi yoksa musibet mi olduğuna dair farklı yaklaşımlar ve tespitler sunduğunu belirtmektedir. Fakat anılan yazarın demokratikleşmenin üçüncü ve dördüncü dalgasına

ilgili güncel konulara bir örnek olması açısından, ayrıca bkz. Chao Guo and Dennis R. Young (2016) "Editors' Note: Issue 7, 1: Introduction to the ARNOVA Fourth Symposium on Public Policy for Nonprofits Special Issue", *Nonprofit Policy Forum*, 7 (1), 1-5.

¹⁷ Otoriter rejimlerde sivil sektör aktörlerinin 'savunuculuk' rollerine dair bilgiler ve örnekler içeren yeni bir çalışma için bkz. Hui Li, Carlos Wing-Hung Lo and Shui-Yan Tang (2016) "Nonprofit Advocacy under Authoritarianism", *Public Administration Review* (*Forthcoming*).

dâhil altmış ülkeyi kapsayan alan araştırmasının sonuçları, sivil toplumun demokrasiye geçiş öncesi gücünün ve geçiş sonrası yoğunluğunun temel hakların ve siyasi özgürlüklerin derinleşmesinin yanı sıra, kurumsal performansa da olumlu katkılar sunduğunu göstermektedir.¹⁸

Buna karşın, sivil toplum-demokrasi ilişkisinin farklı dönemlerde ve ülkelerde daimi ve doğrusal bir yönelim göstermemesi hususunda daha fazla tartışmaya gereksinim duyulduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, özellikle farklı sivil toplum tasavvurlarının devlete nazaran konumlarının ve fonksiyonlarının demokratik değerler ve süreçlerle de bağlantısı kurularak ve karşılaştırmalı biçimde ele alınmasına yardımcı olacak yaklaşımlara gereksinim bulunmaktadır. Anılan doğrultuda yürütülecek bir tartışmaya koşullu ve kısıtlı da olsa katkı sunabilecek bir çerçeve önerisi izleyen bölümde kısaca tanıtılmaktadır.

3. Sivil Toplum Aktörlerinin Devlete Nazaran Konumu: Bir Çerçeve Önerisi

Öncelikle vurgulanmalıdır ki bu bölümde ortaya atılan çerçeve, sivil toplumun başat bileşenlerinin devlet iktidarını temsil eden aktörlere karşı temel yönelimlerini-yaklaşımlarını tasvire ve tartışmaya yardımcı olabilecek bir tasnif denemesidir. Sivil toplum unsurlarının devletle ilişkisine rengini veren, bu ilişkide görece daha baskın olan, onu daha doğru betimleyen kilit nitelikleri tespiti ve tasnife dönük bir girişimdir, zinhar (tüketici-dışlayıcı) bir kapsayıcılık iddiasında, hatta imasında bulunmadan. Sivil toplum-devlet ilişkilerinin yapısı ve niteliğinin tarihsel döneme ve toplumsal bağlama göre farklılıklar gösterdiği, donmuş ve durağan değil, dinamik ve değişken süreçlerden söz edildiği daima hatırd tutulmalıdır. Benzer biçimde, tek-yanlı ve tek-yönlü bir ilişkiden değil, karşılıklı etkileşimlerle gelişen ve biçimlenen ilişkiler setinden, etkileşimler dizisinden söz edilmektedir. İlâveten, sivil toplum unsurlarının merkezi devleti temsil eden aktörlerle kurdukları iletişim, yerel düzeyde sergilenen STK-yerel yönetim etkileşimleriyle aynı kapsamda ve karakterde olmayabilir, örneğin, ikinciler daha egaliteryen ve/veya enformel bir zeminde gelişebilir. Nihayet, ilişkinin hiçbir tarafı monolitik, yekpare değildir, her iki kesimde de çok-aktörlü, çok faktörlü bir çeşitlilik mevzu bahistir. Başka bir deyişle, belli bir dönemde iki kesimden kurumlar-kümeler arasında birden çok kategoriyle ilişkilendirilebilecek farklı etkileşim türlerine rastlamak olasıdır. Ancak, bunların birinin diğerlerine göre daha baskın olup-olmadığını, şayet öyleyse bu durumun nedenlerini ve sonuçlarını anlamaya yarayacak bir analitik araç işlevi görebileceği varsayımıyla ikişer kavram etrafında şekillenen dört kategoriden ibaret işbu taslak çerçeve tartışmaya açılmakta, tabir caizse görücüye çıkarılmaktadır.

¹⁸ Rollin F. Tusalem (2007) "A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third-and Fourth-Wave Democracies", *International Political Science Review*, 28 (3), 361-386.

3.1 Derişmeci¹⁹- Dayatmacı Sivil Toplum

Sivil toplum-devlet ilişkilerine dair burada önerilen çerçevenin ilk kategorisi, sivil toplumun devlete nazaran baskın bir pozisyon sergilediği, kamu politikalarının oluşturulması ve toplumsal sorunların çözümü konusunda devletin temel organlarını ve kararlarını aşırı derecede yönlendirdiği bir durumu ifade etmektedir. İlk bakışta, demokrasinin tanımına göndermede bulunarak, anılan durumun devlet ve toplum açısından ciddi bir sakınca yaratmayacağı, hatta arzulanan bir durum olduğu düşünülebilirse de, burada sivil toplumu teşkil ve temsil eden unsurların sergilediği güç temerküzüne ve devleti yönlendirme amaç ve araçlarına özellikle dikkat çekilmeli ve şerh düşülmelidir. Sivil toplumla ilgili tartışmaların ortaya koyduğu kimi zaman fazlaca iyimser, hatta romantik olabilen tablonun aksine, bazı dönemlerde ve ülkelerde sivil toplum, ‘devletin kurumsal özerkliğini’ ve ‘demokrasinin evrensel kurallara göre işleyişini’ tamamen ya da ciddi derecede ortadan kaldıracak bir güç yoğunlaşması (ve zehirlenmesi) içinde olabilir. Genel ve ortak çıkarlardan çok, içindeki hâkim kümelerin çıkarlarını ve tercihlerini devlete ve toplumun geri kalanına dayatan bir kompozisyon ve karakter sergileyebilir.

Bu bağlamda, Larry Diamond, otoriter bir geçmişe sahip korporatist rejimlerdeki baskın sivil toplum unsurlarının demokratik konsolidasyonun önünde ciddi bir engel teşkil edebileceğini öne sürerken, hiperaktif, çatışmacı ve biteviye rant kovalayan bir sivil toplumun; güçsüz, yakayı hakim grupların sonu gelmez taleplerine kaptırmış bir devlet ortaya çıkarmak suretiyle, gerçek anlamda toplumun refahına hizmet edebilecek, kamusal ihtiyaçlara cevap verebilecek bir devlet nosyonundan uzaklaşabileceğini belirtmektedir.²⁰

Yaygın kabul gören, ağırlıkla liberal-demokratik söylemlerde öne çıkan bir başka husus, sivil toplum kuruluşlarının şiddeti bir mücadele aracı olarak kesin biçimde reddetmeleri, terörle ve terör örgütleriyle aralarına kalın ve kesin çizgiler çekmeleri, ırkçılık başta olmak üzere her türlü ayrımcılığı öven/öğütleyen tutumlardan ve nefret dilinden uzak durmalarıdır. Gülgün Erdoğan-Tosun’un vurguladığı gibi:

“Özellikle toplumsal, sınıfsal çatışma ve bölünmelerin derin, bunların siyasal

¹⁹ Osmanlıca ‘temerküz’, İngilizce ‘concentration’ sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılan *derişme*, Büyük Türkçe Sözlükte ‘derişme işi’, ‘yoğunlaşma’ olarak tanımlanmaktadır. (Erişim 11.07.2016) http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5783b1d1961144.97932956

Dil Derneği web sitesinde, *derişme*: ‘derişmek eylemi’ ve ‘Bir cismin bileşimindeki suyu yitirerek daha koyu kıvama gelmesi, konsantrasyon’ şeklinde; *derişmek* ise: ‘Bir nokta dolayında toplanmak, temerküz etmek.’ ve ‘Bir sıvı içindeki su ya da sıvı miktarı azalarak koyulaşmak.’ biçiminde tanımlanmaktadır. (Erişim 11.07.2016) <http://www.dilderneği.org.tr/TR,274/turkce-sozluk-ara-bul.html>

²⁰ Larry Diamond, 1994, s. 13-14.

alandaki mobilizasyonun oldukça kolay olduğu toplumlarda, sivil toplumdaki grupların anarşik ya da kutuplaşmayı teşvik edici yönelimleri demokratik unsurların zayıflamasına, farklılıkların ve kimliklerin radikalleşmesine, sonuçta da devletin baskıcı bir tavra bürünmesine yol açar.”²¹

Esasında, sivil toplumun kavramsal kökeninde ve güncel betimlenişinde yer alan ‘medenilik, kentlilik’ vurgusu, farklı sivil toplum unsurlarının kendi içlerindeki ve aralarındaki ilişkilere ve iletişime dair belli bazı beklentiler içermektedir. Kuşkusuz bunların başında sivil toplum aktörlerinin kendi siyasi/siyasa pozisyonlarının mutlak ve yegâne doğru olduğu hükmünden ve farklı duruşların mevcudiyetini ve meşruiyetini yok sayma aymazlığından uzak durmaları gelmektedir.²² Benzer biçimde, örneğin, ırkçı ve ayrımcı yasal-kurumsal yapılanma ve işleyişin ‘siyasal toplum’ içerisinde gelişen bir ittifak ekseninde ortadan kaldırılmasını amaçlayan kamu politikalarına yönelik olarak başat ‘sivil toplum’ unsurlarından yükselen şiddetli itiraz ve direnç, burada sözü edilen türden bir yoğunlaşmanın sonucu olabilir. Tarihsel bir örnek olarak, Amerikan İç Savaşı’nda ABD’nin güney eyaletlerinde köleliğin kaldırılmasına dönük (demokratik) adımları federal hükümetin yerleşik sivil toplum unsurlarına karşı, onlara rağmen attığı hatırlanmalıdır. Güncel bir örnek olarak, son yıllarda göç ve göçmen politikaları bağlamında Avrupa Birliği üyesi ülkeler ekseninde gözlemlenen temel tartışmalar ve uygulamalar daha yakından sorgulanabilir: Sivil toplum(lar), siyasal toplum(lar)a nazaran birlik politikalarını ve demokratik değerleri ne ölçüde savunmaktadır? Birinci küme ikinciyi daha insancıl ve demokratik yaklaşımlar ve uygulamalar doğrultusunda mı, yoksa daha kısıtlayıcı-korumacı siyasalara ve sonuçlara doğru mu yönlendirmektedir?

Özlüce vurgulamak gerekirse, ‘sivil toplum’ evrensel insan haklarının gerçekleştirilmesi ve demokrasinin yerleştirilmesi istikametinde her daim bir münbit membadır demek doğru değildir; ‘sivil toplum’ demokratik reform girişimlerinin önünde ciddi bir engel oluşturabilir.²³ Dolayısıyla, kamu politi-

²¹ Erdoğan-Tosun, 2001, s. 149. Adı geçen eserde ayrıca Berman’a (1997: 565-566) referansla şu gözlem aktarılmaktadır: “Sivil toplum ortak çıkar duygusu ve ulusal topluluğa bağlılık ihtiyacı gibi çıktıkları, hatta sivilliği de kendi başına üretmeyebilir. Aksine, sivil toplum faaliyeti sık sık birlikte çok parçalanmaya, varolan bölünmeleri derinleştirme hizmet eder. Bu dinamiğin belki de en dramatik örneği, savaş sırasında Almanya’da yaşanmış ve sivil toplum ülkenin acılı bölünmelerini yatıştırılmaktan çok şiddetlendirmiştir.” (s. 150)

²² Karşılaştırma için, bkz. Diamond, 1994, 6-7,

²³ Ayşe Kadioğlu’na (2002) göre: “Sivil toplum dediğimizde ille de demokratik oluşumlardan söz etmiyoruz. Bu konuda çalışan bir araştırmacının söylediği gibi akşam yatarken iki tablet sivil toplum alınca sabaha daha demokratik uyanılmıyor. Yani sivil toplum ile demokrasi arasında otomatik, doğrudan bir ilişki yok. Sivil toplum içinde bazı oluşumlar da demokratikleşmeden uzağa düşülmesine neden olabiliyorlar. Özellikle Avrupa

kası süreçlerini tasarlarırken ve tartışırken, sivil toplumun derişmeci-dayatmacı bir nitelik arz edip-etmediğı de hesaba katılmalıdır.²⁴ O tür bir gerilime ve gerilemeye meydan vermemek adına, kamu otoritelerinin ve yöneticilerinin alabileceğı önlemlerin etraflıca tartışılması gerekmektedir. Örneğın, kamu politika yapım süreçlerinin dışlanmış-ötekileştirilmiş toplum kesimlerini de içerecek bir anlayışla (yeniden) kurgulanması kadar, siyasetin ve bürokrasinin işleyiş ve işbirliğı mekanizmalarının gözden geçirilerek, aşırı güç ve orantısız etki çarklarının eskisi gibi dönmesi engellenip, daha rasyonel ve saydam bir düzlemde işlemesi sağlanmalıdır.

3.2 Dengeleyici-Daraltmacı Sivil Toplum

Demokratikleşme perspektifinden sivil toplum-devlet ilişkilerine bakıldığında, sivil topluma olumlu ve önemli bir rol biçenlerin ortaya koydukları savların burada ‘dengeleyici’-‘daraltmacı’ nitelemesiyle ifade ve izah edilmeye gayret edilen temel fonksiyonun bazı bileşenlerine tekabül ettiği söylenebilir. Şöyle ki, Larry Diamond’un on maddelik ‘sivil toplumun demokratik işlevleri’ listesinde başı ‘devlet gücünün sınırlandırılması ve devletin toplum tarafından kontrol edilmesine dayanak oluşturması’ çekmektedir. Yazara göre, sivil toplumun bu fonksiyonunun iki boyutu vardır: demokratik devletlerin güç kullanımını izleyip kısıtlamak ve otoriter devletleri demokratikleştirmek.²⁵ Gordon White’in vurguladığı gibi:

“(D)evlet ile toplum arasındaki *dengelemiş muhalefet* odağı olması nedeniyle sivil toplum, devlet-toplum arasındaki güçler dengesini toplum lehine çevirebilir, devletin zor kullanma kapasitesini zayıflatabilir.” (Özgün vurgu).²⁶

faşizmlerini çalışanların pek iyi bildikleri gibi, anti-demokratik etkiler yukarıdan gelebileceğı gibi aşağıdan da gelebiliyor ve sivil toplum içindeki anti-demokratik oluşumlar çok daha hoyrat olabiliyor.” Ayşe Kadioğlu (2002) “Sivil Toplum ve Siyaset Karşıtlığı”, Radikal 2, 26.05.2002.

²⁴ Sefa Şimşek, eleştirel ve kapsamlı incelemesinde, ‘sivil toplumun iç çelişkilerinin ve otoriter eğilimlerinin sıklıkla göz ardı edildiğini, yalnızca demokratik yönlerinin hesaba katıldığını’ vurgulayarak, ‘şayet iyi bir düzenlemeye-denetime tabi tutulup muvazenesi sağlanamazsa sivil toplumun bireyler marifetiyle baskıcı-dayatıcı bir güç haline dönüşebileceğı’ uyarısında bulunmaktadır. Sefa Şimşek (2004) “The Transformation of Civil Society in Turkey: From Quantity to Quality”, Turkish Studies, 5 (3), s. 47.

²⁵ Larry Diamond, 1994, s. 7. Yazar, müteakiben, ‘demokratik olmayan devletlerin suistimallerini ortaya dökmek ve meşruiyetlerini aşındırmak için sivil toplumun harekete geçirilmesi suretiyle bazı ülkelerde sergilenen performansın, demokrasiye dair düşünte sivil toplumu ön plana çıkardığını’ belirtmekte ve bu durumun On Sekizinci Yüzyılda revaçta olan sivil toplumu devlet karşıtlığıyla tanımlama düşüncesini yeniden canlandırdığını, ancak bu karşıtlığı fazla ileriye götürmenin bazı tehlikeler taşıdığını da eklemektedir.

²⁶ Gordon White (1994: 382-384)’dan aktaran Erdoğan-Tosun, 2001: 175.

Nitekim 1990'larda Soğuk Savaş'ın bitiminin hemen ardından, özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da tecrübe edilen geçiş sürecinin yarattığı atmosferde, sivil topluma bu kategoride yüklenen başlıca rol otoriter liderlere, eğilimlere ve uygulamalara karşı toplumsal tepkileri örgütleyerek, özgürlükleri korumak ve geliştirmektir, baskıcı rejimleri dönüştürmek ya da devirmektir. Gülgün Erdoğan-Tosun'un Gordon White'a atıfla anlattığı gibi:

“1990'ların siyaset bilimi terminolojisinde toplumların demokratikleşmesi için gösterilen sihirli reçetede üç ilaç dikkati çekmektedir. Ekonomik anlamda piyasa, siyasal alanda demokrasi, toplumsal alanda demokratik sivil toplumun varlığı ve işlerliği. Bu reçeteye göre sivil toplum, ekonomik alanda pazarın, siyasal alanda ise demokrasinin sosyolojik tamamlayıcısı durumundadır. Sivil toplumun demokratikleşme sürecindeki tamamlayıcı ve dengeleyici etkisi özellikle Doğu Avrupa'da yaşanan değişimler, Güney Amerika, Sahra Altı Afrika ve Tayvan örneklerinde baskı altındaki toplumlarla zorba devlet arasındaki siyasal dengenin sağlanması sürecinde daha açıklıkla gözlenir.”²⁷

Aslında, 1990'larda ekonomi, siyaset ve sivil toplum cephelerinde gelişen tartışmaların ve sürüme sokulan politikaların birbirinden ve küresel düzeyde yaşanan başka gelişmelerden bağımsız olduğunu söylemek güçtür. Elbette, liberal-eğilimli düşünürlerden sadır olanlar başta olmak üzere, bireyin ve toplumun devlet karşısında güçlendirilmesi babında sivil toplumun dengeleyici-daraltmacı rolüne yapılan göndermelerin kökeni epeyce eskiye tarihlenebilir. Ancak, bunların adeta bir paket-program şeklinde, bütünleşik ve yaygın bir biçimde küresel düzlemde sürüme sokulması ve uygulamalara yansıtılması 1990'lardan sonra gerçekleşmiştir. Yeni-sağ ideolojinin taşıyıcısı partilerin ve liderlerin birçok ülkede güçlü biçimde iktidara gelmesiyle, neo-liberal politikacılar ve politikalar marifetiyle mümkün olmuştur. İktisadi alandaki liberalleşme-piyasalaşma politikalarını ve özelleştirmeleri, idari alanda Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının öngördüğü reformlar izlemiş, yerelleşmeye dönük söylemler ve uygulamalarda kritik bazı eşikler bu dönemde aşılmıştır. Nitekim sivil toplumun dengeleyici-daraltıcı rol ve işlevlerine dair retoriğin de aşağı-yukarı aynı dönemde yükselişe geçtiği söylenebilir.

Öte yandan, sivil toplumun dengeleyici-daraltmacı rolüne dair söylem ve eylemlerin yalnızca liberal/neo-liberal düşünürlere ve politikacılara özgü olmadığı, farklı siyasi-ideolojik yaklaşımlar kapsamında öteden beri bireyin ve toplumun devlete nazaran güçlendirilmesi bağlamında, sivil toplumun önemine vurgu yapıldığı burada not edilmelidir. Örneğin, post-modern yönetim modelleri, 'yerel ve sivil güzeldir' biçiminde özetlenebilecek bir anlayışla, karar verme süreçlerinin merkezi otoriteden çok yerel yönetimlerin ve taban örgütlerinin ağırlıkla temsil edildiği platformlarda, yatay düzlemde işbirliğini, iletişimi ve gönüllü katılımı özendirilen mekanizmalarla işletilme-

²⁷ Erdoğan-Tosun, 2001, s.173-174.

sini öngörmektedirler. Benzer biçimde, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi'nin ve Toplulukçuluk akımının öncüleri, farklı eksenlerde ve kapsamda da olsa, sivil toplumun burada ele alınan 'dengeleyici-daraltmacı' rolünü düşünsel olarak destekleyen, meşrulaştıran öngörülere ve önerilere sahiptirler.

Kamu politikaları perspektifinden dengeleyici-daraltmacı sivil toplum tasavvuru değerlendirilecek olursa, evvela bireyin ve toplumun önceliğini, devlete karşı ön almasını sağlayacak süreçlerin kimin tarafından başlatılması ve yönlendirilmesi gerektiği meselesinin vuzuha kavuşturulması lazımdır. Başka bir deyişle, bireylerin, toplulukların ve bir bütün olarak toplumun devlete nazaran daha özerk ve özgür bir yaşam sürmesini temin etme hususunda asli vazifenin kime ait olduğu net olmayan, bilakis netemeli bir husustur. Geleneksel dayanışma ağbağlarından, modern mesleki örgütlenmelere, uluslararası STK'lardan, post-modern platformlara kadar bir dizi farklı oluşumun yer aldığı sivil toplum çadırının, 'daha az devlet, daha çok toplum' mottosu etrafında kurulması makul bir beklenti ise de, devletin küçültülerek 'doğal' sınırlarına çekilmesi, adalet, güvenlik gibi temel hizmetler dışında düzenleyici ve denetleyici rollerle yetinmesi, çadır sakinlerinin tam bir ittifakla rıza göstereceği bir strateji olmayabilir.

Diğer taraftan, önceki sayfalarda dile getirilen piyasacı modellerin kamu kurumlarının ve hizmetlerinin örgütlenişine dair öngörülerinin, bireyleri karşı karşıya bıraktığı 'devletten kaçarken, şirketlere yakalanma', 'vatandaş olmadı, müşteri yasalım' riskinin de alternatif kamu politikası tartışmalarında gündeme gelmesi muhtemeldir. Neticeten, sivil toplumun devlete nazaran 'dengeleyici-daraltmacı' rolüyle konumlanması, idealist-ideolojik bir pozisyonundan savunulması nispeten kolay, ancak kapsamı ve işleyişi üzerinde ittifak sağlanması ve yaşama geçirilmesi bir dizi zorluk içeren bir süreçtir. Nitekim sivil toplum aktörlerinin buradan hareketle geliştirecekleri yatay işbirliği ve eşgüdümü esas alan istişare ve müzakere mekanizmalarının, devlet aygıtının bu konuda dikkat ve duyarlılık sergileyen unsurlarınca da desteklenmesi, en azından şiddetli itirazlarla engellenmemesi gerçekleşen bir ilk adım addedilebilir.

3.3 Denetleyici-Danışmacı Sivil Toplum

Üçüncü kategori, sivil toplumun bilhassa demokratik konsolidasyonu gerçekleştirmiş toplumlarda daha iyi kavranan ve daha çok rastlanan bir dizi işlevine ve etkinliğine gönderme yapmaktadır. En yalın haliyle, devletin demokratikleşmesi bağlamında sık sık gündeme gelen, farklı sivil toplum unsurlarının saydamlık, hesapverebilirlik ve katılım gibi demokratik değerler etrafında şekillenen denetim ve danışma süreçlerinin işletilmesindeki baskın, belirleyici rolüne dikkat çekmektedir. Son yıllarda giderek artan oranda 'yönetişim'-'iyi yönetişim' eksenli tartışmaların odağında yer alan siyasi ve idari kurumlarda reformlar gerçekleştirme ihtiyacı, bir yönüyle sivil toplumun bu

reform süreçlerindeki olası katkı ve katılımlarının, diğer yönüyle de reform girişimlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesindeki işlevlerinin yeniden sorgulanmasını gerektirmektedir. Başka bir deyişle, hem statükoya dair eleştirilerin kristalize edilerek reform taleplerinin gündeme taşınması, hem de değişimin yönlendirilmesi ve izlenmesi hususlarında sivil toplumun potansiyeline ilişkin iyimser bir bakışın varlığından söz edilebilir.

Siyasal-toplumsal düzlemlerde çoğulculuğu özendiren ve meşruiyeti önemseyen rejimlerde, iktidar sahiplerinin siyasi ve hukuki hesap verebilirliğine ilaveten, kamuoyuna ve vatandaşlara karşı bilgi ve hesap vermesine aracılık eden en önemli aktörler medya ve sivil toplumdur. Dolayısıyla, düşünce ve ifade özgürlüğünün, bilgi edinme hakkının, özgür basın ve örgütlenme özgürlüğünün sağlandığı bir ortamda, sivil toplum; devlet organlarının karar, eylem ve işlemlerinin hukuk devleti ve kamu yararı doğrultusunda gerçekleşip-gerçekleşmediğini izleyip, denetleyecektir. Güçlü ve çoğulcu bir sivil toplum, devletin gelir ve harcamalarını, bütçe süreçlerini, düzenleyici işlemlerini, kamu personel rejimiyle ilgili tercihlerini vb. izleyerek, kamusal kaynakların ve yetkilerin özel çıkarlar için ve/veya etkisiz kullanılmasını önleyerek, devletin disipline edilmesini sağlayıp, kurumsal işleyişin iyileştirmesini özendirecektir.

Bunun yanında, sivil toplumun kamusal karar süreçlerine aktif girdi ve katılım sağlayarak, kamuoyunu kamu politikaları konusunda bilgilendirerek, bireyler ile kamu otoriteleri arasında aracılık sorumluluğu üstlenmesi, siyasi partilerin ötesinde çıkar ve fikirlerin ifade ve temsil edileceği farklı ve fazladan bir kanal olarak işlev göstermesi beklenmektedir.²⁸ Siyasi ve idari mekanizmalara aktif katılım ve siyasi temsil anlamında yaşanan eksikliklerin demokratik sistem içerisinde özgürce örgütlenen STK'lar aracılığıyla, sistem-içi mekanizmalar eliyle giderilmesi de sivil toplumun demokratikleşmeye katkıları arasında anılmaktadır. Örneğin, Gülgün Erdoğan-Tosun'a göre: "*Toplumsal taleplerin-çıkarların temsilcisi ve birleştiricisi olarak sivil toplum örgütleri, resmi siyasetin dışladığı, siyasi parti kurarak tek başlarına siyasal iktidara erişmeleri mümkün olmayan, kadınlar, etnik azınlıklar gibi ... kesimlerin taleplerinin de temsilcisidir. Demokratik sivil toplum özgür ve özerk kamusal tartışmanın alanını bu gruplara da*" açarak, demokrasiye katkı sunar.²⁹ Kıscası, sivil toplumun denetleyici-danışmacı rol ve işlevleri, demokrasinin tesisi ve tekâmülü adına birçok kritik kavramı ve değeri tartışma gündemine taşıyan geniş bir yelpazede ele alınabilecek nitelikler sergilemektedir.³⁰

²⁸ Karşılaştırma için, bkz. Diamond, 1994, s. 8, Erdoğan-Tosun, 2001, s. 175.

²⁹ Erdoğan-Tosun, 2001, s. 181.

³⁰ TÜSEV, 2011, s. 51'de sivil toplumun fonksiyonlarına dair sıralananların büyük ölçüde bahse konu denetleyici-danışmacı sivil toplum anlayışını yansıttığı söylenebilir. Rapora göre: "*İşlevleri açısından bakıldığında sivil toplum;*

Özellikle ‘danışma’ bağlamında, bazı uluslararası kuruluşların ve STK’ların, değişik düzlemlerde gerçekleştirilen kamusal karar süreçlerine sivil toplum kuruluşlarının geniş ve etkili bir biçimde katılımını öneren ve özendirilen projeler ve yayınlar yaptığı belirtilmelidir. Örneğin, Avrupa Konseyi’nin (AK) STK’lar konusunda danışma organı konumundaki Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı (USTK) tarafından üye ülkelerde kamu-STK ilişkilerinin geliştirilmesi amacıyla hazırladığı ve 1 Ekim 2009 tarihli toplantıda onayladığı ‘*Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri Belgesi*’ bilahare AK Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak resmîyet kazanmıştır.³¹ Kamu politikası süreçlerinde farklı katılım düzeylerinin varlığı kabul edilerek bunların düşükten yükseğe doğru *bilgi, istişare, diyalog* ve *ortaklık* şeklinde sıralandığı belgede, kamusal karar verme (kamu politikası geliştirme) süreci de altı aşamalı olarak ele alınmaktadır: *gündem oluşturma, politika taslağının hazırlanması, karar verme, uygulama, izleme* ve *politikanın yeniden oluşturulması*.³² Nihayet, anılan belgede kamusal karar vermenin her aşamasında farklı katılım düzeylerine dayanarak STK’ların olası katkılarına (örneğin savunuculuk, uzmanlık sunma, bilgilendirme ve farkındalık oluşturma, izleme) ve kamu kurumlarının sorumluluklarına (örneğin bilgi temini, usullerin izlenmesi, kaynak sağlanması ve gerekli tepkilerin verilmesi) ilişkin bilgiler ve açıklamalar sunulmaktadır.³³

Ancak, sivil toplumun bu kategorideki işlevlerinin, özellikle de ‘denetleyici’ işlevinin henüz tüm ülkelerde yaygın bir meşruiyete ve kabule mazhar olmadığı burada kayda geçirilmelidir.³⁴ STK’ların devletle muhalefet ilişkisi

(a) *Toplumsal sorunları çözmeye etkin bir araç olarak görülür.* (b) *Bu çözümlerin oluşturulması sürecinde başta devlet olmak üzere farklı siyasal, toplumsal ve ekonomik aktörlerle işbirliği yapar.* (c) *Böylece “etkin ve aktif yurttaşlık” kurumunun varoluşunu sağlar.* (d) *Yurttaş katılımının gününbirlik ve dolaysız sağlanması ile iyi işleyen liberal bir demokrasiye katkıda bulunur;* (e) *Bu katkı özellikle devletin etkinliklerine gereklilik, verimlilik, meşruluk ve şeffaflık getirmede önemlidir;* (f) *Ayrıca var olan farklı ekonomik, toplumsal ve siyasal aktörler arasında demokratik, adil ve katılımcı bir müzakere ortamı yaratılmasına yardımcı olur.”*

³¹ Avrupa Konseyi (2009) Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri.

³² Kamu politikası süreçlerinin aktörleri, aşamaları ve analiziyle ilgili daha farklı ve fazla bilgi için, örneğin, bkz. Aydın Usta (2013) “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, 24, 78-102; Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (2013) “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi—Genel Bir Çerçeve”, *İçinde Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), Kamu Politikası—Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, 16-42.

³³ Daha ayrıntılı bilgi ve örneklendirme için, bkz. TÜSEV (2015) Sivil Toplum İzleme Raporu 2013-2014, İstanbul: TÜSEV Yayını, ss. 43-68

³⁴ Farklı siyasî görüşten 33 sivil toplum örgütünün 2011’de başlayan yeni anayasa yapım sürecinin ardından “birarada” mottosuyla kurduğu ve halen 291 üyesi bulunan Denge

içerisinde olmalarının normal ve meşru karşılanması gerektiğini düşünen Bahattin Akşit'e göre :

“STK’ların görevi sadece devletin yapamadığı işleri tamamlamak değildir. Burada Habermasvari bir kamusal alan tanımlaması yapacak olursak, tam tersine belki de devlete yön verecek, devletin işlerini, hedeflerini eleştirecek bir tartışma alanı oluşturmak, STÖ’lerin misyonu olmalıdır. Hiyerarşik denetime tabi olmadan kurulmuş, devlete muhalefet ederek, onu eleştirerek, ona muhalefet ederek onu daha demokratik olmaya, daha şeffaf olmaya davet edecek bir yapılanma beklenen yapılanma olabilir. Devletin bu durumda olması gereken konum antagonistik ve hegemonyacı tutum yerine bu örgütlenmeleri tanıyan onlarla bir arada olmaya çalışan onlarla çatışan ancak onları tanıyan tutum demokrasiyi ve sivil toplumu geliştirecektir.”³⁵

Öte yandan, sivil toplumun ‘denetleyici-danışmacı’ niteliğine dönük meseleleri dert edinen, sivil toplum-kamu politikası etkileşimlerinde mevcut durumu tespiti ve tenkide yönelen akademik-profesyonel çalışmaların geç ve yavaş da olsa Türkiye’de de gelişmeye başladığı söylenebilir.³⁶ Örneğin, Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin hazırladığı yeni bir raporda: “Türkiye’de

ve Denetleme Ağı (DDA)’nın, şimdiki ve bir önceki alt başlık dâhilinde tartışılan kimi hususları dillendirdiği ve örneklendirdiği gözlemlenmektedir. Bu anlamda, DDA’nın web sitesinde oluşumla ilgili şu ifadelere yer verilmektedir:

“Demokrasi kültürünün yaygınlaşması ve yerleşmesi için, denge ve denetlemeyi sadece güçler ayrılığı olarak değil, toplumsal mutabakatı sağlamayı hedefleyen bir yaşam biçimi olarak da tanımlıyoruz. Denge ve denetleme sistemi, yasama, yürütme, yargı, medya, sivil toplum ve vatandaş güçlerinin, demokratik bir toplum düzeni için, kendi görev ve sorumlulukları çerçevesinde birbirlerinin güçlerini dengelemesi ve denetlemesidir. Bir erkin diğerlerine üstünlük kurmasının önüne geçer, azınlığı çoğunluktan korur ve toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetir. ... Denge ve denetleme demokratik bir devlette kilit paydaş ve kurumların birbirleriyle olan ilişkilerini ve kendilerine özgü işlevlerini düzenleyen bir sistemdir. ...Denge ve denetleme, meşru gücün yönetmesi için uygun bir zemin hazırlarken, topluma hizmet edecek iyi düşüncelerin uygulanmasını sağlar; gücün kötüye kullanımını, baskı, yolsuzluk ve yozlaşmayı azaltmayı hedefler.” Denge ve Denetleme Ağı (2016) “Denge Denetleme Nedir?”.

³⁵ Bahattin Akşit, 2003, s. 78-79.

³⁶ Örneğin bkz. Muhittin Acar (2012) “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları: İlişkiler ve Etkileşimler,” İçinde M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel (Ed.), Yerel ve Kentsel Politikalar (2. Baskı), Konya: Çizgi Kitabevi Yayını; Yiğit Aksakaloğlu (2006) STK’lar İçin Savunuculuk Rehberi, Ankara: STGM Yayını; Cenay BABAĞLU (2013) “Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, İçinde Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), Kamu Politikası—Kuram ve Uygulama, Ankara: Adres Yayınları; Alain Bovard (2003) Politikaları Etkileme Süreçlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, İstanbul: Bilgi Üniversitesi STK Yönetimi Konferans Yazıları, No 2. Filiz Tufan Emimi (2013) “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜ-SİAD Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 36 (Nisan), 43-56.

STK'lar genel anlamda reform girişimlerinde bulunma konusunda sınırlı etkiye sahiptir... Yolsuzlukla mücadele reformları gibi siyasi açıdan daha hassas alanlar konusunda, politika reformu girişimlerinde bulunma açısından STK'ların rolü daha da kısıtlıdır." görüşüne yer verilmektedir. TÜSEV tarafından hazırlanan bir raporda ise, kamu-STK ilişkilerine dair öneriler arasında ilk sırada şunlar göze çarpmaktadır:

- *"Kamu-sivil toplum işbirliği süreçlerini düzenleyen temel mevzuat ve politika belgeleri katılımcı şekilde hazırlanmalıdır. Tüm yasa yapım süreçlerine STK'ların katılımı şart olmalıdır.*
- *Kamu kurumları karar alma ve yasama süreçleri sırasında STK'ları meşru birer paydaş olarak görmelidir. Katılımcı, şeffaf, eşitlikçi kriterlere göre düzenlenmiş danışma süreçleri oluşturularak, STK'ların görüş bildirmesine olanak sağlayan mekanizmalar oluşturulmalıdır. Bununla birlikte, kamu-sivil toplum ilişkileri görüş bildirmeyle sınırlı kalmamalı, STK'ların karar alma ve yasa yapım süreçlerine etkin katılımını artıracak danışma ve istişare süreçlerine dönüştürülmelidir."*³⁷

3.4 Destekleyici-Dayanışmacı Sivil Toplum

Kamu politikası perspektifinden sivil toplum-devlet ilişkilerini incelerken ortaya konulan çerçevede yer alan son kategori, sivil toplum unsurlarının devleti oluşturan ve çalıştıran aktörlere karşı ekseriyetle daha olumlu ve katkı sağlayıcı bir tutum içerisinde bulunduğu bir durumu tarif ve tasvir etmektedir. Ancak, hem bir realite, hem de bir tasavvur olarak destekleyici-dayanışmacı sivil toplumun siyasi-içtimai kökenlerinin ve yansımalarının daha yakından incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

³⁷ TÜSEV, 2015, s. 123-124. Raporda bu bağlamda yer verilen diğer öneriler şöyledir:

- *5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun yürürlükten kaldırılarak, Kamu-STK ilişkilerini düzenleyen eşitlikçi, tarafsız ve şeffaf mekanizmalar geliştirilmelidir.*
- *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te gerekli değişiklikler yapılarak STK'ların görüşlerinin dikkate alınması ve stratejik planlama süreçlerine katılımları sağlanmalıdır.*
- *STK'ların yasama süreçlerine katılabilmeleri için TBMM komisyon sürecinde dinlenmelerine olanak sağlayacak bir yöntem geliştirilmelidir.*
- *Kamu kurum ve kuruluşları internet sayfalarında mümkün olduğunca detaylı ve güncel bilgi ve belgeler paylaşmalıdır. Bilgi edinme başvurularına verilen cevaplarda gözlemlenen farklılıklar, cevapların yetersizliği ve sürecin her kurumda farklı işlemlerinden kaynaklanan olumsuzluklar giderilmelidir.*
- *DDB ve VGM sivil toplumla ilgili seçilmiş bazı verileri web sitelerinde yayınlamaktadır. Verilerin tamamının zamanında ve güncel olarak paylaşılması sağlanmalıdır. Sivil topluma ilişkin veriler ulusal istatistik sistemine entegre edecek şekilde güncellenmelidir. (ibid)*

Öncelikle, sivil toplumun işlevlerine ve sivil toplum kuruluşlarının türlerine dair değişik sınıflandırmalarda, özellikle yerel düzeyde etkinlik gösteren sosyal destek ve dayanışma odaklı taban örgütlerinin, hayırseverlik faaliyetlerinin farklı bir kategoride toplandığı not edilmelidir.³⁸ Daha ziyade geleneksel yardımlaşma-dayanışma ilişkilerinin ve biçimlerinin geçmişten günümüze yansıyan yüzü mesabesindeki bu örgütlerin oluşturduğu ağbağların büyüklüğü ve etkinliği dönemsel ve toplumsal değişkenlikler gösterse de, bu türden sivil oluşumların birçok ülkede devlete nazaran konumlanması, örneğin insan hakları ihlallerinin raporlanmasına ve önlenmesine odaklanan, muhalif mahfilde savunuculuk çalışmaları yürüten bir platforma göre daha dostane, durağan ve devamlı bir resim sunabilecektir. Dolayısıyla, kamu politikaları bağlamında bu grupların taleplerinin ve tepkilerinin ağırlıkla yardım toplama izinlerinin durumu, bağışların vergi muafiyetinden yararlanma koşulları gibi kurumsal-sektörel kaygıların çok ötesine geçerek, rejimin demokratikleşmesi, patronaj ilişkilerinin esaslı bir reformdan geçirilmesi, siyasetin finansmanı alanında radikal değişiklikler sağlanması gibi alanları kapsayan bir genişlik ve derinliğe yelken açmayabilecektir.

Ancak, destekleyici-dayanışmacı sivil toplumun, kökenlerinin ve kaynaklarının tarihsel seyrinin yanı sıra, önceliklerinde ve etkinliklerinde yapısal ve köklü değişimler gerçekleşip-gerçekleşmediği, bunda kamu politikalarının herhangi bir dahlinin ve etkisinin olup-olmadığı ilginç bir inceleme-sorgulama sürecine tabi tutulmalıdır. Dengeleyici-daraltmacı sivil toplum tartışmasında kısaca değinildiği gibi, haddinden fazla büyüdüğü düşüncesiyle küçültülmesine hükmedilen devletin gündemi-bütçesi dışına itilen fonksiyonlar ve harcamalar arasında ilk sırayı sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi refah devleti kalemleri alınca, sosyal devletin boşalttığı yükü özel, yerel ve sivil destek-dayanışma örgütlenmelerinin ve faaliyetlerinin üstlenmesi fikri, hatta mecburiyeti hâsıl olmuştur. Dolayısıyla, en azından başlangıçta ve bazı örneklerde, sürecin demokratikleşmeyle, sivil toplumun yükselişiyle, gönüllülük ve hayırseverlik patlamasıyla değil, refah devleti testisinin çatlamasıyla daha çok ilintili olduğu not edilmelidir.³⁹

Destekleyici-dayanışmacı sivil toplumun diğer bir yönü, devletin karar ve eylemlerinin, ekonomik-toplumsal alanlardaki değişim programlarının, iç ve dış politik pozisyonlarının gönüllü ve geniş bir yelpazede desteklenmesidir. Başka bir deyişle, burada sivil toplum unsurlarının kendi aralarında ve top-

³⁸ STK sınıflandırmalarıyla ilgili tartışmalar ve veriler için, bkz. YADA, 2016, s. 12-25.

³⁹ 1990'lı yılların iki-şeritli yollarında karşı yönden gelen bir şerh şudur: “*Tamamen devlete terk edilmiş bir kamu alanı, bir yandan geliştirdiği her şeyi devletten bekleyen, kendini devlete bağımlı hisseden toplum anlayışı nedeniyle devletin görelî özerkliğinin sınırlarını genişletecek, diğer yandan toplumu devlet karşısında zayıflatarak kamusal yaşamın önemli bir dinamiği olan dayanışma örüntülerini parçalayarak yok edecektir.*” Erdoğan-Tosun, 2001, s. 169.

lumla kurdukları bir destek-dayanışma köprüsünden ziyade, devleti ve devleti yönetenleri destekleyici, kamu otoritesiyle ve temsilcileriyle dayanışmacı bir tutum içinde bulunmaları söz konusu edilmektedir. Sivil toplumun mutlaka devlet-karşıtlığı, hükümet-muhalifliği üzerinden kurgulanmasının gerekmediği, kamu kurumlarının ve yöneticilerinin toplumsal esenliği ve güvenliği sağlayıcı çalışmalarının STK'larca desteklenmesinin doğal olduğu söylenebilir. Hatta ve hatta bazı ülkelerin resmi-gayri resmi politikalarla, açık veya örtük biçimde STK'lar kurup-yönetmeye giriştiği eklenebilir (government-organized NGOs ya da kısaca GONGOs: devlet-hükümet tarafından örgütlenen STK'lar).

Amma velakin, şayet amaçları, kapsamı, sınırları ve sonuçları incelenmeden ve irdelenmeden yukarıdaki türden örneklerin çoğalmasa özendirilir ve övülürse, yani sivil toplum-devlet arasındaki işbölümü ve işbirliğinin genel görüntüsü; kamu yararı gözetilmeden, açık ve adil süreçler işletilmeden kayırmacı-kollamacı siyasetin biçimlendirdiği bir hal alırsa; o vakit böyle bir resimde yer alan STK'lar özgür ve özerk örgütlenmeler topluluğunun kurumsal ve kalıcı üyeleri olmaktan çok, tam anlamıyla '*devlet-bağımlısı*', '*iliştirilmiş sivilcilik*' timsali oluşumlar, demokratiği kendinden menkul '*sivilciler*' haline dönüşüverirler. Maatteessüf, bu gibi hallerde, mevcut GONGO'ların yanına yenileri, hatta GINGO'lar eklenebilir (government-inspired NGOs; hükümetten ilhamlı STK'lar ya da government-instructed NGOs; devletin talim ettiği/talimatlandırdığı STK'lar). Bu ve benzeri durumlarda, devleti ve hükümeti medeni ve mesleki bir mesafeden izleyip-değerlendirecek, yönetenleri hukuk, iktisat ve yönetim gibi alanlarda reform girişimlerini başlatmaya sevk edecek, yürürlükteki dönüşüm projelerini anayasal-yasal ilkeler ve kurallar muvacehesinde tetkik ve tenkit edecek, hulasa, demokratik ve özerk duruş sergileyecek STK'ların ve sivil toplumun mevcudiyeti de bir hayli netameli hale gelecektir. Ezcümle, destekleyici-dayanışmacı sivil toplumun da kendine has sınırları ve sorunları vardır ve bunlar (da) esaslı ve etraflıca sorgulanmayı hak etmektedirler.

Dahası, kendi içinde çeşitliliği, çoğulculuğu meşru ve makbul addetmeyen, bunun sağlanması ve sürdürülmesi için gayret sarf etmeyen kişilerden ve kurumlardan mürekkep bir sivil toplumun,⁴⁰ kamu politikası sürecine dâhil ve müdahil olmak suretiyle '*demokrasi açığı*'nı azaltmasını beklemek makul değildir. Şayet bir ülkede '*sivil ekosistem*' sağlıklı bir biçimde gelişip, güçlenecekse, bunun yolunun modern ve modüler bir toplumsallıktan, samimi ve sürdürülebilir bir sivilikten geçtiğini (en azından) başat-belirleyici sivil toplum aktörlerinin özümsemiş olmaları elzemdir.

⁴⁰ Bahattin Akşit'in nitelemesiyle, sivil toplum, esasen, "*hiyerarşik ve dikey bir toplum değil yatay ve ağsal bir toplum(dur)*. İşte burada değişik gruplar kendi içinde dayanışıp, ötekine karşı da agonistik davranırlar ve onları tanırlarsa nihayet sivil toplumda barış yaygınlaşmış olur." Bahattin Akşit, 2003, s. 79.

Öte yandan, sivil toplum unsurlarının (yasal-yapısal) kurulum ve işletim kodlarını düzenleyen konumunun yanında, devletin; kendi karar ve eylemlerinin gelişimi ve gözetimi hususunda demokratik bir donanım ve yazılıma gereksinim duyduğu da bu bağlamda özellikle vurgulanmalıdır. Örneğin, ‘*makbul vatandaş*’ tarifi ve tedrisi hususunda ziyadesiyle arzulu bir devlet zihniyetinin, ‘*makbul sivil toplum teşkilatı*’ ve ‘*majestelerinin sivil toplumu*’ teşekkülüne teşebbüs etmemesi mümkün müdür sorusunun gündeme getirilmesi adeta kaçınılmazdır. Her şeyden önce, toplumda farklı çıkarların ve vizyonların mevcudiyetini ve meşruiyetini kabul eden, kendisinin görmediği sorunların, öngörmediği çözümlerin yalnızca siyasi arenadaki muarızları tarafından değil, sivil toplum alanındaki aktörler tarafından da temsil ve ifade edilebileceği fikrine sahip bir kamu yönetimi, kamu politikası mantığının, mantalitesinin başroldeki siyasi-idari oyuncularda yer etmesi gerekmektedir.

Sonuç

Çalışmanın ilk bölümünde sivil toplum ve sivil toplum kuruluşu kavramlarının geniş ve geçişken sınırlarında gerçekleştirilen kısa bir gezintiden sonra, ikinci bölümde sivil toplum-devlet ilişkilerinin farklı tezahürlere ve tartışmalara yol veren özellikleri kamu politikalarıyla etkileşimleri fazlaca gözden irak tutulmadan gündeme getirilmiştir. Çalışmanın üçüncü ve en önemli bölümünde ise, sivil toplum örgütlerinin devlete nazaran konumlarını tasvir ve tasnif etmeyi hedefleyen bir çerçeve taslağı tanıtılıp, tartışılmıştır.

Kısa değerlendirmeler ve örneklendirmeler dışında, temel kavramlarla ve konularla ilgili tartışmaların ve değerlendirmelerin Türkiye merkezli yürütülmesinden mümkün mertebe imtina edilmiştir. Mamafih, yararlanılan kaynakların ve fikirlerin bir kısmının Türkiye menşei taşıması bir yana, bazı bireysel değerlendirme ve önerilere ilham veren gözlem ve tecrübelerin bu topraklardan neşet ettiği de aşikârdır. Önceki sayfalarda belirtildiği gibi, son yıllarda yeni bazı çalışmalara konu edilmiş olmasına rağmen, Türkiye’de sivil toplum-devlet ilişkilerinin, özellikle kamu-STK ilişkilerinin farklı boyutlarının incelenmesi ve sorgulanması ihtiyacı sürmektedir. Binaenaleyh, şimdilik bu mevzunun bizatihi ehemmiyet arz eden vasıfta olduğunu tekrar etmekle iktifa edilmesi zaruridir.

Sivil toplum-devlet ilişkilerine yönelik bir tartışma vasıtası-vesilesi olarak sürüme sokulan taslak çerçevedeki dört kategorinin hem kendi başlarına-kendi içlerinde, hem de birbirleriyle karşılaştırılmalı bir tarzda daha detaylı ve derinlemesine tartışılmasına ihtiyaç vardır. Başka bir anlatımla, önceki sayfalarda farklı noktalarda ve oranlarda not edildiği gibi, tasnifin ve taslağın kamu politikaları perspektifinden imâ/işaret ettiği temel hususların belirginleştirilmesi, somutlaştırılması, konuyu daha anlamlı ve önemli bir düzleme taşıyabilecektir. Örneğin, sivil toplum-devlet ilişkilerinin farklı kategorilerin-

de, ‘sivil’ ve ‘kamusal’ aktörlerin kilit rolleri ne derece yakınsama-ıraksama sergileyebilir? Mesela, ‘derişmeci-dayatmacı’ sivil toplum halinde, dikkatler ‘devletin sivil toplum karşısında görelî özerkliğini’ sağlamaya dönük kaygılara ve çabalara yönelecekken, ‘dengeleyici-daraltmacı’ sivil toplum kurgusunda öncelikle ve ağırlıklı hedeflenen şey ‘toplumun devlet karşısında görece özerk hale’ getirilmesidir. Dolayısıyla, bu iki farklı durumda, siyasi-hukuki yol haritalarının farklılaşması da doğal karşılanmalıdır.

Öte yandan, ‘denetleyici-danışmacı’ sivil toplum öngörüsünün, (özellikle ‘denetleyici’ vizyonunun) sivil toplumun ‘dengeleyici-daraltıcı’ işleviyle örtüşen yönleri bulunmakla birlikte, ilkinde belki daha mikro düzlemde, sektör ve konu odaklı bir yaklaşım, buna karşın ikincisinde kurumsallaşmış devlet otoritesinin gücünün ve faaliyet alanının sorgulanmasına ve sınırlandırılması dönük daha makro bir perspektif söz konusudur. Nihayet, sivil toplumun devlete nazaran ‘destekleyici-dayanışmacı’ bir konumda bulunduğu hallerde, ko-optasyon ve patronaj risklerinin yakından ve eleştirel bir gözle izlenmesi gerekecektir.

Tartışmayı, spekülâtif yönü ağır basan bazı notlarla tamamlamak (belki de yeni bir boyuta taşıyarak sürdürmek) gerekirse, ilk olarak şu soru akla gelmektedir: Mevcut kelime çiftlerini ayırıp (belki yenilerini de ekleyerek) sivil toplumun devlete nazaran konumunu betimlemeye yardımcı olabilecek daha uzun/kapsayıcı bir liste ortaya koymak mümkün ve makul müdür? İkincisi, tartışılan ilişki tersine çevrilerle, yani sivil toplumun devlete nazaran konumlanışına odaklanmak yerine, devlet açısından sivil toplum unsurlarıyla kurulan ilişkiler incelenmek istenirse aynı çerçeve yine kullanılabilir mi? Üçüncü olarak, malum çerçeve, ulusal düzeyde sivil toplum-devlet ilişkilerini değerlendirmenin ötesinde, bir ülke içindeki farklı sektörler veya sorun alanları esas alınarak yapılacak incelemeler için de elverişli bir bakış açısı sağlanabilir mi? Dördüncüsü, sivil toplum unsurlarıyla kamu kurumları arasında merkezi düzeyde gözlemlenen ilişki ve etkileşim biçimleri, bölgesel ve yerel düzeylerde yaşananlara ne ölçüde benzemektedirler? Hangi hususlarda ayrışmaktadır? Nihayet, farklı kategoriler arasındaki (örneğin derişmeci-dayatmacı bir sivil toplum örüntüsünden, denetleyici-danışmacı bir STK’lar setine) geçişler ne ölçüde, nasıl, hangi süreçlerle gerçekleşmektedir? Durağanlık ve değişkenlik durumlarında kamusal aktörlerin ve politikaların asli ve tali rolleri nelerdir? Kuşkusuz bu ve benzeri sorular kamu politikaları ekseninde sivil toplum-devlet ilişkileri hakkında daha etraflı düşünmeye ve daha esaslı bir tartışmaya açık bir davet olarak da okunabilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Muhittin (2003), “Devlet-Sivil Toplum Kuruluşları İlişkilerinin Analizi: Alternatif Yaklaşımlar”, İçinde M. Akif ÇUKURÇAYIR (Der.) Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Konya: Çizgi Kitabevi Yayını, 85-137.
- ACAR, Muhittin (2012), “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları: İlişkiler ve Etkileşimler,” İçinde M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel (Ed.), Yerel ve Kentsel Politikalar (2. Baskı), Konya: Çizgi Kitabevi Yayını.
- ACAR-SAVRAN, Gülnur (2003) Sivil Toplum ve Ötesi—Rousseau, Hegel, Marks (2. Baskı), İstanbul: Belge Yayınları.
- AKSAKALOĞLU, Yiğit (2006) STK’lar İçin Savunuculuk Rehberi, Ankara: STGM Yayını.
- AKŞİT, Bahattin (2003), “Sivil Toplumda Uzlaşmacı Düşünce Yaygınlaşmalı”, Sivil Toplum, 1 (1), 73-81.
- AVRUPA KONSEYİ (2009) Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri. (Erişim, 09.07.2016).
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedda>
- BABAOĞLU, Cenay (2013) “Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, İçinde Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), Kamu Politikası—Kuram ve Uygulama, Ankara: Adres Yayınları, 166-187.
- BOVARD, Alain (2003) Politikaları Etkileme Süreçlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, İstanbul: Bilgi Üniversitesi STK Yönetimi Konferans Yazıları, No 2.
- ÇAHA, Ömer (2011) “Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sivil Toplum”, içinde Atilla Yayla ve Bican Şahin (Ed.) Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi, Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu, 87-125.
- DENGE VE DENETLEME AĞI (2016) “Denge Denetleme Nedir?”, (Erişim, 10.07.2016). <http://www.birarada.org/tr/24505/Denge-Denetleme-Nedir>
- DIAMOND, Larry (1994) “Rethinking Civil Society—Toward Democratic Consolidation”, Journal of Democracy, 5 (3), 4-17.
- EMİNİ, Filiz Tufan (2013) “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 36 (Nisan), 43-56.
- ERDEM, Tevfik ve Nail Öztaş (2015) “İmaj ve Gerçeklik Olarak Sivil Toplum ve STK’lar”, Sosyoloji Konferansları, 52 (2015-2), 559-586.

- ERDOĞAN-TOSUN, Gülgün (2001) *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği)*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- GUO, Chao and Dennis R. Young (2016) “Editors’ Note: Issue 7, 1: Introduction to the ARNOVA Fourth Symposium on Public Policy for Nonprofits Special Issue”, *Nonprofit Policy Forum*, 7 (1), 1-5.
- GÜMÜŞ, Korhan (2003) “Türkiye’de STK Tarihini Yeniden Okumak”, *Sivil Toplum*, 1 (1), 63-71.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2011) “Anayasal Demokrasi Açısından Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları”, içinde Atilla Yayla ve Bican Şahin (Ed.) *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları*, Sivil Toplum ve Demokrasi, Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu, 49-86.
- LI Hui, Carlos Wing-Hung Lo and Shui-Yan Tang (2016) “Nonprofit Advocacy under Authoritarianism”, *Public Administration Review (Forthcoming)*.
- JENSEN, Mark N. (2006) “Concepts and Conceptions of Civil Society”, *Journal of Civil Society*, 2 (1), 39-56.
- KADIOGLU, Ayşe (2002) “Sivil Toplum ve Siyaset Karşıtlığı”, *Radikal* 2, 26.05.2002, (Erişim, 23.06.2016).http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=1237
- KALDOR, Mary (2003) “Civil Society and Accountability”, *Journal of Human Development*, 4 (1), 5-27.
- KEYMAN, E. Fuat (2006) *Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha*, Ankara: STGM Yayını.
- KUZMANOVIC, Daniella (2010) “Project Culture and Turkish Civil Society”, *Turkish Studies*, 11 (3), 429-444.
- MALENA, Carmen and Volkhart Finn Heinrich (2007) “Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Research”, *Development in Practice*, 17 (3), 338-352.
- NAIDOO, Kumi and TANDON, Rajesh (1999), “The Promise of Civil Society”, içinde MBOGORI, Ezra, (Ed.), *Civil Society at the Millennium*, Kumarian Press, West Hartford: Connecticut, ss. 1-16.
- ŞİMŞEK, Sefa (2004) “The Transformation of Civil Society in Turkey: From Quantity to Quality”, *Turkish Studies*, 5 (3), 46-74.
- TUSALEM, Rollin F. (2007) “A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third-and Fourth-Wave Democracies”, *International Political Science Review*, 28 (3), 361-386.
- TÜSEV (2015) *Sivil Toplum İzleme Raporu 2013-2014*, İstanbul: TÜSEV Yayını.
- TÜSEV (2011) *Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası—Uluslara-*

- rası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II, İstanbul: TÜSEV Yayını.
- ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK DERNEĞİ (2016), Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, İstanbul.
- USTA, Aydın (2013) “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, Yasama Dergisi, 24, 78-102.
- YAŞAMA DAİR VAKIF YADA (2016) Verilerle Sivil Toplum Kuruluşları, İstanbul: YADA Yayını.
- YILDIZ, Mete ve Mehmet Zahid Sobacı (2013) “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi—Genel Bir Çerçeve”, İçinde Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), Kamu Politikası—Kuram ve Uygulama, Ankara: Adres Yayınları, 16-42.
- ZİHNİOĞLU, Özge (2013) “The ‘Civil Society Policy’ of the European Union for Promoting Democracy in Turkey: Golden Goose or Dead Duck?”, Southeast European and Black Sea Studies, 13 (3), 381-400.