

# TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE YERELDE "İNSANİ" YÖNETİŞİM VE TOPLUMSAL EŞİTLİK BİRİMLERİ

Geliş Tarihi/Received: 19.02.2018 - Kabul Tarihi/Accepted: 31.05.2018

**Duru Şahyar Akdemir**

Asst.Prof.Dr., Anadolu University

**ORCID: 0000-0003-2374-9770**

[dsakdemir@anadolu.edu.tr](mailto:dsakdemir@anadolu.edu.tr)

## ÖZ

Yönetişim son dönemlerde özellikle kamu yönetimi alanında en popüler çalışma alanlarından biri olarak karşımızdadır. Yönetişim, iyi yönetim ve demokratik yönetim konuları ile bu kapsamda geliştirilen başarılı yerel uygulamalar hakkında oldukça önemli çalışmalar literatüre kazandırılmış durumdayken "insani yönetim" konusu ise üzerinde çok fazla durulmayan konulardan biridir. İnsani yönetim, iyi ekonomik yönetimin, iyi siyasi yönetimin ve iyi sivil yönetimin bir araya gelmesi olarak karşımıza çıkmakta ve kamu yönetiminin bir takım yenilikçi yöntemler aracılığı ile insancılaştırılması olarak kabul edilmektedir.

Toplumsal Eşitlik Birimleri ise yerelde toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılıkla mücadele etmek amacıyla oluşturmuş birimlerdir.

Çalışmada insani yönetim ile ilgili kavramsal açıklamalara değinilerek, bu çerçeveden hareketle toplumsal eşitlik birimleri değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Çalışmanın temel amacı toplumsal eşitlik birimleri ve insani yönetim kavramına dikkat çekmek ve bu konuda literatüre katkı sağlamaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Yönetişim, İnsani Yönetişim, İnsan Hakları, Toplumsal Eşitlik Birimleri

**Bilgilendirme:** Çalışma XV. Avrupa Sosyal ve Davranış Bilimleri Konferansı'nda sunulan "Yerel Yönetimlerde İnsani Yönetişim ve Toplumsal Eşitlik Birimleri" adlı bildirinin gözden geçirilerek genişletilmiş biçimidir.

## "HUMAN GOVERNANCE" IN LOCAL GOVERNMENTS AND SOCIAL EQUALITY UNITS IN TURKEY

### ABSTRACT

Governance has recently been one of the most popular areas of study, especially in the field of public administration. There are important studies

*with governance, good governance and democratic governance issues. However, "humane governance" is one of the issues that are not emphasized much. Humane governance has three dimensions. These are good economic governance, good political governance and good civil governance. Humane governance is regarded as humanization of public administration through a number of innovative methods.*

*Social Equality Units are the units that have been created in order to combat gender-based discrimination locally.*

*In this study, the conceptual explanations related to humane governance will be mentioned. Then Social Equality Units will be assessed through humane governance approach. The main aim of the study is to draw attention to the Social Equality Units in Turkey, the concept of humanitarian governance and to contribute to the literature in this regard.*

**Keywords:** *Public Administration, Governance, Humane Governance, Human Rights, Social Equality Units.*

**Acknowledgment:** *This study is an expanded version of the report entitled "Humanitarian Governance and Social Equality Units in Local Governments" presented at the European Conference on Social and Behavioral Sciences XV.*

## GİRİŞ

Yönetişim "toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzı" olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2016: 60). "Nötr bir kavram" olarak yönetim kişilerin "çıkarlarını açıkça ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrıştıkları konularda hakeme başvurmalarını sağlayan mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları" içermektedir (Cheema ve Maguire 2002'den aktaran Sözen, 2014: 14). Bugün yönetim kavramı kendisini niteleyen başkaca kavramlarla birlikte de kullanılmaktadır. Örneğin; iyi yönetim, demokratik yönetim, insani yönetim<sup>1</sup> gibi.

İyi yönetişimin herkesçe benimsenmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun yerine kavram bir takım ilkeler üzerinden tanımlanmaktadır. Bu ilkeler; "katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, uzlaşmacılık,

<sup>1</sup> Çalışmada insani yönetim olarak kullanılan kavram bazı kaynaklarda "human governance" bazı kaynaklarda ise "humane governance" olarak kullanılan human ve humane kelimelerinin çevirisi olarak kullanılmıştır. Örneğin Parr ve Ponzio (2002: 4)'te "humane governance" kavramını kullanılmış bu kavramın demokratik yönetim kavramıyla ortak olan ve farklı olan ilkelerini ortaya koymuşlardır. Cox (2009: 189)'da herkese açık bir yönetim, kamusal bir yönetimden (managing publicly) söz ederken İtalya örneği üzerinde durmuş ve Baccini tarafından da "human governance" olarak dile getirilen yaklaşımı aynı şekilde adlandırılmıştır. Khan (2005: 17)'de Haq'a referans vererek "humane governance" kavramını kullanmaktadır. Son olarak Nasahsh (2010) da çalışmasında "human governance" kavramını tercih etmiştir. Human kelimesi ile humane kelimesi "insani, insancıl" olarak dilimize çevrilmektedir. Benzer şekilde Palabıyık (2004: 69) da "human governance" olarak ifade edilen kavramın karşılığını "insani yönetim" olarak kullanmıştır. Mevcut çalışmada her iki kavramın karşılığı da "insani yönetim" olarak kullanılmıştır.

eşitlik ve içermek, etkinlik ve hesap verebilirlik” olarak sıralanabilir (UNESCAP). Dolayısıyla bu ilkelerin gerçekleştiği, korunduğu sistemlerin iyi yönetişime sahip sistemler olduğu belirtilmektedir. Demokratik yönetişim ise iyi yönetişim ilkeleri olarak sıralanan ilkelerin yanında demokratik unsurları ve insan haklarına saygıyı da içeren bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Sözen, 2014: 21). Son olarak insani yönetişim ise siyasi, ekonomik ve sivil alanlarda gerçekleşen çok boyutlu bir yönetişim yaklaşımını anlatmak için kullanılmaktadır. Khan (2005: 17) Haq’a referans vererek açıkladığı insani yönetişim kavramını “yeni yönetişim paradigması” başlığı altında sunmaktadır.

Türkiye’de Toplumsal Eşitlik Birimleri olarak adlandırılan yerel eşitlik mekanizmaları; 2006 yılından bu yana oluşturulmaktadır. Birimlerin temel amacı “dezavantajlı grupların hizmetlerden ve kaynaklardan eşit bir şekilde yararlanmasının sağlanması, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine vatandaş katılımının artırılması ve geliştirilmesi için sosyal dışlanma ve ayrımcılığı önlemek ile cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik çeşitli çalışmalar” yürütmek olarak tanımlanmaktadır (TUSEV, 2015-2016: 2).

Toplumsal Eşitlik Birimlerinin amaçları ile insani yönetişimin temel talepleri bir araya getirildiğinde söz konusu birimlerin insani yönetişim açısından önemli bir uygulama olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda insani yönetişim yaklaşımıyla Toplumsal Eşitlik Birimlerinin incelenmesi önemli bir çalışma konusu olarak değerlendirilebilir.

Bu çerçevede çalışmada öncelikle yönetişim kavramı ve bu kavramdan türetilen iyi yönetişim ve demokratik yönetişim kavramlarına değinilecektir. Sonrasında insani yönetişim kavramı açıklanacaktır. Türkiye’de yerel düzeyde yönetişim uygulamalarına değinildikten sonra ise Türkiye’de Toplumsal Eşitlik Birimlerinin insani yönetişim açısından rolleri ve önemli bir model olup olamayacağı değerlendirilecektir.

## **YÖNETİŞİM**

1970’lerden sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve bürokratikleşmiş, hantallaşmış devlet sistemi eleştirilmeye; sorunların çözümünde daha küçük, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışı talep edilmeye başlanmıştır. Özellikle de bürokratik örgütlenme modeli üzerinden geleneksel kamu yönetimine getirilen eleştiriler geleneksel kamu yönetiminin yeniliklere ayak uyduramaması, verimli, etkili ve yenilikçi olamaması, cevap verebilir ve müşteri odaklı olamaması gibi sorunlar üzerine odaklanmıştır. Bu sorunlar yeni kamu yönetimi reformlarıyla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Yeni kamu yönetimi reformları “piyasalaştırma ve işletme yönetimi” olarak iki boyutta gerçekleşmiştir. Piyasalaştırma; özelleştirme, dış kaynak kullanımı, iç pazarlar oluşturulması yöntemleriyle “kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi”, işletme yönetimi ise “özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferi” olarak anlaşılmaktadır (Sözen, 2014: 9-12). Yönetişim ise söz

konusu geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi anlayışlarından farklı bir yönetim yaklaşımıdır.

Yönetişim kavramı yönetim ve yönetmek kavramlarından türetilmiş, yönetim kelimesine "işteşlik" yani "karşılıklılık ekinin eklenmesiyle" oluşturulmuştur (Okçu, 2012: 11). Bu ekin yönetim kavramına dâhil edilmesiyle yönetim anlayışıyla özdeşleşen hiyerarşik düzen, otoriter ve hesap sorucu sistem heterarşik düzene, demokratik ve hesap verici sisteme dönüşmüştür. Yine yönetim anlayışındaki gizlilik unsuru yerini şeffaflığa bırakmış; statükoculuk yerine daha yenilikçi reformcu bir yaklaşım benimsenmiştir (Aktan, 2003'ten aktaran Canıkalp ve Ünlükaptan, 2015: 253). "Yönetişim" kavramı pek çok farklı anlamda kullanılmaktadır. Rhodes (1996: 653) bu kullanımları altı başlık altında incelemektedir. İlk olarak yönetim "kamu müdahalesinin kapsam ve biçimini" ayrıca "kamu hizmetlerini sunmak için pazarların ve yarı pazarların kullanımlarını" yeniden tanımlayan bir sistem olarak "*minimum devlet*" anlamında kullanılmaktadır. İkinci olarak ise "örgütlerin yönlendirildiği ve denetlendiği bir sistem" olarak "*kurumsal yönetim*" şeklinde kullanılmaktadır. Üçüncü kullanım ise "*yeni kamu yönetimi*" şeklindeki kullanımıdır. Burada yönetim kavramının eşanlamlısı olarak düşünülen yön vermek (steering) kavramı yeni kamu yönetiminde devlete atfedilen görev olarak düşünülmektedir (Rhodes, 1996: 655). Dördüncü kullanım "*iyi yönetim*" anlamındaki kullanımıdır. İyi yönetim Dünya Bankası tarafından etkinlik, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkeler üzerinden tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yönetim çoğu zaman iyi yönetim ile üzerinden kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Beşinci kullanımın "*sosyo-sibernetik*" sistem olarak kullanıldığı belirtilmiştir. Burada sosyo-sibernetik sistem çok etkileşimli bir sistemi anlatmak için kullanılmaktadır. Örneğin Rhodes bu noktada örnek olarak siyasi/politik sonuçların/çıktıların "merkezi hükümetin eylemlerinin sonucu" olmadığını merkezin bir konuda yasa yaparken yerel yönetimlerle, özel sektörle, gönüllü örgütlerle etkileşim halinde olduğunu belirtmiştir. Burada birden fazla birbirine ihtiyaç duyan ve etkileşim halinde bulunan aktörlerin mevcudiyetine dikkat çekilmiştir (Rhodes, 1996: 657). Yönetişim konusundaki son kullanım ise "*kendini organize eden ağlar*" anlamındaki kullanımıdır. Burada hizmet sunumunda hükümetin yanında, özel sektörün ve gönüllü sektörün de varlığına dikkat çekilmiştir. Yine burada örgütler arasındaki otonom ağların kendi kendilerini organize ettikleri ve hükümetlerin kontrol yeteneklerinin de daha kısıtlı olduğu ifade edilmektedir.

Bu farklı kullanım şekillerinden hareketle yönetim kavramını "kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimleri" olarak tanımlamak mümkündür (Eryılmaz, 2016: 60).

Bugün yönetim kavramı daha çok kendini niteleyen sıfatlarla birlikte kullanılmaktadır. Bu sıfatlarla türetilen kavramların başında iyi yönetim kavramı gelmektedir. İyi yönetim kavramına ilk rastladığımız yer Dünya Bankası Raporları'dır. Dünya Bankası'nın 1989 yılında hazırlamış olduğu Afrika Raporu'nda bölge ülkelerinin yaşamakta olduğu sorunların altında yönetime ilişkin sorunlar olduğu belirtilmektedir (Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, 1989: 60). Belgede hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelerin korunamadığı Afrika ülkelerinde ekonomik sorunların baş gösterdiğine değinilmiştir. "Yönetim krizi" kaynaklı ekonomik sorunların çözümünde iyi yönetim önkoşul olarak sunulmuştur (Sözen, 2014: 19). İyi yönetim bir takım ilkeler üzerinden açıklanan bir kavramdır. Bu ilkeler "katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, uzlaşmacılık, eşitlik ve kapsayıcılık, etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik" olarak sıralanabilir (UNESCAP). İlk olarak katılım vatandaşların yönetildikleri değil yönetime bizzat katıldıkları bir sistemi anlatmaktadır. Katılım tüm vatandaşların "doğrudan ya da halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla" karar verme süreçlerine dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda ifade ve örgütlenme özgürlüğünün korunması temel şart olarak karşımıza çıkmaktadır (Graham vd., 2003: 3). İkinci olarak, hukukun üstünlüğü, tarafsız ve adil şekilde uygulanacak yasal çerçevenin insan haklarına dayalı olarak gerçekleşmesi demektir. İyi yönetim açısından baktığımızda hukukun üstünlüğü "tarafsız şekilde uygulanan adil yasal çerçeve", "insan haklarının özellikle de azınlık haklarının tam olarak korunması", "bağımsız bir yargı" ve "tarafsız ve dürüst bir polis gücü" anlamına gelmektedir (UNESCAP). Üçüncü ilke şeffaflık, kişilerin kendileriyle doğrudan ilgili olan "süreçler, kurumlar ve bilgilere" doğrudan erişebilmeleri anlamına gelmektedir. Bu kapsamda ilke "bilginin serbest dolaşımı" olarak ifade edilmektedir (Graham vd., 2003: 3). Dördüncü ilke cevap verebilirlik, "vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri" anlamına gelmektedir (Kavruk, 2013: 192). Beşinci olarak uzlaşmacılık ise farklı aktör, görüş ve çıkarların topluluk lehine arabuluculuğunun yapılması anlamına gelmektedir. Toplumlar farklı aktörler ve farklı çıkarlar bulunmaktadır. İyi yönetim uzlaşma sağlamaya amacıyla bu farklı aktörler, görüşler ve çıkar arasında arabuluculuk yaparak toplumsal bir uyum sağlamayı gerektirmektedir (UNESCAP). Sonraki ilke eşitlik ve kapsayıcılık, toplumda yer alan her bireyin kendisini diğerleriyle eşit görmesi, kendini o topluluğa ait hissetmesi, dışlanmaması ve ötekileştirilmemesi anlamına gelmektedir. Bu ilke özellikle toplumdaki "en savunmasız" olan grupların korunması ve haklarının geliştirilmesi anlamına gelmektedir. Yedinci ilke etkinlik ve verimlilik. Bu ilke "süreçlerin ve kurumların kaynakları en doğru şekilde kullanarak toplumun ihtiyaçlarını karşılayan sonuçlar üretmesi" anlamına gelmektedir. Yine "doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve çevrenin korunması" da etkinlik ve verimlilik ilkesi kapsamında gözetilmesi gereken öncelikler arasındadır (UNESCAP). İyi yönetimle ilgili son ilke hesap verebilirliktir. Hesap

verebilirlik; "bir davranış eylemi açıklama ve haklılığını ortaya koyma yükümlülüğü" olarak tanımlanabilir (Bovens, 2007'den aktaran Sözen, 2014: 28). Kamu yönetimi açısından ise "bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hilekârlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğidir" (Kavruk, 2013: 191).

Demokratik yönetim ise iyi yönetimin yukarıda açıklanmış ilkeler üzerinden tanımlanan kapsamı yanında demokratik unsurları ve insan haklarını da içeren yönetim yaklaşımıdır. Özellikle Birleşmiş Milletler (BM) raporlarında karşımıza çıkan kavram, BM Kalkınma Programı tarafından yönetim kavramına "meşruiyet, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, insan haklarının korunması gibi siyasi" bir boyut kazandırmak için türetilmiştir (Sözen, 2014: 23). BM belgelerinde demokratik yönetim, "vatandaşların ve grupların çıkarlarını ifade ettiği, haklarını kullandığı, yükümlülüklerini yerine getirdiği ve farklılıklarına aracılık ettiği mekanizmaları, süreçleri ve kurumları" anlatan bir kavram olarak tanımlanmaktadır (<http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>, 12.12.2017).

BM belgelerinde insani kalkınma perspektifinden iyi yönetimin demokratik yönetim anlamına geldiği; insani kalkınma hedefine erişmek ve bunu sürdürebilmek için iyi yönetimin demokratik olması gerektiği belirtilmektedir. Demokratik yönetimin "kamu hizmetlerini etkin kılan ve ekonomik büyümeyi mümkün kılan" verimli kurumlar, ekonomik ve siyasi çevre gerektirdiği ifade edilmektedir. Ayrıca kurumların ve kuralların adil olması, hesap verebilir olması, insan haklarının ve siyasi özgürlüklerin korunması da demokratik yönetimin olmazsa olmazları arasında yer almaktadır (UNDP, 2008: 15). Demokratik yönetim sadece insani kalkınma için değil aynı zamanda "şiddet içeren çatışmayı önleme", "toplumsal ve ekonomik refahı geliştirme" ve "sürdürülebilir barış" ortamı açısından da bir önkoşul olarak görülmektedir. Çünkü demokrasinin temel değerleri olarak kabul edilen "uzlaşma, katılım ve insan haklarına saygı" demokratik yönetimin de yapı taşları arasında yer almaktadır (Brown, 2003: 145).

Landman (2009: 10)'ın da belirtmiş olduğu gibi yönetim kavramının nötr bir kavram olduğunu, ekonomik boyuta odaklandığını, iyi yönetimin ise ekonomik boyutun yanı sıra siyasi boyutu da kapsadığını belirtebiliriz. Bunların yanında demokratik yönetim ise ekonomik ve siyasi boyutun yanında demokrasinin unsurlarını ve insan haklarına saygıyı da içeren yönetim yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **İNSANİ YÖNETİŞİM**

Parr ve Ponzio (2002: 4), insani yönetim kavramının 1990 sonrasında Richard Falk ve Mahbub ul Haq tarafından geliştirilen bir kavram olduğunu

belirtmişlerdir. Bu çerçevede ilk olarak Falk, “İnsani Yönetişim Üzerine” (On Humane Government) adlı eserinde insanlık-dışı ve insani olmak üzere iki tür yönetişimden söz etmektedir. Falk’ın yaptığı bu ayrıma göre insanlık dışı yönetişimin göstergeleri; temel ihtiyaçlara erişememe; kadınların, yerli halkın ve diğerlerinin insan haklarına erişememesi ve ayrımcılığa maruz kalması; çevrenin korunamaması; savaşların önlenememesi ve uluslarüstü demokrasinin yaygınlaştırılmamasıdır (Aktaran Parr ve Ponzio, 2002: 4) . Diğer taraftan insani yönetişim ise insan merkezli yönetimin insan hakları ve küresel güvenlik konularına odaklanması olarak tarif edilebilir (Parr ve Ponzio, 2002: 4).

Mahbub ul Haq İnsani Kalkınma Merkezi (Mahbub Ul Haq Human Deveelopment Centre) tarafından hazırlanan “Güney Asya’da İnsani Kalkınma Raporu” adlı belgede ise insani yönetişimin üç boyutlu bir mekanizma olduğunu ifade etmektedir (Human Development in South Asia 1999-The Crisis of Governance 1999: 31). Buna göre insani yönetişimin; iyi ekonomik yönetişim, iyi siyasi yönetişim ve iyi sivil yönetişim olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. İnsani yönetişim yaklaşımında en önemli gereklilik söz konusu üç farklı boyutun eş zamanlı ilerleme kaydetmesidir, aksi halde yani bir boyutun öne çıkması durumunda edinimler geçici olacak, uzun vadeli kazanç sağlamak mümkün olmayacaktır (age: 36). Adı geçen raporda ortaya konulan insani yönetişim mekanizmasının detaylarına bakacak olursak:

İyi ekonomik yönetişim en basit anlamda “ekonomik büyümeyi sosyal adalet ile harmanlayan” bir yönetim tarzı olarak tanımlanmaktadır (age: 33). Bu kapsamda da devletten beklenen sadece ekonomik büyüme için gerekli yatırımları yapması değil aynı zamanda vatandaşlar arasında sosyal adaleti sağlamak için gerekli düzenlemeleri hayata geçirmesidir. Bunun en temel yöntemlerinden biri de devletin eğitim, sağlık gibi “sosyal öncelik alanlarına bütçe ödenekleri” ayırarak dezavantajlı kesimlerin mağduriyetlerini ortadan kaldırmaktır (age: 34). Yine vergilerin ve sübvansiyonların dereceli olarak belirlenmesi ve yoksullar için etkin sübvansiyonların ve iş olanaklarının geliştirilmesi iyi ekonomik yönetişime ulaşmak için gerekli düzenlemelerdir. Ayrıca iyi ekonomik yönetişim kadınların ve diğer dezavantajlı grupların pazarda karşılaştıkları ayrımcılıkla mücadele edilmesine ve pazarın her birey için adil hale getirilmesine odaklanmaktadır. Bu çerçevede istikrar sağlayacak güçlü kurumların oluşturulması, yolsuzlukla mücadele politikalarının ve özellikle kadınların mülkiyet haklarına erişimde karşılaştıkları zorluklarla mücadele edebilecek düzenleyici kurumların oluşturulması da iyi ekonomik yönetişimin önem verdiği başlıklar olarak sıralanabilir (age: 34). İkinci olarak iyi siyasi yönetişim ise “hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik ve şeffaflık” gibi iyi yönetişim ilkelerinin gerçekleşmesini hedeflemektedir. Ancak bu ilkelerin korunmasında “kolaylıkla değişmeyecek bir anayasal çerçevenin”, kuvvetler ayrılığı ilkesinin, adil seçimlerin mevcudiyetleri de en az hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin korunması kadar önem taşımaktadır

(age: 31). Ademi-merkeziyetçilik iyi siyasi yönetim açısından önem taşıyan bir diğer ilkedir. Merkezden uzaklaştıkça vatandaşların "kendi hayatlarını etkileyecek kararların oluşturulmasında" aldığı rol ve sorumluluk artmaktadır bu durum da kişilerin karar alma süreçlerine katılımlarını arttırmaktadır. "Seçilmiş temsilcilerin ve kamu çalışanlarının" ne ölçüde hesap verebilir oldukları ve şeffaflık ilkesine uygun eylemde bulunup bulunmadıkları da iyi siyasi yönetim açısından önemlidir (age: 32). Yine "vatandaşların adalete hızlı ve uygun bir şekilde erişebilmeleri" de siyasi bakımından iyi yönetimin sağlanması için gerekli ilkelerden bir diğeridir. Yine her türlü ayrımcılıkla mücadele ve devletlerarasında "barış ile toplumsal dayanışmanın korunması" da iyi siyasi yönetimin temel hedefleri arasında yer almaktadır (age: 32). İnsani yönetimin üçüncü boyutu ise iyi sivil yönetimdir. Raporda bu boyutun uzun yıllar görmezden gelindiği ifade edilmektedir. Sivil toplum, "tüm gönüllü ve özel sektör faaliyetlerini" tanımlamaktadır (age: 35). Sivil yönetim kişilerin temel sorunlarının giderilmesinde kendilerinin inisiyatif almalarını sağlamak ve kararlarını vermeleri konusunda onları desteklemektedir. Burada kişilerin "resmi olmayan yapılar ve süreçler" aracılığıyla "kendi yaşamlarını yönetebilme kapasitelerinin" geliştirilmesi için çalışmalar gerçekleştirilmektedir (age: 35). Bu sayede özellikle toplumdan dışlanan ve ayrımcılığa uğrayan kesimlerin başında gelen kadınlar, etnik azınlıklar gibi gruplara mensup kişiler kendilerini gerçekleştirmek ve söz konusu sorunlarla başa çıkmak için yeni bir takım imkânlarla kavuşmuş olmaktadır. Bu açıdan iyi sivil yönetimin temel vurgusunun sivil toplum ve insan hakları olduğunu ifade edebiliriz. Buna göre güçlü bir sivil toplum aynı zamanda insan haklarının da korunması anlamına gelecektir çünkü sivil toplumun zayıf olduğu yerlerde kişilerin hakları korunamaz. Özellikle de dezavantajlı gruplara mensup kişilerin haklarının korunması, söz konusu gruplara yönelik ayrımcılıkla mücadele edilmesi sivil toplum aracılığıyla mümkün olmaktadır. İyi sivil yönetim için önemli bir diğer unsur da "bağımsız medya"dır (age: 36). Hakların korunmasında ve kural koyucuların hesap verebilirliğinin sağlanmasında medya, sivil toplumun "tamamlayıcı bir parçası" konumundadır. Bunların yanında "iyi vatandaşlık", "iyi kurumsal ve işveren davranışları" gibi kapsayıcı bazı nitelikler ile kişilerin haklarının yanında sorumluluklarına da odaklanan bir yaklaşım olarak iyi sivil yönetim siyasi ve ekonomik süreçlerin de "iyi" bir şekilde yürümelerine katkı sağlamaktadır (age: 36).

Storlazzi (2009: 190) İtalya'da uygulanmakta olan sistem üzerinden yaptığı değerlendirmede yeni kamu yönetimi yaklaşımından hareketle halka açık yönetime (managing publicly) geçişin İtalya'daki ifade edilmiş tarzının "insani yönetim" (human governance) kavramıyla karşılık bulduğunu belirtmektedir. İtalyan siyasetçi M. Baccini de insani yönetimi "kamu yönetiminin yenilikçi yaklaşımlar aracılığıyla insancılaştırılması" olarak tanımlamaktadır (Baccini 2005'ten aktaran Nasahsh, 2010: 5). Baccini 2005 yılında katılmış olduğu küresel bir forumda İnsani Yönetim Bildirisi'nden



ve bu bildirinin temel prensiplerinden söz etmiştir. Uluslararası düzeyde devletlerin yenilikçi politikalarına ilham verebilmesi açısından önemli olan bu ilkeler: sosyal sorumluluk, yurttaşların eğitimi, özgürlüklerin eşitliği, katılım, sürdürülebilirlik, içerme, uluslararası düzeyde rekabet gücü, idari performansa uyum ve güvenilirlik olarak sıralanmaktadır. Söz konusu prensiplerin korunmasıyla amaçlanan ise devlet ve yurttaş arasındaki ilişkileri dengelemek, karşılıklı saygıyı ve güveni korumaktır (Baccini 2005'ten akaratan Storlazzi, 2009: 193-194). Bu prensiplerin gerçekleşmesi için ulusal düzeyde yapılacaklar ise altı aşamada açıklanmıştır. İlk olarak yapılması gereken "örgütsel refah" konusuna odaklanmaktır. Burada yöneticiler kendi çalışma alanları içinde çalışanların refahlarını değerlendirme ve geliştirme sorumluluğuna sahiplerdir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, işbirlikçilerin motivasyonlarının yükseltilmesi, çalışanların aidiyet duygularının geliştirilmesi ve çalışan ile yöneticilerin aralarındaki ağların kuvvetlendirilmesi yöneticilerin dikkat etmesi gereken konuların başında gelmektedir. İkinci olarak müşteri memnuniyeti anketleri vasıtasıyla ihtiyaç ve sorunların tespit edilmesi gerekmektedir. Böylece vatandaşların ihtiyaç ve taleplerinin anlaşılması sağlanmış olunacak ve eksiklikler temelinde düzenlemeler gerçekleştirilecektir. Üçüncü konu ise hesap verebilirlik ile ilgilidir. Burada hesap verebilirlik yöneticilerin ilgili gruplarla ulaşılabilir ve şeffaf iletişimi bağlamında ortaya çıkmaktadır. Dördüncü aşamada ise düzenlemelerin etkileri üzerine analizlerin yapılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Beşinci olarak yönetimle ilgili performansın ölçümünde çok boyutlu yaklaşımlar geliştirilmesi öngörülmektedir. Zira ancak böyle bir yaklaşımla konunun farklı muhataplarının farklı bakışları yönetime katılabilecektir. En son olarak ise örgütsel performansın öz değerlendirmesinden söz edilmekte ve bu değerlendirmenin sürekli gelişebilmek için zorunlu bir yöntem olduğunun altı çizilmektedir (Storlazzi, 2009: 192).

Görüldüğü gibi insani yönetim yaklaşımında ekonomik büyümenin yanında sosyal adalet, iyi yönetim ilkelerinin yanında insan hakları ve sivil toplum ön plana çıkmıştır. Çevrenin ve doğanın korunması, şiddetin ve yoksulluğun azaltılması da temel hedefler arasında sıralanmaktadır. Yine vatandaşların karar alma süreçlerine yenilikçi yöntemle aktif katılımları da insani yönetim açısından önemli bir koşul olarak görünmektedir. Daha önce iyi yönetimin ekonomik boyuta odaklandığını, demokratik yönetimin ise bu ekonomik boyuta siyasi bir takım unsurları eklediğini belirtmiştik. Bunlara ek olarak insani yönetimin ise ekonomik, siyasi boyutların yanında sivil toplum boyutunu da dâhil ederek daha kapsayıcı bir yaklaşım ortaya koyduğunu ifade edebiliriz.

## **TÜRKİYE'DE YEREL DÜZEYDE YÖNETİŞİM**

"Yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörler" gündeme getiren yönetim yaklaşımına göre yerel yönetimler "merkezi hükümetin uzantısı" olmaktan çıkarılarak "yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş

aktörü” olarak konumlandırılmaktadır (Korel 2000: 8). Çünkü yerel yönetimler “halka en yakın yönetim kademesi” olarak şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, eşitlik, insan hakları gibi ilkeler temelinde “kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi” için en doğru adrestir (Korel 2000: 9). Yerel düzeyde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumun bir araya gelerek bir ortaklık oluşturması katılımcılığı arttırmakta söz konusu ortakların kentle olan bağlarını güçlendirmekte ve “kentsel kaynakların hakça dağıtımına” katkı sağlamaktadır (Korel, 2000: 10).

Türkiye’de yerel düzeyde yönetişimin ilk örnekleri olarak 1980’li yıllarda Ankara’da oluşturulan “halk kurultayları, halk toplantıları” gibi uygulamalar gösterilmektedir. Yine 1990 sonrasında sivil toplum ile bir araya gelen kentlilerin oluşturdukları bazı platformlara da rastlanmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2012: 219). Bugün ise yerel yönetim uygulamaları olarak kent konseyleri ve toplumsal eşitlik birimlerinden söz edebiliriz. Kent konseyleri, Yerel Gündem 21 (YG-21) sürecinde ortaya çıkan yerel yönetim mekanizmalarıdır. Toplumsal eşitlik birimleri ise ilk olarak BM programları çerçevesinde hayata geçirilmiş sonrasında ise YG-21 süreçlerini desteklemek amacıyla yaygınlaştırılmış yerel yönetim mekanizmalarıdır. YG-21 sürecine ve sözü geçen yerel yönetim mekanizmalarına bakacak olursak:

YG-21, 1992 yılında BM Yeryüzü Zirvesi sonuç belgesi olan “Gündem 21” adlı belgede karşımıza çıkan bir kavramdır. Çevre ve kalkınma sorunlarına değinen ilgili belgede sorunların çözümü için “küresel bir ortaklık” oluşturulması gerektiğinden söz edilmiştir. Belgede önemle üzerinde durulan konuların başında “merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin, bu sonuculara daha fazla yetki devri anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet-dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması” hususlarının geldiği belirtilmektedir (Arar, Yerel Gündem 21). Gündem 21 ile küresel bir ortaklık sağlamak için ülkelerden kendi Ulusal Gündem 21’lerini hazırlamaları istenmiştir. Ulusal Gündem 21’lerin hazırlanması için öncelikle Yerel Gündem 21’lerin hazırlanması gerekmektedir. Çünkü Gündem 21’in 28. Bölümünde de altının çizildiği gibi yerel yönetimler “halka en yakın yönetim kademesi” olarak sorunların çözülmesinde hayati öneme sahiptirler. Gündem 21 belgesinin yerel konularla ilgili 28. bölümünde dört temel hedef belirlenmiştir. Bu hedeflere göre; öncelikle yerel makamlar vatandaşlar, yerel örgütler ve özel sektör ile iletişime geçerek yerel gündem 21 konusunda uzlaşa sağlamalıdır. Sonrasında ise uluslararası toplum ve yerel makamlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi için istişari bir süreç başlatılmalıdır. Üçüncü olarak yerel makamlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bunun için yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetim temsilcileri arasında koordinasyon sağlanmalıdır. Son olarak ise tüm yerel makamların “kadın ve gençlerin”, “karar alma, planlama ve uygulama” süreçlerinde temsiliyetlerinin artırılması için teşvik edilmeleri gerekmektedir

(Agenda 21, Chapter 28). Yerel yönetimlerin bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirecekleri girişimlerle gündem 21'i desteklemeleri istenmiştir.

YG-21 "yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreç" olarak tanımlanmaktadır (Emrealp, 2005: 19). Türkiye'de yerel gündem 21 çalışmaları 1997 yılında "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi ile başlamıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilen çalışmaların başarısı ve katılımcı sayısındaki artış projenin sürekli bir programa dönüşmesiyle sonuçlanmıştır. YG-21 kapsamında bazı kentlerde "Muhtar Evleri, Kent Gönüllüleri Evleri" gibi katılımcı mekanizmalar oluşturulmuştur. Ayrıca "kadınlara yönelik platformlar ve çok amaçlı kadın merkezleri" de bu süreçte kentlere kazandırılmış oluşumlardır. Yine YG-21 kapsamında "YG-21 Çocuk Meclisi, Emekliler Meclisi, Engelliler Meclisi" gibi platformlar da geliştirilmiştir (Emrealp, 2005: 32-33). Günümüzde yerel yönetişimin en önemli uygulamaları arasında gösterilen mekanizma ise kent konseyleridir. Kent Konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 29313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği'ne dayanarak kurulmuş yapılardır. 5393 sayılı kanunun ilgili maddesinde kent konseyinin işlevlerinin "kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi", "kent hak ve hukukunun korunması" ve "sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek" olduğu ifade edilmiştir. Kent konseyleri bünyelerinde sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, kamu kurum ve kuruluşlarının, muhtarların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerini barındırmaktadır. Bu çerçevede geniş katılımlı bir mekanizma olarak kent konseyleri kentin sorunlarına, kentte yaşayanların sorunlarına ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin sorunlara odaklanan, sorunların çözülmesinde ortak bir aklın oluşmasına kaynaklık eden, yerel düzeye kararların alınmasında en önemli baskı unsurlarından biridir. Kent konseyleri genel kurul, yürütme kurulu ve çalışma grupları ile meclislerden oluşmaktadır. Çalışma gruplarının ve meclislerin "kent konseyinin görev alanlarında yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapılar" oldukları ifade edilmektedir.

Yerel yönetim kapsamında değerlendirebileceğimiz diğer bir mekanizma da Toplumsal Eşitlik Birimleridir. Toplumsal Eşitlik Birimleri "dezavantajlı grupların hizmetlerden ve kaynaklardan eşit şekilde yararlanmasının sağlanması, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine vatandaş katılımının artırılması ve geliştirilmesi için sosyal dışlanma ve ayrımcılığı önlemek ile cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik çeşitli çalışmalar" yürüten yerel eşitlik mekanizmalarıdır. Bu mekanizmaların temel amacı dezavantajlı grupların

belediye hizmetlerinden eşit olarak yararlanmasının sağlanması ve kentliler, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimlerin "ilişki ve işbirliklerini geliştirmektir" (TUSEV, 2015-2016: 5). Eşitlik sağlamaya ve katılımı artırmaya yönelik oluşturulan yerel bir mekanizma olarak Toplumsal Eşitlik Birimlerinin nasıl oluşturulduğu, hedeflere erişip erişmediği ve insani yönetim merkeze alındığında etkin bir model olarak konumlandırılması için nelerin düzenlenmesi gerektiği bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

## **TÜRKİYE'DE İNSANİ YÖNETİŞİM MODELİ OLARAK TOPLUMSAL EŞİTLİK BİRİMLERİ**

Eşitlik ve içerme, insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele insani yönetişimin en önemli unsurlarındandır. Bu nedenle toplumsal bakımdan eşitliğin sağlanması yönetişimin amaçları arasında yer almaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için belediyelerin önemli bir takım sorumlulukları olduğu açıktır. Bu sorumluluklar; yasal düzenlemelerden ayrımcı dilin kaldırılması, belediye sınırları içinde kadın erkek eşitliğinin sağlanması için gereken önlemlerin alınması, belediyenin kendi organları aracılığıyla izleme, önleme gibi çalışmaları gerçekleştirmesi, yerel düzeyde fırsat eşitliğini sağlayacak politikaların geliştirilmesi, karar alma süreçlerine kadınların katılımlarının teşvik edilmesi, kadın ve erkeklerin eşit oranda temsillerinin sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve son olarak ise kurumsal yerel eşitlik mekanizmalarının hayata geçirilmesi olarak sıralanmaktadır (OSCE, 2010: 9-13).

Avrupa'da da devletlerin yerel yönetimleri toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda bir takım önlemler almaya teşvik ettikleri bilinmektedir. Bu çerçevede yerel yöneticilerin de eşitlik sağlayıcı politikalar üretmeleri sağlanmaktadır. Bu politikalar ile toplumsal cinsiyete duyarlı belediye meclisleri oluşturulmakta, cinsiyet temelinde istatistiki bilgiler geliştirilmekte, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeler yapılmakta, gençlerin toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalıklarını arttıracak çalışmalar yapılmakta, halkı bilgilendirecek etkinlikler gerçekleştirilme ve belediye idaresi içinde toplumsal cinsiyet konusunda eğitilmiş ve bu konuda çalışan birimler oluşturulmaktadır. Söz konusu birimlere örnek olarak Frankfurt'ta yer alan "Toplumsal Cinsiyet Takımı"ni (gender team), Paris'teki "Kadın ve Erkek Eşitliği İzleme Merkezi"ni (Monitoring Centre on equality between women and men), Essen'deki "Eşit Fırsatlar Birimi"ni (Equal Opportunities Department) ve Dudelange'deki "Eşit Fırsatlar Komisyonu"nu ( Equal Opportunities Commission) verebiliriz<sup>2</sup> (CEMR, 2005: 18).

<sup>2</sup> Almanya'nın Frankfurt şehrinde bulunan toplumsal cinsiyet ekibi 2002 yılından bu yana sürdürülmekte olan toplumsal cinsiyete dayalı politikaların bir uygulaması olarak ortaya çıkmıştır. Ekibin temel görevinin hem karar alma süreçlerinde hem de karar alma organlarında toplumsal cinsiyete duyarlı uygulamalara yer açmak olduğu ifade edilmiştir (CEMR, 2005: 19). Bu kapsamda ekip, öncelikle stratejik plan geliştirmiş ve şehrin bütçe planına toplumsal cinsiyet boyutunun dâhil edilmesine ön ayak olmuştur. Bu konudaki ikinci

Öte yandan Türkiye’de ise “Toplumsal Eşitlik Birimleri”nin kuruluşundaki temel motivasyon “Kadın Dostu Kentler Birleşmiş Milletler Ortak Programı” olmuştur. Söz konusu programın amacı “yerel yönetimlerin planlama ve programlama süreçlerine toplumsal cinsiyet eşitliği prensibini yerleştirme ve bu sürece paralel olarak yerel yönetimler ile kadın örgütlerinin güçlendirilmesi ve aralarındaki işbirliği fırsatlarının arttırılması” olarak tanımlanmıştır (<http://www.kadindostukentler.com/proje.php> 14.12.2017) 2006 yılında başlayan projenin ilk ayağı 2010 yılında tamamlanmış, 2011 yılında ise projenin ikinci ayağı başlamıştır. Proje; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından gerçekleştirilmiştir. Programın finansmanı ise İsveç Uluslararası İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (SIDA) tarafından sağlanmıştır ((<http://www.kadindostukentler.com/proje.php> 14.12.2017). Proje’nin temel hedefi yerel düzeyde “kadın dostu kentler” inşa etmektir. Kadın Dostu Kent; kadınların “sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlere, istihdam olanaklarına, kaliteli, kapsamlı kentsel hizmetlere (ulaşım, konut, güvenlik, vb), şiddete maruz kaldıkları takdirde haklarını güvence altına alacak mekanizmalara erişimini ve yerel yönetimlerin planlama ve karar alma süreçlerine katılımını sağlayarak, erkekler ile birlikte kentsel yaşamın tüm alanlarında eşit bir biçimde yer almasını destekleyen kentler” olarak tanımlanmaktadır. (<http://www.kadindostukentler.com/kdk-kadin-dostu-kent.php> 14.12.2017). Kadın dostu kentlerin oluşturulması için “kadın STK’ları” ve “taban örgütleri” devlet kurumları bir araya gelecek ve yerel düzeyde yönetim faaliyetlerine cinsiyet eşitliği yaklaşımı dâhil edilecektir. Bu kapsamda ilgili proje faaliyetlerinin bir tanesi de “yerel mekanizmaların oluşturulması” olarak belirlenmiştir. Söz konusu yerel mekanizmalar “İl Kadın Hakları Koordinasyon Kurulu, Eşitlik Birimleri (Valilik, İl Özel İdare, Belediye) ve Eşitlik Komisyonları (Belediye Meclisi, İl Genel Meclisi) olarak tanımlanmıştır. (<http://www.kadindostukentler.com/proje.php> 14.12.2017)

örnek; Fransa’nın Paris şehrinde yer alan Kadın ve Erkek Eşitliği İzleme Merkezi’dir. Bu merkezin görevleri: Parisli kadınların haklarına saygı duyulmasını sağlamak, Parisli kadınların ve özellikle Paris yönetiminde çalışan kadınların istihdam ve mesleki alanlardaki durumlarını eşitlik temelinde izlemek, her alanda kadınların gelişmelerini sağlamak, kadınlarla ve feminist derneklerle yardımlaşmak ve birlikte çalışmak olarak ifade edilmiştir (CEMR, 2005: 19). Üçüncü örnek Almanya’nın Essen kentinde bulunan Eşit Fırsatlar Birimi’dir. Bu birim, şehir hizmetleri alanında hareketlilik gösteren pek çok kurumla işbirliği halindedir. Söz konusu sektörde yer alan birimlerde çalışan en az bir kişi eşit fırsatlar birimi ile fikir ve deneyim paylaşımı, sorunların alanlarının belirlemesi gibi konularda işbirliği yapmakta ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin yaygınlaştırılması için önemli faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu konudaki son örnek Lüksemburg’da yer alan Dudelange kentindeki Eşit Fırsatlar Komisyonu’dur. 1997 yılında oluşturulmuş olan komisyon, eşitlikle ilgili politikaları “yürütme komitesi” olarak iş görmektedir. Komitenin görevlerinin fırsat eşitliği temelinde belediyenin politikalara katkı sağlamak, eğitimler ve farkındalık çalışmaları organize etmek, kadınların görünürlüğünün artması için çalışmalar yapmak, kadın örgütleriyle, ilgili bakanlıklarla ve kurumlarla işbirlikleri yapmak olduğu belirtilmektedir (CEMR, 2005: 20).

Bu çerçevede çalışmanın temel konusunu teşkil eden "Toplumsal Eşitlik Birimleri" 2006 yılından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. Birimlerin yaygınlaşmasında önemli bir diğer gelişme de 19 Şubat 2010 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 2010/10 sayılı "Kadınların ve Kız Çocuklarının İnsan Hakları" konulu Genelge'dir. Söz konusu genelgede yönetim önceliklerine uygun olarak Yerel Eşitlik Eylem Planları oluşturulduğundan, İl Kadın Hakları Koordinasyon Kurulları oluşturulduğundan, Valilik ve Belediyelerde eşitlik birimleri kurulduğundan bahsedilmiştir. Yine gerçekleştirilen faaliyetlerin Gündem 21 'de yer alan hedeflere ve Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşmak için önemli olduğundan ve yaygınlaştırılması gerektiğinden söz edilmiştir (Genelge 2010/10). Genelge ile proje kapsamı genişleyerek başkaca illerde de eşitlik birimlerinin kurulmasının yolu açılmıştır.

2015-2016 yılları Sivil Toplum İzleme Raporu'na göre, Adıyaman, Mersin, Antalya Büyükşehir, Beşiktaş, Beylikdüzü, Çankaya, Diyarbakır Büyükşehir, Eskişehir Büyükşehir, Gaziantep Büyükşehir, İzmir Büyükşehir, Kadıköy, Karabağlar, Kars Büyükşehir, Nilüfer, Muratpaşa, Odunpazarı ve Şişli Belediyeleri'nde eşitlik birimleri bulunmaktadır. (TUSEV, 2015-2016: 3)

Belediyelerin kendi takdir yetkisi ile kurulan birimler bazı belediyelerde "Dış ilişkiler Müdürlüğü" altında bazı belediyelerde "Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü" altında bazılarında ise "Kadın, Çocuk ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü" altında hareketlilik göstermektedir.<sup>3</sup> Farklı yerlerde konumlandırılmış olan eşitlik mekanizmalarının çalışma alanları ve faaliyetleri de özünde aynı olmakla birlikte bir takım farklılıklar içermektedir. Örneğin: Eşitlik birimlerinin çalışma alanları Nilüfer Belediyesi Toplumsal Eşitlik Merkezi tarafından "şiddetle mücadele, önyargı ve ayrımcılıkla mücadele, toplumsal cinsiyet eşitliği ve cinsel yönelim ve cinsiyet kimliği eşitliği" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu sorunlar temelinde merkezin; "psikolojik destek", "sosyal ve hukuksal haklar konusunda bilgilendirme ve yönlendirme", "sağlık, eğitim gibi konularda bilgilendirme ve yönlendirme", "sığınma evi kabul ve yönlendirme", "toplumsal farkındalık amaçlı atölye çalışmaları, eğitim ve seminerler" hizmetlerde bulunduğundan söz edilmiştir. ([http://www.nilufer.bel.tr/niluferbelediyesi379toplumsal\\_esitlik\\_merkezi#PopupGoster\[popup\]/0/](http://www.nilufer.bel.tr/niluferbelediyesi379toplumsal_esitlik_merkezi#PopupGoster[popup]/0/) 08.01.2018). Kadıköy Belediyesi Toplumsal Eşitlik Birimi ise çalışma alanlarının toplumsal cinsiyet, yaşlılık, gençlik, çocuk, engelliler, göçmenler, yoksulluk, ayrımcılık, mobbing gibi konular olduğunu bu kapsamda "izleme, değerlendirme, raporlama, araştırma, rehberlik, danışmalık, veri ve deneyim biriktirme faaliyetleri" gerçekleştirdiklerini belirtmiştir (<http://www.kadikoy.bel.tr/genel/esitlik-birimi>, 02.02.2018). Beşiktaş Belediyesi Eşitlik Birimi ise faaliyet alanlarının öncelikle belediyenin stratejik planlarının oluşmasında sivil toplumu da sürece dâhil etmek ve "toplumsal cinsiyet eşitliğinin dikkate alınmasını"

<sup>3</sup> Bu konuda bakınız: Beşiktaş Belediyesi Eşitlik Birimi, Şişli Belediyesi Toplumsal Eşitlik Birimi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Eşitlik Birimi.

sağlamak olduğunu ifade etmiştir. Dezavantajlı grupların güçlendirilmesi için sivil toplumla işbirliği içinde projeler yürütmek, “kadın örgütleriyle ortak çalışmalar yürütmek”, cinsiyet eşitliği konusunda eğitimler düzenlemek, insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında farkındalık artırıcı çalışmalar yapmak, “ruhsal ve cinsel sağlık danışmanlığı verebilecek tıbbi tedbirleri organize etmek”, kamusal alanlar sivil alan arasındaki işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak da birimin diğer faaliyet alanları arasında sıralanmıştır (http://www.besiktas.bel.tr/Sayfa/7338/esitlik-birimi, 2.2.2018)

Toplumsal Eşitlik birimlerinin farklı müdürlükler altında konumlanıyor olması, birimlerin iş tanımlarının ve hizmet alanlarının farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu sorununda temel nedeni Kadın Dostu Kentler Projesi ile başlamış ve sonrasında İç İşleri Bakanlığının 2010/10 sayılı Genelgesi ile yaygınlaştırılmaya çalışılmış olan Eşitlik birimlerinin yasal bir temele sahip olmamasıdır. Bu durum da kurulması belediyelerin inisiyafine bırakılmış olan eşitlik birimlerinin etkinliğini zayıflatan bir unsur olmaktadır.

Söz konusu eksiklikten kaynaklanan başkaca sorunlara 2016 yılında gerçekleştirilmiş olan “Eşitliğin Yerelden İnşası” adlı çalıştay sonucunda ortaya konan “Eşitlik Birimleri Çalıştay Sonuç Bildirgesi’nde de değinilmiştir. Bildiriye göre birimlerin “isimleri ve belediye şemasındaki yerleri açısından farklılıklar” bulunmaktadır (http://www.kadikoyakademi.org/wp-content/uploads/2016/04/Sisli-Belediyesi-Esitlik-Birimleri-Calistayi-Sonuc-Bildirgesi.pdf, 21.01.2018). Bu durum “belediye hiyerarşisi içinde” sorunlara neden olmaktadır. Eşitlik birimleri belediyenin ilgili birimlerine “etki edecek” ve politika önerecek” birimler olarak konumlanmadıkları için “sınırlı hizmet üreten” birimler olarak algılanmaktadırlar. Sonuç bildirisinde birimlerin etkinliğini azaltan başkaca sorunlara da değinilmiştir. Bu sorunlardan bir tanesi birimlerin çoğunlukla eşitlik konusunu kadınlar özelinde ele almasıdır. Ancak mevcut duruma bakıldığında kadınların yanı sıra birçok farklı grup da ayrımcılığa uğramakta ve kentsel hizmetlere hakça erişememektedir. Dolayısıyla eşitsizlik konusunun her türlü ayrımcılık mağdurunu kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Diğer bir önemli sorun da sivil toplumla olan ilişkiler hakkındadır. İlgili belgede belediye ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin zayıflığına değinilmekte ve bu zayıflığın kaynağının da “belediyelerin sivil toplum örgütleri ile ilişkilerini tanımlayacak bir yönergeye sahip olmamaları” olduğu belirtilmektedir. Yine eşitlik birimlerinin sivil toplumla olan ilişkilerinin de çoğunlukla kadın konusunda çalışan sivil toplum örgütleriyle gerçekleştiği, bunun sebebinin de insan hakları ve savunuculuk alanında çalışan dernek ve vakıfların azlığının olduğu ifade edilmektedir (http://www.kadikoyakademi.org/wp-content/uploads/2016/04/Sisli-Belediyesi-Esitlik-Birimleri-Calistayi-Sonuc-Bildirgesi.pdf, 21.01.2018). Bu durum yerelde katılımcı demokrasinin işlerliğine önemli bir zarar vermektedir. Oysaki karar alma süreçlerine sivil toplumun da dâhil olması hem alınan kararların eşitlikçi olmasıyla

sonuçlanacak hem de şeffaflık, hesap verebilirlik gibi yönetim ilkelerinin korunmasını sağlayacaktır.

## SONUÇ

İnsani yönetim, ekonomik kalkınma ile sosyal adaleti bir araya getiren; 'şeffaflık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, hukukun üstünlüğü, katılım, uzlaşmacılık, eşitlik ve kapsayıcılık' gibi ilkeleri insan hakları gibi demokrasinin temel bileşenleriyle harmanlayan ve özellikle sivil düşüncüyü, sivil toplumu da bu sürece dâhil eden yönetim yaklaşımıdır. İnsani yönetim ekonomik, siyasi ve sivil alanda eşgüdümlü kalkınmayı önemseyen bir yaklaşımdır. Bu çerçevede bugün birçok kişinin cinsiyeti, cinsel yönelimi, yaşı, dini inancı, etnik kökeni ya da engellilik durumu nedeniyle "kentsel hizmetlerden hakça yararlanma" konusunda ayrımcılığa uğramakta olduğunu düşündüğümüzde bu sorunun insani yönetimle de ilgili bir sorun olduğunu ifade edebiliriz. Söz konusu grupların toplumsal yaşama katılabilmeleri ve kentsel hizmetlerden hakça yararlanabilmeleri çok ortaklı bir süreci ve söz konusu sorunları ortadan kaldırmak için çalışan mekanizmaları gerektirmektedir.

Toplumsal Eşitlik Birimleri yerel düzeyde dezavantajlı grupların kamusal hizmetlere erişimlerinin sağlanması ve bu gruplara yönelik ayrımcılıkla mücadele edilmesi konusunda sivil toplum, yerel yönetimler ve kentte yaşayanlar arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Bu kapsamda da oldukça gerekli ve önemli yerel yönetim mekanizmalarıdır.

Türkiye'de yer alan Toplumsal Eşitlik Birimleri bir takım sorunlarla karşı karşıyadır. Birimlerim yasal bir mevzuata bağlı olmamaları, kadınlar dışında diğer ayrımcılık mağduru grupları çalışmalarına dâhil etmemeleri ve sivil toplumla olan ilişkilerinin yeterli düzeyde olmaması gibi sorunların çözülmesi ilgili birimlerin daha etkin ve verimli çalışmasına katkı sağlayacaktır. Türkiye'de eşitlik birimlerinin daha etkin ve verimli mekanizmalar haline gelmeleri; yerel düzeyde dezavantajlı grupların belediye hizmetlerine hakça erişimini sağlayacak, yerel yönetimler, sivil toplum ve kentliler arasındaki ilişkileri güçlendirecek ve çok aktörlü bir sistem içinde katılım ilkesine işlerlik kazandıracaktır. Bu durum da insani yönetimin gerçekleşmesine önemli bir katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

Agenda 21. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

Arar, Asım. "Yerel Gündem 21". <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa>

Beşiktaş Belediyesi Eşitlik Birimi, <http://www.besiktas.bel.tr/Sayfa/7338/esitlik-birimi>, Erişim tarihi: 02.02.2018

Brown, Mark Malloch (2003). "Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace", *Global Governance* 9: 141-146.



- Canıkalp, Ebru ve Ünlükaptan, İter (2015). "Hiyerarşik Düzendeki Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri", *TİSK AKADEMİ* 2015/11: 250-270.
- CEMR, 2005, The Town For Equality.[http://www.ccre.org/docs/T\\_599\\_26\\_3524.pdf](http://www.ccre.org/docs/T_599_26_3524.pdf), erişim tarihi: 04.01.2018)
- Çukurçayır, M. Akif ve Eroğlu, H. Tuğba (2012). "Yönetişim Yaklaşımı ve Türkiye'de Kent Konseyleri", (Ed.) Genç, Fatma Neval, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ekin Yayınları, Bursa.
- Eryılmaz, Bilal (2016). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Emrealp, Sadun (2005). Yerel Gündem 21 El Kitabı, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayınları, İstanbul.
- Eşitlik Birimleri Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, 2016. <http://www.kadikoyakademi.org/wp-content/uploads/2016/04/Sisli-Belediyesi-Esitlik-Birimleri-Calistayi-Sonuc-Bildirgesi.pdf>
- Genelge 2010/10, Kadınların ve Kız Çocuklarının İnsan Hakları. <http://www.kadindostukentler.com/content/docs/genelge-2010-10-kadinlarin-ve-kiz-cocuklarinin-insan-haklari.pdf>
- Göymen, Korel (2000). "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9/2 Nisan 2000: 3-13.
- Graham, John vd. (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century". Institute On Governance, Policy Brief No.15.
- Inclusive and Democratic Governance. <http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>, (Erişim tarihi:12.12.2017)
- Kadın Dostu Kentler, <http://www.kadindostukentler.com/kdk-kadin-dostu-kent.php>
- Kadın Dostu Kentler proje hakkında, <http://www.kadindostukentler.com/proje.php>, Erişim tarihi: 14.12.2017.
- Kadıköy Belediyesi, Eşitlik Birimi.<http://www.kadikoy.bel.tr/genel/esitlik-birimi>, Erişim tarihi: 02.02.2018.
- Kavruk, Hikmet (2013). "Yönetişim". (Ed.) İspir, Eyyup, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Khan, Adil (2005). "Engaged Governance: A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes". New York: United Nations. [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Engaged%20Governance\\_A%20Strategy%20for%20Mainstreaming%20Citizens%20in%20the%20Public%20Policy%20Processes.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Engaged%20Governance_A%20Strategy%20for%20Mainstreaming%20Citizens%20in%20the%20Public%20Policy%20Processes.pdf)
- Landman, Todd (2009). *Concepts Matter: Delineating Democracy, Governance and Human Rights*. Stockholm: International IDEA.

- Mahbub ul Haq Human Development Centre (1999). *Human Development in South Asia 1999*. Karachi: Oxford University Press.
- Nasahsh, Hyam (2010). "Towards Human Governance in Public Administration Through Quality of Education". <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039663.pdf>
- Nilüfer Belediyesi, Toplumsal Eşitlik Merkezi. [http://www.nilufer.bel.tr/niluferbelediyesi379toplumsal\\_esitlik\\_merkezi#PopupGoster\[popup\]/0/](http://www.nilufer.bel.tr/niluferbelediyesi379toplumsal_esitlik_merkezi#PopupGoster[popup]/0/), erişim tarihi: 08.01.2018)
- Okçu, Murat (2012). "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", (Ed.) Genç, Fatma Neval, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ekin Yayınları, Bursa.
- OSCE, 2010, Mechanisms For Achieving Gender Equality At The Local Level. <http://www.osce.org/serbia/81308>
- Palabıyık, Hamit (2004). "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi İçin Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, 37/1:63-85.
- Parr, Sakiko Fukuda ve Ponzio, Richard (2002). "Governance: Past, Present, Future Setting the governance agenda for the Millenium Declaration". Draft paper for Fourth Global Forum: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Sözen, Süleyman (2014). *Demokratik Yönetişim ve Poliste Hesap Verebilirlik*, Adalet Yayınları, Ankara.
- Storlazzi, Alessandra (2009). "Ethical Management and Leadership- Is an Ethical Perspective a Necessary Component of Good Management and Organizational Leadership?", (Ed.) Cox II, Raymond W. I, *Ethics and İntegrity in Public Administration-Concepts and Cases*, M.E.Sharpe, New York.
- Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth,1989. <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
- TUSEV, 2015-2016, Yerel Yönetimlerde Eşitlik Birimleri: Şişli Belediyesi Örneği. [http://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/belgeler/Yerel\\_Yonetimlerde\\_Esitlik\\_Birimleri-Sisli\\_Belediyesi\\_Ornegi.pdf](http://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/belgeler/Yerel_Yonetimlerde_Esitlik_Birimleri-Sisli_Belediyesi_Ornegi.pdf)
- UNDP, 2008, A Guide to UNDP Democtatic Governance Practice, [http://contentxt.undp.org/aplaws\\_publications/2551865/DG\\_FinalMaster2-small.pdf](http://contentxt.undp.org/aplaws_publications/2551865/DG_FinalMaster2-small.pdf)
- UNESCAP, What is Good Governance. <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>