

**T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI**

**YÖNETİMDE DEĞİŞİM SÜRECİ VE
YÖNETİŞİM:
İSTANBUL KONSEYİ ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

ERBAY ARIKBOĞA

İstanbul- 2004

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YÖNETİMDE DEĞİŞİM SÜRECİ VE
YÖNETİŞİM:
İSTANBUL KONSEYİ ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

ERBAY ARIKBOĞA

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Sema ERDER

İstanbul- 2004

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ KISIM TARİHSEL VE TEORİK ÇERÇEVE

I. Bölüm

Kamu Yönetiminin Kuruluşu	7
1- Kamu Yönetimi Disiplininin Kendi ‘Varlık Alanını’ Oluşturması	7
2- Tanımlanan ‘Dar’ Varlık Alanının Disiplin Üzerindeki Etkisi ...	11

II. Bölüm

Yönetimde Değişim I: Teknik-Ekonomik Çözümleme	15
1- Kuruluş Sonrası Gelişmeler ve Oluşturduğu Etki	15
a- Örgüt Kuramındaki Gelişmeler	15
b- Büyüyen Devlet Olgusu	18
2- Küçülen Devlet mi, Dönüşen Yönetim mi? Devlet ve Piyasa	23
a- Devletin Ölçek Olarak Küçülmesi	23
b- Yeni Kamu Yönetimi Hareketi	25
c- Kamu-Özel Ortaklığı	29
d- Teknik-Ekonomik Boyutun Etkisiyle Dönüşen Kamu Yönetimi	30
3- Kuramın Ötesi: Farklılaşan Uygulamalar	35

III. Bölüm

Yönetimde Değişim II: Toplumsal-Siyasal Çözümleme	38
1- Yeni Paradigmanın Toplumsal- Siyasal Boyutu	39
2- Devlete ve Topluma Düşen Roller	42

IV. Bölüm

Yeni Aktörler: Sivil Toplum Kuruluşları	47
1- Sivil Toplum Kuruluşlarını Anlamak	48
a- Kavram Sorunu	49
b- Tanım-Kapsam Sorunu	53
c- STK'ları Sınıflandırma Çabaları	61
2- Yeni Aktörler	64
a- Demokrasi Aktörleri	65
b- Ekonomik Gelişme Aktörleri	71
c- Aktör Olma Durumunun Yol Açtığı Sorunlar	75

V. Bölüm

Yönetişim ve İyi Yönetişim	80
1- Yönetişim Kavramının Kapsamı ve Kullanım Biçimleri	80
2- Yönetişim	85
a- Yönetişimi Anlamak İçin Temel Değişkenlere Bakmak: Toplum ve Yönetim	85
b- Kooiman: Aktörler ve Etkileşim	87
c- Örgütler Arası Ağlar	92
d- Sektörler Arası Ortaklıklar	94
3- Gelişen Dünya ya da İyi Yönetişim	98
a- Gelişme ve İyi Yönetişim	99
b- İyi Yönetişim: Etkin Demokratik Bir Sistemin Gereklileri? .	103

İKİNCİ KISIM

İSTANBUL'DA BİR YÖNETİŞİM UYGULAMASI: İSTANBUL KONSEYİ

I. Bölüm

Türkiye'de Yönetişim ve Alan Araştırmasının Tasarımı	108
1- Yönetişim ve Türkiye	109
a- Türkiye'nin Gelişmişlik Durumu ve Yönetişim	109

b- Türkiye'nin Yönetişim Deneyimi	113
2- Alan Araştırmasının Tasarımı	121

II. Bölüm

İstanbul Konseyinin Oluşumu	126
1- Konseyin Kuruluş Amacı	126
a- Bir İşbirliği ve Etkileşim Platformu Oluşturmak	128
b- Kurumlar Arası Koordinasyonu Sağlamak	131
2- Konseyin Kuruluş Süreci	132
3- Konseyin Üye Kompozisyonu ve Temsili Yapısı	135
a- Merkezi Yönetim Üyeleri	137
b- Yerel Yönetim Üyeleri	137
c- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Üyeleri	138
d- Sivil Toplum Kuruluşu Üyeleri	139
e- Diğer Üyeler	139
4- Konseyin Kurumsal Yapısı	140
5- Değerlendirme	145
a- Kuruluş Amacına İlişkin Değerlendirmeler	145
b- Kuruluş Sürecine İlişkin Değerlendirmeler	146
c- Konseyin Temsili Yapısına İlişkin Değerlendirmeler	148

III. Bölüm

İstanbul Konseyinin İşleyişi	155
1- Konsey Üyelerinin Toplantılara Devamı	155
2- Konsey Toplantılarına Aktif Katılım	157
3- Konsey Kararlarının İncelenmesi	162
a- Usule ve Rutin İşleyişe İlişkin Kararlar	163
b- Faaliyete İlişkin Kararlar	164
4- Çalışma Komisyonlarının Faaliyetleri	169
5- Değerlendirme	175

IV. Bölüm

İstanbul Konseyinin Kendini Değerlendirmesi	178
1- Konseyin Kuruluş Süreci ve Temsili Yapısına İlişkin Değerlendirmeler	179
2- Konseyin İşlevi ve Kurumlara Katkısına İlişkin Değerlendirmeler	181
3- Konseyin İşleyişi ve Etkinliğine İlişkin Değerlendirmeler	189
4- Konseyde Belediyenin Konumu ve Buna İlişkin Değerlendirmeler	200

V. Bölüm

İstanbul Konseyinin Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi	204
1- Yönetişim Tartışmaları Bağlamında İstanbul Konseyi	205
2- Bir Etkileşim Ortamı Oluşturulabilmenin Koşulları Açısından İstanbul Konseyi	210
a- Dikey İlişkiler Yerine Yatay İlişkiler Kurmak	210
b- Paylaşılan Bir Vizyon Oluşturmak	215
c- Ortaklaşa Çözüm Aramaya ve Birlikte Başarmaya Dönük Tartışmalara İmkan Vermek	218
d- Üç Örnek Olay Yardımıyla Etkileşim Ortamına Bakış	220

SONUÇ	227
--------------------	-----

KAYNAKÇA	236
-----------------------	-----

EKLER	245
--------------------	-----

EK 1: STK'ların Uluslararası Sınıflandırması	245
--	-----

EK 2: İstanbul Konseyi Üyesi Kurum ve Kişiler	246
---	-----

EK 3: İstanbul Konseyi Toplantılarında Konsey Üyeleri ve Diğer Katılımcıların Söz Alma Dağılımları	249
--	-----

EK 4: Konsey Hakkında Görüşme Yapılan Kişilerin Listesi	253
---	-----

Ek 5: Görüşme Sırasında Kullanılan Yardımcı Soru Formu	254
--	-----

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ

Şekiller

Şekil- 1.1: Kuzey ve Güney Toplumlarının Sektörel Karşılaştırması	53
Şekil- 1.2: Temel Ortaklık Yapıları	96
Şekil- 2.1: İstanbul Konseyinin Kurumsal Yapısı	141

Tablolar

Tablo- 1.1: Örgütlerin STK Olma Kriterleri Karşısındaki Durumu	56
Tablo- 1.2: Temel Niteliklerine Göre STK'lar	57
Tablo- 2.1: İstanbul Konseyi Üyelerinin Gruplara Dağılımı	137
Tablo- 2.2: İstanbul Konseyindeki Merkezi Yönetim Grubu Üyeleri	137
Tablo- 2.3: İstanbul Konseyindeki Yerel Yönetim Grubu Üyeleri .	138
Tablo- 2.4: Konsey Üyesi Olan Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Temsilci Sayıları	138
Tablo- 2.5: Konsey Üyesi STK'lar ve Temsilci Sayıları	139
Tablo- 2.6: İstanbul Konseyindeki Diğer Üyeler	140
Tablo- 2.7: Konsey Bünyesindeki STK'ların Yapısal/ İşlevsel Sınıflandırması	152
Tablo- 2.8: Konsey Üyelerinin Toplantılara Katılma Durumu	156
Tablo- 2.9: Konsey Toplantılarına Devam İle Grupsal Temsil İlişkisi	157
Tablo- 2.10: Üyelerin Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları .	158
Tablo- 2.11: Konsey Toplantılarına Devam Ölçütüne Göre Toplantılarda Söz Alma Durumu	160
Tablo- 2.12: İstanbul Konseyinin Usule ve Rutin İşleyişe İlişkin Aldığı Kararlar	163
Tablo- 2.13: İstanbul Konseyinin Faaliyete İlişkin Aldığı Kararlar	164
Tablo- 2.14: Çalışma Komisyonlarının Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları	170
Tablo- 2.15: Görüşülen Kişilerin Konseydeki Pozisyonları	179
Tablo- 2.16: Gruplar Bazında Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları	213

GİRİŞ

Kamu yönetimi (ya da daha genel olarak devlet) kendini, topluma ve piyasaya karşı herhangi bir biçimde konumlandığında, toplum ve piyasa, daha güçlü olan ve/veya gözüken bu kurumun konumunu baz alarak, kendi konumunu değerlendirir. Eğer kamu yönetimi kendini çok üste bir yerde konumlandırmışsa, kendini piyasanın ve toplumun çok üstünde görüyorsa, topluma ve piyasaya danışma gereği duymadan onlar üzerinde tek taraflı belirleyiciliğe sahip ise, (örneğin herhangi bir düzenleme yaparken bundan etkileneceklerin beklentilerine önem vermiyor ya da kendine gelen talepleri dikkate almıyorsa) bu durum, kamu yönetiminin toplumla ve piyasayla olan bağlarının kopmasına veya en azından bu bağların zedelenmesine yol açar. Diğer taraftan merkezi ve yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmetlerin sunumundan ve toplumsal ve ekonomik sorunların çözümünden, *tek başına* yetkili ve sorumlu olurlar. Bu bağlamda *her yeni* sorunun çözümü devletten beklenir ve devlet zamanla taşıyamayacağı kadar *büyür*. Eğer kamu yönetimi kendini topluma ve piyasaya daha yakın bir yerde konumlandırmışsa, bu durumda kamu yönetiminin sorumluluklarından bir kısmı toplum ya da piyasa tarafından üstlenilir, *paylaşılır*. Kamu yönetimi tek aktör olmadığı gibi, toplum ve piyasa da her şeyi devletten beklemeyip, *kendi* imkanlarını *zorlar*.

Bu üçlü arasında, hiç ilişki olmadığı zaman bile görünmez bir ilişki vardır. Ancak bu sadece yukarıdaki ilk durumda olduğu gibi, kamu yönetimine

bakarak diğ er ikisinin kendi konumlarını, durumlarını ayarlamasından ibaret değildir. Toplumsal örgütlenmenin ve piyasanın niteliğ i, kamu yönetimine sürekli olarak nerede durması gerektiğ iyle ilgili işaretler gönderirken, devletin kendine biçtiğ i pozisyon da bu örgütlenmelerinin gönderecekleri işaretlerin niteliğ ini etkileyebilir, değ iştirebilir. Örneğ in toplumun, sosyal sorunlara karşı daha duyarsız ve çözüme ilişkin platformlara katılımsız olması gibi ya da şiddet içeren protestolarda bulunması gibi. Yani böyle bir olgunun olması durumunda, bu, devletin/ yönetimin kendine biçtiğ i pozisyondan bağımsız olarak okunamaz.

Yönetim anlayışının bugün geldiğ i nokta, bu gerçekliğ in en çarpıcı biçimde anlaşıldığ ını göstermektedir. Bugün kamu sektöründeki kurumların, kendi dışındaki kesimlerin örgütleriyle etkileşim içinde bulunmalarını gerekli kılan bir *karşılıklı bağımlılığ a* atıf yapılmaktadır. Kamusal örgütlenmelerle ekonomik-toplumsal örgütlenmeler arasındaki ilişkinin, bir karşıtlıktan ziyade *tamamlayıcılık* ilişkisine dayanması gerektiğ i ifade edilmektedir. Kamu sektörüyle özel sektör arasında bulunduğu kabul edilen *sınırların*, artık çok daha *geçirgen* hale geldiğ i belirtilmektedir. Diğ er taraftan kamu yönetiminin, piyasa ve toplum karşısındaki tek taraflı olarak belirleyici konumu değ işmektedir (örneğ in Kooiman, 1993, 2000; Rhodes, 1996, Peters and Pierre, 1998; Waddell and Brown, 1997).

Bu eksenlerde devam etmekte olan tartışmalar, sadece örneğ in devletin küçültülmesi, piyasaya yeni alanlar açılması vb. dar çerçeveler içine hapsedilebilecek ideolojik kökenli yaklaşımları içermemekte, aynı zamanda devletle toplum arasındaki karşılıklı ilişkiyi de daha görünür kılmaktadır. Diğ er bir ifadeyle, toplumsal sorunların çözümünde ve kamusal hizmetlerin yürütülmesinde, toplumdaki tüm aktörlerin çeşitli sorumluluklarının olduğ u kabul edilmekte ve buna yönelik olarak diğ er aktörlerin eylemlerinin de gözetildiğ i bir etkileşim süreci içinde, her aktörün kendi potansiyelini açığ a çıkarmasına imkan verecek bir yapının önemine dikkat çekilmektedir.

Yönetişim merkezli tartışmalar, böylesi bir yapıyı hem kurgulamaya hem de anlamaya yönelik teorik bir çerçeve oluşturmaktadır.

Bu süreçle birlikte, geçmişte ‘devlet’, ‘piyasa’ ve ‘toplum’ ayrı ayrı ele alınırken, günümüzde artık yerel düzeyden küresel ölçekteki sorunların çözümüne kadar her düzeyde, bu üçlü arasında *interaktif ilişkiler* gerekli görülmektedir. Bu değişimin nedenlerinden biri teknik/ ekonomik içerikli, diğeri de siyasal/ toplumsal içeriklidir. Teknik/ ekonomik içerikli boyut, kamu kurumlarının etkinliği, rasyonelliği ve devletin rolü bağlamına oturan tartışmalar ekseninde, kamu-özel sektör yakınlaşmasına yol açmaktadır. Siyasal/ toplumsal boyut ise, devlet-toplum ilişkilerinin yeniden ele alınması, katılım, halkın yapabilirliğinin artırılması vb. tartışmalara odaklanmaktadır. Bu süreçte kamu yönetimi değişmekte ve değişim bir boyutuyla piyasaya, diğeri boyutuyla topluma dönük yeni değerlendirmeleri içermektedir.

Tezde bu değişim sürecine odaklanılmakta, bu sürecin kamu yönetimini dönüştürücü etkilerine bakılmakta; devlet, toplum ve piyasa aktörleri arasında oluşan yeni yapılara, yeni ilişki biçimlerine ya da etkileşimlere vurgu yapan yönetim konusu ele alınmaktadır. Tez iki kısımdan oluşmaktadır. Tezin ilk kısmında söz konusu sürecin tarihsel ve teorik çerçevesine ilişkin açıklamalar yer almakta, ikinci kısımda ise yönetişimin Türkiye bağlamı ile bir uygulama örneği ele alınmaktadır.

Tezin ilk kısmı beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kamu yönetimi disiplininin kendini nasıl bir alanda konumlandığına bakılmaktadır. Disiplinin, siyaset bilimi ve işletme yönetiminden kendini ayırma çabasına yönelik geliştirdiği ‘siyaset-idare farklılığı’, ‘kamu-özel ayrılığı’ tezlerinin, uzun dönemde disiplinin gelişimini yavaşlattığına dikkat çekilmektedir.

İkinci bölümde, yönetimde değişim sürecinin teknik/ ekonomik boyutu üzerinde durulmaktadır. İşletme yönetiminde geliştirilen teorilere ve piyasadaki gelişmelere karşılık kamu yönetiminin hantal, şişkin yapısı ve refah devletinin içine düştüğü kriz, kısaca piyasaya, piyasa kurumlarına ve

yöntemlerine *güvenmeye* yol açan bir etki doğurmuştur. Bu durum sadece özelleştirme, deregülasyon taleplerine yol açmamış, aynı zamanda kamu özel sektör yakınlaşması ve kamu kurumlarının örgütsel işleyişinde özel sektördeki tekniklerden yararlanılması sonucunu da doğurmuştur. İkinci bölümde bu sürecin, klasik kamu yönetiminin ‘siyaset-idare farklılığı’ ve ‘kamu-özel ayrılığı’ üzerine kurulu çerçevesini parçaladığına dikkat çekilmektedir.

Üçüncü bölümde değişimin farklı bir yönüne dikkat çekilmekte ve yönetimin siyasal/ toplumsal içerikli dönüşümler de yaşadığı belirtilmektedir. Bunlar, bireyleri yönetim kurumları karşısında güçlendirici kimi düzenlemelerin yanı sıra, topluma da *güvenmeyi* içeren, dolayısıyla bizzat toplumun kendi potansiyelini geliştirmeye, yapabilirliğini artırmaya dönük girişimleri de kapsamaktadır. Diğer taraftan üçüncü bölümde devletin rolüyle ilgili tartışmalarda, devlet-piyasa ekseninin ötesinde toplumsal boyuta da dikkat çekilmekte ve yönetim yapılarıyla toplumsal alanın birbirini besleyici türde kendi sorumluluklarına sahip çıkmalarının önemine vurgu yapılmaktadır.

Dördüncü bölümde sivil toplum kuruluşlarının artan önemine, yönetimle olan ilişkilerine ve daha genel olarak toplumsal, ekonomik ve yönetsel sistem içindeki yeni rollerine bakılmaktadır.

Birinci kısmın son bölümünde yönetimin, bütün bunların etkisiyle dönüşmesi sonrasında, artık dar gelmeye başlayan yönetim kavramının yerini yönetişime terk etmeye başladığına dikkat çekilmekte, ancak asıl olarak yönetişimin iki özel kullanım biçimi irdelenmektedir. Yönetişim ve iyi yönetişim olarak ifade edilen bu kullanımlar, temelde aktörler arası ilişkilere vurgu yapmaktadır. Bununla birlikte iyi yönetişimin, az gelişmiş ülkelerin gelişme sorunuyla iç içe geçmiş olması ve gelişmeyi sağlayacağı, kolaylaştıracağı varsayılan ‘iyi yönetişim ilkelerine’ vurgu yapması yönüyle, yönetişimden ayrıldığına dikkat çekilmektedir.

Tezin ikinci kısmı da beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yönetişimin Türkiye bağlamı üzerinde durulduktan sonra, ikinci ve sonraki

bölümlerde İstanbul'daki bir uygulama analiz edilmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve STK'lardan çeşitli kuruluş temsilcilerinin bir araya getirildiği İstanbul Konseyiyle, temelde İstanbul'un karşı karşıya kaldığı problemlerin aşılması için bir işbirliğinin oluşturulması ve sinerji yaratılması amaçlanmaktadır.

Tezde gerek çeşitli veriler sistematik olarak analiz edilerek gerekse derinlemesine görüşme tekniği yoluyla niteliksel veriler toplanarak İstanbul Konseyinin yapısı, işlevi, faaliyetleri, etkinliği gibi konular incelenmekte, Konseyin işleyiş sürecinde, Konseyi oluşturan kuruluşlara ve bu kuruluşlar arasındaki ilişkilere bakılmaktadır. İkinci kısmın son bölümünde, İstanbul Konseyinin yönetim tartışmaları içinde nereye oturduğu ele alınmakta ve Konseyin, sağlıklı bir etkileşime imkan verecek bir ortamı oluşturup oluşturamadığı hususu incelenmektedir.

BİRİNCİ KISIM

TARİHSEL VE TEORİK ÇERÇEVE

I. Bölüm

Kamu Yönetiminin Kuruluşu

Bu bölümde kamu yönetiminin kendi kuramsal varlık alanını oluşturma çabası ele alınacaktır. Bunu yaparken disiplinin etki alanındaki kuramlar karşısında kendi varlık alanını oluşturmakta oldukça zorlandığına, disiplinin kendisini yakın kuramlardan soyutlama çabasına, bunun için ileri sürdüğü kendini bağlayıcı tezlere değinilecek ve bu kabullerin, kamu yönetimi disiplini üzerindeki kısa ve uzun dönemli etkilerine bakılacaktır. Kamu yönetiminin kendi varlık alanını oluşturmak amacıyla yaptığı bu soyutlama ve dolayısıyla bir tür içe kapanmanın, bu disiplini çok dar bir alana hapsettiğine, kuramsal gelişimini oldukça yavaşlattığına, dolayısıyla bundan kurtulup yeni bir atılım yapabilmek için bu kabullerle yeniden yüzleşmek zorunda kaldığına dikkat çekilecektir. Gerçekten de kamu yönetimi için bu süreç oldukça sancılı ve zor olmuştur.

1- Kamu Yönetimi Disiplininin Kendi ‘Varlık Alanını’ Oluşturması

Kamu yönetimi literatürü, bu disiplinin ‘sistemli’ ve bağımsız bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanmasının, 18. yüzyılda –yönetim bilimi anlamına gelen- *kameralizm*le başladığını yazar. Daha önceki dönemlerde de, şüphesiz önemli olan, tekil ve süreklilik taşımayan bir çok çalışmadan (örneğin bizzat devleti yöneten kişiye tavsiyeler, öğütler içeren eserler ya da düşünürlerin

kendi gözlemlerini aktardıkları çalışmalardan) ve ‘yönetici yetiştirme’ anlamında çeşitli kurumsallaşmalardan bahsedilebilir. Ancak bağımsız ve özgün bir öğreti olarak kamu yönetimi, 18. yüzyılda Almanya’da kameralizm adı altında, ama çok daha özel bir bağlamda -kapitalist dönüşümde devletin üzerine düşen rollerin belirlenmesi bağlamında- incelenmeye başlanmıştır (Şaylan, 2000: 5- 6).

Disiplinin daha geniş bir çerçevede incelenmesi ise ancak 19. yüzyıldan itibaren. Kamu yönetimi bu dönemde, gerek Avrupa’da gerekse ABD’de, *siyaset ve örgüt kuramıyla* ilişkili olarak incelenmeye başlanmış ve “devletin örgütsel görünümü” (Eryılmaz, 1998: 7) masaya yatırılmıştır. Bu bağlamda klasikler arasında sayılan Fransız C. J. Bonnin’in “Kamu Yönetiminin İlkeleri” isimli kitabı 1812 tarihini taşıırken, W. Wilson’un “Kamu Yönetiminin İncelenmesi” isimli makalesi Amerika’da 1887’de yayınlanmıştır. Bonnin kamu yönetimini, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında kullanırken; Wilson ise kamu yönetimini, seçilmiş siyasetçilerin emri, yönlendirmesi altında yürütülen teknik bir devlet işlevi olarak tanımlamakta ve kamu yönetimi paradigmasını, ‘siyaset’ ve ‘örgüt kuramı’ hattında bir yere oturtmaktadır (Eryılmaz, 1998: 11; Şaylan, 2000: 7).

Gerçekte 19. yy’ın sonları ve 20. yy’ın başları, kamu yönetimi disiplininin diğer disiplinler arasında kendi *varlık alanını* oluşturma savaşını verdiği yıllar olarak, disiplin açısından en kritik dönemi oluşturur. Diğer bir ifadeyle söz konusu kuramın diğer kuramlarla etkileşimi, kendini onlardan ne derece soyutlayabileceği ve inceleme konusunun ne olduğu ve bunu nasıl yapacağı hususu, disiplinin kuruluş ve erken dönem gelişimindeki önemli tartışma alanlarını oluşturur. Wilson’un yukarıdaki oldukça özlü tanımından hareketle, kamu yönetiminin *hangi* kuramların *etki alanında* olduğu ve kendi varlık alanını oluşturup korumak için kendini hangi kuramlardan bir dereceye kadar soyutlamak zorunda kalacağı kolaylıkla görülmektedir. Kamu yönetimi

daha kuruluşunda *siyaset bilimiyle* hesaplaşmak zorunda kalmakta ve hemen akabinde, 20. yüzyılın başlarından itibaren gelişmeye başlayan *işletme yönetimi* bilimi ya da diğer bir ifadeyle *örgüt kuramıyla* da ilişkilerini gözetme ihtiyacı hissetmektedir.

Ancak kamu yönetimi disiplini, etki alanında bulunduğu kuramlar arasında denge tutturmakta oldukça zorlanacaktır. Şaylan'ın (2000) da oldukça güzel ifade ettiği gibi, kamu yönetimi siyaset, örgüt ve toplum kuramlarının ara kesitinde bulunmaktan kaynaklanan bir *kimlik sorunuyla* ve bu niteliğiyle daha başlangıcından itibaren söz konusu disiplini potansiyel gerilimlere gebe bırakan paradigmatik bir bunalımla karşı karşıyadır (s. 3, 5). Dolayısıyla kamu yönetimi disiplini oluşturulurken en çok zorlanılan husus, disiplinin ne derece siyaset kuramı ve örgüt kuramı içinde, ne derece de dışında şekillendirileceği hususu olmuştur. Bu açıdan bakıldığında kamu yönetimi disiplininin, farklı disiplinlerdeki gelişmelerden doğrudan etkilenebilecek ya da söz konusu etkilere daima *açık* kalacak nitelikte olduğu söylenebilir. Disiplinin böylesi etkilere açık olması demek, örneğin örgüt kuramındaki *verimlilik* tartışmalarından etkilenmesi, siyaset kuramındaki *siyasal katılım* başlığı altında tartışılan yeni *katılımcı* önerilerin uygulama alanı olması demektir. Daha da ötesi, kamu yönetimi disiplininin, değişik kuramsal alanların birbiriyle çatışan önerilerini uzlaştırmaya çalışmak gibi zor bir görevin de içine sürüklenmesi demektir. Başka bir anlatımla, disiplinin etki alanındaki kuramların birbiriyle çatışan tezlerinin uzlaştırılma yerinin kamu yönetimi alanı olması demektir.

Kamu yönetimi disiplininin daha kuruluş evresinde, bu tür etkilerin, her iki kanattan kamu yönetiminin varlık alanına yönelen tehditler olarak algılanması ve buna karşı çeşitli tedbirler alma çabalarına girişilmesi beklenebilir bir gelişmedir. Ancak başka bir açıdan yaklaşıldığında, farklı disiplinlerin etkilerinin kamu yönetiminin kendi mantığı içinde yoğrulması, disiplinin gelişmesi için bulunmaz fırsatlar, yeni gelişme alanları olarak da

görülebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu tür etkiler tehdit olduğu kadar aynı zamanda fırsattır da. Ne var ki, kamu yönetiminin henüz daha kuruluş evresinde bu tür ciddi etkilere maruz kalması, içinde bulunduğu kimlik krizi ve dolayısıyla bir kimliksizleşme korkusu nedeniyle, kendi varlık alanını koruma güdüsüne, bir tehdit mantığı içinde karşı önlemler almasına yani kendisini bu disiplinlerden ayırma çabasına, bunlarla kendisi arasına sınır çekme kaygısına yol açmıştır.

Kamu yönetimi kendi varlık alanını oluşturmak için, özellikle siyaset bilimi ve işletme yönetiminden kendini soyutlama çabasına girmekte ve böylece oluşturmaya çalıştığı varlık alanının sürdürülebilirliğini sağlamaya çalışmaktadır. Kamu yönetiminin erken dönem gelişiminde, disiplin içindeki iki tartışma alanında bunu görmek mümkündür. Kamu yönetimi, bu tartışmalardan iki önemli kabul çıkar ve bunlar disiplinin kendi sınırlarını çizme çabasını yansıtır.

Birincisi kamu yönetimi, siyaset ile yönetimin birbirinden farklı olduğunu savunur. Bunlar arasındaki farka ilk dikkati çekenlerden biri Frank Goodnow'dur. Goodnow, bu kavram çiftiyle isimlendirdiği ve ilk baskısı 1900 yılında yayımlanan kitabında, devletin yasama, yürütme ve yargı güçlerini birbirinden ayırdıktan sonra; hükümetin iki ayrı işlevinin bulunduğunu, hükümetin *siyasal işlevinin* makro düzeyde politikaların belirlenmesi, *yönetimsel işlevinin* ise belirlenen politikaların yürütülmesi olduğunu söyler. Goodnow bu yapıtında siyaset ve yönetim konularının, kamu yönetiminin birbirinden ayrı alanları olduğu tezini savunur (Goodnow, 1967: 17- 22). Goodnow'un fikrini takip edenlerin, bu ayrımı daha da ileri götürdüğü, siyasetle yönetimin birbirinden tamamen ayrılmasını bir amaç haline getirdikleri de ifade edilmektedir (White, tarihsiz: 21- 24). Diğer taraftan kamu yönetimi disiplini siyasetle yönetimi birbirinden tamamen ayırmanın imkansız olduğu genellikle kabul gören bir görüştür. Ancak tartışmaların boyutları ne olursa olsun, bu aslında kamu yönetiminin kendisini siyaset biliminden

soyutlama çabasının, siyaset bilimiyle arasına bir çizgi çekerek kendi varlık alanını güvene alma yönündeki uğraşın bir yansıması olarak görülebilir.

İkinci olarak kamu yönetimi, kamu yönetimiyle özel yönetimin/ işletme yönetiminin birbirinden farklı olduğunu ileri sürer. Klasik kamu yönetimi anlayışında, kamu yönetimiyle özel yönetimin temelde (i) yönelinen amaç (kamu yararına karşılık özel yarar, yani kar), (ii) en geniş anlamıyla örgütlenme (kamu yönetiminde kuruluş, örgütsel birimler, görev ve yetkiler, personel alımı, çalışma koşulları vs.nin yasalarla belirlenmesine karşılık özel kesimdeki yöneticilerin daha serbest hareket olanağı) ve (iii) kullanılan güç (kamu gücüne karşılık özel kişiler arasındaki hukuki eşitlik ilkesi; bu güç, kamu yönetimine, tek yanlı olarak karşı tarafça yerine getirilmesi zorunlu kararlar alabilme yetkisini veriyordu; diğer bir ifadeyle bu, kamunun tek taraflı olarak belirleyiciliğe sahip olması demektir¹) bakımından birbirinden oldukça farklı olduğu kabul edilmektedir (Gözübüyük, 1994: 10). Böylece kamu yönetimi, işletme yönetimiyle de arasına bir sınır çizmekte ve etki alanındaki kuramlardan soyutlanarak kendi varlık alanını oluşturmaktadır.

2- Tanımlanan ‘Dar’ Varlık Alanının Disiplin Üzerindeki Etkisi

Kamu yönetimi disiplininin kendi varlık alanını oluşturma çabasının sonucu olan ve dönemin koşulları altında ileri sürülen bu tezler, kısa dönemde, disiplinin kendini etki alanındaki kuramlardan bir ölçüde soyutlayabilmesine ve dolayısıyla kendine nispeten güvenli bir alan açmasına imkan tanımıştır. Ancak aynı zamanda bu kabuller, uzun dönemde, disiplinin kuramsal gelişmesinin önündeki en önemli engeli de oluşturmuştur. Zira bu kabullerle yola çıkan kamu yönetimi, aslında kendisini oldukça *dar bir alana* hapsetmiş oluyordu. Dolayısıyla bu kabuller altında kamu yönetimi disiplini uzunca bir süre etkili bir kuramsal gelişme, önemli bir çıkış gösteremeyecek; ayrıca kamu

¹ Bu durum özellikle Fransız ve idari rejimini buradan alan Türk Kamu Yönetim Sistemi için geçerlidir.

yönetimi disiplinindeki yenilenme hareketleri yeniden başa dönerek bu kabullerle hesaplaşmak zorunda kalacaklardır.

Alan daralması bağlamında, örneğin siyasetle yönetimi ve kamu kesimiyle özel kesimi birbirinden ayırma çabası, kamu yönetimi alanında *yönetimin anlamını* oldukça daraltıcı bir sonucu da beraberinde getirmiştir. ‘Siyasetle’, seçilmişlerin seçmenlerine karşı olan *siyasal sorumluluğu* vurgulanırken; ‘yönetim’, oluşturulan politikaların yeterlilik (liyakat) ilkesine göre belirlenmiş tarafsız kişilerce ve olabildiği ölçüde *verimli* bir şekilde yapılmasına atıfta bulunur. Diğer bir ifadeyle, yönetim görevini yürütenler kuruluş yasaları ve ilgili tüzel hükümlere göre hareket etmekle yükümlü tutulup, vatandaşlar karşısındaki sorumluluk seçilmişlerle sınırlandırılmış, yönetim ile vatandaşlar arasında *doğrudan bir bağ* kurulmamıştır. Bu durum yönetim katmanlarında görev alanların inisiyatif alma ve yenilik yapma imkanlarının son derece sınırlandırılması sonucunu doğurmuş ve yönetimi, işleri talimatlara uygun olarak *idare etmek* noktasına indirgemıştır.² Diğer taraftan kamu-özel ayrılığının kabul edilmesi nedeniyle de, özel kesimde verimliliği ve rasyonelliği sağlamaya yönelik olarak geliştirilen örgüt teorileri, kamu yönetiminde takip edilememiştir. Bunların sonucu olarak klasik kamu yönetimi, günümüzdeki kavramlarla söylemek gerekirse, ‘çıkılara’ (etkinliğe, performansa) değil ‘girdilere’ (yasal prosedürlere, talimatlara) odaklanmak durumunda kalmıştır.

Yine, kamu-özel ayrımı bağlamında, klasik kamu yönetiminde kamunun tek taraflı egemenliğinin, ilgililere danışma gereği duymadan kamunun tek taraflı belirleyiciliğinin kabul ediliyor olması, sonraki dönemlerde büyük sıkıntılara yol açacaktır. Kamuya önemli bir *güç* atfeden böyle bir yaklaşım, örneğin katılım uygulamalarının önündeki en büyük engellerden birini oluşturacak ve yine yönetim tartışmaları bağlamında, yani kamu örgütlerinin

² Burada ilginç bir ironi de dikkati çekmektedir. Kamu yönetimin toplum veya toplumsal kurumlar üstündeki tek yanlı ‘soyut’ egemenliğine karşın, yönetimdeki görevliler ‘somut’ olarak etkili kişiler olamamaktadır.

tek başına değil, diğer örgütlerle birlikte ve hiyerarşik değil yatay ilişkiler temelinde işbirliğini öngören yaklaşımların önünde de engel teşkil edecektir.

Ancak bu bağlamda üzerinde durulması gereken diğer bir husus, kamu ve özel sektör ayrılığı vurgulanmakla birlikte, kamu yönetimi disiplininde de ‘verimliliğin’ önemli bir ölçüt olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürenler olmuştur. Bu durum, örgüt kuramındaki gelişmelerin kamu yönetimince de dikkate alınması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda işletme yönetiminde uygulanan tekniklerin kamu yönetimine taşınması hususunda kimi çabalar olmuş ve bu alanda önemli eserler de (örneğin Simon vd. 1973, bunların içinde en önemlilerindendir³) kaleme alınmıştır. Ancak kamu yönetiminin örgüt kuramını takip edemediği de bir gerçektir. Gelecek bölümde örgüt kuramındaki gelişmelere bakarken bu durum daha iyi görülecektir.

Buraya kadar olan tartışmaları toparlamak gerekirse, kamu yönetimi, yakın etki alanındaki diğer kuramsal gelişmelerden kendini soyutlayarak ve bunun etkisiyle bir ölçüde içe kapanarak kendi varlık alanını oluşturmaya çalışmıştır. Ne yazık ki, etkilerini 20. yüzyılın son çeyreğine kadar hissettiren bu içe kapanma, kamu yönetiminin uzunca bir süre sessizliğe bürünmesi ve önemli bir kuramsal atak geliştirememesi sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla disiplinin ayağa kalkıp yeni bir hamle yapabilmesi için, klasik kabulleriyle hesaplaşıp etki alanındaki kuramsal gelişmelerle yeniden yüzleşmesi gerekmiştir.

Örneğin gelecek bölümde değinilecek olan ve kamu yönetimi disiplininde önemli bir devrim olarak kabul edilebilecek Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Management*) düşüncesi, hem bu temel kabullerle, hem de kamu

³ Simon vd., ilk baskısı 1950’de yayınlanan *Kamu Yönetimi* isimli eserde, kamu yönetiminin incelenmesinde temelde “örgütler içinde bir araya gelen insanların nasıl davrandıkları ve örgütlerin nasıl çalıştıkları” sorunuyla ilgileneceklerini yazmışlardır, s. 15 ve 18. Ancak vurgulamak gerekir ki, bir anlamda kamu- özel sektör yakınlaşmasını sağlayacak bu tür çıkışlar Anglosakson kökenli, özellikle de ABD kaynaklıdır. Fransız sistemi henüz o dönemde bu konudaki konumunu muhafaza etmektedir.

kesimindeki örgütlerin/ kurumların, örgüt kuramındaki gelişmeler karşısındaki durumuyla yüzleşmek ihtiyacı duyacaktır. Böylece kamu yönetimi disiplini işletme kuramına doğru bir açılım yapacaktır. Diğer taraftan kamu yönetimi, ilerleyen dönemde yönetim tartışmalarıyla birlikte bu defa da, siyaset kuramına doğru bir açılım yapacaktır. Ancak yönetim tartışmaları sadece disiplin üzerinde etkili olmamakta; devlet, toplum ve piyasa arasındaki etkileşime odaklanarak bu üçlü arasındaki ilişkileri yeniden biçimlendirmektedir. Bu niteliği nedeniyle yönetim, Yeni Kamu Yönetimine kıyasla çok daha derin bir etkiyi bünyesinde taşımaktadır.

Kamu yönetimini dönüşüme uğratan bu değişim, ekonomi teorisinden siyasal, yönetsel ve toplumsal alanlardaki değişime kadar biri dizi faktörün etkisi altında şekillenmektedir (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I, 2003: 21 vd). Diğer bir ifadeyle, temelde piyasa ve toplum kaynaklı değişimlere, kamu yönetimi de dönüşerek ayak uydurmaya çalışmaktadır. Vurgulamak gerekir ki, söz konusu değişim, basit bir dönüşümle ifade edilemeyecek kapsamlı bir paradigma değişimine işaret etmekte, yönetimin rolünü ve devlet-toplum ilişkilerini derinden etkilemektedir. Bu paradigmatik değişimin biri teknik/ ekonomik, diğeri de siyasal/ toplumsal olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Teknik/ ekonomik boyut daha çok etkinliğe ve piyasayla ilişkilere odaklanırken, siyasal/ toplumsal boyut siyasal içerikli dönüşümlere, yeni demokratik açılımlara ve sivil toplum kaynaklı gelişmelere odaklanmaktadır. İlerleyen bölümlerde bu konulara değinilecektir.

II. Bölüm

Yönetimde Değişim I: Teknik-Ekonomik Çözümleme

20. yüzyıldaki iki farklı gelişmenin kamu yönetimi reformu tartışmalarında bir referans noktası olduğu ve yönetimin daha rasyonel, daha etkin ve daha etkili olmasına yönelik arayışlara kaynaklık ettiği görülüyor. Örgüt kuramındaki gelişmeler ve kamu kesimindeki büyüme, kamu yönetimi reformu tartışmalarında teknik çözümleri, etkinliğin yakalanmasına ilişkin ekonomik yaklaşımları gündeme getirmekte ve devlet-piyasa ilişkisine dair yeni yaklaşımlar ortaya koymaktadır. Bu bölümde bu gelişmelere ve bunun yol açtığı etkilere bakılacaktır.

1- Kuruluş Sonrası Gelişmeler ve Oluşturduğu Etki

Biri kuramsal diğeri olgusal iki gelişme, birincisi örgüt kuramındaki gelişmeler ve bunlara kamudaki örgütlerin ayak uyduramaması, ikincisi kamu kesiminin giderek büyümesi ve bunun finansmanının giderek imkansız hale gelmesi; devletin rolü ve kamu örgütlerinin iş görme biçimi üzerinde bir takım tartışmalara ve yeni akımlara yol açmıştır. Klasik kabullerin sorgulanmasına ve kapsamlı paradigma değişimine giden yolda, bu iki gelişime önemlidir.

a- Örgüt Kuramındaki Gelişmeler

İlk olarak örgüt kuramındaki gelişmelere bakıldığında, büyük ölçekli örgütler haline gelen işletmelerdeki yönetim sorununa paralel olarak, 20.

yüzyılın başından itibaren bu alanda önemli ilerlemeler sağlandığı görülmektedir. Örgüt kuramındaki temel gelişmeler şu şekilde özetlenebilir (Baransel, 1993; Dinçer 1996; Eryılmaz, 1998: 14- 15; Turner and Hulme, 1997: 14; Hicks and Gullet, 1981: 162- 164):

Verimliliğin ve rasyonelliğin sağlanması hedefine yönelik olarak örgüt kuramındaki ilk gelişmeler, örgütün biçimsel özelliklerinin incelendiği Klasik Yönetim Yaklaşımıyla başlar. Bu bağlamda Taylor, 1911’de, *iş görme yöntemlerinin bilimsel metoda göre* belirlenerek ‘verimliliğin’ sağlanmasını hedeflerken, Fayol, 1916’da, yönetim sürecini fonksiyonlarına ayırarak (planlama, örgütlenme, kontrol vs.) *yönetimin üst kademelerini* bilimsel bir incelemeye tabi tutuyor ve ‘örgütlenme ilkelerinin’ neler olduğunu belirliyordu. Yine aynı dönem koşullarının etkisi altında M. Weber, 1922’de⁴, örgütlenmenin ‘bürokratik’⁵ yönünü inceliyor; bir arada çalışan insanların belli büyüklüğü aştıktan sonra *rasyonel* ilkelere uygun olarak, biçimsel yetki ve görevler ve ast üst ilişkileri biçiminde örgütlenip yönetildiğini, böylece işlerin *nesnel* olarak, önceden hesaplanabilir ve kişilere göre değişmeyen bir nitelikte yürütüldüğünü söylüyordu.

Örgütü kapalı bir sistem olarak gören ve örgütün ‘biçimsel yönüne’ vurgular yapan bu yaklaşıma karşılık İnsan İlişkileri Ekolünün vurguları ‘insanlar’ üzerinedir. Elton Mayo ve arkadaşlarının 1930’lardaki uzun yıllar süren Hawthorne Araştırmaları, yönetimde *insani ilişkilerin* de, örgütlerin biçimsel yönü kadar önemli olduğunu ortaya koydu. Grup dinamikleri, iletişim, motivasyon, liderlik ve katılım gibi yeni kavramları, yönetim bilimine bu yaklaşımın savunucuları soktular.

⁴ *Ekonomi ve Toplum* 1917’lerde yazıldığı halde, yayımı Weber’in ölümünden sonradır.

⁵ Weber, otorite tiplerini ve buna bağlı olarak bürokratik tipleri inceler. Geleneksel ve karizmatik otoriteye karşılık yasal otorite ve buna karşılık gelen yasal bürokrasi, modern toplumlarda gözlenen bir bürokrasi tipi, bir örgütlenme biçimidir. Yasal bürokrasi, yani rasyonel hukuk kurallarına dayalı bürokrasi, sadece devlete özgü bir örgütlenme biçimi olmayıp, endüstri toplumundaki çok çeşitli kuruluşlar, işletmeler, ordular, üniversiteler vb.lerinde de söz konusudur. Weber’e göre modern yasal bürokrasiler rasyonellik, verimlilik gibi nedenlerle diğer iki tipteki örgütlenme biçimlerinden oldukça üstündürler (Öncü, 1976: 12). Burada şu hususun da altı çizilebilir. Kamu yönetiminin içine kapalı olduğu bir dönemde, bir işletme yöneticisi olmamasına rağmen, Weber’in bürokrasi çözümlenmesi, işletme yönetimi alanında çalışanlarca hemen alınmış ve kritik edilmiştir.

Örgütün biçimsel ve beşeri özelliklerinin incelenmesini, örgütün dış çevreyle ilişkilerinin ve bir sistem olarak işleyişinin araştırılması takip etti. 1930'ların sonlarından itibaren örgüt, bir *sistem* olarak görülmeye başlandı. Bu bağlamda C. Bernard, 1938'de, örgütü bireysel ihtiyaçların karşılanması amacıyla, işbirliğine dayalı etkileşimlerin bulunduğu dinamik sosyal bir sistem olarak tanımlıyor; çalışanların, örgütün, örgüte mal ve hizmet sağlayanların ve müşterilerin organizasyon çevresinin bir parçası olarak kabul edilmesi gerektiğini söylüyordu. Wiener'in, 1948'de, sistem teorisine göre ise örgütler, çevreden aldıkları 'girdi'leri kendi içinde bir dönüşüme uğratarak 'çıkıtı' halinde çevreye sunmakta ve bu çıktılardan bir kısmı 'geri besleme'yle yeniden sisteme geri dönmektedir.⁶ Bu döngü sayesinde örgüt, sürekli olarak, ölçme ve düzeltme yoluyla kendi hedefleriyle çevredeki değişiklikleri uyumlaştırmaya ve kendini yenilemeye çalışmaktadır. Diğer taraftan bir biyolog olan Bertalanffy de, 1951'de, sistem teorisinin felsefi temelini, genel sistem teorisini geliştiriyordu. Ona göre, bir sistem *birbiriyle ilişkili* bölümlerden (alt sistem) oluşur. Alt sistemler önemli olmakla birlikte, bütün de önemlidir ve bir *bütün*, bölümlerin bir araya gelmesiyle oluşan özelliklerden daha ötesine sahiptir. Bu gelişmelerle birlikte, zamanla kapalı sistem yaklaşımı terk edilmeye ve örgütlerin çevreleriyle karşılıklı ilişki içinde olduklarını, ayakta kalmak için değişen çevre şartlarına uymaları gerektiğini ifade eden *Açık Sistem Yaklaşımı* benimsenmeye başlandı.

II. Dünya Savaşını takip eden yıllarda Japon endüstriyel gelişimiyle birlikte örgüt kuramına *kalite* kavramı da eklendi. Japonya'da gündeme gelen ama kısa sürede diğer ülkelerde de uyarlanan sürekli gelişme, toplam kalite yönetimi, kalite çemberleri, ISO 9000 vb.lerini ifade eden bir *Kalite Hareketi*

⁶ Sistem kavramına ve siyasal sistemin analizine siyaset bilimi alanında da yaygın olarak baş vurulmaktadır. Özellikle D. Easton, siyasal sistemin analizinde, yani kendi ifadesiyle çeşitli maddi ve manevi değerlerin bir otoriteye dayalı olarak dağıtım sürecini açıklamada, sistem yaklaşımını kullanmakta yani sistem- çevre ilişkilerini araştırmaktadır. Easton'ın sistem modelinde de benzer şekilde, talep ve kaynak biçiminde girdiler, karar ve eylem biçiminde de çıktılar vardır. Sistem girdileri çevreden almakta ve çıktıları çevreye vermektedir. Ayrıca bu dinamik modelde, sistemin çıktıları geri besleme döngüsüyle yeniden sisteme dönmekte ve yeni çıktılar üretmektedir. Daha fazla bilgi için bkz. Çam, 1998: 143 vd.

böylece yönetim düşüncesine sokuldu. Bu yaklaşım, örgüt çalışanlarının da bilgilendirilip yetkilendirilmesini ve takım çalışmalarıyla tüm yönetim süreçlerinin sürekli iyileştirilmesini gerektirmekteydi.

Böylece özel kesimdeki örgütlerin yönetiminde, işin nasıl yapılacağından yönetimin nasıl daha iyi işleyeceğine ve örgüt çalışanlarının örgüt amaçlarıyla nasıl bütünleştirileceğine kadar örgütün biçimsel ve beşeri olarak rasyonelleştirilmesi, daha sonra örgütün çevresiyle uyumlaştırılması ve nihai olarak örgüt ürünlerinin (mal ve hizmetlerin) belirli standartlara sahip olması yani belli bir kaliteyi tutturması hususunda çok önemli gelişmeler kaydedilmiş, dolayısıyla örgütlerde rasyonellik ve verimlilik derecesi önemli bir aşamaya ulaşmıştı.

Ne var ki, bu alanda yoğun olarak girilen organizasyon çalışmaları ve geliştirilen örgüt kuramları, kamunun kendisi de bir ‘örgüt’ olmasına rağmen, (Weber’yen hiyerarşik/ bürokratik örgütlenme hariç) kamu yönetimi çalışmalarındaki ana akımın dışında kalmış ve etkisi son yıllara kadar oldukça sınırlı olmuştur (Viteritti, 1990; Turner and Hulme, 1997: 14). Örgütsel verimlilik ve rasyonellik anlamında, kamu sektörüyle özel sektör arasında açılan makas, 1980’lerden sonra ‘Yeni Kamu Yönetimi’ (*New Public Management*) dalgasıyla kapatılmaya çalışılacaktır. Bu gelişmelere başka bir açıdan bakıldığında, bu dönemde yönetimi iyileştirme çalışmalarının ilgi odağının *örgüt içini iyileştirmek* olduğu söylenebilir. Yeni Kamu Yönetiminin asıl yaptığı şeylerden biri de kamu örgütlerinin içinin, iç işleyişinin düzenlenmesi ve performansının artırılmaya çalışılmasından ibarettir. Bunu da örgüt kuramındaki gelişmelerden yararlanarak yapacaktır.

b- Büyüyen Devlet Olgusu

Kamu yönetimi reformu arayışlarını hızlandıran gelişmelerden biri, örgüt kuramındaki gelişmelere ayak uyduramaması sonucu kamu kurumlarında gözlenen performans düşüklüğü ise, diğeri, belki de daha önemlisi, kamu sektörünün 20. yüzyıl boyunca giderek büyümesidir. Gerek devlet

müdahalelerini gereksiz bulanların gerekse refah devleti⁷ uygulamalarını eleştirenlerin odaklandığı nokta, devletin rollerindeki artış ve kamu harcamalarındaki hızlı büyüme idi. Bu noktada Vito Tanzi'nin (1997), bu büyümedeki temel aşamalardan ve bunun fikri öncülerinden ya da buna etki eden ideolojilerden bahseden çalışmasına değinmek yararlı olacaktır. Klasik iktisatçılar devletin rollerini ülkenin savunulması, hukukun ve düzenin sürdürülmesi ve *temel* kamusal hizmetlerin sağlanmasıyla sınırlandırmışlardı. Ancak 20. yy.da ekonomik alanda devletin rollerinde tedrici fakat büyük bir genişleme görüldü. GSMH içinde kamu harcamalarının⁸ payı giderek arttı ve sanayileşmiş ülkeler için bu pay 1913'te ortalama %12 iken 1995'te %45'e çıktı diyen Tanzi (1997: 9; ayrıca Tanzi, 1998: 54- 55, Tablo 2.1); bu büyümeye katkı yapan savaşları ve büyük bunalımları bir kenara bırakarak, yaygın olarak devletten yapması beklenen türdeki değişikliklere odaklanır ve

⁷ Bu çalışma kapsamında *refah devleti* tartışmalarına girilmeyecektir. Ancak şu kadarını belirtmek gerekirse, refah devleti sadece çeşitli gelir transferleri ve sosyal hizmetler aracılığıyla sosyal iyileştirmeler yapmak anlamını taşımaz; daha geniş bir çerçevede, ekonomi yönetiminde devletin daha etkin bir rol oynaması anlamını da içerir ve bu bağlamda politik ekonomiyle ilişkilidir. Diğer bir ifadeyle refah devleti, Avrupa toplum modelinin dayandığı üç ayakta (kapitalist piyasa ekonomisi, çoğulcu demokratik sistem ve refah devleti) birisidir. Yine refah devleti tartışmalarında Keynesyen ekonomi politikalarının özel bir ağırlığı vardır (Koray, 2002: 107, 175). Diğer taraftan Avrupa devletleri için çok temel bir unsur olmakla birlikte, Avrupa'da refah devleti konusunda tek bir model yoktur. Örneğin Esping- Anderson üç farklı refah devleti modelinden söz eder. Bunlardan ABD, Kanada ve Avustralya'da gözlenen liberal model, mütevazı sosyal güvenlik ödemelerini içerir ve daha ziyade piyasayı güçlendirmeyi amaçlar. Almanya, Fransa, Avusturya, İtalya gibi ülkelerdeki korporatist modelde devlet, refah hizmetlerinin (eğitim, sağlık, konut, istihdam vs.) sunumunda piyasanın yerini almaktadır. Üçüncü model ise, sosyal hakların en fazla kurumsallaştığı ve toplumsal ihtiyaçların en fazla piyasa dışından karşılanabildiği İskandinav ülkelerinde görülen sosyal demokrat modeldir (Esping- Anderson, 1993: 26- 28).

⁸ Belirtmek gerekir ki, kamu harcamalarındaki artışın nedenlerini arama çabası yeni değildir. Özellikle kamu maliyesi literatüründe, 19. yy.ın ikinci yarısından başlayarak mikro ölçekli ve istatistiklere dayalı çeşitli araştırmalar yapılmış ve buradan hareketle artışın nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır. Örneğin ülkeler zenginleştikçe kamu hizmetine olan talebin dolayısıyla kamu harcamalarının artacağını ileri süren Wagner Yasası ve kamu harcamalarının savaş ve ekonomik kriz dönemlerinde sıçramalı bir şekilde arttığını savunan Peacock- Wiseman Yaklaşımı bunlar arasında en ünlüleridir. Bunların dışında, nüfus artışının kırsal kesimden kentlere göçe yol açması ve böylece gerek mevcut alt yapının yetersizliği/ tıkanması gerekse yeni bir takım sorunların ortaya çıkmasının kişi başına kamu harcamalarında bir artışa yol açtığı tespit edilmiştir; bu, kalabalıklaşma maliyeti olarak da adlandırılır. Yine teknolojik gelişmeler de, çeşitli şekillerde kamu harcamalarını artırmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şener, 1996: 28- 35; Batirel and Güner, 1994: 27- 31. Devletin siyasal, toplumsal ve ekonomik çeşitli rolleri olması nedeniyle kamu harcamaları çeşitli nedenlerle artabilmektedir. Ancak buradaki temel mesele, kamu harcamalarındaki artışın spesifik nedenlerinden ziyade, kamu kesiminin genel ekonomik sistem içindeki ağırlığının artmasıdır ve bu bölümde konuya bu açıdan yaklaşmaktadır.

kamu sektörünün büyümesine yol açan devletin rollerindeki artışı beş başlık altında toplar (s. 10- 15):

İlk olarak gelir eşitliğine vurgu yapan marksist/ sosyalist düşünce, *gelirin yeniden dağıtılması* konusunda devletin önemli roller üstlenmesi gerektiği teziyle, bu alanda devletin rollerinin artmasıyla sonuçlanan bir etki doğurdu. Bu yaklaşımın etkileri sadece sosyalist devletlerde değil, merkezi planlamanın çekiciliği ya da karma ekonomi yoluyla sosyalist bloğun dışında kalan ülkelerin önemli bir kesiminde de görüldü. Artan oranlı gelir vergisi, temel mallara uygulanan sübvansiyonlar, refah devletinin temel öğeleri arasında sayılan sağlık ve eğitime yapılan harcamalar dolayısıyla artan kamu harcamaları, meşruiyetini, gelirin yeniden dağıtım politikasından alıyordu.

İkinci olarak Keynesçi düşünce, konjonktürel dalgalanmalarda ekonomik istikrarın sürdürülmesi amacıyla bireylerin kişisel gelirlerinin korunmasına yönelik düzenlemelere, işsizlik tazminatı, kamu emeklilik projeleri ve vergi esnekliği gibi uygulamalara yol açtı. 1929 Bunalımı sonrasında düşüncelerini kaleme alan ve ekonomik bunalımları aşmak ya da etkisini azaltmak amacıyla kamunun piyasaya müdahalesini savunan Keynes'in fikirleri çok fazla taraftar buldu. Kamu sektörünün ekonomik rolünün genişlemesi bu düşünceyle meşrulaştırılmış oldu ve zamanla kamu iktisadi kuruluşları, istihdamı maksimize edecek şekilde kullanılmaya başlandı.

Üçüncü olarak, II. Dünya savaşı sonrasında ekonomideki *teknik* gelişmeler, kamunun müdahale edebileceği yeni alanların bulunmasına yol açtı. Özellikle Samuelsen ve Musgrave gibi etkili ekonomistlerce popüler hale getirilen *kamu malları* kavramı, kamu malı özelliğine sahip olduğu kabul edilen bir çok malın devletçe sunulmasının gerekçesini oluşturdu; çünkü eğer devlet bunların üretimini üstlenmezse, piyasanın bunları gereğinden daha az üreteceği ileri sürülüyor ya da bazı malların faydasının bölünüp fiyatlandırılma imkanının olmaması nedeniyle, bunlardan tüketicilerin

dışlanamayacağı (maliyetine katılmayanların da faydalanabileceği) gerekçesiyle piyasa tarafından sunumunun imkansız olduğu söyleniyordu.

Diğer taraftan dördüncü olarak *dışsallık* kavramı, yani bazı malların üretimi ya da tüketiminde fiyata yansıtılamayan pozitif veya negatif dışsallıkların bulunduğu düşüncesi, yönetimin piyasaya yeni müdahalelerine zemin hazırladı. Eğer yönetim müdahale etmezse dışsallıklara sahip olan mallar gereğinden az ya da çok üretilirdi. Böylece olumlu dışsallıklara sahip mal ve hizmetlerin (eğitim, sağlık, araştırma-geliştirme, ulaştırma vb. hizmetler ve fakirlere yönelik çeşitli transfer ödemeleri) üretim ya da tüketiminin teşviki/ artırılması ve hatta bazı malların bizzat devletçe üretimi; olumsuz dışsallıklara sahip malların ise, üretim ve tüketiminin azaltılması konusunda devlet yeni görevler üstleniyordu.

Son olarak, gelişmiş ya da gelişmekte olan hemen bütün ülkelerde devletin görevlerini arttırıcı yukarıdaki gelişmelere karşın, erken dönem *ekonomik gelişme* literatürü, *gelişmekte olan ülkelerde* devlete bu konuda çok önemli roller biçmekteydi. Devlet ulusal gelişmenin sağlanması hedefine yönelik olarak kamu malları ya da dışsallığa sahip malların dışında kalan ve normal koşullarda piyasa tarafından sağlanması gereken *her türlü malın* üretiminde, özel sektörün uzmanlık ve yönetim becerisi eksikliği ya da sermaye yetersizliği gibi gerekçelerle, *kamu iktisadi teşebbüsleri* yoluyla doğrudan yer alabilecekti. Söz konusu devletler bununla da yetinmeyip, mal ve hizmetleri gerekli olan ve olmayan şeklinde ayırarak, temel malların üretimi lehine gerekli olmayan ya da lüks görülen malların üretimini yasaklama/ cezalandırma yoluna gittiler, yine bu amaçla ithalata önemli sınırlamalar getirdiler. Bu aynı zamanda devletin kararının/ kanısının piyasanınkiyle yer değiştirmesi anlamına geliyordu ve şüphesiz devleti daha otoriter bir mevkie yerleştiriyordu. Bu açıdan gelişmekte olan dünyadaki devletler, gelişmiş dünyadaki benzerlerinden piyasa ve toplum içindeki ağırlıkları bakımından önemli ölçüde farklılaşmaya başladılar.

Tarihi koşulların devletleri böyle bir sürece zorlamasına karşılık bugün elimizde olan kanıtlara bakıldığında diyor Tanzi, devletin genişleyen müdahalesinin özellikle gelişmekte olan ülkelerde beklendiği gibi sonuçlanmadığı gerçeğiyle karşılaşılmaktadır. Yani artan devlet müdahalelerine karşın kaynak dağılımı iyileşmemekte, daha hızlı büyüme oranlarına ulaşamamakta, daha iyi bir gelir dağılımı sağlanamamakta, daha istikrarlı bir ekonomik çevre oluşturulamamakta, enflasyon, işsizlik ve makroekonomik dengesizlik devam etmektedir (Tanzi, 1997: 15). Devletin gereğinden fazla büyümesi ve sorunların devam ediyor olması, devletin küçültülmesi ve kamu yönetimi reformu arayışlarına hız kazandırmaktadır.

20. yüzyıl, devletin rollerindeki muazzam artışa sahne olsa da, 20. yüzyılın son çeyreği, bir çok alanda değişim zillerinin çalmaya başladığı dönem oldu. Yukarıdaki iki gelişme, yani örgüt kuramındaki gelişmeler ve devletin büyümesi, kamu yönetimi üzerinde birkaç açıdan etkili oldu. Kamu kesimindeki örgütlerin performans değerlemesi, özel kesimdeki örgütler baz alındığında yeterli değildi. Dolayısıyla kamu kurumlarında etkinlik sağlamak isteniyorsa, iş görme biçiminde kimi değişiklikler gerekecekti ki bu, Yeni Kamu Yönetiminin çıkış noktasını oluşturuyordu. Yine devletin piyasa aleyhine büyümesi etkinsizlik, refah harcamalarının karşılanamaması ve devletin başarısızlığı temelinde, devletin küçültülmesi tartışmalarını alevlendirdi. Diğer taraftan, devletin büyümesi ekonomik açıdan değil de siyasal açıdan yorumlandığında, bu büyüme toplumun aleyhine bir gelişme olarak görüldü, örneğin toplumun yapabilirliğinin engellenmesi gibi. Özetle örgüt kuramı, kamu kuramında önemli bir yenilenme/ değişim için yol gösterirken, kamu kesiminin büyümesi olgusu da özelleştirme ve liberalizasyon hareketlerini güçlendirdi; ayrıca demokratik işleyiş ve topluma dair yeni değerlendirmeler de yapılmaya başlandı. Bunlar kamu yönetimiyle işletme yönetimi arasında ve devletle piyasa arasında, ama daha da genelde devletle toplum arasında etkileşim sürecinin başladığına işaret ediyor ve kapsamlı bir paradigma değişikliğine giden yolun taşlarını döşüyordu.

2- Küçülen Devlet mi, Dönüşen Yönetim mi? Devlet ve Piyasa

1970'lerin sonlarından itibaren yoğunluğu artan kamu yönetimi reformu tartışmalarının odak noktalarından biri *devletin ölçeği ve etkinliği*ydi. Devletin piyasaya oranla etkin bir işleyişe sahip olamadığı, çok yavaş işlediği, piyasa aleyhine çok fazla büyüdüğü (dolayısıyla aynı işi piyasa daha etkin yapabileceği için toplam etkinliği de azalttığı), refah devleti harcamalarının finansmanının zorlaştığı ve devletin bu alanlarda kısıntıya gitmesi gerektiği söyleniyordu. Eğer etkinliğini kaybedip hantallaşmış ve çok fazla büyümüş bir devletin yeniden yapılandırılması söz konusuysa, yapılacaklar bellidir: Kamu yönetimini etkin kılacak mekanizmaları devreye sokmak ve devleti küçültmek. Bu tartışmaların etkisi altında yeni paradigmanın teknik/ ekonomik boyutuyla ilgili hususlar, yani *devlet-piyasa denklemindeki* değişiklikler üç noktada toplanabilir: a- Kamunun ölçek olarak küçülmesine yol açan piyasa lehine feragat. b- Kamunun kendi örgütsel işleyişinin piyasavarileşmesi, Yeni Kamu Yönetimi (YKY). c- Kamu-özel ortaklığı.

a- Devletin Ölçek Olarak Küçülmesi

Devleti ölçek olarak küçülten ve yeniden piyasaya dönüşe yol açan en büyük etken, yüzyılın başında piyasanın başarısızlıklarını örtmek için yapılanın tam tersi bir süreçtir. Bu kez söz konusu olan piyasanın değil, *devletin başarısızlığıdır (government failure)* ve bunu gidermek için devletin küçültülmesi gerekmektedir. Bu da iki yolla gerçekleşir: Birincisi devletin piyasaya olan müdahalesinin, piyasaya yönelik kurallarının azaltılması ya da kaldırılması, deregülasyon (*deregulation*); ikincisi de özelleştirme (Lane, 1997: 1- 4; Tanzi, 1997: 17). Devletin başarısızlığının en önemli ölçütü, etkinliği sağlayamamasıydı. Eğer bir devlet kendi yapmakta olduğu işleri etkin bir şekilde yapamıyorsa, bu devletin, piyasa için koyduğu kurallar piyasa etkinliğini sağlayabilir mi endişesi, deregülasyon isteklerinin haklılığına yönelik kullanılabilirdi.

Önceleri yönetimin ekonomiye müdahalesinin genelde piyasa başarısızlıklarına karşı bir sigorta işlevi gördüğüne inanılıyordu. Ancak 1970'lerden sonra, kamu kesiminin karar verme ve uygulama sürecinde uğradığı başarısızlıklar ve ortaya çıkan yönetim krizi karşısında, piyasanın kamu yönetiminden daha iyi işlediği, dolayısıyla yönetimin müdahalelerinin azaltılması, ekonomi içindeki rolünün en aza indirilmesi ve devletin klasik görevlerine doğru geri çekilmesi gerektiği tezi, özellikle neo-liberal çevrelerce güçlü biçimde savunulmaya başlandı. Ayrıca piyasada *rekabetin* varlığı *etkinliğin* en büyük nedeni olarak görülüyordu, rekabetin olmadığı yerde etkinlik de kayboluyordu. Ancak yönetimin ekonomi içindeki rolünün azaltılabilmesi ve müdahalelerin sınırlandırılması için, devletin elindeki en önemli müdahale araçlarından biri olan tekellerin de özel kesime satılması, özelleştirilmesi gerekiyordu (Lane, 1997: 2- 3).

Gerçekte özelleştirme, basit bir mülkiyet değişiminin ötesinde çok daha geniş kapsamlıdır. Özelleştirme, kamu mülkiyetindeki teşekküllerin özel kesime satılmasını, özel kesime çeşitli hakların/ imtiyazların tanınmasını, kimi mal ve hizmetlerin yapım ve/veya yürütümünün özel sektöre ihale edilmesini, çeşitli fiyatlandırma politikalarını vb.lerini de içerir.⁹ Böylece özelleştirme, piyasanın, *kamunun içine doğru* alabildiğine genişlemesine yol açar. Bunu yapmanın en kolay ve en yaygın yolu da ihale (*contracting out*) yöntemidir. Bu bağlamda, konuya ihale boyutundan bakan Kettl (1993: 248- 253), üzerinde geniş bir konsensüsün bulunduğu kimi noktaları şöyle belirtmektedir: (i) “Hemen hemen her şey ihale edilebilir ve edilmektedir”, örneğin ABD’deki çeşitli eyalet ve yerel yönetimler itfaiye hizmetlerini, hapishaneleri, güvenlik ve asayişin sağlanmasını (*police service*) vs. ihale etmişlerdir. Ayrıca hizmetin niteliğine göre ihale, özel sektörün yanı sıra sivil toplum kuruluşlarına da (STK) yapılabilir; özellikle toplumsal içerikli hizmetlerin, örneğin bir

⁹ Türkiye’de 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı özelleştirmeye ilgili yasada da benzer temalar dikkati çekmektedir. Yasanın amacı (m. 1) “ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak” olarak belirtilmekte ve ayrıca satış, kiralama, işletme hakkının devri, gelir ortaklığı modeli vb. yöntemler de özelleştirme kapsamında sayılmaktadır, (m. 18).

kütüphanenin sorumluluğunun bir derneğe verilmesi gibi. (ii) “Hemen hemen herkes (merkezi ya da yerel yönetim) ihale düzenleyebilir”, ihale, neredeyse evrensel bir fenomen haline gelmiştir.¹⁰ (iii) “Herkes birbirinden farklı şeyleri ihale edebilir.” İhale etme ve edilebilme konusundaki yaygın kanaate rağmen kimin neyi ihale edeceği konusunda bir konsensüs bulunmamaktadır, bu konuda yönetimler arasında büyük bir farklılaşma gözlenmektedir. (iv) İhale, yönetim için tasarruf, piyasa için ise rekabet ve kar imkanı demektir.

Devleti küçültüp piyasanın ölçeğini büyüten bu gelişmeler, piyasayı, artık sadece bireysel ihtiyaçların karşılanma yeri olmaktan çıkararak, kolektif ihtiyaçların/ kamusal hizmetlerin de yaygın olarak sunum yeri haline dönüştürdü. Bir belediye örneğin çöp toplama hizmetini ihale ettiğinde, bunun anlamı, orada oturanların artık sadece yerel yönetim örgütüyle değil bir işletmeyle de karşı karşıya olduklarıdır. Dolayısıyla bu süreç aynı zamanda kamu ile özel kesimin geçmişte olmadığı kadar birbiriyle ilişki içine girmesine, mal ve hizmet üretimindeki sorumluluk ağlarının genişlemesine yol açmaktadır.

b- Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

Devletin başarısızlıkları karşısında, yönetimin üstlendiği bir çok hizmetin piyasaya ve rekabete açılmasını salık veren yukarıdaki yaklaşıma karşılık, güçlü bir çıkış, rekabetin ve piyasa yöntemlerinin *kamu örgütünün kendi içinde* uygulanmasını savunan yaklaşımla geldi. Devleti küçültmeyi değil ancak dönüştürmeyi amaçlayan bu yaklaşım, işletme yönetiminde kullanılan yöntemlerin ve rekabetin, kamudaki örgütlerde kullanılmasıyla etkinlik sorunun çözülebileceğini varsayılmaktaydı.

¹⁰ Türkiye çapında, 1997’de, anket yoluyla yapılan bir araştırmada, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde ihale yönteminin kullanılabilirliği ve ülke genelindeki yaygınlık durumu araştırılmıştır. Araştırma sonuçları, belediye hizmetlerinin büyük ölçüde belediyeler eliyle yapıldığını, özel sektörden ise az da olsa yararlanıldığını göstermektedir. Belediyelerin hizmet grupları arasında ihale yöntemi en yoğun biçimde kaplıca, lokanta, otel, dükkan gibi işletmeleri bulunan belediyelerde, bunların işletilmesinde görülmektedir. Daha sonra bayındırlık ve ulaştırma işlerinde çeşitli ihale yöntemlerine başvurulmakta olup, bunlarda özel sektörden yararlanma oranı % 10- 13 gibi bir orana ulaşmaktadır. Bayındırlıkta özel sektör daha ziyade yapım aşamasında tercih edilmekte, bakımı ise yine belediyeler eliyle yürütülmeye devam etmektedir (YYAEM, 1998: 91- 99).

Lane, kamunun küçültülmesini değil, yeni bir anlayışla yeniden yapılandırılmasını savunan Yeni Kamu Yönetiminin/ İşletmeciliğinin (YKY) (*New Public Management*) mesajının, devletin piyasaya müdahalesini reddeden ve küçültülmesi savunan yukarıdaki yaklaşımla tezatlığına dikkat çeker (Lane, 1997: 3). Zira önceki, yönünü piyasaya çevirmesine karşılık, bu, yeniden devlete bakmaktadır. Diğer bir ifadeyle aslında her iki yaklaşım da *piyasadan* beslenmesine karşın, hedefleri farklıdır. Biri devletin kurtuluşunu piyasanın kendisinde ararken, diğeri piyasanın yöntemlerinde ancak devletin içinde aramaktadır.¹¹

Ancak yine de her iki yaklaşım arasındaki tezatlığın çok derin olmadığını vurgulamak gerekir. Yani bir devletin, YKY anlayışıyla etkin bir şekilde yönetilebilmesi, piyasanın devlet aleyhine genişlemesinin varlık nedenini ortadan kaldırabilir gibi görünse de, YKY, devletin çeşitli eylemlerini değişik derecelerde piyasaya ve rekabete açmaktadır. Bu noktada altı çizilmesi gereken diğer bir husus da, YKY'nin popüleritesinin altında yatan en önemli nedenin bu noktada, yani liberal ve muhafazakar öğeleri bir ölçüde bütünleştirmeyi başarabilmesinde aranması gerektiğidir. YKY, liberallere, piyasadaki örgütlerde etkinliği, rasyonelliği sağlamaya yönelik teknikleri kamuda işletiyoruz derken; muhafazakarlara dönüp, devlet yapmakta olduklarını yine yapmaya devam ediyor diyebilmektedir. Kamu yönetimi kuramı açısından bakıldığında ise YKY'nin savunucuları, mevcut sorunları çözmek için öncekilerin girmeye cesaret edemediği bir alana (örgüt kuramı alanına) girmektedirler.

Ancak burada bir hususun daha altını çizmek gerekmektedir. Kamu yönetimi reformu ve bu bağlamda özel kesimdeki yönetim tekniklerinin kamuya transfer edilmesi, özellikle ABD'de, daha erken yıllarda da gözlenmişti. Ciddi mali baskıların gündeme geldiği 1960'ların sonunda

¹¹ Örneğin bu bağlamda YKY'nin güçlü savunucularından Osborne ve Gaebler, özelleştirmenin *bir* çözüm olduğunu, fakat ÇÖZÜM olmadığını (*not the solution*) yazarlar. Zira çeşitli hizmetleri özelleştirmek mümkünse de, yönetimin bütün süreçlerini özelleştirmek imkansızdır. Özelleştirme, onlara göre, yönetimin rolüyle ilgili tartışmalarda yanlış bir başlangıç noktasıdır (1993: 45).

örgütsel birimlerin işleyişini iyileştirmek, planlamasını ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla sistem analizleri ve program bütçeye geçiş yoluyla¹²; 1970'lerin başında da verimlilik kavramı etrafındaki tartışmalar bağlamında, federal ve yerel yönetimlerde bu konuda azımsanmayacak girişimler olmuştu (Viteritti, 1990: 7). Diğer taraftan yine bu bağlamda kamu yönetimi reformunu amaçlayan ve Türkçe'ye yine Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) olarak çevrilebilecek bir akım da vardı. Ancak YKY'deki uyarılama çabası, bunlarla kıyaslanamayacak derecede ileri götürülmüştür. Ve YKY'nin savunucuları özellikle *management*'i¹³ kullanmışlardır. Dolayısıyla YKY'le birlikte kamu yönetimi, kendisini dar bir alana hapseden klasik kabullerinden vazgeçip, işletme yönetimi alanına ve piyasaya doğru hızlı bir giriş yapmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesine daha yakından bakıldığında neyi savunduğu ve yenilik olarak önerdiği şeyin ne olduğu anlaşılabilir. Özellikle Amerikan literatüründe bu konuda yazanların atıf yapmadan geçemediği bir kitap, Osborne ve Gaebler'in *Yönetimin Yeniden İcadı (Reinventing Government)* isimli eseridir. Kitap 1992'de yayımlandığında büyük bir yankı uyandırmıştı. Kitabın temel fikri girişimci bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesiydi. Yazarlar, bu kitapta girişimci bir kamu yönetiminin 10 temel niteliğinden söz ederler ya da 10 maddelik bir yeniden yapılanma çerçevesi sunarlar. Bunlar şunlardır: (1) Kürek çeken değil, dümeni elinde tutan, toplumsal hizmetlerin sunulması ve sorunların çözümünde kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizör görevi gören yönetim. (2) Topluma

¹² Program bütçe sistemi ABD'nin yanı sıra hemen hemen aynı yıllarda diğer ülkelerde ve Türkiye'de de uygulama alanı buldu. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Batirel, 1990; s. 51 vd.

¹³ Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı taraftarları "administration" yerine "management"i tercih etmişlerdir. Bu sadece işletme yönetim tekniklerine yapılan referansla değil aynı zamanda bu iki kavrama yüklenen anlamla da ilişkilidir. Bu yaklaşımın savunucuları, *yönetim* ile *işletme* arasında bir ayrım yaparak, yönetimin daha dar, pasif ve kurallara bağlı olduğunu; işletmenin ise çalışanların da yönetim sürecine katılıp inisiyatif ve sorumluluk alabildiği aktif bir süreci ifade ettiğini iddia ederler. Onlara göre "yönetim süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi bir çok fonksiyonu ifade eder" (Eryılmaz, 1999: 22).

hizmet götürmekten ziyade, sivil toplumu güçlendirmeye ve yetkilendirmeye öncelik veren yönetim. (3) Rekabetçi yönetim, yani hizmet sunumuna rekabet enjekte eden ve piyasadaki rekabeti geliştiren/ yöneten yönetim. (4) Kurallara değil, misyonlara dayalı yönetim. (5) Girdilere değil, sonuçlara odaklı yönetim. (6) Bürokrasinin değil, müşterinin ihtiyaçlarını karşılayan müşteri odaklı yönetim. (7) Girişimci yönetim, yani harcamaktan ziyade kazanmasını da bilen yönetim. (8) Problemi tedavi etmek yerine, sorunları ortaya çıkmadan önlemeye öncelik veren yönetim. (9) Hiyerarşiden katılıma ve takım çalışmasına yönelen, yerinden yönetime ağırlık veren yönetim. (10) Piyasa odaklı yönetim (Osborne ve Gaebler, 1993).

Lane, *Yönetimin Yeniden İcadı* adlı kitapta yer alan kurallara değil misyonlara dayalı yönetim, girdilere değil çıktılara odaklı yönetim, müşteri odaklı yönetim, problemi tedavi etmek yerine sorunu çıkmadan önlemek, takım çalışması vb. fikirlerin aslında geleneksel fikirler olduğunu hatırlatarak, *neyin yeni* olduğunu sorar. “[Burada] yeni olan şey piyasa güçlerine verilen roldü, ...devletin küçültülüp özel sektörün artırılması anlamında değil, ancak piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde kullanılması anlamında” (Lane, 1997: 4- 5). Yeni olan bu fikirlerin kamuya uyarlanmasıydı.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının iki boyutu vardır: Birisi yukarıda belirtildiği gibi, örgüt kuramının yani özel sektör yöntemlerinin kamuya aktarılarak kamunun örgütsel işleyişinin piyasavarileştirilmesidir (*marketization*), bu *managerializm* olarak da adlandırılır. Bu bağlamda YKY, özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin anonim şirketlere dönüştürülmesini ve tekeli alanların rekabete açılmasını savunur. Diğeri de yeni kurumsal ekonomiler; yani kamudaki hizmet sunma biçimine, piyasa rekabeti gibi, güdüleyici mekanizmaların sokulmasıdır. YKY'nin bu boyutu katı bürokratik yapılardan hoşlanmayıp bunun esnekleştirilmesine, ihaleler ve yarı-piyasalar (*quasi-markets*) yoluyla rekabetin artırılmasına ve müşteri tercihinine vurgu yapmaktadır. (Rhodes, 1996: 655; Lane, 1997: 3- 4). Bu bağlamda YKY, iki

şeyi birbirinden ayırmaya çalışır: Devletin işletmeye yönelik eylemleriyle hizmete yönelik eylemlerini ki, birincisi kullanıcıların yaptığı ödemelerle finanse edilirken ikincisi vergilerden finanse edilmektedir (Lane, 1997: 4).

c- Kamu-Özel Ortaklığı

Kamu hizmetlerinin yürütümünde özel sektörden yararlanma ve YKY yaklaşımıyla kamuya çekidüzen verme girişimlerinin yanı sıra, devlet-piyasa dengesi bağlamında zikredilmesi gereken üçüncü husus *kamu-özel ortaklığı (KÖO)* fikridir. KÖO'nı besleyen iki temel güdüden söz edilmektedir. Birincisi kamu ve özel kesim arasında artan karşılıklı bağımlılıktır. Hükümet ya da yerel yönetimlerin bütçe yetersizlikleri karşısında ihtiyaç duydukları finansman özel kesimde mevcutken, yatırımcılar da kimi engellerin aşılmasında ya da karlı yatırımlara iştirak etmek bakımından yönetimle işbirliğine hazırdır. İkincisi ise YKY yaklaşımının, kamunun yönetim biçimini işletme benzeri yöntemlerle etkinlik, rasyonellik hedefine yönlendirmesinin yol açtığı kamu-özel yakınlaşmasıdır (Kouwenhoven, 1993: 121- 122).

Devlet ve piyasayı ayrı kutuplar olarak kavramsallaştırma anlayışına darbe vuran söz konusu ortaklık, günden güne büyüyen bütçe açıkları karşısında, ilk kez, 1970'lerin sonunda ABD ve İngiltere'de gündeme geldi. Reagan (ABD) ve Thatcher (İngiltere) iktidarları döneminde, özellikle kentsel yenilenmeyi sağlamak ve kentlerin ekonomik gelişmesini teşvik etmek amacıyla kamu yönetimi kurumlarıyla özel sektör arasında (kimi zaman sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin de katılımıyla) ortaklıklar (*partnership*) kurulmaya başlandı (Mitchell-Weaver and Manning, 1991-92: 45- 46). Sonraki yıllarda Avrupa ülkelerinin bir çok kentinde kamu-özel ortaklığı, bir kamu politikası tercihi haline geldi (Newman and Verpraet, 1999: 487). Ortak girişim olarak da adlandırılan bu işbirliği modelinde, kamusal ve özel grupların ayrı ayrı değil de birlikte hareket etmelerinin, işbirliğine gidilen alanlarda etkinliği daha da artırabileceği öngörülüyordu (Kouwenhoven, 1993: 119).

Bu süreçte kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili olarak, yönetim kurumlarıyla özel sektör (ve hatta gönüllü kuruluşlar) arasında bir politika ağı (*network*) oluşmakta, bunun için çeşitli görüşmeler başlatılmakta, çeşitli konularda işbirliği ve işbölümü yapılmakta ve ortak bir girişim, ortak bir yönetim ortaya çıkmaktadır (Rhodes 1996; Peters and Pierre, 1998). Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, KÖO'nun, kamu ve özel kesimin geleneksel alışverişinin, karışımının ötesinde bir *ortaklık* oluşturduğu hususudur (Mitchell-Weaver and Manning, 1991- 92). Kamusal ve özel aktörler arasında çeşitli işbirliği biçimlerinin daha önce de görüldüğüne işaret eden Kouwenhoven, kamu-özel ortaklığının öncekilerden, daha kurumsal işbirliği biçimlerinin uygulanması bakımından farklılığına dikkat çeker: KÖO'nun doğası daha dinamik ve proje esaslıdır¹⁴; girdilerin, risklerin ve getirilerin işbirliği yapan kamu ve özel gruplar arasında paylaşımı daha işletmevaridir (1993: 120). Bununla birlikte KÖO dar anlamda, kamusal ve özel gruplar arasında yasal olarak oluşturulmuş formel işbirliği biçimlerine (ortak girişim) gönderme yaparken, geniş anlamda daha az formel danışma niteliğindeki platformları da kapsamaktadır(Kouwenhoven, 1993: 120).

d- Teknik-Ekonomik Boyutun Etkisiyle Dönüşen Kamu Yönetimi

Yukarıdaki tartışmaların etkisiyle, ilk olarak devletin rollerinin nasıl bir dönüşüme uğrayacağına bakıldığında, Stiglitz'in önerileri, aynı zamanda bu değişime dair işaretleri de vermektedir. Stiglitz daha iyi yönetim için beş teklifte bulunur: (i) Rant ya da özel çıkarlar yarattığı açıkça bilinen yönetim müdahaleleri sınırlanmalıdır, (ii) hükümetler rekabeti sınırlandırmamalı, aksine teşvik etmelidir, (iii) yönetimin işlem ve kararlarında açıklık kural olmalı gizlilik kaldırılmalıdır, (iv) devlet, kamusal mal ve hizmetlerin özel sektörce sunumunu teşvik etmeli ve buna STK'lar da dahil olmalıdır, (v) devlet uzmanlık, demokratik temsil ve hesap verme arasında bir denge sağlamalıdır (1998: 11- 20). Belirtmek gerekir ki, bu öneriler sadece devlet-

¹⁴ Örneğin Türkiye'de uygulanan, "yap- işlet- devret" türü girişimler bu ortaklığın bir örneğini oluşturur ki, buna ilişkin 3996 sayılı özel bir kanun bulunmaktadır.

piyasa ilişkisine dair bir şeyler söylememekte, aynı zamanda ileride değinilecek olan devlet toplum ilişkisine dair yenilikleri de bünyesinde taşımaktadır.

Kamu yönetimi alanına gelindiğinde ise, devletin rolü, devlet-piyasa ilişkisi ve kamu yönetimi üzerindeki tartışma bombardımanının, kamu yönetiminin geleneksel kavramsallaştırmasını ve kabullerini oldukça sarstığı görülmektedir. İlk bölümde kamu yönetiminin, kendi varlık alanını oluşturma çabası bağlamında iki temel eksende önemli kabullere sahip olduğundan söz edilmişti. Ancak söz konusu değişim süreci, klasik kamu yönetiminin ‘kamu-özel ayrılığı’ ve ‘siyaset-idare farklılığı’ üzerine kurulu çerçevesini parçalamıştır. Devlet piyasa ilişkilerindeki değişimin, ilginç biçimde, sadece kamu-özel ayrılığını değil, siyaset-idare farklılığını da etkilediği görülmektedir. Zira söz konusu süreç klasik katı bürokratik yapıların esnetilmesi, müşterilere odaklanması ve müşteri tercihinin ön plana çıkarılmasıyla birlikte, siyaset-idare farklılığı anlayışının temellerini sarsmaktadır. Diğer bir ifadeyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetimiyle toplum arasındaki ilişkiyi örgüt kuramındaki bir kavram olan *müşteri* üzerinden kurmaya kalktığında, klasik yapı çözülmeye başlamaktadır.

Halbuki *siyaset idare farklılığı*, emir verenle uygulayan arasında ayırım yaparak, halka/ seçmenlere karşı sadece siyasilerin *hesap vermesini (accountability)*, bürokratların ise sadece mevcut kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumlu tutulmasını öngörüyordu. Ancak YKY yaklaşımı, siyasilerin yönetim sürecindeki kontrolünü azaltırken, kamu görevlilerinin sadece siyasilere değil, halka/ müşterilere karşı da sorumlu olması gerektiğini savunmakta, müşteri memnuniyeti ve iş performansı gibi yollarla bürokratları yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutmaktadır. Bu durum, bir taraftan siyasal hesap vermeyi tartışmaya açarken, diğer taraftan da siyasilerle bürokratlar arasında oluşacak karşılıklı etkileşim önem kazanmaktadır (Eryılmaz, 1999: 24; Peters and Pierre, 1998: 227- 228).

Söz konusu süreç *kamu-özel ayrılığını* da etkilemiştir. Kamu ve özel kesim arasında, kurumsal sınırların kesin ayrımını öngören klasik yaklaşım artık terk edilmektedir. Hizmet sunumunda piyasadan çeşitli şekillerde (örneğin ihaleler, ortaklıklar vb. şekilde veya kimi durumlarda da belirli özel şirketleri kamu gücüyle donatarak¹⁵) yararlanılmakta, kamu ve özel sektör arasındaki geleneksel sınırlar birbirine karışmaya (*blurring*) başlamaktadır (Peters and Pierre, 1998: 223 ve 226; Kettl, 1993: 255; Lane 1997: 11). Diğer taraftan hizmet götürme sorumluluğunun kamu ve özel sektör arasında çeşitli biçimlerde dağıtılması, sorumluluk ağını genişletmekte; siyasiler, yöneticiler ve seçmenler/ müşterilerden müteşekkil ağa yeni bir oyuncu (müteahhit) daha girmektedir (Kettl, 1993: 267- 268).

Gerek kamu kesimi ile özel kesim arasındaki katı sınırların yumuşaması gerekse siyasetle idare arasındaki etkileşimin artması sonucu, artık kamu yönetimi, eskisinden oldukça farklı yeni bir hatta ilerlemektedir. Bu bağlamda klasik kamu yönetimiyle, söz konusu değişimler sonrasında şekillenmeye başlayan yeni kamu yönetimini karşılaştıran Peters ve Wright, 6 temel alanda önemli değişimlerin söz konusu olduğunu söylemektedir. Bunlar şöylece özetlenebilir (Peters and Wright, 1996: 630- 638):

(i) Klasik kamu yönetiminin kendi kendine yeterli olduğu zannı, bugün çeşitli meydan okumalarla karşı karşıyadır. Yukarıda da söz edildiği gibi, ihale, kamu özel ortaklığı ve özelleştirme yoluyla, önceleri kamu kurumları tarafından yapılan işler çeşitli derecelerde özel sektöre kaymakta, diğer taraftan özel sektörün iş yapma tarzı, kamu kurumlarına adapte edilmektedir. Bugün kamu ile özel sektör arasında karşılıklı bağımlılık ve tamamlayıcılık vurgusu öne çıkmaktadır.

¹⁵ Mallett, Washington'da, ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve bunlara yönetimin *yeterli* cevabı verememesi sonucu, kaynağını *özel hukuktan* alan fakat kurulduktan sonra kamusal güce ve oradakiler için bağlayıcılığa sahip olan bir takım kuruluşlardan söz eder. Zorunlu konut sahipleri dernekleri, özel hizmet bölgeleri ve ulaşım yönetim derneklerini inceleyen Mallett, bu kuruluşların, metropollerin çevresindeki yeni gelişme alanlarında çeşitli *kamu hizmetlerini sağlamak ve kendileri için düzenlemeler yapmak için kamu otoritesini kullanan özel kuruluşlar* olduğunu ve *vergi toplama* hakkına da sahip olduklarını belirterek, bunu yeni bir gelişme olarak kaydeder ve bundan özel yönetim (*private government*) olarak söz eder (Mallett, 1993).

(ii) Kamu kesiminde hiyerarşiye ve kontrole dayalı bürokratik örgütlenme modeli değişmektedir. Bir taraftan alt kademelerde çalışanlara yetki ve sorumluluk verilmekte, çok kademeli değil daha basık örgüt modelleri gündeme gelmekte, takım çalışması, toplam kalite yönetimi gibi yöntemler uygulanmakta; diğer taraftan performans ölçümü gibi ölçütler kullanılmaya başlanmakta ve kamu personelinden müşteri memnuniyetini sağlamaya dönük olarak hizmet vermesi beklenmektedir.

(iii) Klasik kamu yönetimindeki temel kabullerden biri, bütün vatandaşların devletten eşit derecede yarar sağlaması ve devlete karşı eşit derecede sorumluluk altına girmesiydi. Bu tekdüzelik, aynı zamanda geniş bir merkezi bürokrasinin de varlık nedeniydi. Ancak yerinden yönetiminin ön plana çıkması sonrasında, kamu kurumları, kendilerini farklılaştırmaya çalışmakta ve daha tekil politikalara odaklanmaktadır.

(iv) Klasik bürokratik model, yukarıda da söz edildiği gibi, üste karşı idari sorumluluğu ve halka da siyasilerin sorumluluğunu öngörürken, bugün kamu görevlilerinin aşağıya yani müşterilere karşı da sorumlu olması gündeme gelmekte, sorumluluk bağlamında performans göstergeleri kullanılmaya başlanmaktadır.

(v) Klasik kamu yönetiminin en önemli ve özel sektörden ayırt edici özelliklerinden birisi personel rejimiydi. Bu sistemde kişiler, kamu hizmetlileri ordusunun bir parçası olarak istihdam edilmekte ve bireysel becerilerinden ziyade işgal ettikleri pozisyonun önemine göre ücret almaktaydılar. Ancak bugün kamudaki personel rejimi, özel sektördeki insan kaynakları yönetimine doğru dönüşmeye başlamakta; örneğin bireysel performansa, başarıya ve başarısızlığa göre bir ücret politikası gündeme gelmektedir.

(vi) Son olarak klasik kamu yönetimi, kamu çalışanlarının siyasal olarak tarafsızlığını öngörmekteydi. Bu durum, siyasetçi bürokrat çatışmasına yönelik eleştirilere de yol açmaktaydı. Bugün ise üst yöneticilerin siyasilerle

birlikte değişmesi gündeme gelmekte ve siyasetçi bürokrat etkileşiminden veya koalisyonundan söz edilmektedir.

Görüldüğü üzere kamu yönetimindeki dönüşüm oldukça derindir. Bu süreçte kamu yönetiminin en temel alanlarında oldukça köklü değişimlerin yaşandığı söylenebilir.¹⁶ Bu aynı zamanda, kamu yönetimi alanında çok çetin tartışmaların yaşandığı ve yaşanacağı anlamına da gelmektedir.

Söz konusu süreç sadece kamu yönetimi üzerinde değil, *kamu hizmeti* kavramı üzerinde de etkili olmuştur. Devletin kamu hizmeti üzerindeki tek taraflı belirleyiciliği piyasaya doğru kaymaya başlamış ve kamu hizmetlerinin, devletin ekonomiye müdahale aracı olarak kullanımını büyük ölçüde sınırlanmıştır. Kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikleri Avrupa yapılanması bağlamında değerlendiren Ulusoy, kamu hizmetine ekonomik yaklaşımın egemen olmaya başladığını, kamu hizmeti-rekabet yaklaşımının yaşandığını, kimi kamu hizmetlerinin serbest rekabete açıldığını, kamu hizmetlerinin finansmanında “hizmetin mal oluş fiyatı ve serbest pazar kurallarının” genel kural olarak benimsenmeye başlandığını, istisnai olarak kırsal yöreler ve az gelişmiş bölgeler lehine fiyat dengelemesine gidildiğini belirtir. Avrupa Topluluk Mahkemesinin serbest rekabet lehine verdiği kimi kararların da bu süreci hızlandırdığını söyler ve kamu hizmeti kavramının, sadece *belirli temel hizmetleri* içermeye başlaması sonucu, kavramın geleneksel anlamına kıyasla oldukça *daraldığına* dikkat çeker (Ulusoy, 1998).

Bu değişimler, yani kamu kurumlarının kamusal hizmetlerin sunumundaki geleneksel rollerinin değişmesi ve bu hizmetlerin sunumunda

¹⁶ Türk Kamu Yönetimi Sisteminde reformu amaçlayan bir yasa tasarısı (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı), hükümet tarafından meclise gönderilmiştir (29.12.2003). Yerinden yönetime önem veren söz konusu tasarı, Yeni Kamu Yönetimi düşüncesini Türk Kamu Yönetimi Sistemine sokarken, yukarıda belirtilen temel unsurlara tasarıda yer verildiği görülmektedir. Örneğin (i) kamusal hizmetlerin sunulmasında devletin, kendi dışındaki kuruluşlardan yararlanabileceği öngörülmekte, ki bu Türk Kamu Yönetimi için yeni bir şey değildir, (ii) bakanlıklardaki hiyerarşik kademeler azaltılmakta ve stratejik yönetime vurgu yapılmakta, (iii) yerel yönetim kuruluşlarının sorumluluk alanları genişletilmekte, (iv) performans denetimi öngörülmekte, (v) personel birimi yerine insan kaynakları birimi ifadesi kullanılmakta, (vi) müsteşar ve müsteşar seviyesindeki genel müdürlerin görev süreleri, siyasilerin görev süreleriyle sınırlandırılmaktadır.

‘daha piyasavari’ yöntemlerin kullanılmaya başlanması sonrasında, bazı yönetim fonksiyonlarının içinin boşaldığı, kamu yönetiminin daha küçük, daha parçalı bir görünüme doğru gittiği ve bunun bir entegrasyon ve koordinasyon zorunluluğunu doğurduğu belirtilmektedir (Rhodes 1996: 661; Newman and Verpraet 1999: 489). Böylece yönetim biliminin 20. yüzyıldaki serüveninde, kurumların iç işleyişini ve öteki kurumlarla *ilişkilerini* düzenlemeye (rasyonelliği ve etkinliği sağmaya) odaklı teori geliştirme çabalarına, artık diğer sektörlerdeki kurumlarla/ örgütlerle *birlikte/ ortak* iş görme ve sektörler arası ilişkileri düzenleme çabası da eklenmektedir.

Diğer taraftan bu süreçte, klasik yönetimin ‘emret ve denetle’ yaklaşımının yerini özendirme, yönlendirme, etki etme gibi düzenleyici mekanizmalar almaktadır. Yine toplumsal aktörler, siyaset ve yönetim üzerinde daha etkili bir konuma gelmektedir. Zira yönetim dönüşürken, sahip olduğu fonksiyonların bir kısmını da toplumla paylaşmaktadır. Bu durum devlet-piyasa dengesindeki değişikliklerin ötesinde, devlet-toplum ilişkilerinde de değişiklik anlamına gelmektedir. (Kooiman, 1993, 2000; Peters and Pierre 1998: 223; Osborne ve Gaebler, 1992: 301). Bu konuya ileride tekrar dönülecektir.

3- Kuramın Ötesi: Farklılaşan Uygulamalar

Yukarıdaki kuramsal tartışmaların uygulamaya aktarılması söz konusu olduğunda, burada çeşitli etkenlerin işin içine girdiği görülmektedir. Öncelikle hedeflenen reformlar, çeşitli şartlar altında değişik rollerle donatılmış kişilerle ve farklı kültürlerle yoğrulmuş kurumlarla yapılmak durumundadır. Dolayısıyla kişisel ve kurumsal nitelikler, uygulamada belli farklılaşmalara yol açabilmektedir. Diğer taraftan, gelişmiş ülkelerde üretilen bu kuramların, çok daha farklı tarihsel geçmişe sahip az gelişmiş ülkelere aktarılması, yine kimi farklılaşmalara neden olacaktır.

Yeni Kamu Yönetiminin önerilerine bakıldığında örneğin, kamu yönetiminin tarihsel/ siyasal özellikleri ve sosyo-ekonomik rollerinin yanı sıra, YKY'nin *örgüt içi işleyişe* yönelik talepleri nedeniyle, kamu kurumlarının kültürünün yani örgüt kültürünün de oldukça belirleyici olduğu görülmektedir. Peters ve Pierre, Avrupa ülkelerinde YKY odaklı reformların farklılaştırılmış ücret sistemleri, müşteri tercihi, performans göstergeleri vb. bir çok konuda, kendine uygulama alanı bulmasına rağmen, bu girişimlerin kamu hizmetlerinin yapısını ya da yönetim tarzını köklü biçimde değiştirmedikçe dikkati çekmektedir. Yazarlar bu reformların, daha ziyade, mevcut örgütsel çatı korunarak uygulanmaya çalışıldığını ve İngiltere hariç bu ülkelerin çoğunda, YKY'nin candan kucaklanmadığını belirtmektedir. Bunun yerine bazı ülkelerde, örneğin İskandinav ülkelerinde, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin görülmesinde yönetim kurumlarıyla gönüllü kuruluşlar arasında artan bir işbirliğinin yaşandığını belirterek, bu ülkelerin siyasal uygulamalarındaki uzun korporatist geleneğin bunda rol oynamış olabileceğini söylemektedirler (1998: 224, 236).

Benzer biçimde kamu-özel ortaklığı ile ilgili olarak, ulusal-siyasal ve kurumsal-kültürel faktörlerin etkisine dikkat çekilmektedir. Farklı ülkelerde farklı ortaklık biçimlerinin görüldüğü ve daha da önemlisi bu ortaklıkların, devletlerin tarihsel oluşum koşullarından ve köklü geleneklerden etkilendiği belirtilmektedir. Bu bağlamda örneğin Fransa devletçi gelenek içinde kendine yer bulurken; İngiltere, Avrupa'daki güçlü devlet modeli ile piyasa odaklı ABD deneyimi arasında bir yerde durmaktadır. ABD'de ise, ulusal sermayeden farklı olarak yerel sermayenin de oldukça güçlü olması, ayrıca ABD'deki zayıf devlet geleneği ve geçirgen (*porous*) bürokrasi, yerel yönetim özel sektör yaklaşımında önemli rol oynamaktadır (Newman and Verpraet, 1999: 487; John and Cole, 1998: 1).

Yine kamu kesimi özel sektör yaklaşması bağlamında İngiliz (Leeds) ve Fransız (Lille) kentini inceleyen John ve Cole, bu kentlerin bölgesel

sermayeye sahip olma ve sanayileşme gibi benzer tarihi özellikler taşımalarına rağmen kurumlarının, kültürlerinin ve politikalarının oldukça farklı olduğunu görmüştür: “Leeds’teki sıkı karar verme ağı, Lille metropolündeki akıcı, koalisyonel politikalarla karşılaştırılmaz. Bununla birlikte her iki kentin yöneticisi, hızlı ekonomik değişimin yol açtığı krizlere, kendilerine özgü tarzlarıyla, özel sektörle daha fazla doğrudan ilişki kurarak cevap vermektedirler” (1998: 11). Diğer bir ifadeyle yerel yöneticiler, kimi farklılıklara sahip olsalar da, yukarıda tartışılan süreçlerden benzer yönde etkilenmişlerdir.

Az gelişmiş ülkelerde ise daha derin farklılaşmalar gözlenebilir. Günümüzde az gelişmiş ülkelerde de devletin rolü, devlet-piyasa etkileşimi ve kamu kurumlarının işleyiş tarzı bağlamında çeşitli tartışmalar yapılmakta, diğer taraftan gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasındaki etkileşim giderek artmaktadır. Desai ve Imrie, gerek küreselleşmeye bağlı etkenlerin gerekse uluslararası kuruluşların yol açtığı etkilerin, yerel yönetim yapıları üzerindeki dönüştürücü etkisini kabul etmekle birlikte, bu dönüşümde sosyo-kültürel ve siyasal ilişkilerin ve oluşumların da etkili olduğu konusunda ısrar ederler. Yazarlar Kuzey ve Güney ülkelerini (yani sırasıyla gelişmiş ve az gelişmiş ülkeleri) karşılaştırdıklarında “karmaşık, oldukça eşitsiz ve birbirine zıt süreç”lerle karşılaşmışlardır (1998: 636).

Bu alt başlığı kapatmadan bir hususun da altını çizmek gerekiyor. Dünyanın tek kutuplu olduğu, temelde gelişmiş dünyada üretilen kuramların, kavramların hızla yayıldığı ve kapsamlı paradigma değişimlerinin olduğu bir dönemde, uygulamaya ilişkin farklılıklar önemli olmakla birlikte, bunlar bütünü yani temel paradigmatik değişimi görmeye engel olmamalıdır. Aynı şekilde geneli gözleme çabası, uygulamada olan biteni kavramaktan uzak kuru bir yüzeyselliğe de dönüşmemelidir.

III. Bölüm

Yönetimde Değişim II: Toplumsal-Siyasal Çözümleme

Kamu kesiminin aşırı büyümesi karşısında, bu büyümenin durdurulması ve kamu harcamalarının azaltılması hedefine yönelik tartışmalar ve girişimler, yani paradigmatik değişimin teknik/ ekonomik boyutu, bir taraftan piyasayı genişletirken diğer taraftan etkinlik ve rasyonellik temelinde kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya başladı. Ancak süreç burada durmadı. Bugün kamu kurumları, demokratik işleyişin temini, şeffaflığın artırılması, katılımın sağlanması, insan haklarına daha fazla özen gösterilmesi, çevrenin korunması gibi bir dizi yeni taleple ve bu taleplerin kurumsal işleyişlerini dönüştürücü etkisiyle de karşı karşıyadırlar. Dolayısıyla kamu yönetimi reformunun, daha doğru bir ifadeyle bu yeni paradigmanın, bir ucu etkinliğe ve piyasaya doğru açılırken, diğer ucu da demokrasiye ve topluma doğru açılmaktadır.

20. yüzyılın ilk üç çeyreği, devleti öne çıkaran, her yeni problemin ya da aksaklığın çözümünde devlete ilave görevler yükleyen kuramsal gelişmelere sahne olmuştu. Devletin aşırı büyümesi ve finansal olarak sürdürülebilirliğinin krize girmesi, devletin kendisini tartışmaya açtı. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan bu süreçte, bir taraftan neo-liberal görüşler kendine daha fazla taraftar bulurken, diğer taraftan aslında devletin varlık sebebi olan birey ve topluma ilişkin tartışmalar da canlandı. Devlete sürekli yeni roller ısmarlayan kuramların, belki de örtük olarak ihmal ettiği toplum (Batı dünyası için bu sivil toplum demektir) yeniden önem kazandı.

Bu sürece şöyle de yaklaşılabilir: Sivil toplum, bünyesinde farklı örgütlenmeleri barındırmaktadır. Kabaca hem kar amaçlı örgütlenmeleri yani piyasa örgütlerini, hem de kar amaçlı olmayan örgütlenmeleri yani sivil toplum kuruluşlarını kapsamına alır. Diğer bir ifadeyle her iki kesim de sivil toplumun içinden çıkmaktadır. Dolayısıyla devletin küçültülmesi ve buna karşı toplumun öne çıkarılması tartışması, aslında toplumun bir parçası olan piyasa örgütlerinin güçlendirilmesini kendiliğinden ifade eder. Ya da tersinden söylenirse, piyasanın güçlendirilmesi talebi, sivil toplumun diğer parçasının da güçlendirilmesi zorunluluğunu doğurur. Dolayısıyla paradigmatik değişim olarak adlandırılan sürecin iki boyutu, sonuç itibariyle aslında tek bir şeyin iki farklı boyutudur. Bunlar birbirini dışlayıcı gelişmeler değil, aksine tamamlayıcı süreçlerdir. Diğer taraftan devlette küçülmeye yol açan bu süreç, devletin varlık sebebinin ya da bu kurumun, ortadan kaldırılması sonucunu doğurmaz. Tartışma, 20. yüzyılda büyük değişime uğrayan devlet-toplum dengesini bir anlamda yeniden kurma amacına yöneliktir. Dolayısıyla bu süreçteki merkezi öge, devletin küçülmesi değil yönetimdeki değişim ya da yeniden yapılanmadır.

1- Yeni Paradigmanın Toplumsal-Siyasal Boyutu

Paradigmatik değişim, sadece devlet piyasa ilişkilerini değil, devlet toplum ilişkilerini de yeniden ele almaktadır. Yeni paradigma teknik/ekonomik boyutuyla, önceki bölümlerde görüldüğü üzere, özel sektör girişimlerine, *piyasa* kurallarına/ yöntemlerine *güvenmeyi* ve bu yöntemlerin kamu yönetiminin kendisinde de uygulanmasını içeriyordu. Toplumsal/ politik boyutuyla ise yeni paradigma, *toplumun* yapabilirliğine *güvenmeyi* ve ona daha fazla yer açmayı içermektedir. Bu bağlamda, sivil toplum lehine gelişmelerden, siyasal içerikli reformlara ve daha fazla demokratikliğe kadar bir dizi değişimi tartışmaya açar. Bu süreçte demokrasi, Tvedt'in ifadesiyle, "devletin rollerinin azaltılması ve sivil toplumun güçlendirilmesiyle

eşitlenmiştir” (1998: 168). Ama daha doğru bir saptama, yeni bir demokrasi tanımlamasına doğru gidildiğidir: Sonuçlarından etkilenecek bütün ilgililerin demokratik karar alma sürecine dahilini öngören bir tanımlama.¹⁷ Yine burada altı çizilmesi gereken diğer bir husus, paradigmatik değişimin ikinci boyutu, toplumla olan ilişkiyi siyaset bilimindeki *katılım* kavramı üzerinden kurmaya çalışır, ancak bunu yaparken kavramın içeriği oldukça değişmektedir.

Yeni paradigmanın toplumsal/ siyasal boyutu, bir çok önemli konuyu gündeme taşır ve buna ilişkin hukuki düzenlemeleri de talep eder. Bu bağlamda en başta belirtilmesi gereken husus, bu reform çabalarıyla birlikte, hukuk devleti ilkesinin içeriği yeniden belirlenmektedir. Bu ilke azınlık haklarının korunması, kadın hakları ve çeşitli kültürel hakların tanınmasına yönelik talepler temelinde bir değişime ya da genişlemeye uğramaktadır. Yine bu süreçte, özellikle Avrupa yapılanması bağlamında, insan haklarının iyileştirilmesi ve bunun izlenmesine yönelik yeni kurumların oluşturulması çabası gözlenmektedir. Diğer taraftan yönetim sürecinin değerlendirilmesinde (ya da kontrolünde) etkinliğin dışında yolsuzlukla mücadele, şeffaf yönetim¹⁸, kurallarda açıklık bağlamında bir dizi yeni kriter gündeme gelmektedir (Lane, 1997: 6- 11).

Yine bu süreçte demokratik meşruiyetin artırılmasına yönelik düzenlemeler önem kazanmaktadır. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarının, temsili demokrasinin aksaklıklarının giderilmesi ve katılımcı demokrasinin sağlanması anlamında sürece dahil olmaya başladıkları gözlenir (Uğur, 1999; Tekeli, 1997). Diğer taraftan özellikle daha kolay uygulanabilirliği nedeniyle yerel yönetim düzeyinde, gerek temsili demokrasinin çeşitli biçimlerde geliştirilmesi, gerek katılımcı demokrasiyle desteklenmesi ve gerekse katılımcı

¹⁷ Örneğin Avrupa Komisyonu, *Avrupa Yönetişimi* üzerine hazırladığı raporda, karar alma sürecinin daha fazla kişiye açılması ve Birlik politikalarının oluşumuna daha fazla örgütün dahil olması amacıyla yönelik neler yapılabileceğini araştırır (CEC, 2001: 3).

¹⁸ Örneğin bu bağlamda TBMM’de kabul edilen ve 24 aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, sadece etkin bir mali yönetim sistemi kurmaya yönelik hükümlere yer vermemekte, mali konularda şeffaflığın sağlanmasına yönelik düzenlemeleri de içermektedir.

demokrasinin yaygınlaştırılmasına yönelik girişimler, yerel yönetimlerin demokratikliğinin artırılması bağlamında önemli olmaktadır (Burns vd., 1994: 35- 36). Çeşitli ülkelerde bu konularda düzenlemeler yapılmakta, kadınlara ya da çeşitli marjinal gruplara yerel meclislerde yer ayrılmaktadır. Örneğin Hindistan Yerel Yönetim Yasası (1991) bütün toplum kesimlerinin karar verme sürecine ulaşmasını kolaylaştırmak amacıyla, zayıf toplumsal kesimler ve geri kalmış bölgeler lehine böyle bir uygulamayı öngörmektedir; yasayla kadınlar, kent yoksulları, yerel kültürel gruplar (kast ve kabile mensupları) için yerel yönetim meclislerinde sandalye ayrılmaktadır (Aziz and Arnold, 1996: 16; Carino, 1996: s. 219). Benzer şekilde halkın, seçilmiş kişiler üzerindeki denetimini artırmaya imkan veren ve siyasilere sorumluluğunu artıran bir gelişme de *geri çağırma* hakkı olarak çeşitli ülke yerel yönetim sistemlerinde uygulama imkanı bulmaktadır. Böylece seçmenler, performansını yeterli bulmadıkları yerel politikacılara görev sürelerinin dolmasını beklemeden işten el çektirebilme imkanına kavuşmaktadır (Yıldırım, 1993: 104- 105).

Bütün bunlar, yani halkı yönetim kurumları karşısında güçlendirmeye dönük bu tür girişimler, paradigmatik değişimin toplumsal/ siyasal boyutunun sadece bir yönünü oluşturur. Değişimin diğer yönü bizzat toplumun kendisini hedef alır; halkın kendi potansiyelini keşfetmesini, açığa çıkarmasını öngörür ve bütün sorumlulukları devlete yüklemek yerine bizzat halkın ‘yapabilirliğine’ vurgu yapar. Habitat II’de de vurgulanan bu husus, devlete çeşitli görevleri yapmayı değil, ancak halkın, bunları yapabilmesinin önündeki engelleri kaldırmayı ve toplumsal aktörlerin kapasitelerinin geliştirilmesini salık verir (Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, 1996: 79- 80; Report of The United Nations Conference on Human Settlements –Habitat II- 1996; 27, 54). Bu durum, bir taraftan bazı görevlerin bizzat devlet tarafından yapılmayıp bunların devletin yönlendirmesi eşliğinde toplumsal aktörlere, sivil toplum örgütlerine bırakılmasına işaret ederken, diğer taraftan bakışların devletten topluma kaymasının da bir göstergesi olarak okunabilir.

2- Devlete ve Topluma Düşen Roller

Burada tartışılan dönüşüm ya da süreç, önce toplumdan devlete sonra da devletten topluma doğru gidip gelen basit bir sarkaç olarak tanımlanamaz. Birisinin boşalttığı bir yerin diğeri tarafından hemen ve yeterli biçimde doldurulması beklenemeyeceği gibi, yine devlet ve toplum birbirinden bağımsız ya da ilişkisizmiş gibi de görülemez. Toplumu güçlendirmek adına, piyasa ve STK lehine ve devlet aleyhine düzenlemelere gitmek tek başına sorunların çözümünü sağlamaz. Diğer bir ifadeyle kapsamlı dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için, sadece devletin toplumsal ve ekonomik alandaki rollerinin tırpanlanması yeterli olmaz. Buna karşılık, topluma yer açmayan bir devlet ya da otoriter bir yönetim söz konusu olduğunda da, toplumsal gelişme yeterli düzeyde sağlanamaz. Dolayısıyla burada hem devlete hem de topluma düşen roller söz konusudur. Bu konu çok boyutludur; ancak burada daha sınırlı bir bağlamda ve devlet-sivil toplum ekseninde konuya yaklaşılabacaktır.

Sivil toplum alanının gelişebilmesi için hem devlete hem de toplumun kendisine düşen bir takım sorumluluklar bulunmaktadır. Bu bağlamda devlet için çok temel iki nitelikten söz edilebilir. Bunlar hukuk devleti ilkesi ve sınırlı devlettir. Hukuk devleti ilkesi, kısaca tüm bireylere ve siyasal, toplumsal, ekonomik alandaki tüm örgütlenmelere devletin eşit mesafede olması, yani yansız olması ve devletin yürürlükteki kurallarla kendini de bağlaması demektir. Sınırlı devlet ise, kabaca toplumsal gruplarca yapılabilecek faaliyetlerden devletin geri çekilmesi, buraları topluma açması demektir (Çaha, 58- 60). Bu ikinci nitelik, devletin topluma ve toplumun yapabilirliğine güvenmesi anlamını da taşımaktadır. Ancak bu temel niteliklerin dışında son zamanlarda çokça vurgulanan üç ilkedden daha söz etmek gerekir. Birincisi açıklıktır (şeffaflık)¹⁹, yani kamu kurumlarının işlem ve kararlarının şeffaf ve

¹⁹ Yönetimin işleyişinin, işlem ve kararlarının toplumun bilgisine ve denetimine açık olmasını anlatmak üzere önceleri şeffaflık, şeffaf yönetim gibi ilkeler, kavramlar kullanılırken, bugün açıklık kavramı da kullanılmaya başlanmıştır. Şeffaflıkta, gerçekler, saydam bir şeyin arkasından görülebilirken; açıklıkta, kişiyle gerçek arasında hiçbir engel bulunmaz. Bu bağlamda açıklık,

ulaşılabilir olmasıdır; açıklık, geniş anlamda vatandaşların bilgi edinme hakkını²⁰ da kapsar. Ancak Avrupa Komisyonu açıklığa bir unsur daha eklemekte ve kullanılan dilin halk tarafından anlaşılabilir olmasını da açıklık kapsamında saymaktadır (CEC, 2001: 10)²¹. Bir diğeri katılımdır, yani kamusal politikaların oluşumu ve karar alma sürecinin, ilgililerin/ etkilenecek kesimlerin katılımına açık olmasıdır. Buradaki katılım, klasik siyasal katılma biçimlerinden, yani oy verme, dilekçe verme ya da protesto etme vs. den oldukça farklıdır. Avrupa Komisyonunun ifadesiyle, böylesi bir katılım, bir konuda konsept oluşturmaktan o işi yapmaya kadar olan sürecin, etkin katılıma açık olması demektir (CEC, 2001: 10). Üçüncüsü de hesap vermedir, yani kamusal gücü ellerinde bulunduranların yaptıklarından sorumlu olmaları ve kendilerinden bu amaçla hesap sorulabilmesidir.

Ancak sivil toplumun gelişmesi, bunların varlığıyla kendiliğinden olmaz. Bunun için devletin yanı sıra toplumsal yaşamın da bazı özelliklere sahip olması gereklidir. Çaha bu nitelikleri beş başlık altında toplamaktadır. İlk olarak toplumsal yaşamın çeşitli farklılaşmaları bünyesinde barındırması ve bu tür çeşitliliklerin birbiriyle belli bir konsensüsü sağlaması, yani farklılıkların birbirini kabul etmesi gerekir. İkincisi bu farklılıklar toplumsal ve siyasal açıdan örgütlenme ve kendilerini ifade etme imkanına sahip olmalıdırlar. Üçüncüsü sivil toplum alanı paylaşmaya, gönüllü birliktelilere yatkın olmalıdır. Dördüncüsü sivil toplum alanındaki gruplar ve örgütler, devletten belli bir özerkliğe sahip olmalıdır. Son olarak toplumsal örgütler baskı grubu

şeffaflığa nazaran daha geniş bir kavram gibi durmaktadır. Bununla birlikte bu çalışmada hemen hemen aynı anlama gelmek üzere her ikisi de kullanılacaktır.

²⁰ Türkiye’de de bilgi edinme hakkını düzenleyen bir kanun, 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²¹ Bilindiği gibi Avrupa Birliğinin resmi dili İngilizce ve Fransızca’dır. Ancak üye ülkelerdeki halklar bu iki dili de bilmeyebilir ve bu durum katılımın ön şartlarından olan bilgilenmeye/ anlamaya ciddi bir engel oluşturur. Dolayısıyla Komisyon, açıklık kapsamına kullanılan dilin anlaşılabilir olmasını da katarken, bunu gerekli bilgilerin bütün üye ülkelerin dillerine (*all official languages*) çevrilmesi şeklinde anlamaktadır (CEC, 2001: 11). Ancak Komisyonun açtığı yoldan ilerlediğinde, açıklığın, kullanılan dilin gramatik olarak doğruluğunu ve ifadelerde muğlaklıktan kaçınılmasını kapsadığı da söylenebilir.

işlevini üstlenebilmeli ve siyasal sistem de böyle bir katılıma açık olmalıdır (Çaha, 2000: 60- 64).

Yukarıda devletin ve toplumun sorumluluklarına dair ayrı ayrı sayılan nitelikler ve ilkeler, aslında birbirinden bağımsız ya da kopuk değildir. Diğer bir ifadeyle devlete ve topluma dair nitelikler, sadece bir bölümünün değil bunların *tümünün birlikte* varolması durumunda bir anlam ifade etmekte, ancak bu sayede toplumsal/ yönetsel gelişmenin dinamiğini oluşturmaktadır. Topluma dair nitelikler, aynı zamanda devletin de daha iyi işlemesine hizmet edebileceği gibi, devlete dair nitelikler de toplumun gelişimine hizmet etmektedir. Yani devlet ve toplum birbirinden ayrı olduğu kadar aynı zamanda karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır.

Bu noktada Putnam'ın çalışmalarıyla popülerleşen ve son yıllarda yoğun olarak tartışılmaya başlanan 'sosyal sermaye' kavramına²² değinmek yerinde olacaktır. Putnam, İtalya Toplumuyla ilgili gözlemleri sonrasında bu kavramı yeniden tartışma gündemine soktu ve daha sonra bu kavramı Amerika bağlamında yeniden ele aldı. Putnam'ın temel sorusu şudur: “[İtalya'daki] bütün bölgesel yönetimler kağıt üzerinde aynı [yetki ve kaynağa sahip] olmalarına rağmen, etkinlik düzeyleri neden çarpıcı biçimde farklıdır?” (1995: 66). Putnam'ın bu soruya cevabı, bir yönetim kurumunun etkinliği söz konusu olduğuna göre, etkinliğe odaklı rasyonel bir yönetimi gerçekleştirebilen kişisel başarılar, tecrübeler vs. değildir. Putnam, yönetimin performansı ile kentli bağlılığı (*civic engagement*) arasında bir korelasyon kurmaktadır. Yazara göre, uzun dönemdeki geleneklerle oluşan kentli bağlılığının varlığı ya da yokluğu, yönetimin niteliğini etkilemektedir. Yazar, İtalya'da başarılı bölgelerde oylamaya katılma, gazete okuma, grupsal (*choral*) topluluklara ve futbol klüplerine üyelik gibi oranların daha yüksek olduğunu görmüştür (s. 66).

²² Sosyal sermaye kavramı 1960'lı yıllardan bu yana kullanılmaktadır. Ancak 20. yüzyılın sonlarından itibaren yeniden yoğun biçimde tartışılmaya başlanmıştır. Putnam, sosyal sermaye kavramıyla ilgili önemli kimi literatürlere dikkat çeker, bkz. 1995: 78, dipnot 4. Diğer taraftan sosyal sermayeyle ilgili değişik tartışmalar için bkz. Mohan and Stokke, 2000: 255- 258.

Bu farklılığı sosyal sermaye kavramıyla açıklayan Putnam, kavramı şu şekilde tanımlamaktadır: “Sosyal sermaye, bir toplumsal örgütlenmenin, koordinasyonu ve karşılıklı yarara dayalı işbirliğini kolaylaştıran ağlar, normlar ve sosyal güven gibi özelliklerine atıfta bulunur” (s. 67). Ancak bir toplumun sahip olduğu sosyal sermaye, sadece yönetimin performansını artırmakla kalmaz, bizzat toplumun kendisi için de faydalar sağlar. Örneğin zengin bir sosyal sermaye stokuna sahip toplumlarda yaşam çok daha kolaydır. Yine ekonomik ve siyasal müzakereler sosyal etkileşim ağları içinde gerçekleştiğinde, fırsatçılık dürtüleri azalır. Ayrıca bu tür etkileşim ağlarındaki katılımcılar, *biz* içinde *beni* geliştirmeyi öğrenirler (s. 67).

Diğer taraftan sosyal sermaye, farkına varılan bir gerçekliği de ifade etmektedir. Mohan ve Stokke’un vurguladıkları gibi, devletin ekonomik yaşamdan uzaklaştırılması, piyasa güçlerinin ve girişimci ruhun serbest bırakılması, gelişme için tek başına yeterli olmuyordu. Neo-liberalizmin erken dönemine kıyasla, zamanla devletin pozitif rollerinin de bulunduğu ve dahası gelişmenin sosyal bir süreç olduğu anlaşılıyordu. Zira sosyal sermaye, gelişmenin kültürel temellerinin bulunduğu ima etmekteydi (Mohan and Stokke, 2000: 255).

Fukuyama ise sosyal sermayeyi, “iki ya da daha çok bireyin arasındaki işbirliğini teşvik edici birbirlerini tartma gereği duyurmeyen (*instantiated*) enformel norm” olarak tanımlar. Bu norm, iki ya da daha fazla kişi arasında bir karşılıklı ilişki normudur. Diğer taraftan kişiler arası güven veya topluma ya da kurumlara güven, sivil toplum örgütlenmeleri (ya da dernekleşme) vb.leri, sosyal sermayeyi oluşturan şeyler değil²³, sosyal sermayenin sonucudur, ürünleridir (1999: 1- 2). Ancak Fukuyama, Putnam’ın yaptığı gibi, sadece bu tür sonuçlara bakarak yani çeşitli kulüp, dernek üyeliklerini sayarak ve güven ya da başka bir takım oranlara bakarak sosyal sermayeyi hesaplamaya çalışmanın yetersiz olduğunu söyler. Örneğin en basitinden,

²³ Örneğin Fukuyama dinlerin, toplumsal sermayenin oluşumundaki rollerine dikkat çeker (s. 9- 10).

mafya da bir örgütlenmedir ancak sosyal sermayeye zarar vermektedir. Fukuyama, bir toplumdaki toplam sosyal sermaye stokunun ölçülmesi için yeni ve çok daha karışık bir formül önerir (bkz. s. 6- 13).

Geriye dönüp, buraya kadar olan tartışmaları özetlemek gerekirse, devletin rolü, piyasanın konumu ve bütün bunların ötesinde ama bunlarla ilişkili olarak toplumun bir anlamda *özüne* ilişkin yoğun bir tartışma bombardımanına, bir kuramsal yenilenmeye ya da paradigmatik bir değişime tanık oluyoruz. Devlet, piyasa ve toplum artık birbirinden bağımsız ya da ayrı ayrı birimler olarak değil, bir bütünün interaktif etkileşime açık parçaları olarak ele alınıyor. Kabaca bu bütünün yönetimi de yönetim olarak adlandırılıyor. Diğer taraftan bu süreç, daha önce sorulup cevaplanmış tüm soruları *yeniden* sorduruyor ve bunlara *yeni* cevaplar arıyor. Bu arada bir çok yeni soruyla da karşılaşılıyor. Ancak bu sürecin siyasal, ekonomik, toplumsal ve ideolojik farklı boyutları olduğunu da hatırlamak gerekiyor.

IV. Bölüm

Yeni Aktörler: Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum kuruluşları²⁴, günümüz toplumsal/ siyaset yaşamında önemli bir konuma geldiler ve çeşitli toplumsal hizmetlerin sunumundan, toplumsal dönüşüme kadar bir dizi konuda çeşitli roller üstlendiler ya da bu tür rollerle donatıldılar. Dolayısıyla bugün STK'lar, yeni aktörler olarak siyaset, toplumsal ve ekonomik sistemle eklemlendiler. Buna paralel olarak yönetim kurumları da, her geçen gün, çeşitli ilgiler etrafında örgütlenmiş bu tür kuruluşlarla ilişki kurmaya başladılar. Bu durum, devletin küçültülmesi tartışmaları ve yönetimdeki değişim süreciyle ilgili olduğu kadar, sivil toplumun güçlendirilmesi, demokratik katılım vb.leriyle de ilişkilidir.

Bu çalışmada, bu kuruluşlar üzerinde yoğun olarak sürmekte olan tartışmalar ve STK'ların görece ağırlığı göz önünde tutularak, STK olgusunun, daha geniş bir çerçevede ele alınması ihtiyacı duyuldu. Diğer taraftan STK'lar, sadece sistemin aktörel parçaları olarak gördükleri işlevlerle ele alınmayıp, bir tanımlama/ anlama çabası da gerekli görüldü. Dolayısıyla, bu kuruluşları adlandırmaya dönük kavramlardan başlayarak bir anlama çabasına girişildi.

Altı çizilmesi gereken bir başka husus ise, son yıllarda (1990 sonrasında) ortaya çıkan bir eğilimin, STK olgusunu karmaşıktırdığıdır. Bu eğilim sivil

²⁴ Bu çalışmada, aynı anlama gelmek üzere, hem 'sivil toplum kuruluşları' hem de 'sivil toplum örgütleri' ifadeleri kullanılacak, kısaltmalar ise STK olarak geçecektir. Bu konuya ileride tekrar değinilecektir.

toplumu, *sadece* STK'lardan ibaret bir alan olarak tanımlamaya başladı (Örneğin bkz. Diamond, 1994; Bratton, 1994). Bu durumda sivil toplum alanı daraltılmakla kalmadı, aynı zamanda sivil toplumun özü olan *sivillik* (Shils, 1991: 11), toplumsal alanda değil, sivil toplum kuruluşlarının kendisinde aranmaya başlandı. Böylece bu kuruluşlar, çeşitli değerlere sahip olmak bakımından bir ayrışmaya tabi tutularak, kimi zaman arzulanan niteliklere sahip olmayan kuruluşların dışlanması (örneğin Diamond, 1994: 11- 12), kimi zaman da belli niteliklere sahip olmayanların STK olarak kabul görmemesi konuşulmaya başlandı (Tekeli, 1997). Burada vurgulanması gereken husus, bu çalışmada, sivil toplum²⁵ ile sivil toplum kuruluşları birbirinden ayrılmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının tanımlanmasında, aşağıda da görüleceği üzere, sivil topluma ait olabilecek çeşitli değerler değil, daha somut nitelikler göz önüne alınmaktadır.

1- Sivil Toplum Kuruluşlarını Anlamak

Sivil toplum kuruluşlarının günümüzde sahip oldukları işlevlere geçmeden önce, bu kuruluşları tanımak gerekmektedir. Zira bu kuruluşlar, kendileri gibi, daha isminden başlayarak müthiş bir çeşitliliğe sahiptirler. Aşağıda STK'ları anlamak için, bu kuruluşlar için kullanılan kavramlara bakılacak, bu kuruluşların nasıl tanımlanabileceği, ne tür niteliklere sahip kuruluşları kapsadıkları üzerinde durulacak ve daha çetin bir konu olan, geniş bir yelpazeye dağılmış bu kuruluşların nasıl sınıflandırılmaya çalışıldığından söz edilecektir.

²⁵ Sivil toplum kavramının kökeni oldukça eskidir. İlk olarak Aristo tarafından kullanılan kavram '*politike koinonia*' (siyasal birlik/ politik düzen), yurttaşların oluşturduğu politik düzeni ifade ediyor ve siyasal toplumla sivil toplum ayrımı yapılmıyordu. Kavram 18. yy.'a kadar siyasal toplum ve/veya medeni toplum anlamını içerecek şekilde kullanıldı (Çaha, 2000: 28- 29 ve 42- 44). Hegel'le birlikte, sivil toplum kavramı radikal bir dönüşüme uğradı; Hegel sivil toplumu, aile ile devlet arasında farklılaşan bir aşama olarak tanımlayarak, sivil toplum alanıyla siyasal toplum alanını birbirinden ayırdı (Hegel, 1991: 159 vd). Sonraki dönemde gerek liberal gerekse Marksist gelenekçe benimsenen bu ayırmada sivil toplum, devletin ve ailenin dışında kalan geniş bir alanı kapsamakta, gönüllü örgütlenmelerden üretime ya da tüketime dönük birlikteliklere, ticari kuruluşlara kadar bir çok şey kavramın kapsamına girmektedir. Ancak yukarıda da değinildiği gibi, sivil toplumu sadece STK'lardan ibaret gören farklı bir yaklaşımın da, son yıllarda kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

a- Kavram Sorunu

Sivil toplum kuruluşları üzerinde çalışmaya başlayan birini ilk çarpacak olan şey müthiş bir isim enflasyonudur,²⁶ ikincisi de müthiş bir çeşitlilik. Diğer taraftan bu isimler, bu kuruluşların belirli niteliklerini ön plana çıkarttığı için kişi, acaba farklı tanımlamalar, farklı içerikler mi söz konusu izlenimine kapılabilir. Gerçekte, ne tür bir isimlendirme kullanılırsa kullanılsın, bu tür kuruluşlara atfedilen nitelikler hemen hemen ortaktır. Ancak bu niteliklerin neler olduğuna geçmeden önce, bu adlandırma problemi üzerinde biraz durmakta fayda var.

Literatürde en yaygın biçimde kullanılan terim *non-governmental organization* (NGO) kavramıdır. Bir *olumsuzlamayı* içeren ve *hükümet-dışı kuruluşlar* olarak çevrilebilecek bu terimin, öncelikle ‘uluslararası’ bir kavram olup, Birleşmiş Milletlerin (BM) kuruluşuyla da yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. BM’nin kuruluşu²⁷ ve bu teşkilatla ‘danışmanlık statüsüne’ haiz ilişkileri, NGO’ların uluslararası alanda etkin olmaları yolunda önemli bir adım olmakla beraber (Sancar; 2000: 22), aynı zamanda bu kuruluşlar, BM nezdinde, hükümet ya da devlet temsilcisi *olmayan* hükümet-dışı örgütlenmelerdir (*non-government*). BM’deki asıl unsurun devletler-hükümetler olması, bu kuruluşların onlardan yola çıkarak isimlendirilmesine yol açmıştır; dolayısıyla kavram bir olumsuzlamayı bünyesinde taşımaktadır.

Literatürdeki diğer kavram ise, sivil toplum tartışmalarının yeniden canlanmasına paralel olarak kullanılmaya başlanan, sivil toplum kuruluşları (STK) (*civil society organization*) kavramıdır. Bu isimlendirmede vurgu,

²⁶ Örneğin bu bağlamda Vakil (1997: 2060, tablo 1), içinde ‘topluluk tabanlı kuruluşlar, gelişme örgütleri, uluslararası işbirliği gelişme kurumları, halka dönük kuruluşlar, halk örgütleri’ gibi isimlerin de bulunduğu 18 isimli bir liste sunar. Ancak onun listesi de oldukça eksiktir. Örneğin ‘özel kuruluşlar, bağımsız kuruluşlar, birliksel örgütler’ gibi isimler bu listede olmadığı gibi, -Türkiye’de de kullanılan- ‘gönüllü kuruluşlar, demokratik kitle örgütleri, üçüncü sektör’ gibi isimler de listede yer almamaktadır.

²⁷ Türkiye’nin 15 Ağustos 1945 tarihli yasayla (R.G. 24.8.1945, sayı 6092) kabul ettiği BM Antlaşmasının Ekonomik ve Toplumsal Konsey bölümündeki 71. maddesi şöyledir: “Ekonomik ve Toplumsal Konsey, kendi yetki alanındaki konularla ilgili hükümet dışı örgütlere [NGO] danışmak üzere uygun düzenlemeler yapabilir.”

devletten ziyade toplumdur ve adlandırma olumsuz bir ifadeye yer vermemektedir. Ancak burada da, sivil toplumla sivil toplum örgütleri zaman zaman birbirine karıştırılabilmektedir. Belki de bu sebeple, NGO kavramı kullanılmaya devam etmekte, ayrıca bir çok dilde bu kavram İngilizce'deki haliyle ve NGO kısaltmasıyla kullanılmaktadır.

Bu noktada hemen altı çizilmesi gereken bir husus, NGO ile STK kullanımları *arasında*, aslında bir farkın olmadığıdır. Daha açık bir ifadeyle, herhangi bir çalışmada NGO'nun ya da STK'nın kullanılıyor/ tercih ediliyor olması, oradaki kuruluşun uluslararası ya da yerel bir örgüt olduğu anlamına gelmez. Yani bu kavramlar, herhangi bir açık ve belirgin farklılaşmaya atıfla kullanılmamaktadırlar.²⁸ Yerellik, uluslararasılık ya da diğer nitelikler, terimin önüne eklenen ilave kavramlarla anlatılmaktadır. Diğer taraftan NGO ve STK çok genel kapsamlı kavramlardır. Bir STK, yerel (bir mahalleyi güzelleştirme derneği gibi), ulusal (TEMA Vakfı gibi) ya da ulus-ötesi (Greenpeace gibi) düzeyde örgütlenmiş olabilir. Yine bu kuruluşlar gelişmiş ya da gelişmemiş ülkelerde örgütlenmiş olabilirler (Kuzey NGO'ları, Güney NGO'ları gibi). Ayrıca temelde uğraştıkları işler çok farklı olabilir (gelişme örgütleri, insan hakları savunucuları, dini örgütlenmeler, sendikalar vs. Clark; 1996, Turner and Hulme; 1997, Vakıl; 1997, Clarke; 1998, Tvedt; 1998). Böyle alt gruplar için farklı adlandırmalar olmakla beraber, bunların hepsi daha üst, daha kapsayıcı kavramlar olan NGO ya da STK içinde yerlerini alırlar. Diğer bir ifadeyle, modern dünyada akla gelebilecek her sorun için bir örgüt kurulabilir ve bunlar STK şemsiyesi içinde kendilerine yer bulur.

Bu bağlamda Türkiye'deki kavramlara da kısaca değinilecek olursa, Türkiye'de NGO'nun çevirisindeki zorluğun da etkisiyle, yaygın biçimde sivil toplum kuruluşları (STK) kavramının kullanıldığı görülmektedir. Yine altı

²⁸ Bununla birlikte, örneğin UNDP 1993'teki bir çalışmasında (*Human Development Report*), 'NGO' ile 'halk örgütleri' kavramlarını birbirinden ayırmaya çalışmıştır. Burada NGO'lar kendi üyeleri dışındakilerin sorunlarıyla ilgilenen *gönüllü* kuruluşlar olarak tanımlanırken; halk örgütleri, *kendi üyelerinin* çıkarlarını savunan *demokratik* kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Ancak bu tür ayrımlar çok kullanışlı olmadığı gibi, pek bir ilgi de uyandırmamıştır (Tvedt; 1998: 15).

çizilmesi gereken bir nokta, ‘kuruluş’ yerine ‘örgüt’ ifadesinin kullanımında bir süre tereddüt edilmiş olmasıdır. Bu tür kuruluşların en önemli özelliklerinden biri örgütlenme/ örgütlülük olmasına rağmen, sivil toplum *örgütleri* teriminin kullanımındaki çekince, *örgüt* kelimesinin Türkçe’de olumsuz bir çağrışıma da sahip olmasındandır. Ancak bugün artık kuruluş ya da örgüt rahatça ve birbiri yerine kullanılabilir. ²⁹ Bu çalışmada da birbiri yerine hem sivil toplum kuruluşu hem de örgüt kavramları kullanılacak, kısaltmalarda ise kolaylık ve sadelik amacıyla sadece STK kullanılacaktır.

Yine STK’lara örgüt, örgütlülük, üyelerin kompozisyonu bağlamında kısaca değinmek gerekirse, bu tür örgütlenmeler, hukuki bir kimliğe, tüzel kişiliğe sahip olabilecekleri gibi (dernek, vakıf vs), hukuki bir etikete sahip olmayabilir de (Erözden; tarihsiz: 14); çeşitli platformlar, girişimler, kozalar ve hareketlerde olduğu gibi. Yine örgüt gönüllüleri arasındaki bağlar güçlü olabileceği gibi zayıf da olabilir. Örneğin üyelerin ya da gönüllülerin daha homojen ve benzer toplumsal kimliklere sahip kişilerden oluşması ya da örgütün arkadaşlık, meslek, etnisite gibi unsurlara dayanması durumunda örgüt bağlarının güçlülüğünden söz edilebilirken; daha heterojen ve toplumun farklı kesimlerini bünyesinde barındıran bir örgütlenme zayıf bağlara sahiptir (Ashman, Brown and Zwick; 1998: 2).

Üzerinde durulması gereken önemli bir konu da *üçüncü sektör* kavramıdır. Bu kavram, STK ya da NGO yerine önerilmekten çok, sivil toplum kuruluşlarının ayrı bir sektör olarak kabul edilmesiyle ilgilidir.

²⁹ ‘Örgütlü hareket, örgüt bağlantısı, örgüt evi’ gibi ifadeler, ilk planda zihinlerimizde olumsuz bir çağrışım yapmaktadır. Diğer taraftan örgütlülüğe karşı Türk Devleti, aşırı hassasiyete sahip olagelmıştır. Ancak, bugün çıkartılan *yasalarda* da sivil toplum *örgütleri* ifadesi kullanılmaktadır. Bkz. 28 Mart 2002 tarihli 4749 sayılı, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesiyle ilgili kanun, m. 2 ve 3. Bu yasada STK şu şekilde tarif edilmiştir: “Sivil toplum örgütü: Devlet teşkilatı içinde yer almayan, kendi idari ve mali bağımsızlığı olan, *kamu yararına hizmet verdiği Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen* ve kar amacı gütmeyen hükmi şahsiyeti haiz kuruluşlar” (m. 3). İtalik olarak yazılan ifade, hukuken *özel* bir statü olup kamuya yararlı STK’ları kapsar. Bu ifade çıkarıldığında, geriye Türk Hukukunca tanımlanan STK kalır. Ancak belirtmek gerekir ki, STK ile ilgili olarak Türk Hukukunda tanımın ötesinde bir şeyler bulunmak isteniyorsa, o zaman dernekler ve vakıflarla ilgili düzenlemelere bakmak gerekir.

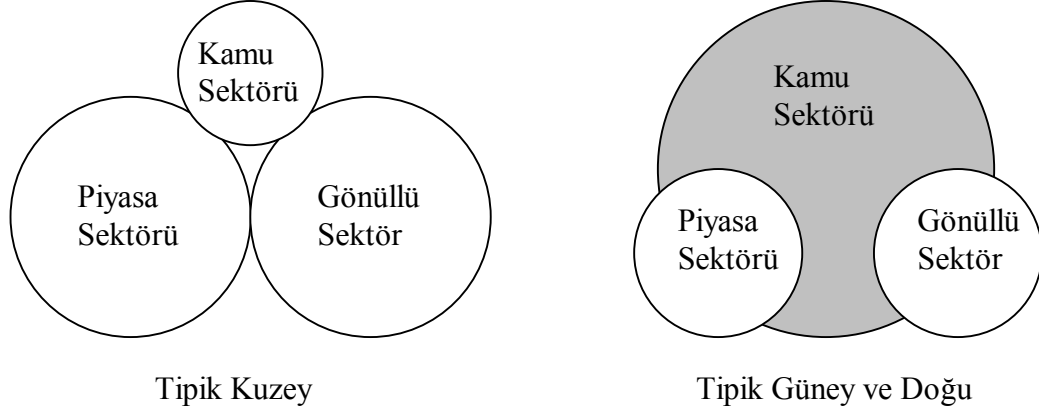
Bilindiği gibi kamu (devlet/ birinci) ve özel (piyasa/ ikinci) *sektör* ayrımı uzun süreden beri kullanılmaktadır. Yine hatırlanmalı ki, bu ayrım devlet piyasa karşıtlığının olduğu dönemlerden miras kalmış bir kullanımdır ve önceki bölümlerde üzerinde durulduğu gibi, bugün kamu sektörüyle özel sektör arasında önemli işbirlikleri, yakınlaşmalar olmuştur. Dolayısıyla bu iki sektör arasındaki etkileşimin dahi çok yoğun olduğu bir dönemde, acaba sivil toplum kuruluşlarına referansta bulunan yeni/ üçüncü bir sektör ayrımı ne kadar yerinde bir tanımlamadır sorusu akla gelebilir. Yani böyle bir sektörel alan, Tvedt'in ifadesiyle, kendi içinde ne derece yeterli ve tutarlı bir alandır? Çünkü STK'lar, devlet ve piyasayla önemli derecede etkileşim ve daha da önemlisi bağlantı içindedirler (Tvedt; 1998: 19). Bu soruya Jørgensen'de kısmi bir cevap bulunabilir. Ona göre devlet, piyasa ve STK sektörleri birbirlerinden, toplumsal fonksiyonları, örgütlenme biçimleri ve mali kaynakları açısından ayrılmaktadırlar (1996: 36). Ama daha önemlisi, bu kavramı kullananların, bunu hangi bağlamda kullandığıdır.

Üçüncü sektör kavramı belli bir yaygınlık derecesinde kullanılmaktadır. Bu terimi kullananlar, kavramı *sektörler arası işbirliği*, *ortaklık* konseptine oturtmakta, devlet ve piyasanın yanında sivil toplum kuruluşlarının da yeni bir aktör olarak toplumsal siyasal sisteme dahil olmasını istemektedirler (örneğin Brown ve Ashman; 1996, Waddel ve Brown; 1997). Diğer bir ifadeyle STK'lar, toplumsal kaynakların paylaşılması ve sorumlulukların üstlenilmesi konusunda, diğer ikisiyle eşdeğerde ve benzer haklara sahip görülmektedir.

Burada sektörel yaklaşım çerçevesinde önemine binaen bir parantez açarak bahsetmek gerekirse, Fowler, Kuzey ve Güney toplumlarına bakar ve çok genel bir çerçeve içinde, bunlar arasında iki önemli farklılığın olduğunu söyler. Birincisi, aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere, Kuzey ülkelerinde (ya da Batılı devletlerde) devlet sektörü, diğer iki sektörden daha küçük bir alanı kapsarken; Güney ve Doğu ülkelerinde, devlet çok geniş bir alanı kapsamaktadır. İkincisi ise Kuzeyde bu üç sektör birbirinden ayrı/ özerk

alanlara sahipken, diğerlerinde bu üç sektör arasında tam bir ayırım yoktur, sektörler birbiri içine geçmiştir (Fowler; 1996: 21, şekil 3).

Şekil- 1.1: Kuzey ve Güney Toplumlarının Sektörel Karşılaştırması



Kaynak: Fowler; 1996: 21, şekil 3.

Yukarıdaki şekil Güney ve Doğu toplumlarında devletin kapsadığı alanı ve diğer sektörlerin cılızlığını göstermenin yanında, özellikle kimi önemli toplumsal konularda, sivil toplum kuruluşlarının neden devletle aynı dalga boyundan ses verdiklerini de kısmen açıklamaktadır.

b- Tanım-Kapsam Sorunu

Sivil toplum kuruluşlarının ismi gibi, ortak bir tanımı da yoktur. Tanımlar genelde birbirine benzemekle birlikte, birinde yer alan bir nitelik diğerinde yer almayabilmektedir. STK'ları hukuki, ekonomik/ finansal, fonksiyonel ve yapısal/ işlevsel olarak tanımlamak mümkündür (Tvedt; 1998: 13- 16). Her bir tanım için farklı bir boyutunu öne çıkarmaktadır. Burada iyi bir tanımlama denemesi olması bakımından sadece Vakıl'in tanımına yer verilecek ve bu tanımın eksik bıraktığı hususlara dikkat çekmekle yetinilecektir.

Vakıl yapısal-işlevsel olarak STK'ların şu şekilde tanımlanabileceğini belirtir: "Kendi kendini yöneten, özel, kar amaçlı olmayan ve dezavantajlı halkın yaşam kalitesini iyileştirmeyi amaçlayan kuruluşlardır" (1997: 2060). Bu tanım devletin dışında örgütlenmeyi, kar amacı gütmemeyi, dolayısıyla

piyasa-dışı ve bir örgütün yönelebileceği en genel amacı (yaşam kalitesini iyileştirmeyi) içermekle birlikte yine de eksiktir. Bu tanımın eksik bıraktığı en önemli husus, sırf kendileri için bir şeyler yapmak amacıyla örgütlenen ve yukarıdaki özelliklere sahip olan kuruluşları kapsamamasıdır. Tanım, başkaları için bir şeyler yapmayı içerirken, örneğin kendi haklarını savunmak isteyen ya da kendi yoksulluklarıyla baş etmek için örgütlenen kuruluşları kapsamamaktadır. Ama bunlar da STK'dır. Diğer taraftan tanım, gönüllüğü açıkça belirtmemekte, ondan örtük biçimde söz etmektedir. Ancak bu da STK'ların çok önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.

Aslında genel geçer bir STK tanımı yapmanın önündeki en önemli engel, yukarıdaki tanımda bulunan niteliklerin *hepsine* sahip olmayan bir örgütün de STK olabilmesidir. Örneğin zorunlu üyeliğin olduğu bir örgütte ya da devletçe kurulan ve yönetim kurulunda kamu görevi yürütenlerin temsil edildiği bir STK'da olduğu gibi. Dolayısıyla tanımla uğraşmak yerine, STK'ların niteliklerini sayıp, bir örgütün STK olabilmek için bu niteliklere *asgari* ne kadar sahip olması gerektiğine bakarak, hangi örgütlerin STK olacağıyla ilgili bir model geliştirilebilir. STK'ların ve STK tanımlamalarının ortak niteliklerine bakıldığında, üç önemli özellik tespit edilebilmektedir. Bunlar (i) devletin dışında örgütlenmek, (ii) gönüllük ve (iii) kar amaçlı olmamaktır. Bunları kısaca açıklamak gerekiyor.

Devletin dışında örgütlenmek demek, devlet teşkilatının bir parçası ya da uzantısı olmamak demektir. Bunun içine merkezi yönetim ya da yerel yönetim kuruluşları girdiği kadar, örneğin üniversiteler gibi kurumlar da girer. Ancak bizzat devletin kurduğu, kuruluşuna öncülük ettiği, örgütün yönetim kurullarında yönetim sorumlularının görev aldığı veya yönetimin açık destek verdiği fakat temelde gönüllülüğü esas alan ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar bunun içine girmez. Bunlara literatürde yönetimin sivil toplum kuruluşları adı verilmektedir. (*Government-organized veya Quasi-autonomous NGO =*

GONGO ya da QUANGO,³⁰ Tvedt; 1998: 17, Clarke; 1998: 37). Zaten bu tür STK'lar devletin içinde gibi görünmelerine rağmen, aslında bir kamu kurumu olmadıkları gibi, bir kamu gücüne de sahip değildir. Yine devlet-dışılık, siyasal toplumdaki özerk olmayı da kapsar. Yani bir örgütün siyasal iktidara talip olmamasını ve yine bu anlamda siyasallaşarak siyasal topluma karışmamasını da içerir, ama onu etkileme çabalarını dışlamaz. Diğer taraftan devlet-dışı olmak demek, zorunlu olarak muhalif bir duruşa, bakış açısına sahip olmak demek değildir. STK'lar devletin politikalarına muhalefet edebilecekleri, ona karşı eleştirel olabilecekleri gibi, bu politikalara alternatif de üretebilir veya bunları paylaşabilir, destekleyebilir ve kamu kuruluşlarıyla ortak hareket edebilirler. Yine STK'lar devletten finansal destek de alabilirler.

Gönüllülük ise, belli bir amaç etrafında örgütlenmenin ve örgütlere katılımın zorunlu olmayıp gönüllülük esasına dayanması demektir. Genel kural bu olmakla birlikte, diğer kriterleri karşılayan fakat üyeliğin zorunlu olduğu kimi örgütler, örneğin mesleki kuruluşlar ve iş dünyası birlikleri (oda vs) gibi, STK kapsamında sayılmaktadır. Diğer taraftan bu kriter, örgütte çalışanların belli bir ücret karşılığı çalışmasına engel teşkil etmez.

Kar amaçlı olmamak ise, bir örgütün kendine gelir kaynağı oluşturması ya da faaliyetlerini daha iyi yapabilmesi için kar getirici hiçbir işe girişmemesi demek değil, ancak temelde kar amaçlı olarak hareket etmemesi demektir.

³⁰ GONGO'lar *gelişmemiş* ülkelerdeki, genellikle yardım fonlarından pay kapmak amacıyla yönetimce kurulan STK'ları, QUANGO'lar ise *gelişmiş* ülkelerde kurulan ancak kaynaklarının çoğunu hükümet kasasından elde eden STK'ları ifade eder (Vakil; 1997: 2059). Bu bağlamda örneğin, Türkiye'de 3294 sayılı kanunla il ve ilçe merkezlerinde, mülki amirlerin başkanlığında, müteveli heyetinin çoğunluğu birim müdürleri vs gibi kamu görevlilerinden oluşan ve gelirlerinin çoğunu devletten elde eden *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*, daha ziyade gelişmiş ülkelerdeki QUANGO'lara benzemektedir. Bu vakıflarla ilgili olarak bkz. Emiroğlu; 2000. Diğer taraftan Habitat II süreci sonrasında, fon kapma amaçlı GONGO tipi örgütlenmeler de görülmeye başlanmıştır. Ancak Türkiye'de bunların dışında üçüncü tür kamu vakıfları da vardır. Bunlar çeşitli *kamu kurumlarını ve/veya personelini desteklemek, güçlendirmek için* kurulmuş, 'Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı', 'Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı' gibi kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, çoğu durumda, kamu gücünü kullanarak kurum ya da kişiler lehine avantajlar elde etmeye çalışmaktadırlar. Yine bu tür kuruluşlara bağış altında toplanan para, ödemedikçe işlemenizi yapamayacağımız (veya zorlukla karşılayacağımız) bir tür harçtır. Bu gibi sakıncalarının ortadan kaldırılması amacıyla, bu tür kuruluşların kamu kurumlarıyla olan ilişkilerini sınırlayıcı ve kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilişkili olarak bağış, katkı payı vs. almalarını yasaklayıcı düzenlemeler öngören bir yasa, yakın zamanlarda, TBMM'de kabul edilmiştir. Bkz. 22.01.2004 tarihli ve 5072 sayılı Kanun.

Dolayısıyla literatürde kar etmeme (*nonprofit*) ifadesi terk edilerek, kar amaçlı olmama (*not-for-profit*) ifadesi kullanılmaya başlanmıştır (Vakil; 1997: 2059). Yukarıdaki üç kritere bakıldığında, ilk iki kriterin belli bazı istisnalar taşıdığı görülmektedir. Bu durumda bir örgütün STK olabilmesi için bu üç kritere birden sahip olması veya kar amaçlı olmamanın yanı sıra diğer iki kriterden birine sahip olması gerekmektedir. Bu konuya aşağıda da değinilecektir.

Diğer taraftan STK olma kriterleri bağlamında altı çizilmesi gereken önemli bir husus da, STK ile sivil toplumun ayrı şeyler olmasından hareketle, bir örgütün sivil toplum değerlerine sahip olup olmamasıyla onun STK olup olmamasının farklı şeyler olduğudur. STK'lar demokratiklik, farklılıklara saygılılık, sivillik, şeffaflık gibi çeşitli değerler bağlamında incelenebilir, ancak bunlar STK olma kriterleriyle ilgili değildir. Bu durum çeşitli özel amaçlarla STK'lardan yararlanma olanağının önünde bir engel oluşturabilir. Dolayısıyla, örneğin demokratikleşmeye ya da toplumsal barışın korunmasına her STK doğrudan katkıda bulunmayabilir.

Bu açıklamalardan sonra, yukarıda söz edilen STK olma kriterleri, bir tablo üzerinde çeşitli örgütlere uygulanabilir. Tablo- 1.1'de, farklı niteliklere sahip A, B, C, P, K örgütleri yer almakta ve bu örgütlerin yukarıda açıklanan üç kriter karşısındaki durumlarını gösterilmektedir.

Tablo- 1.1: Örgütlerin STK Olma Kriterleri Karşısındaki Durumu

	A	B	C	P	K
Devlet-dışılık	+	+	-	+	-
Gönüllülük	+	-	+	+	-
Kar amaçlı olmama	+	+	+	-	+

Not: '+' işareti, ilgili örgütün karşılık geldiği satırdaki kriteri karşıladığını; '-' işareti ise, bu kriterden yoksun olduğunu göstermektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, tablo- 1.1'de yer alan kuruluşlardan A, B ve C birer STK iken, P ve K, STK değildir; burada P ve K sırasıyla piyasa ve kamu kuruluşunu temsil etmektedir. Yukarıdaki tablo basitleştirildiğinde, daha kullanışlı bir model geliştirilebilir. Tablo- 1.1'de görüldüğü üzere, STK olarak kabul edilen üç farklı örgütten her biri 'kar

amaçlı olmama' kriterine uymaktadır. Eğer bu kriter uymasalardı, o zaman zaten bir piyasa örgütü olacaktı. Dolayısıyla modeli basitleştirmek amacıyla bu kriter devre dışı bırakılarak, devlet-dışılık ve gönüllülük ekseninde *dörtlü bir kategori* oluşturulabilir. Aşağıdaki tabloda temel niteliklerine göre STK'lar kategorize edilmiştir.

Tablo- 1.2: Temel Niteliklerine Göre STK'lar

		devlet-dışılık	
		var	yok
gönüllülük	var	I	II
	yok	III	IV

Tablo- 1.2'de IV nolu kategorideki kuruluşlar, STK'lara ilişkin hiçbir niteliğe sahip olmadığı için STK değildir. Bunlar hem devlet teşkilatı içinde örgütlenmiştir, hem de gönüllük esasına göre işlememektedirler, bunlar birer kamu kuruluşudurlar. I, II ve III'e gelince bunların hepsi STK'dır, ancak aralarında önemli nitelik farkları vardır.

I nolu kategorideki kuruluşlarla ilgili bir tartışma yoktur. Dernek, vakıf, halk girişimi gibi örgütlenmeler olan bu kuruluşlar hem devlet-dışıldır, hem de bu kuruluşlara katılım gönüllülüğü içerir. Ama bununla birlikte bu kuruluşlar da kamu kuruluşlarıyla ilişkiye girebilir, onlarla birlikte iş yapabilir ve o kanaldan gelir de elde edebilirler. II nolu kuruluşlar, yönetim STK'larıdır. Yani devletle organik bir bağa sahiptir, ama bununla birlikte bu örgütlerde gönüllülük esastır. Bu STK'lar belli konularda gönüllülüğü teşvik etmek için kurulmuş olabilir ya da yönetsel kuruluşlar bu STK'lar aracılığıyla gelişmiş dünya ile bağlantı kurma ve yardım fonlarından yararlanma amacı gütmüş olabilirler. Bu kuruluşlar da STK'dır, ancak I nolu örgütlerle aralarında önemli bir nitelik farkı vardır. III nolu kategoriye giren kuruluşlar, üyeliğin zorunlu olduğu, ancak temelde devlet teşkilatı dışında örgütlenmenin gerçekleştiği birimlerdir. Örneğin (eczacılık, mühendislik, avukatlık gibi) çeşitli meslekleri

icra edebilmek için meslek örgütlerine üyeliğin zorunlu olması durumunda olduğu gibi; ya da iş dünyasındaki esnaf, sanatkar gibi çeşitli mesleklere sahip olanların üye olduğu odalar, birlikler gibi. Bunlar da STK'dırlar. Üyelik zorunlu olabilmekle beraber devlet teşkilatı dışında örgütlenen bu kuruluşlar, hem kendi üyelerinin çıkarlarını koruyan hem de yaşam kalitesinin iyileştirilmesi anlamında daha geniş amaçlarla da çalışabilen örgütlerdir. I, II ve III toplu olarak değerlendirildiğinde, I nolu kategoriye girebilecek kuruluşların tam bir STK olduğunu, II ve III nolu kategorideki kuruluşların ise STK olmakla birlikte, onun 'alt bir kategorisini' oluşturduğu söylenebilir.

Bu kategorileştirmeye rağmen, neyin STK olup olmadığıyla ilgili cevaplanması gereken bir soru daha bulunmaktadır. Fransa'da ve yönetsel sistemini buradan alan Türkiye'de, kamu kurumları, *meslek kuruluşlarını da* kapsamaktadır. Türk Anayasasının 135'inci maddesi bu kuruluşların "kamu kurumu niteliğinde" olduğunu ve "kamu tüzel kişiliğine" sahip olduklarını söylemektedir. Kamu yönetimi ve idare hukuku geleneğinde bu kuruluşlar, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının dışında, *hizmet yerinden yönetim kuruluşları* olarak sınıflandırılmış, siyaset bilimi literatüründe ise, bunlardan önemli *baskı grupları* olarak söz edilmiştir. Bunlara bakarak Türkiye'deki meslek kuruluşlarının STK olmadığını söylemek, acaba *doğru ve yeterli* bir cevap mıdır? Ülkemizdeki tartışmalarda, bu kuruluşlar kendilerinin STK olduğunu iddia etmelerine rağmen, onları STK kabul etmemek gibi güçlü bir eğilim olagelmıştır.

Eğer bu soruya Türk hukukundan bir cevap aranıyorsa bu cevap az çok bellidir. Ama meselenin özüne bakmak gerekiyor. Elbette Anayasada belirtildiği gibi, 'meslek disiplininin ve ahlakının korunması', yani mesleğin gerektiği şekilde icra edilmesi ve meslek çalışanlarının bu tür kuruluşlar vasıtasıyla denetiminin sağlanması, bir devlet için önemlidir ve zaten bu kuruluşlar bu amaçla kurulmaktadır. Ancak bu tür örgütlere aynı zamanda birer kamu kurumu sıfatı tanımak, devletin kendini ne kadar geniş bir alanda

tanımladığıyla ilgili olduğu kadar, aynı zamanda devletin bu kuruluşları özel hukuk çerçevesinde değil, idari sistemin kuralları *içinde* kontrol etme amacıyla da ilişkilidir.³¹ İkinci olarak bu kuruluşların sahip olduğu ‘kamu gücü’, bu örgütlere, *kendi* üyeleri üzerinde bazı yetkiler vermekte, ayrıca bu kuruluşlar gelirlerini *kendi* kaynaklarından sağlamaktadırlar. Üçüncüsü bu tür kuruluşlara kamu kurumu niteliği atfedilmesinin altında, *kamu hizmetleri* denen şeyin, *sadece* kamu kurumları tarafından yapılabileceği ve *kamu yararını* da bu kuruluşların gözetebileceği anlayışı yatmaktadır.³² Ancak bugün sağıktan eğitime, istihdamdan hukuki hizmetlere kadar her konuda dernek, vakıf gibi örgütlenmeler görülebilmekte ve bir çok örgüt kamu yararını gözetecek biçimde çalışmaktadır. Bu tür STK’lar, bu kamu hizmetlerini tek başlarına yapmamakta, genellikle kamu kuruluşlarıyla tamamlayıcılık ilişkisi içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Dördüncü olarak, bu kuruluşlar kendilerini STK olarak tanımlamakta ve daha da önemlisi birer STK gibi davranmaktadırlar. Anayasa, bu tür kuruluşların “kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarını” (m. 135) öngörmektedir. Ancak örneğin oldukça yaygın bir örgütlenmeye ve çok sayıda üyeye sahip olan TOBB, 22 Ekim 2002’de gazetelere tam sayfa ilanlar verip, aynı gün “Türkiye Geleceğini İstiyor”³³ başlıklı bir bildirgeyi kamuoyuna açıkladığında, bununla ilgili hiçbir soruşturma başlatılmamıştır. Bildirgenin içeriği ile TOBB’un kuruluş amaçları arasında, ancak çok çok dolaylı bir bağlantı kurulabilir. Yani devletin kendisi de bu tür örgütleri, *belli bir dereceye kadar*, aynı zamanda bir STK olarak kabullenmektedir. Diğer

³¹ Kendine böylesi geniş bir alan tanımlayan devlet söz konusu olduğunda, belki de, neden meslek kuruluşlarının kamu kurumları içinde sayıldığını değil, örneğin sendikaların neden dışarıda tutulduğunu tartışmak gerekiyor.

³² Örneğin Geray bir konuşmasında, İnsan Hakları Derneğinin kuruluş başvurusunun ilk etapta, “insan haklarını sağlamak devletin görevidir” gerekçesiyle reddedildiğini anlatmaktadır (1997: 16).

³³ TOBB, 81 il ve 156 ilçedeki 356 oda ve borsa başkanıyla açıkladığı bu bildirmede siyaset, hukuk, kamu yönetimi ve ekonomi alanlarında bir dizi reform önermekte ve siyasi partileri, bunları uygulamaya koymaya davet etmektedir. Bildirgenin tam metnine “www.turkiyeistiyor.com”dan ulaşılabilir. TOBB’un yetkilileri, bildirgeyi açıkladıktan bir gün sonra Dünya Gazetesini ziyaretlerinde, kendilerine katılacak STK’larla birlikte bir ‘izleme komitesi’ kuracaklarını, iktidarın ve muhalefetin üç ayda bir performansını değerlendireceklerini ve onlara karne vereceklerini belirtmişlerdir. 24/10/2002.

tarafından 58. Hükümet ve akabinde kurulan 59. Hükümet, çeşitli vesilelerle, bu kuruluşlardan STK olarak söz etmiştir.

Sonuç olarak Türkiye bağlamında, meslek kuruluşları birer kamu kurumudur demek doğru fakat yeterli bir cevap olmadığı gibi, bunlar birer STK'dır demek de doğru fakat yetersizdir. Bu bakımdan Bora, Türkiye'deki meslek kuruluşlarıyla ilgili çalışmasına, "kamu", 'sivil' ve 'milli'nin muğlak kesişim alanı" diye başlık atarken, son derece yerinde bir saptama yapmaktadır (Bora; 2001). Cumhuriyetten bu yana, bu kuruluşların serüvenine bakıldığında, 'kamu kurumu' elbisesinin dar geldiği görülmektedir.³⁴ Diğer taraftan bu muğlaklık, bu kuruluşlar için avantaj oluşturmaktan ziyade bir dezavantajdır. Nitekim 1980 sonrası dönemde bu kuruluşlar, özellikle devletin hassas olduğu *etnik* sorunlarla ilgili konulardaki faaliyetleri nedeniyle, çeşitli baskılara ve soruşturmalara uğramışlardır (Bkz. Bora; 2001: 276- 278). Bu kuruluşlar bugünkü konjonktürde sahip oldukları esnekliğe, yarın sahip olmayabilirler. Dolayısıyla bu kuruluşları kamu-dışına yani ait oldukları yere taşımak ya da hareket alanlarında esnekliğe izin veren yeni bir düzenlemeye gitmek gereklidir.

Bu alt başlığı kapamadan önce, son olarak baskı grubu STK ilişkisine değinmek gerekir. Baskı grupları, temelde kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek hususunda yönetime baskı yapan, lobi faaliyetlerinde bulunan kuruluşlardır. Ancak günümüzde şeffaflığı vurgulayan ve ilgililerin kararların oluşum süreçlerine katılımını öngören yönetim anlayışı karşısında, eskinin bu tür lobicilik faaliyetleri açıktan açığa, şeffaflık ilkesi içerisinde ve STK'ların da yoğun katılımına izin verecek biçimde yapılmaya başlamıştır. Bu, baskı

³⁴ Örneğin Bora, bu kuruluşların serüvenini şöyle anlatır: Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümetin yan kuruluşu gibi çalışan bu örgütler, 1961 Anayasasıyla özerk kamu kuruluşu sıfatını kazandılar. 70'lerdeki yoğun politizasyondan etkilenip, politik saflaşmanın aktörleri arasında yer aldılar. Sağ- sol kutuplaşmasına oturan bu saflaşmada, tahsile, uzmanlık bilgisine dayanan emek ağırlıklı meslek örgütleri (eczacı, mimar- mühendis, baro birlikleri gibi) sol kanatta yer alırken, diğerleri sağ kanatta yer aldılar. Bu süreçte 1982 Anayasası, bu kuruluşların özerkliklerini budayarak cevap verdi ve meslek kuruluşları kısıtlayıcı yasal düzenlemeler altında, kendilerine alan açmaya çalıştılar. Bu dönemde moda olan sivil toplum kuruluşları kavramı, bu örgütler ve etkinlikleri için önemli bir meşruyet aracı haline geldi (Bora; 2001: 265- 272 ve 303).

faaliyetlerinin bittiği ya da biteceği anlamına gelmez, ancak yönetimle yönetim dışındaki kuruluşlar arasında yaygınlaşmaya başlayan yeni ilişki biçiminin önemini gösterir. Dolayısıyla STK'ların önemli bir popüleriteye sahip olduğu günümüzde, dünün baskı grupları, bugün STK sıfatını büyük bir istekle kabullenmişlerdir. Buna karşılık bir örgütün STK olması, baskı grubu faaliyeti yapmasına engel değildir.

c- STK'ları Sınıflandırma Çabaları

STK'ların tartışma gündemine girmesine paralel olarak bu kuruluşları sınıflandırma çabaları da başlamıştır. STK'ları anlayabilme çabası, sınıflandırma gayretlerine de yön vermektedir. Bu kuruluşları sınıflandırma çabaları, gerek faaliyet alanlarının ölçeksel farklılığı, gerek fonksiyonel olarak müthiş çeşitliliği ve gerekse yapısal farklılıkları nedeniyle, STK'ların anlaşılması bağlamında özel bir öneme sahiptir.

Bugün temelde iki farklı sınıflandırma çabasından söz edilebilir. Bunlardan birincisi, STK'ları tek bir eksenle, temelde yapısal-işlevsel özelliklerinden hareketle sınıflandırmakta ve buradan hareketle uluslararası bir sınıflandırma sistemi geliştirmeye çalışmaktadır (Tvedt; 1998). İkincisi ise STK'ları, bir öncekindeki gibi tek bir eksen üzerinden değil farklı eksenler temelinde sınıflandırmaya çalışır (Vakil; 1997). İlk yaklaşımdaki çerçeve ilk bakışta çok daha pratik gibi gözükmeyle birlikte, STK'ları anlamak açısından, ikinci yaklaşımın sunduğu çerçevenin gerisinde kalmaktadır. Diğer taraftan tek bir STK, çok farklı nitelikleri bünyesinde barındırabilmesi nedeniyle, burada çizilen kategorilerden sadece birine girmemekte, daha senkretik bir görüntü sergilemektedir. Bu durum her iki yaklaşım için de söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla STK'ları sınıflandırma çabaları, bu kuruluşlar arasında net bir ayrımı bize vermekten ziyade, bunları anlama yönünde önemli bir çerçeve sunmaktadır.

İlk yaklaşım çerçevesinde, daha önce Salamon ve Anheier tarafından yapılan sınıflandırmayı Tvedt daha da geliştirir. Tvedt, gelişmiş ve gelişmemiş

çeşitli ülkelerdeki ulusal sınıflandırmaları da inceleyerek, STK'ları temelde yapısal işlevsel bir tasnife tabi tutar ve faaliyet alanlarına göre sınıflandırır. STK'lar kültür ve rekreasyon, sağlık, eğitim, çevre, gelişme ve konut, din, acil yardım ve göçmen kuruluşları gibi 13 ana bölüme ve daha sonra da bu ana bölümler kendi içinde yeniden alt bölümlere ayrılmaktadır. Ayrıca bu sınıflandırmada her ana bölüm ve alt bölüm belli kodlara sahiptir. Örneğin sağlık, 3; hastaneler ve rehabilitasyon, 3100; temel koruyucu sağlık, 3200; veterinerlik faaliyetleri, 3300 gibi³⁵ (Tvedt; 1998: 35, tablo 1.1). Tvedt'in STK'ları uluslararası sınıflandırmasıyla ilgi tablosu, ek 1'e konulmuştur.

İkinci yaklaşımda STK'lar tek bir eksen etrafında değil, birden fazla eksen etrafında ele alınır. Vakil, ilk olarak temel ve ikincil betimleyiciler (*descriptor*) şeklinde bir ayırım yapar. STK'ların sınıflandırılmasıyla ilgili temel betimleyicilerdeki eksenlerden biri STK'nın temel yönelimi (*orientation*), diğeri de operasyon düzeyi ya da faaliyetinin etki alanıdır. STK'ların temel yönelimine göre bu kuruluşlar altı kategoriye ayrılmakta, ama bununla beraber, bir STK'nın bu yönelimlerden birden fazlasına aynı anda sahip olabileceği de belirtilmektedir. Bu kategoriler (i) fakir halkın temel ihtiyaçlarını karşılanmayı amaçlayan *refah kurumları*, (ii) bir topluluğun kendi temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesini sağlamak için o topluluğun kapasitesini geliştirmeyi amaçlayan *gelişme kuruluşları*, (iii) insan hakları, çevre gibi alanlardaki politikaları ya da karar alma süreçlerini etkilemeye çalışan *savunma (advocacy) kuruluşları*, (iv) kişilerin eğitimine odaklanan *gelişme eğitimi kuruluşları*, (v) daha alt düzeydeki STK'lara destek veren, onlarla bağlantı kuran ulusal ya da bölgesel düzeydeki *işbirliği ağları* ve (vi) *araştırma kuruluşlarıdır* (Vakil; 1997: 2063).

³⁵ Bu tür kodların kullanıldığı bir sınıflandırma, bir kütüphane sınıflandırması yerine, sanki daha çok muhasebe sisteminde kullanılan kodları andırmaktadır. Örneğin bu sınıflandırmayı geliştirmek için STK'ların kuruldukları ülkeyi göstermek üzere, bu kodların önüne çeşitli ülke kodları eklenebilir. Belki bu da yapıldığında, herhangi bir gelişmiş ülkenin ya da oradaki bir yardım kuruluşunun bütçe gerçekleştirmeleri içindeki bir koda bakılarak, o ülkenin/ kuruluşun neredeki hangi STK'ya ne kadar yardım yaptığı kolaylıkla anlaşılacaktır.

Clark'ın da buna benzer bir altılı sınıflaması vardır ve STK dünyasını tanımak açısından yararlıdır. Clark bu sınıflamanın, belli ölçüde STK'ların tarihi gelişimini de yansıttığını iddia etmektedir. Bunlar; (i) yardım ve refah kurumları (bunlar temelde dini nitelikli yardım hizmetleri ve misyoner örgütleri gibi dini gruplardır), (ii) teknik yenilik kuruluşları (bunlar yeni ve gelişmiş çözümlere öncülük eden ve bu tür çalışmalarını destekleyen kuruluşlardır, Uluslararası Ağa Han Vakfı, İngiltere Ara Teknoloji Geliştirme Grubu gibi), (iii) kamu hizmeti aracıları (bunlar Güneydeki hükümetler ve kuruluşlarla işbirliği içinde olan ve Kuzeydeki hükümetlerin desteklediği kuruluşlardır, bunlar hükümete kıyasla daha esnek olmaları nedeniyle resmi yardım programlarının uygulanmasında görev alırlar), (iv) popüler kalkınma kuruluşları (bunlar kendi kendine yardım, sosyal kalkınma ve tabandaki demokrasi hareketleri gibi konularda çalışan Kuzeyli kuruluşlarla bunların Güneyli ortaklarıdır), (v) tabandan kalkınma kuruluşları (bunlar güneyli yerel kuruluşlardır ve bir çoğu hiç dış yardım bulamaz), (vi) görüş savunma ve işbirliği ağlarıdır (bunlar da proje uygulamayan sadece eğitim ve lobicilik için kurulmuş örgütlerdir, Clark; 1996: 48- 49).

Vakil'in sınıflamasındaki eksenlerden bir diğeri STK'ların faaliyet düzeyidir (1997: 2059). STK'ların faaliyetlerini hangi düzeyde yürüttüklerine ya da faaliyetlerinin etki alanına bakılarak STK'lar yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası STK'lar olarak sınıflandırılabilir. Diğer taraftan gelişmiş ülkelerdeki bir STK uluslararası nitelikte faaliyetlerde bulunuyorsa bu kuruluş Kuzeyli STK, bununla ortak hareket eden az gelişmiş ülkelerdeki bir STK da Güneyli STK olarak adlandırılmaktadır.

Vakil, ikincil betimleyicilere bakılarak da STK'ların tasnif edilebileceğini söyler. Buradaki eksenlerden birincisi, yukarıda ilk yaklaşımın yaptığı gibi, STK'ları yapısal-işlevsel açıdan sınıflandırmaktır; yani çevre, sağlık, eğitim, kültür vs. ile ilgili STKlar gibi. Diğer eksen ise STK'lar kimi niteliklerine göre tasnif edilebilirler. Bu nitelikler sorumluluk, etkinlik,

şeffaflık gibi değer yüklü vasıflardır. Ancak bu nitelikler STK'lar arasında genel bir sınıflama yapmaya pek imkan vermez, daha ziyade belli tür STK'ların birbirinden farkının gösterilmesi bağlamında anlamlıdır. Örneğin gönüllü kuruluşların değer yönelimli, buna karşılık kamu hizmeti aracılarının piyasa yönelimli olduğu iddiası gibi ya da kooperatiflerin etkinlik ölçümünün piyasa ölçütleriyle yapılabilir olması gibi veya Kuzeyli STK'ların karar süreçlerinin şeffaflığa açık olmaması ve gelişen ülkelerde birlikte çalıştıkları kuruluşlar tarafından değerlendirilmeye açık olmamaları gibi (Vakil; 1997: 2064- 2066).

Tekrarlamak gerekirse, şeffaflık, demokratiklik gibi çeşitli değerlere bakılarak yapılan ayrımlar genel bir sınıflandırma çabasından ziyade STK'ların farklılığını ortaya koymaya dönük çabalardır. Ancak bu durum, bu değerlerin önemini yadsımaz. Diğer taraftan bu tür nitelikler çeşitli bağlamlarda tartışılmaktadır. Özellikle Kuzeyli STK'lar şeffaflık açısından çokça tartışılan kuruluşlardır. Örneğin Tandon, parayı veren Kuzeyli STK'ların Afrikalı STK'lara kolayca nüfuz edebildiğini, verdikleri parayla neler yapıldığını görmek için, işbirliği yaptıkları örgütlerin hesap defterlerini ve kalplerini kendilerine periyodik olarak açmalarını talep ettiklerini belirtir. Buna karşılık Afrikalı STK'ların Kuzeyli STK'lara, kendilerinden elde ettikleri bilgiyi nerede nasıl kullandıklarına dair bir soruyu sormadıklarını söyler (Tandon; 2001: 81).

2- Yeni Aktörler

STK'lar neyin aktörleridir? Aslında STK'lar tek bir şeyin, yani yapmaya çalıştıkları şeyin, kendilerine amaç olarak belirledikleri şeyin aktörüydüler. STK'ların müthiş çeşitliliği içerisinde, bu amaçlanan şey farklı farklı olabilse de, onlar kendi hedeflerinin aktörüydüler. Ancak bugün durum değişmiştir. Artık STK'lar kendi özel gündemlerinin aktörü olmanın ötesinde, çok daha

genel, daha üst bir amacın da aktörleri haline gelmişler, getirilmişler; toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemle eklemlenmişlerdir.

STK'lar, temsili *demokrasinin* meşruiyet krizine bir panzehir oluşturabilecek (Uğur; 1999), temsili demokrasinin aksaklıklarını tamamlayacak ve bir özne olarak siyasal sisteme dahil olup katılımcı demokrasiyi sağlayabilecek aktörlerdir (Tekeli; 1997). Eğer iyi kötü işleyen bir demokrasi pratiği varsa, bu böyledir. Ama demokrasi henüz işlemiyorsa ya da kurumsallaşmamışsa, o zaman STK'lar, otoriter rejimden demokratik rejime geçişi sağlamada ve demokrasinin pekiştirilmesinde kendilerinden yararlanılabilecek önemli aktörlerdir (Diamond; 1994, Bratton; 1994).

Diğer taraftan STK'lar, *ekonomik gelişmeyi* sağlamada da önemli aktörlerdir. Devletin yukarıdan aşağıya merkezi bir modelle sağlayamadığı gelişmeyi, aşağıdan yukarıya doğru bir modelle sağlayabilecek, dolayısıyla kalkınmayı demokratikleştirebilecek aktörlerdir (Clark; 1996). Yine STK'lar sürdürülebilir gelişmenin sağlanması amacıyla oluşturulan makro politikaların hedefine ulaşmasında, bu genel stratejiyle uyumlu çalışan mikro politika aktörleridir (Korten'den aktaran Clark; 1996: 47).

Ama aynı zamanda STK'lar, iyilik melekleri oldukları kadar, gelişme diplomatları, yani gelişmiş ülkeler tarafından finanse edilen diplomatik temsilciler de olabilirler (Tvedt; 1998). Aynı şekilde, halka dayalı masumane örgütler olabilecekleri gibi, neo-liberalizmin araçları da olabilirler (WALD, 2001). Geniş STK yelpazesi içinde, yukarıdaki her ifadeye karşılık gelecek STK'lar bulunabilir. Aşağıda gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde, iki temel ana alanda STK'ların ne tür roller üstlenebileceklerine bakılacaktır.

a- Demokrasi Aktörleri

(1) Gelişmiş ülkelerde STK'ların demokrasiyle ilintilendirilmesi, temsili demokrasinin yetersiz kalması ve meşruiyet krizine girmesiyle ilişkilidir. Uğur, söz konusu yetersizliğin yol açtığı krizleri ve bunun kaynaklarını şöyle

anlatmaktadır: Temsili demokrasi iki temel üzerine oturmaktadır. Birincisi temsili demokrasi kendisini ulusal sınırlarla tanımlayan, söylemini, örgütlenişini buna göre tayin eden *siyasal partilere* dayanmaktadır. İkincisi de toplumsal farklılaşmaları temsil eden siyasal partiler çıkış itibariyle, toprak ve üretim araçları *mülkiyeti* sahipliğe dayalı olarak sağ ve sol şeklinde bölünmüşlerdir. Eğer bu iki unsurda bir kriz ortaya çıkarsa, bu kriz temsili demokrasinin de krizi halini alır.

Bugün ulus devletler uluslararası, ulus üstü ve ulus altı etkilere maruz kalmakta ve bu bağlamda kimi alanlarda egemenliklerini paylaşmak zorunda kalmakta, ulus devlet bir dönüşüm yaşamaktadır. Ancak siyasal partiler buna ayak uyduramamakta, yani yerel düzeyde (örneğin sadece bir kentte, belli bir bölgede) ya da uluslararası düzeyde örgütlenememekte, kendini yine ulusal düzeyde konumlandırmakta, vizyonunu ulusal bir çerçevede oluşturmaktadır. Diğer taraftan artık günümüz toplumları, mülkiyet gibi, siyasal farklılaşmaları oluşturan tek bir fay hattına sahip değildir. Etnik ve dini konulardan çevre ve kadın sorunlarına kadar siyasal farklılaşma oluşturabilecek bir çok fay hattı bulunmaktadır. Bu durum siyasal parti yelpazesini ve siyasi partilerin farklı meselelere ilişkin söylemini derinden etkilemekte, kimi zaman partiler arasında bu tür sorunlara ilişkin anlamlı farklılaşmalardan ziyade benzeşmeler dikkati çekmektedir. Bu iki asli öğede başlayan kriz, temsili demokrasinin üzerine oturduğu meşruiyet zeminini sarsmaktadır (Uğur; 1999: 182- 184).

STK'lar ise, bu iki krize de cevap verebilecek çözümlere sahiptir. STK'lar, yerel düzeyden uluslararası düzeye kadar geniş ve esnek bir ölçekte örgütlenebilmekte ve mikro sorunlara dayalı olarak faaliyet gösterebilmektedirler. Siyasal partilerden farklı olarak “sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanı, salt ulusal düzlem değildir. Bu kuruluşlar... faaliyet gösterdikleri alanda, uluslararası bir kamuoyu yaratmak ve ‘ulus üstü’ bir manevi zorlama ağı oluşturmaktadırlar (Erözden; tarihsiz: 15). Diğer taraftan STK'lar mikro parçalanmışlıklara göre örgütlenebilme esnekliğine de

sahiptirler. Bir toplumda ne kadar fay hattı olursa olsun, STK'lar bunlara hitap edecek esnekliğe sahip örgütlerdir. Çünkü STK'lar sorun temelli (*issue-based*) örgütlenmeler olup mikro sorunlara çözüm arayan kuruluşlardır. Dolayısıyla STK'lar, temsili demokrasinin meşruiyet kaybına paralel, meşruiyet üreticiler olarak sahnede yerlerini almaktadırlar.

STK'lar, temsili demokrasinin yerini almadığına göre, bu pratik içinde nasıl bir işlev üstlenmekte, sistemle nasıl bütünleşmektedirler? Tekeli, STK'ların sisteme iki şekilde eklemlenebileceğini söyler. Birincisi STK'lar temsili demokrasi içinde temsil edilemeyen alanlarla ilgilenir, daha mikro farklılaşmaların sorunlarını temel alır ve buna ilişkin çözüm yolları ararlar. Dolayısıyla burada temsili sistemle STK'lar arasında bir *tamamlayıcılık* ilişkisi ortaya çıkar. İkincisi de, STK'lar çeşitli hizmetlerin sunumunda, buna ilişkin politikaların belirlenmesinde vs. kamusal kuruluşlarla işbirliği içinde hareket edebilir. Burada da bir *ortaklık* ilişkisi görülür (Tekeli; 1997: 20).

Bu bağlamda Gidron vd.nin, Avrupa ülkelerinde STK'ların, kamusal kuruluşlarla ne tür bir ilişki çerçevesinde çalıştıklarını inceleyen araştırmasına değinilebilir. Yazarlar, toplumsal hizmetlerin finansmanına ve sunumuna bakarak, Avrupa ülkelerinde devlet-STK ilişkilerinin dört biçimi olduğunu belirtmektedirler. Bunlar (i) *Devletin hakim olduğu model*. Burada toplumsal hizmetlerin sunumu ve finansmanı konusunda devlet temel role sahiptir. Hizmetler için gerekli finansman vergilerden sağlanırken, bu hizmetlerin sunumu da memurlar eliyle yürütülmektedir. (ii) *STK'ların hakim olduğu model*. Bir önceki modelde devletin yaptığını burada STK'lar yapmaktadır. Gerek hizmetlerin sunumu gerekse gerekli fonların bulunmasında STK'lar başat role sahiptir. (iii) *İkili model*. Burada STK'lar devlet tarafından sunulan hizmetlere ilave yapmaktadırlar, yani STK'ların rolü devletle paraleldir. Burada STK'lar, devletin sunduğu hizmetlerin aynısını sunarlar; ancak devletin ulaşamadığı farklı bir kesime ulaşmaya çalışmazlar ya da devletin sunduğundan farklı bir şey sunmaya çalışmazlar. (iv) *İşbirliği modeli*. Burada

her iki sektör ayrı ayrı değil birlikte çalışmaktadır. STK'lar hükümet programlarının ajanları olarak işlev görebilecekleri gibi, kayda değer bir özerkliğe sahip ve hedef belirleme gücünü ellerinde tuttıkları bir ortaklık modeli çerçevesinde de devletle işbirliği yapabilmektedirler (Gidron vd. den aktaran Tvedt; 1998: 95- 96).

Yine demokrasi aktörleri olarak STK'lar siyasal kamuoyu oluşturmak; devlet ve piyasanın dayattığı kimi mekanizmalara karşı koruyucu bir tampon oluşturmak, dolayısıyla devletin gücünü sınırlandırırken toplumun ve demokratik kurumların gücünü artırmak; siyasal/ demokratik eğitimi sağlamak, yani gerek demokratik değerlerin özümsemesine ve çoğulcu bir toplumsal yapının oluşmasına katkı sağlamak, gerekse geleceğin siyasal liderlerini yetiştirmek gibi işlevleri de görebilirler (Erözden; tarihsiz: 14- 15, Diamond, 1994: 7- 11). Özetle demokratik bir sistem içinde STK'lar bu tür işlevleri görmekle, gerek temsili demokrasiyi desteklemekte ve yaşarlılığına katkı sağlamakta, gerekse çeşitli katılım kanalları oluşturarak katılımcı demokrasinin hayata geçmesine katkıda bulunmaktadır.

(2) Eğer demokratik bir düzen kurulmuş değilse ya da yeterli ölçüde işlemiyorsa, demokrasiye geçişte ve onun pekiştirilmesinde STK'lar ne tür işlevlere sahiptir? Ya da acaba STK'lar az gelişmiş ülkelerde de demokrasi aktörleri olarak rol oynayabilirler mi? Az gelişmiş ülkelerde STK-demokrasi ilişkisi, gelişmiş ülkelerdeki kadar basit kurulamamaktadır. Daha açık bir ifadeyle sivil toplum kuruluşlarının kurulu statükoyu mu beslediği, yoksa siyasal demokratik değişime mi katkıda bulunduğu tartışmalıdır. Kimi kanıtlar, STK'ların değişimden ziyade statükoya katkı yaptığını gösterirken, bazıları da STK'ların siyasal değişime önemli katkı yaptığını ortaya koymaktadır (Clarke; 1998: 48- 49). Her iki yönde de ciddi kanıtların olması, Batı-dışı toplumlardaki rejimlerin Batıdaki rejimler haline dönüşmesi/ dönüştürülmesi çabasında STK olgusunu kritik bir konuma taşımaktadır. Bu

durumda bazı yazarlar, STK'ların ilave bazı özelliklere de sahip olmaları gereğine dikkat çekmektedirler³⁶.

Söz konusu tartışmaları bir tarafa bırakarak STK'ların demokrasiye geçişte ne tür roller oynayabileceklerine bakıldığında, Bratton bu konuda şunları söylemektedir: Yazar, bu geçiş sürecini geçiş öncesi, liberalleşme, siyasal geçiş ve rejimin pekişmesi şeklinde dört aşamaya ayırarak, her birinde sivil toplum kuruluşlarının rollerini ayrı ayrı ele almaktadır.

Geçiş öncesi dönem, otoriter bir rejimin kendi yönetimini sağlamlaştırdığı ve değişim yönünde de hiçbir işaretin olmadığı dönemi tanımlamaktadır. Otoriter yönetim siyasal partileri yasaklayıp seçimleri kontrolü altında tutarak siyasal toplumu hadım etmesi nedeniyle, bu yönetimden hoşnut olmayanlar için sığınma yeri mesleki, dini ya da eğitsel sivil toplum kuruluşlarıdır. Geçiş öncesi dönemde, özgür siyasal tartışmalar bu tür kuruluşlar bünyesinde yapılmaya başlanır, tabi ki belli bir gizlilik içinde. Bu dönemde sanatçılar, entelektüeller ve dini liderler, açıktan açığa değil fakat bir takım benzetmeler, kinayeler vs. yoluyla siyasal tenkidin tek satıcısı durumuna gelirler. Sokak protestoları ise genellikle siyasal konulardan ziyade ekonomik konulara odaklanmak durumunda kalır.

Yönetici elitler önceden reddedilen siyasal ve sivil hakları kabul ettiklerinde *siyasal liberalleşme dönemi* başlar. Liberalleşme ilerici bir grubun inisiyatifıyla başlayabileceği gibi, artan ekonomik temelli protestoların sonucunda da olabilir. Bu dönemde sivil toplum kuruluşları gevşek toplumsal hareketlerin kontrolü altına girerler. Dini, mesleki örgütlerin ya da sendika, üniversite gibi kurumların içinden çıkan geçici ulusal liderler, bu süreçte ulusal komiteler, konferanslar gibi parti öncesi oluşumlara önderlik ederler.

³⁶ Örneğin Diamond, kalıcı bir demokrasi için STK'ların kendi içinde demokrasiyi gerçekleştirmiş olmaları gereğinden söz ederken (1994: 11- 12); Kamrawa ve O Mora, demokratik ajan olarak görev alacak STK'ların, üç ilave niteliğe sahip olmaları gerektiğini söyler: (i) STK'ların kendi işleyişleri demokratik olmalı; çoğulculuğu ve çeşitliliği içermeli ve bunlara saygılı olmalıdır, (ii) kendi çalışma gündemleri, siyasal demokrasinin talepleriyle kesin bir şekilde uyumlu olmalıdır ve (iii) otoriter bir sistemle başa çıkabilecek yeterli gücü, ya kendi kaynaklarından toplamalı ya da yatay ilişkiler kurarak diğer sivil toplum örgütlerinin desteğini almalıdır (1998: 895).

Siyasal geçiş ise, bir rejimle diğeri arasındaki ara dönemdir. Geçiş döneminde siyasal aktörler, siyasal yönetimi kurma mücadelesi verirler. Geçiş dönemindeki kritik aşama, rekabetçi siyasal partilere izin verilip verilmediğidir. Bu partilere izin verilip serbest seçimlerin yapılacağı ilan edildiğinden itibaren demokratikleşme inisiyatifi, sivil toplumdaki siyasal topluma geçer. Muhafif politikacılar için, artık sivil toplum kuruluşlarında saklandıkları yerden çıkma vakti gelmiştir. Ancak bu durum, siyasal geçişe sivil toplum kuruluşlarının ilgisiz kalacağı anlamına gelmez. Aksine seçim kampanyası döneminde bu kuruluşlar oldukça aktif olabilirler, ancak partizan olarak değil tarafsız olarak. Bu dönemde STK’lar vatandaşları bilgilendirmek, seçimlere katılımı artırmak ve çeşitli taleplere aracılık yapmak gibi fonksiyonlar görebilirler.

Siyasal geçiş son bulduğunda bir rejim *pekişmeye (consolidation)* başlar. Ancak belirtmek gerekir ki, siyasal geçiş demokrasiyle sonuçlanabileceğinden gibi, liberalleşen veya yeniden kuvvetlenen bir otokrasiyle ya da anarşiyel de sonuçlanabilir. Demokrasiyle sonuçlanması durumunda bir demokratik rejimin pekişmesi, özgür ve adil seçimler sonrasında seçimi kaybedenlerin sonuçları kabullenmesiyle başlar. Bir rejimin tam olarak pekiştiğinden ise, ancak, rejimi eski haline donderebilecek önemli tehditler ortadan kalktığından söylenebilir. Bu süreçte sivil toplum kuruluşlarının rolü hayattır. Çünkü sivil toplum kuruluşları dünyası, gönüllü birliksel yaşam arenasıdır. Sağlıklı bir demokrasi ise örgütlü toplumsal grupların çoğulculuğundan oturur. STK’lar böyle bir çoğulculuğundan yaşandığı alanlar olması hasebiyle, kendi gönüllülerine bu tür değerleri benimsetebilir ve toplumsal dokularda çoğulculuk kültürünün yerleşmesine katkıda bulunabilir. Diğeri taraftan STK’lar gerek vatandaşlar arasında gerekse vatandaşlarla devlet arasında bir iletişim ağı oluşturabilirler.

Ancak Baratton pratikte, demokratik pekişmenin ilk aşamalarında STK’ların genellikle iyi bir performans gösteremediklerini, ancak siyasal toplumun canlanıp, siyasal geçişin sonuçlanmasıyla birlikte sivil toplumun

yeniden hareketlendiğini söyler. Bunu da demokratik sürecin dinamikleriyle ve siyasal enerjinin boşalmasıyla açıklamaya çalışır. Şöyle ki, demokratik pekişmenin ilk dönemlerinde bir taraftan yeni rejim, sivil toplum kuruluşlarındaki liderleri yönetimdeki ya da partideki önemli pozisyonlara çekerken, diğer taraftan toplum katmanında da siyasal konulara olan ilgi ve bu konulardaki tartışmalar yaygındır. Ayrıca ilk dönemlerdeki seçim kampanyaları oldukça çatışmacı, kavgacı bir hal alabilir ve bu da sivil topluma, yani farklılıklara saygıya ve çoğulculuğa zarar verir. Ancak zamanla sivil toplum kuruluşları yeniden güçlendiğinde, demokratik yönetişimin temel aktörlerinden biri haline gelirler (Bratton; 1994: 10- 12).

b- Ekonomik Gelişme Aktörleri

“Gönüllü kuruluşların [STK’ların] kalkınma sahnesindeki rolü, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ya da başka resmi yardım kuruluşlarının rolünden eskidir. Ne var ki, son zamanlara kadar hep küçük roller oynadılar. İyi şeyler yapıyorlardı, fakat yaptıkları, genel hareket planı içinde konu dışı kalıyordu. 1980’lerde ise bu durum değişti. Şimdi sahnenin daha ortasında yer alıyorlar” (Clark; 1996: 17).

Clark, tanınmış aktörler olan resmi yardım kuruluşlarının yaklaşımlarının işe yaramadığı, yeterli ekonomik gelişmenin sağlanamadığı ve bu resmi kuruluşların kafalarının karmakarışık olduğu bir anda, STK’ların ekonomik gelişme aktörleri olarak önem kazandıklarına dikkat çekmektedir. Clark’a göre, gelişmeyle ilgili geleneksel yaklaşım teknik sorunların çözümünü teknik düzenlemelerde ararken, STK’lar bu sorunları politik sorunlar olarak görmekte ve bunlara politik cevaplar aramaktadır. Geleneksel anlayış, gelişmeyi sağlamada başarılı olamamıştır (1996: 17- 18).

STK’ların ekonomik gelişme aktörleri olarak sisteme dahil olmaları, bu kuruluşların uluslararası gelişme fonları kanalına eklemlenmeleriyle de çok yakından ilgilidir. Tevdt, zengin ülkelerden fakir ülkelere doğru yardım akışının, devletin varlık sebebini öne çıkararak ya da devlete sürekli yeni ilave fonksiyonlar biçen teorilerin oldukça rağbet gördüğü bir dönemde başladığına dikkat çeker. Dolayısıyla 1950’li 1960’lı yıllarda, gelişme yardımları devletten

devlete yapılıyordu. Ancak devlet yerine demokrasinin ve toplumun öne çıkarıldığı 1980 sonrasında bu yardımlar, STK kanalı üzerinden yapılmaya başlandı ve böylece STK'lar ekonomik gelişmede önemli aktörler haline geldiler (Tvedt, 1998: 166).

Bugün hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerdeki STK'lar, gelişme yardımlarının içine dahil olmuşlardır. Gelişmiş ülkelerdeki Kuzeyli STK'lar, gerek hükümetin yardım fonlarını gerekse kendi topladıkları fonları, gelişmekte olan ülkelere Güneyli STK'lar üzerinden aktarmaktadırlar. Bu konuda tam bir rakam verebilmek zor olmakla birlikte, bazı tahmini rakamlar verilebilmektedir: “OECD üyesi ülkelerdeki yaklaşık 4.000 STK, yılda milyonlarca dolar dağıtmaktadır; bunlar, gelişmekte olan ülkelere yaklaşık 10.000 ila 20.000 arasında Güneyli STK'yla birlikte çalışmakta ve yaklaşık 100 ila 250 milyon arasındaki insana ulaşmaktadırlar” (Tvedt; 1998: 1).

Uluslararası yardım fonlarının devletten STK'lara kaymasının çeşitli sebeplerinden söz edilebilir. En baştaki neden şüphesiz değişen paradigmadır. Artık devletin büyütülmesi değil, küçültülmesi üzerinde durulmaktadır. Ekonomik gelişme alanında, görevi doğrudan doğruya ve tümüyle kamu kurumlarına yüklemek, artık yeni paradigma karşısında savunmasız kalmakta, bu konuda toplumun kendisine ve STK'lara da rol düştüğü dile getirilmektedir. İkincisi STK'ların, bürokratik devlet yapılarına kıyasla kimi karşılaştırmalı avantajlara sahip oldukları ileri sürülmektedir. Bunlar esneklik, halkı güçlendirme, tabanla birlikte çalışma, çoğulculuk, duyarlılık, deneyim yoluyla öğrenme ve kapasite geliştirme gibi niteliklerdir (Turner and Hulme; 1997: 207- 208 ve Tvedt; 1998: 2, ayrıca bu niteliklerle ilgili Tvedt'in kritiği için bkz. bölüm 6). Üçüncü olarak gelişmiş ülkeler, doğrudan doğruya gelişmekte olan ülke hükümetlerine yaptıkları yardımların nereye nasıl kullanıldığını tam olarak izleyememektedirler ve burada çeşitli yolsuzlukların yaşandığı endişesi yaygındır. Dördüncüsü, özellikle gelişmekte olan ülkelerde STK'ların tercih edilmesi, bu ülkelerde sivil toplum kuruluşları yoluyla sivil

toplumun da güçlenebileceği beklentisine dayanmaktadır. Beşincisi, ekonomik gelişme alanında STK'larla çalışılması gönüllüğü, dolayısıyla halk katılımını teşvik edebilmekte ve ekonomik maliyetleri azaltmaktadır. Son olarak gelişmiş ülkeler açısından şeffaflığı sağlama, izleyebilme ve hesap sorabilme bakımından STK'lar, hükümetlere nazaran çok daha elverişli yapılardır.

Clark, STK'ların ekonomik gelişme aktörleri olarak oynadıkları roller hakkında ise şunları yazmaktadır: STK'lar gelişmekte olan ülkelerde, yerel halkla, hükümetlerin sağlayamadığı bir birlik sağlayarak onların güvenlerini kazandılar. Gelişmiş ülkelerde ise halkın STK'lara olan desteği arttı, dolayısıyla güçlü maddi kaynaklara kavuşan Kuzeyli STK'lar, örneğin Dünya Bankasının yaptığından daha fazla bir kaynağı Güneye aktarmaya başladılar. Yine STK'lar yoksullara ulaşma bakımından, resmi kuruluşların yapamadığını yaptı ve ayrıca mevcut kalkınma argümanlarına karşı alternatifler, yeni yaklaşımlar sundular. Diğer taraftan gelişme konusundaki yeni yaklaşımların uygulanmasında STK'lar, resmi yardım kuruluşlarına önemli katkı da sağlamaktadırlar. Yoksulluk ve açlıkla mücadele, çevreyi koruma, tabandan kalkınma gibi bugünün öncelikli konularında, resmi yardım kuruluşları pek tecrübeli değildir ve beklemedikleri güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bu konularda STK'lar, resmi kuruluşların tecrübe eksikliğini gidermek için, sahip oldukları yerel bilgiyi onlarla paylaşmakta ve işbirliği yapmaktadırlar.

Ancak STK'ların işbirliği resmi kuruluşlarla sınırlı değildir. Sivil toplum kuruluşları politik etkilerini artırmak için, özellikle benzer düşüncedeki STK'larla işbirliği yapmakta ve bu amaçla ülke sınırlarını zorlayarak yine başka ülkelerdeki STK'larla uluslararası işbirliği ağları kurmaya çalışmaktadırlar. Kendi aralarında güçlerini pekiştiren STK'lar, bu sayede, hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların karşısına önemli bir güç odağı olarak çıkabilmektedirler. Örneğin Brezilya, ABD, Avrupa ve bazı azgelişmiş ülkelerdeki STK'lar, Dünya Bankasını etkileyerek, Amazonun büyük bir

bölümüne zarar verebilecek olan karayolu ve yerleşim alanı inşaatına finans desteği verilmesini durdurmuşlardır (Clark; 1996: 17- 20).

STK'ların ne yaptıkları sorusu, neyi *niçin* yaptıkları sorusundan bağımsız değildir. Clark'ın ekonomik gelişme bağlamında STK'larla ilgili çizdiği yukarıdaki çerçeve, Tvedt'in "fonksiyonel teori" olarak adlandırdığı yaklaşım içinde yerini alır. Bu yaklaşımda, STK'ların ekonomik gelişme sürecinin aktörel parçaları haline gelmeleri, onların önemli bir fonksiyon ürettikleri/ üstlendikleri önermesiyle açıklanmaktadır. Buradaki fonksiyon, temelde birilerinin başarısızlığının ya da yetersizliğinin STK'lar tarafından dolduruluyor/ gideriliyor olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, üretilip üstlenilen bu fonksiyonun üç görünümü vardır: (i) STK'lar ekonomik gelişmenin sağlanması ve temel hizmetlerin sunulmasında devlet ya da piyasa *başarısızlıklarına karşı* toplum kaynaklı bir cevap üretmektedirler. (ii) Devletin, kamu hizmetlerinin sunumunda, *ortanca seçmenin* taleplerini ve memnuniyetini temel alması nedeniyle uçlarda oluşan *boşluklar* STK'lar tarafından doldurulmakta, böylece STK'lar toplumsal çeşitliliğe fonksiyonel bir cevap oluşturmaktadırlar. (iii) STK'lar ortaya çıkan alışılmadık yeni problemlere *yenilikçi çözümler* sunabilmektedirler (Tvedt; 1998: 41- 45). Ancak Tvedt bu fonksiyonel teorinin gelişmiş ülkelerde ve belli bir mikro bağlamda geçerli olabileceğini, buradaki önermelerin evrensel olmadığını, aksine bu tür kabullerin ulusal farklılıkları ve özel siyasal, ekonomik bağlamları ihmal ettiğini söylemektedir (1998: 45, 55).

Tvedt bu bağlamda Norveç'e baktığında, STK'ların gelişme yardımları içinde pay almaya başlamalarının ve büyümelerinin, devletin bilinçli kararları sonucunda olduğuna dikkat çeker. Yani Norveç STK'ları, fonksiyonel teorinin öngördüğü biçimde kendilerine fonksiyon üretmemiş, bilakis kendileri için üretilmiş fonksiyonlara talip olmuşlardır. 1960'lardan itibaren Norveç Hükümeti, ekonomik gelişme alanına STK'ları davet ederek, onların gerek hükümet programlarında işbirliği yapmalarını gerekse Norveç halkının

gelişme yardımlarına olan desteklerinin artması için görev üstlenmelerini amaçlamıştır. Diğer taraftan yardım alan az gelişmiş ülkelerde, toplumdaki en yoksullara ulaşma konusunda yetersiz kalan devlet kurumlarının baypas edilmesi gündeme geldiğinde, buralarda STK'lar, esneklikleri ve halka dönük politikaları etkileyebilme kabiliyetleri dolayısıyla, bizzat yine devlet tarafından alternatif olarak ileri sürülmüşlerdir (1998: 45- 47). Ancak Tvedt, Norveç'te 1980'lerdeki yeni bir gelişmeye de dikkati çeker. STK'lar temelde kendilerine devlet tarafından yaratılan mevki kabullenmelerine rağmen, bu kuruluşlar bir süre sonra, milletvekilleri ve yardımla ilgili yönetim birimi üzerinde kayda değer bir etki yapabilecek şekilde yeterli siyasal güç elde etmeyi de başarmışlardır (1998: 46).

c- Aktör Olma Durumunun Yol Açtığı Sorunlar

STK'lar kendi özel gündemlerinden çıkıp siyasal, toplumsal ve ekonomik sistemin aktörel parçaları haline geldiğinde ya da böylesi üst bir amacın aktörleri olarak ele alındığında, yeni sorunlar da çıkabilmektedir. Bunlardan biri dış, diğeri de iç kaynaklı olmak üzere, temelde iki grup sorundan söz edilebilir. Aşağıda kısaca bunlara değinilecektir.

(1) STK'lardan belli amaçlar için yararlanılması gündeme geldiğinde, bu kuruluşların, o amaçlara uygun olup olmayacağı sorusu gündeme gelmektedir. Bu durum, kimi zaman STK'ların *yeniden* tanımlanmasına, kimi zaman da uygun olmayanların engellenmesi talebine yol açmaktadır.

Bu bağlamda STK'ların *demokratik aktörler* olmalarından yola çıkıldığında, burada demokratiklik, çoğulculuk, uzlaşma, kamu alanı gibi kavramlarla STK kavramı arasında bir bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. Kimi zaman STK'lar, bu amaca ulaştıracağı varsayılanlarla, buna hizmet etmeyeceği ya da zarar vereceği düşünülenler şeklinde kendi içinde bölünürken (Diamond; 1994), kimi zaman da amaca uygun olmayan örgütlerin STK kimliği reddedilmektedir (Tekeli, 1997). Diğer taraftan Beckman, konunun farklı bir boyutuna dikkat çekmektedir. Beckman, Dünya Bankası

gibi uluslararası kuruluşlar nezdinde “bir liberal ekonomik reform türünü savunan toplumsal güçlerin ‘sivil toplum [kuruluşu]’ sayılıp ‘yetkilendirilmeleri’ gerektiği düşünülürken, daha az makbul ya da açıkça hasım olan öteki güçlerden, denetim altında tutulmaları gereken ‘yerleşik’ ya da ‘özel’ çıkar çevreleri olarak söz edil[diğini]” söyler (Beckman, 1999: 2- 3).

Ancak bu noktada bir ayrımın altını çizmek gerekmektedir. Kimi STK’ların istenilen özel amaca hizmet etmemesi gerekçesiyle STK olarak kabul edilmemesi ya da bu tür örgütlenmelerin engellenmeye çalışılması, baskı altına alınması bir *dışlayıcılık*tır. Buna karşılık, örneğin bir yönetim biriminin herhangi bir konuda STK’larla ortak iş yapmak istemesi durumunda, önyargısız bir şekilde şu STK’larla çalışabilirim, onlarla ortaklaşa bu işi yapabilirim demesi ise bir *politikadır*, bir seçmedir. Eğer bu seçim önyargısız bir şekilde, ilgili sorunun ve STK’ların profesyonel nitelikleri göz önüne alınarak yapılmışsa, burada dışlayıcılıktan söz etmek zordur.

STK’ların *ekonomik gelişme aktörü* olmalarından yola çıkıldığında ise, gelişmeyi sağlayabilecek en küçük şeye bile ihtiyaç olduğundan, burada STK’lar arasında bir ayrım yapılmayıp, daha bütünü kapsayıcı bir çerçeve çizme gayreti göze çarpmaktadır (Clark, 1996, Vakıf, 1997, Tvedt; 1998).

Neo-liberalizmin araçları tanımlamasına bakıldığında, bunun sol ya da sosyal demokrat bir *itirazı* dillendirdiği görülmektedir. Bu aynı zamanda dünyanın tek kutupluluğa doğru gidişine bir itirazdır (WALD; 2001: 21 vd.). Bu bakış açısı, STK’ların devletin yanında değil karşısında olması, muhalif bir duruşa sahip olması gerektiği argümanını da içermekte³⁷; STK’ların, devletin küçültülmesi politikasının ve kamuya ait işlevlerin özelleştirilmesinin aracı olmalarına itiraz etmektedir (TEB’in görüşünü aktaran Bora; 2001: 304- 305).

³⁷ Örneğin Bali, “sivil toplum örgütü, Türkiye’de kullanılmakta olduğu anlamı itibariyle muhalif bir duruşa sahip olan, demokrasi arayışında olup devletin otoriter ve hantal yapısına karşı koyan bir örgüt. İşadamları ve sanayicilerden oluşan burjuvazi ise... devlet ve tüm organları ile sıkı fıkı bir teşriki mesai içinde. ... [Dolayısıyla] işadamlarının sivil toplum örgütleri içinde yer almaları,... bu örgütlerin... takındıkları muhalif tavırlarına tamamıyla tezat teşkil eden bir durumdur.” diye yazar (2000: 34). Benzer biçimde Belge, STK’ların oluşum sürecini 1968’ten başlatırken, hareket noktası ’68’deki protesto hareketleridir (Belge; tarihsiz: 25).

(2) İç kaynaklı sorun, bizzat STK'ların kendisiyle ilgilidir. STK'ların yeni aktörler olarak sisteme dahil olma çabaları, STK'ları çeşitli şekillerde dönüştürebilmektedir. Örneğin Bangladeş'te yapılan bir araştırmada, dışarıdan teknik destek alan Güneyli STK'ların, ki bunlar yerel kaynaklarla çalışan lokal STK'ları kapsamamaktadır, Bangladeş bürokrasinin kültürel özelliklerinden ziyade, yabancı Kuzeyli STK'ların kültürel motifleriyle uyumlu oldukları görülmüştür. Örneğin STK'lar, önemli oranda daha fazla demokratiklik ve daha çok girdilere değil sonuca odaklanmak gibi nitelikler bakımından Bangladeş bürokrasisinden ayrılmaktadırlar (Jamil; 1998).

DiMaggio ve Powel, bu durumu, kurumsal isomorfizm (benzeşme) olarak adlandırır. Bir örgütün başka bir örgüte kaynak vb. yollarla bağımlı olması durumunda, bu örgüt yardım aldığı örgüte örgütlenme tarzı, işleyiş biçimi ve örgüt iklimi gibi bakımlardan benzemeye başlamaktadır. Eğer bir örgüt, hayati desteği sadece tek bir kurumdan alıyorsa, bu durumda benzeşme çok daha yüksek düzeyde gerçekleşecektir (aktaran Tvedt, 1998: 213- 214). Tvedt, bu olguyu göz önünde tutarak, STK'ların, gelişme yardımı yapan kuruluşlardan (*donor*) sürekli olarak sadece biriyle değil, bir çoğuyla birlikte çalışmasının STK'lar açısından önemine dikkat çeker. Zira bir STK'nın farklı etkilere maruz kalması, sürekli aynı etkiye maruz kalmasına göre, STK açısından daha fazla kendine ait hareket fırsatı doğurabilir (Tvedt, 1998: 214).

Diğer taraftan STK'ların sistemin aktörel parçaları haline gelmesi, STK dünyasında yeni gelişmeleri de tetiklemiştir. STK'lar artık kendi başlarına bağımsız olmalarının ötesinde, mevcut sisteme yeni aktörler olarak dahil olmakta ve orada rol üstlenmektedirler. STK'ların içine dahil olduğu sistem, kimi zaman ulusal sınırları da aşmakta, STK'lar buldukları dünyanın dışındaki kuruluşlarla ve devletlerle etkileşime girmektedirler. STK'ları çok önemli bir konuma taşıyan bu olgu, çeşitli biçimlerde STK sayısını artırıcı bir etki yaratmıştır. Gerek toplumdan gerekse devletin içinden, özellikle uluslararası bağlantı kurma amaçlı STK'lar kurulmaya başlanmıştır.

Bu noktada 1992 Rio Konferansına değinmek yararlı olabilir. Bu konferansta STK'lar, sürdürülebilir gelişmeyi ve katılımı sağlamada merkezi yönetim, yerel yönetim ve iş dünyasıyla birlikte temel gruplar içinde sayıldılar ve bu Konferansa 35.000'in üzerinde STK katıldı. Bu durum STK'ların bir *ortak* olarak sisteme eklenmelerine kapı araladı. Rio sonrasında, STK'ların uluslararası yardım fonlarına ulaşabilmelerinin başlıca aracı proje sunmalarıydı. Ülke olarak bütün STK'lara açık gibi gözükten bu durum, bir takım STK'ların *profesyonel projeci* olarak uzmanlaşmalarıyla birlikte, bu fonlara ulaşabilen ve ulaşamayan STK'lar biçiminde ikili bir yapı ortaya çıkmaya başladı. Diğer taraftan salt fon kapma amacına yönelik STK'lar kurulmaya başlandı. Ve sürdürülebilir gelişme olgusu, neredeyse, bu fonlardan pay kapmaya çalışan STK'ların *kendilerini sürdürme* çabalarına dönüştü (Emrealp; tarihsiz: 43- 44, 48). Diğer taraftan fon kapma amacıyla kurulmayan STK'lara gelince, bunlar da devletin ve fon sağlayıcıların karşısında kendi özerkliklerini korumak için, paranın ayartmasına karşı direnme sorunuyla karşı karşıya kaldılar (Turner and Hulme; 1997: 216).

Söz konusu sürecin STK'lara bir başka etkisi ise, büyümeyle birlikte gelen sorunlardır. Örneğin Clark, büyüklüğün ve kaynakların istenmedik sorumluluklar doğurabileceğine dikkat çekmektedir. Küçüklük esnekliğe ve dilediği zaman değişiklik, yenilik yapmaya imkan verirken, STK büyüdükçe bu esneklik kaybolmaktadır. Diğer taraftan küçük ölçekli bir STK, nispeten daha güvenli bir tanınmazlık ortamında çalışabilir ve kaynak toplayabildiği sürece dilediği gibi çalışabilirken, büyüdükçe başkalarıyla işbirliği yapmak, birlikte çalışmayı öğrenmek zorunda kalacaktır. Daha da önemlisi resmi yardım kuruluşlarıyla ortak çalışmaya başladığında, kendi özel gündeminin bu kuruluşların gündemi içinde eriyip yok olması tehlikesiyle karşı karşıya kalabilmekte; tersine böyle bir işbirliğine yanaşmadığı zaman da, bir kenara atılma ya da böyle düşünmeyen STK'lar tarafından dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kalabilmektedir (Clark; 1996: 21).

Sonuç olarak STK'ların sistemin aktörel parçaları haline gelmeleri, STK'lar için fırsatlar sunduğu kadar tehlikeler de içermektedir. STK'ları kurumsal isomorfizmden dışlanmaya kadar bir çok tehlike beklemektedir. Dolayısıyla STK'lar önemli stratejik tercihlerle karşı karşıya kalabilmektedirler. Temelde STK'lar bir uçta işbirlikçi hizmet sunma alanına dayanılmaz bir istekle adapte olmaya çalışmaktan, diğer uçta radikal bir siyasal kimliğe sahip olup doğrudan doğruya yerel elitler, devlet ve uluslararası sistemle yüzleşmeye kadar geniş bir yelpazede hareket etmeyi seçebilirler. Burada bazı temel stratejilerden de bahsedilebilir: (i) STK'lar kendi özel gündemlerini devletle birlikte çalışarak daha da genişletebilirler, (ii) çeşitli konuların (çevre, kadın vs) savunulması yolunu seçebilirler, (iii) lobi faaliyetlerinde bulunabilirler ve (iv) topluluk düzeyindeki girişimlere destek verebilirler. Bir STK'nın ne tür bir stratejiyi benimseyeceği duruma göre değişebileceği gibi, sivil toplum kuruluşu birbiriyle uyumlu bir çok stratejiyi birlikte de götürebilir (Turner and Hulme; 1997: 217 –218). Yine bir STK, kurumsal benzeşmede hiçbir tehlike görmeyebileceği gibi, bundan mümkün olduğunca kaçınmaya imkan verecek şekilde, finans desteği sağlayan farklı farklı kuruluşlarla çalışma çabasına girebilir (Tvedt; 1998: 214) ya da mali kaynaklarını tamamen bu tür ilişkilerden bağımsız olarak elde etmeye çalışabilir.

V. Bölüm

Yönetişim ve İyi Yönetişim

Bu bölümde yönetim ve iyi yönetim konusu ele alınacaktır. Yönetişim gelişmiş ülkelerde kullanılan bir kavramsallaştırma, iyi yönetim ise gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve siyasal gelişmeyle iç içe geçmiştir; iyi yönetim, temelde yönetime benzer temaları içermekle birlikte ilave nitelikleri de öngörmektedir.

Yönetişim gelişmiş ülkelerde yönetimin piyasa ve toplum karşısında değişen konumuyla birlikte bu yeni durumu anlamaya yönelik kavramsal bir araçtır. İyi yönetim ise gelişmekte olan ülkelerde, dış desteklerin ya da uluslararası kuruluşların da katkısıyla devlet, piyasa ve toplumun 'iyi yönetim' ekseninde yeniden kurgulanmasıyla ilişkilidir. Aşağıda yönetim ve iyi yönetim eksenli teorik tartışmalar ele alınacaktır. Ancak bu tartışmalara geçmeden önce, yönetim kavramındaki belirsizlik nedeniyle, yönetimi daha sınırları belirgin bir yere oturtmaya dönük açıklamalara yer verilecektir.

1- Yönetişim Kavramının Kapsamı ve Kullanım Biçimleri

Yönetişim kavramının, giderek yönetim kavramının yerini aldığı bir süreci yaşıyoruz. Toplumsal ve ekonomik sistemdeki değişimler siyasal sistem ve yönetim üzerinde etkili olmakta ve yönetimi köklü biçimde

dönüştürmektedir. Bu değişim süreci kamu yönetiminin dayandığı klasik paradigmaları altüst etmekte, mevcut kavramların içeriğini değiştirmekte³⁸, yeniden tanımlamakta ve daha da önemlisi toplumsal, ekonomik ve kamusal aktörlerin sistem içindeki göreceli önemi değişmektedir. Bu süreç, yönetim kavramının, özel bir bağlamdan ziyade, yönetimdeki değişimi ifade edecek biçimde kullanılmasına da yol açmaktadır. Bu da, yaygın biçimde kullanımına rağmen, yönetişimin kavramsallaştırılmasında bir berraklığa ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Yönetimin köklü bir değişim sürecini yaşıyor olması ve bu süreçte kimi yetkilerini piyasayla ve toplumsal aktörlerle paylaşmaya başlaması (paylaşmak zorunda kalması), yönetişim tartışmalarını etkilemektedir. Zira yönetişim bir yönüyle, yönetimin, kendi dışındaki gelişmelere ayak uydurma, kendini yeni duruma göre yeniden yapılandırma süreciyle de ilişkilidir (Pierre, 2000: 3). Dolayısıyla yönetimde değişime ya da yönetimi etkileyen değişimlere odaklanan bir çok çalışmada, yönetişim kavramı rahatlıkla tercih edilebilmektedir. Diğer taraftan özel bir bağlama işaret etmeksizin de yönetişim kavramı kullanılabilir. Yönetişimin yönetime nazaran daha geniş ve esnek bir içeriğe sahip olması bu durumu kolaylaştırmakta,³⁹ üzerinde çok yazılıp çizilmesi de özendirici olmaktadır.

Yönetimdeki dönüşüm bağlamında, bugün, yönetimin tek yanlı veya egemen aktör olarak kendi isteklerini topluma empoze ettiği bir süreçten, toplumsal aktörlerin de içine dahil olduğu ve interaktif ilişkileri içeren bir sürece doğru gidilmektedir. Diğer bir ifadeyle artık klasik yönetimin emredip denetleme gibi araçları, yerini birlikte çözüm üretme, özendirme, etki etme gibi mekanizmalara bırakmaya başlamaktadır (Kooiman, 1993; Peters and

³⁸ Örneğin 'katılım' kavramı klasik yaklaşımda bir halkla ilişkiler sorunu olarak yorumlanabilirken, bugün katılım kavramı oldukça farklı bir bağlamda ele alınmakta, sivil toplumun kamu alanının içeriğini belirlemesi hattında ilerlemektedir (Şaylan, 2000: 4). Örneğin bu bağlamda Avrupa Komisyonunun katılımdan anladığı, bir konuda konsept oluşturmaktan o işi yapmaya kadar olan sürecin, katılımcı bir yönetime açık olmasıdır (CEC, 2001: 10).

³⁹ Örneğin hemşehirlilerle yerel yönetimdeki seçilmiş kişiler arasındaki ilişkileri daha geniş bir çerçevede değerlendirmeyi ve katılımı vurgulamayı amaçlayan çalışmasında Box, yönetişim kavramını kullanmayı tercih etmiştir (1998: 2).

Pierre 1998: 223; Osborne ve Gaebler, 1992: 301). Bu durumda yönetim, yönetime ve/veya devlet denetimine bir alternatif olarak anlaşılmaktadır (Hirst, 2000: 13). Diğer bir ifadeyle artık yöneten bir demokrasiden, *yönetişen* bir demokratik hayata geçilmektedir. Bu bağlamda bir yönetim kurumunun artık yönetmenin ötesinde yönetişimde bulunması da gerekmektedir. Bu durum, neden yönetimin yerine yaygın biçimde yönetişim kavramının kullanılmaya başlandığını izah edebilir.

Ancak yönetişim, asıl olarak özel bir bağlama işaret etmektedir. Bu özel kullanımda yönetişimin anlamı, yönetimde değişime yol açan gelişmelerin bir sonucu olarak yönetsel, ekonomik ve toplumsal aktörlerin etkileşimi, ortaklığı veya koordinasyonu süreciyle ilgilidir. Diğer bir ifadeyle yönetişim, yönetimin önceki dönemde tek başına yapmaya çalıştığı şeyin, farklı aktörlerin de sürece dahil olmasıyla kolektif bir tarza bürünmesiyle ilgilenmektedir. Şüphesiz bu da yönetimdeki değişimle ilişkili olmakla beraber, burada yönetişim, sadece yönetimdeki bir değişime odaklanmamakta, devlet-toplum-piyasa arası ilişkiler ve bu üçlü içinde devletin rolü gibi konulara daha geniş bir perspektiften yaklaşmaktadır.

Bu bağlamda yönetişim, temelde, karar alma sürecine ve kamusal hizmetlerin sunumuna kamu kurumlarının yanı sıra diğer toplumsal örgütlerin de dahil olmasını anlatmaktadır. Bu bağlamda merkezi ya da yerel yönetimlerle özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında oluşacak işbirliği, etkileşim, ortaklık türü ilişkiler ve bu farklı alanların koordinasyonu yönetişimin ilgi alanına girmektedir.

Yönetişim kavramının kapsamıyla ilgili tartışmalardan söz ederken, bu noktada, yönetişimin farklı kullanım alanlarına değinen iki çalışmadan söz etmek yerinde olacaktır. Hirst (2000) ve Rhodes (1996), yönetişimin farklı kullanımlarından söz etmektedirler.

Hirst (2000: 14- 19) yönetişimin beş farklı alanda kullanıldığını belirtmektedir. Bunlardan ikisi, bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bunlardan

birisi şirket yönetimidir ki, kabaca şirketin profesyonel yöneticileriyle şirketin pay sahipleri, çalışanları arasındaki bir etkileşimi ve yönetimin işlemlerinin şeffaflığını ve hesap verebilirliği geliştirmeye yönelik çabaları ifade etmektedir. Diğeri ise uluslararası yönetimidir. Bu, global bir halkın ve bir dünya hükümetinin olmadığı buna karşılık giderek uluslararasılaşan bir dünyada çevre sorunları, global ısınma gibi çeşitli sorunların çözümünde veya dünya ticaretinin düzenlenmesi, uluslararası uyuşturucu ticaretinin engellenmesine yönelik politikaların oluşturulmasında, demokratik hesap vermeye dayalı bir yapının nasıl oluşturulabileceğine yönelik tartışmaları içermektedir. Yönetişim kavramının üçüncü kullanımı, Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi bağlamındadır; kimi yazarlar, yönetimde YKY odaklı değişimleri yönetim olarak görmektedirler ki, YKY'den ikinci bölümde söz edilmişti. Dördüncüsü, yukarıda bahsedildiği gibi, yönetişimin esnek değil, dar ve özel bağlamdaki kullanımınıdır; yani farklı aktörler arasındaki yeni ilişki biçimleridir⁴⁰. Beşincisi ise iyi yönetişimdir. Yönetişimin dördüncü ve beşinci kullanımlarından (yönetişim ve iyi yönetişim) bu bölümün ilerleyen sayfalarında söz edilecektir.

Yönetişim kavramının kullanımıyla ilgili benzer bir sınıflandırmayı da Rhodes yapmaktadır (1996: 653- 660). Rhodes, yönetişimin altı farklı kullanımının olduğunu belirtir. Hirst'ten farklı olarak Rhodes, özelleştirme vb. yollarla devletin küçültülüp kamu hizmetlerinin sunumunda piyasadan yararlanılmasının da, yönetim kavramının kullanıldığı alanlardan biri olduğunu söyler. Rhodes'un diğer üç sınıflaması, Hirst'inkiyle aynıdır (yani şirket yönetişimi, YKY ve iyi yönetişim). Rhodes, uluslararası yönetişimden ise söz etmez. Buna karşılık 'yönetişimi' ikiye ayırır; biri Kooiman tarafından geliştirilen ve Rhodes'un 'sosyo-sibernetik sistem' olarak adlandırdığı yönetişimdir, diğeri ise Rhodes'un da içinde bulunduğu, örgütler arası ağların

⁴⁰ Bu çalışmada, yönetişimin bu kullanımında, kavramın önüne tanımlayıcı bir öge eklenmemekte ve sadece 'yönetişim' olarak ifade edilmektedir. Bu kullanımındaki yönetişimin, kamu yönetişimini ve/veya sosyo-politik alandaki yönetişimi ifade ettiği belirtilebilir.

işleyişini açıklamaya çalışan yönetişimdir. Aşağıda yönetişimle ilgili açıklamalar sırasında gerek Kooiman'ın gerekse Rhodes'un yaklaşımından söz edilecektir.

Yukarıdaki her iki sınıflandırmada da yer alan 'yönetişim' ile 'iyi yönetişim' konusuna geçmeden önce, kimi yazarlarca yine yönetişim olarak kullanılan özelleştirme ile YKY'den kısaca söz etmek gerekmektedir. Özelleştirme vb. yollarla, piyasanın kamusal hizmetlerin sunumunda rol almasının yönetişim olarak adlandırılması, belirtmek gerekir ki sınırlı bir kullanımdır. Buradaki kullanımın, yönetişimi tanımlamaya, içeriğini tartışmaya dönük olmaktan ziyade, yönetim sürecindeki değişime vurgu yaptığı ve bu nedenle yönetim yerine yönetişimi kullanmayı tercih ettiği belirtilmekle yetinilebilir. Buna karşılık YKY ile yönetişim ilişkisi üzerinde biraz daha ayrıntılı durmak gerekmektedir.

YKY'nin rekabete ve etkinliğe vurgu yapması, yeni yönetim tekniklerini kamuya uyarlaması ve en önemlisi de yönetim-piyasa yakınlaşmasına yol açarak kamu-özel karşıtlığını yıkması nedeniyle, yönetişimin YKY felsefesinden etkilendiği ve kimi özelliklerini de paylaştığı söylenebilir. Ancak buna rağmen, YKY ile yönetişim arasında kimi *temel* farklılıklar bulunmaktadır. Peters ve Pierre, bir çalışmalarında bu iki kavram arasındaki farklılıklara değinirler. Bu farklılıklar, aynı zamanda, yönetişimi anlamaya yönelik önemli bilgiler de sunmaktadır.

Peters ve Pierre, YKY ile yönetişim arasında beş temel farklılıktan söz etmektedirler. Bunlardan birincisi yönetişim siyasal içerikliyken, YKY piyasa yönelimlidir. Yönetişim, kamu hizmetleri üzerinde belli derecede siyasal kontrolü sürdürürken; YKY, kamu bürokrasisini, özel/ kar amaçlı örgütlerle benzerlik gösteren kuruluşlara dönüştürmeye çalışır. İkincisi yönetişim süreçle ilgilenmektedir, YKY ise sonuçlarla. Diğer bir ifadeyle yönetişim işin nasıl yapıldığıyla ilgilenirken, YKY ne (ne kadar) yapıldığına bakar. Bu bağlamda YKY, müşteri memnuniyetini ve etkinliği sağlamak için örgüt içi yönetim

tekniklerinin geliştirilmesine odaklanır. Üçüncüsü ve en çarpıcı olanı yönetim *örgütler arası* bir perspektife sahiptir, YKY ise bir *örgüt içi* yönetim reformudur. Dolayısıyla yönetim siyasal bir teori, YKY ise örgütsel bir kuramdır. Dördüncüsü yönetim kamu ve özel kesimdeki kaynakların birleştirilmesi ve yönetimin eylem kapasitesinin geliştirilmesiyle ilgilenirken, YKY içe dönüktür, etkinliği sağlamayı ve kamu kesimini dönüştürmeyi amaçlar. Son olarak yönetim YKY’de olduğu gibi bir ideolojik bagaj taşımaz. YKY farklılıklara daha az duyarlıdır ve mevcut uygulamaları değiştirmeye daha isteklidir. Yönetim ise sektörler arası bir nitelik taşıdığı için daha yavaş ve derinden ilerler. Yeni yönetim biçimlerinin uygulamaya girmesi, kamu hizmeti anlayışında derin bir kültürel sıçrama olmadan tamamlanamaz ve bu süreç yıllar alabilir (Peters and Pierre, 1998: 230- 233)

Bu bölümdeki tartışmaları toparlamak gerekirse, yönetimin oldukça serbest kullanımları olduğu gibi, kavram farklı alanlarda da (şirketlerde, uluslararası alanda vs) kullanılmaktadır. Bununla birlikte bu bölümü asıl olarak, yönetimin, kamusal aktörlerle diğer toplumsal aktörler arasındaki yeni ilişki biçimlerini kavramsallaştırmaya dönük kullanımı ilgilendirmektedir.

2- Yönetişim

a- Yönetişimi Anlamak İçin Temel Değişkenlere Bakmak: Toplum ve Yönetim

Yönetişimi, toplumsal değişiklikler (yani ekonomik, toplumsal ve siyasal alandaki değişiklikler) ve bunların yönetim yapıları üzerindeki dönüştürücü etkilerine bakarak anlamaya çalışmak yararlı bir başlangıç noktasıdır. Önceki bölümlerde yapılan tartışmaları da hatırlayarak şöyle bir toparlama yapılabilir.

Devletin, 20. yy.daki üç temel fonksiyonunda, yani düzenleme, refah devletini sürdürme ve ekonomik gelişmeyi sağlamada başarılı olamaması,

devletin başarısızlığını gündeme getirmektedir. Bunun da etkisiyle önceki bölümlerde tartışıldığı üzere deregülasyon, özelleştirme, kamu-özel ortaklığı ve YKY merkezli yaklaşımlar, kamu ile özel kesim arasında önceden var olduğu kabul edilen kesin sınırları ortadan kaldırmakta; bu sınırlar çok daha değişken ve birbiri içine nüfuz edebilir bir hale gelmektedir.

İkinci olarak teknolojide, haberleşmede, yaşam tarzında vs.de yaşanan hızlı ve sürekli değişim, toplumu değiştirmekte ve artan biçimde çeşitlendirmektedir. İnsanlar çok farklı biçimlerde birbirleriyle ilişki kurabilmekte ve toplum oldukça girift bir niteliğe bürünmektedir. Bugün oldukça *dinamik, girift ve çeşitlilik içeren* bir sosyo-politik dünya ve bu dünyanın nasıl yönetileceği sorunu karşımızda durmaktadır (Dunsire, 1993: 21- 23; Kooiman, 1993).

Üçüncü olarak, siyasi partilerin mikro çeşitliliğe dayalı bir temsili hayata geçirmekte başarılı olamaması ve ulus devletlerin ulus-üstü etkilere giderek artan oranda maruz kalması, temsili demokraside krize yol açmaktadır (Uğur; 1999: 182- 184). Böylece bir taraftan temsil kriziyle birlikte, siyasal radikalizm, parti sisteminden uzaklaşma, yeni toplumsal hareketlerin ve alışılmadık protesto biçimlerinin ortaya çıkması, suç oranlarındaki artış vb. şekillerde kendini gösteren *yönetilemezlik* sorunu ortaya çıkmaktadır (Mayntz, 1993: 10- 11). Diğer taraftan küreselleşme süreciyle birlikte, kamu politikalarının oluşturulmasında ulusal hükümetlerin temel aktör olduğu fikri, ekonomik ve siyasal/ yönetsel uluslararası çevrenin (sırasıyla çok uluslu şirketler ve ulus-üstü örgütlerin) artan önemi ve hükümetlerin kendi toplumlarını ve ekonomilerini bu global baskılardan koruyamamaları sonrasında sarsılmaya başlamaktadır (Peters and Pierre, 1998: 223). Bu süreç aynı zamanda bir taraftan STK'ların sürece dahil olmasının yolunu açarken, diğer taraftan yerinden yönetimin ve kentlerin önemini artırmaktadır.⁴¹

⁴¹ Kearns ve Paddison, sermaye yatırımlarının hareketlilik kazandığı, dünya çapında ekonomik aktörlerin ve uluslararası kurumların ortaya çıktığı ekonomik küreselleşme sürecinin, kent ekonomileri ve kent yönetimi üzerindeki etkilerini dört başlık altında toplar: 1- Kentler arasındaki

Farklı alanları etkileyen ve bu etki sonucunda tekrar yeni gelişmeleri tetikleyen bu değişim süreci sonrasında, bugün artık ekonomik, sosyal ve siyasal sorunlar tek başlarına ele alınmamakta, bunların birbirlerini yoğun biçimde etkilediği ve iç içe geçtiği kabul edilmektedir. Diğer taraftan bu değişim süreci, yönetim üzerinde etkili olmakta ve devlet-toplum ilişkilerini değişime zorlamaktadır. Böylece bir taraftan kamu kesiminden özel kesime doğru bir kayma gözlenirken, diğer taraftan kamu ve özel/ sivil kesimdeki aktörlerin sorunları tek başlarına göğüslemesi yerine aralarındaki karşılıklı bağımlılık ve etkileşim öne çıkmakta, sorumlulukları, riskleri ve getirileri paylaşmayı esas alan bir ortaklığa kapı aralanmaktadır. Böylece yönetişim, en genel anlamda, bu yeni durum karşısında, toplumsal/ yönetsel sorunların çözümüne yönelik yeni ilişki biçimlerini ifade etmektedir.

Bu ilişkiler kimi teorisyenlerce etkileşim kavramı üzerinden, kimilerince ağ ilişkileri yardımıyla anlaşılmaya çalışılmakta, bazı yazarlar ise sektörler arasında oluşan ortaklıklara bakmaktadırlar. Aşağıda buna ilişkin teorik yaklaşımlar ele alınacaktır.

b- Kooiman: Aktörler ve Etkileşim

Kooiman'ın yönetişim üzerine iki önemli çalışması vardır (1993 ve 2000). Kooiman, ilkinde çizdiği çerçeveyi, sonraki çalışmasında daha da geliştirmeye çalışır. Her iki çalışmanın da temel hareket noktası, toplumsal değişimler ve bunun yönetim yapılarına etkileridir. Kooiman, yönetimin merkezi bir aktör olarak eski öneminin azaldığını ve mutlak otoritesinin artık kalmadığını savunmaktadır. Dolayısıyla Kooiman, toplumsal sorunların çözümünde yönetim kadar diğer toplumsal aktörlerin de sorumlu olduğuna;

rekabet, yatırımlardan daha fazla pay kapma amacına yönelik kendi olanaklarını satmaya dayalı strateji, kızırmıştır. 2- Bu rekabetin etkisiyle homojenleşen global kültüre, diğer taraftan iş dünyasının yatırımlarını cezbetmek için kentin yerel, ayırt edici kültürünün geliştirilmesi çabaları da eşlik etmektedir. 3- Küreselleşen dünyada kentsel- bölgesel uluslararası ilişki değişmektedir. Kentler, kendilerini kendi ulusal ekonomilerinden ayırmaya, bağlantılarını koparma çalışmakta ve daha doğrudan uluslararası ilişkiler kurmaktadırlar. 4- Kentler giderek daha geniş işbirlikleri ve sınır ötesi ağlar yoluyla uluslararası alana yönelmektedirler (2000: 845- 846).

kamu, özel ve gönüllü sektör arasındaki katı sınırların kalmadığına işaret ederek, aktörler arası etkileşimin önemine dikkat çekmektedir.

Kooiman'ın hareket noktası toplumun, hayatın ya da doğanın bizzat kendisidir, yazar doğayı üç kavram üzerinden tanımlar. Bu kavramlar dinamik (*dynamics*), giriftlik (*complexity*) ve çeşitlilik (*diversity*); ancak bunlar sibernetikteki daha teknik anlamlarıyla kullanılır. Ona göre, doğadaki her şey değiştirici ve muhafaza edici güçlere maruz kalmaktadır, yani doğa dinamiktir; en küçük fiziki ya da biyolojik partiküller bile daha küçük elementlerden oluşmaktadır, yani girifttir; yine biyolojik ve sosyal yaşamdaki bütün fenomenler tam olarak anlaşılmaya imkan vermeyen, uçsuz bucaksız bir farklılık ve değişkenliğe sahiptir, yani çeşitlidir (1993: 36).

Yazar bu kavramları toplumsal alana taşır; zira dinamik, giriftlik ve çeşitlilik, doğada olduğu gibi, modern toplumun da üç temel niteliğini oluşturmaktadır (2000: 141). Bu kavramların Kooiman için önemi, sistem yaklaşımı çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Bunlar bir sistemin temel nitelikleri olarak görülmektedir. Her sosyal sistem bir durumdan diğerine değişme ya da buna direnme (entropi ve negentropi) anlamında karşılıklı güçlerin gerilimine sahne olur ve bu bir sistemin temel dinamiğidir. Dinamik ise daima etkileşimleri içerir. Yönetişimi doğuran şey aktörler arasındaki etkileşimdir. Diğer taraftan sosyal sistemler girifttir ve giderek artan bir çeşitliliğe sahiptir (1993: 36- 40).

Bu üç temel nitelik modern toplumun özelliklerini oluşturmakla kalmaz, aynı zamanda bunlar modern hayatın kendini sürdürmesinin de temelini oluşturur. Yani;

“toplumların düzene ihtiyacı vardır, fakat dinamik olmaksızın değişim gerçekleşemez. Toplumlar iletişimde bulunabilmek için benzerliklere, fakat yeni fikirler, anlayışlar kazanmak için de çeşitliliğe ihtiyaç duyarlar. Toplumlar bilinmezliği ve riski azaltmak için standartlara, fakat fırsatlar yaratmak ve problemleri çözmek için de giriftliğe ihtiyaç duyarlar... [Bu nedenle yönetim teorisi,] çeşitli fakat tutarlı, girift fakat zarif, dinamik fakat düzenli” bir modeli ortaya koymayı amaçlamalıdır (2000: 163).

Kooiman, modern toplumun özelliklerinden kalkarak, “dinamik, girift ve çeşitlilik içeren sosyo-politik sistemlerin demokratik ve etkili bir şekilde nasıl yönetilebileceği”yle (1993: 36) ilgilenir. Geleneksel yönetim biçimlerinin artık yeterli bir seçenek oluşturmadığını ve dönüşmek zorunda kaldığını söyleyen yazar, yeni durumla baş edebilmek için yönetim ve toplum arasında yeni bir etkileşim modeline imkan veren yapıların ortaya çıkmaya başladığına, görev ve sorumlulukların paylaşılmasına yönelik bir denge değişikliğinin yaşandığına dikkat çeker. Bu değişim, işlerin devlet ya da piyasa tarafından tek başına yapılmak yerine, birlikte yapılmasına doğru bir değişimdir (1993: 1). Böyle bir değişim, bilgi akışının yönetenlerden yönetilenlere doğru olduğu tek yönlü trafiği de geçersiz kılmakta, bunun yerini, sorunların, fırsatların ve çözüm önerilerinin yönetenler ve yönetilenlerce değerlendirilip birbirlerine aktarılabilirdiği çok yönlü bir etkileşim süreci almaktadır. Böylesi bir etkileşim, aktörlerin karşılıklı bağımlılığının kabul edilmesi üzerine temellendirilmiştir. Çünkü,

“tek tek aktörlerden hiçbirisi -kamu ya da özel- girift, dinamik ve çeşitlenmiş problemleri çözmek için gerekli tüm bilgiye ve vukufa [tek başına] sahip değildir; hiçbir aktör, gerekli araçları etkin biçimde uygulayacak geniş bir perspektife sahip değildir; hiçbir aktör, özel bir yönetim tarzına tek taraflı olarak hakim olacak eylem potansiyeline sahip değildir” (1993: 4).

Böyle bir bakış açısıyla yaklaşıldığında, sorunlara tek bir aktörün, öznenin hakimiyetindeki çözüm arayışları, ister başarılı olsun ister olmasın, her şeyden önce -Kooiman tarafından açıkça söylenmese de- bir *meşruiyet problemiyle* karşı karşıya kalmaktadır. Zira ilgili diğer taraflar işin içine dahil edilmemekte; eksik bir bilgi, yetersiz bir vizyon ve daha az bir çaba eşliğinde sonuca gidilmektedir. Eğer ulaşılan sonuç yeterli görülse, göz doldursa ve tarafları memnun etse bile, böyle bir durumda elde edilen maddi ve manevi yararın daha üst bir tatmin düzeyinin altında kalma olasılığı bulunmaktadır. Diğer taraftan, işin doğasından kaynaklanan bir *güçlük* ve bu güçlüğü aşmaya yönelik aktörler arasında *karşılıklı bağımlılığa* ve *tamamlayıcılığa* dayalı bilinçli ve kararlı bir etkileşim söz konusudur. Bu nedenle artık tekil aktörlerin

yerini yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde birlikte yönetme, birlikte kontrol etme, birlikte yönlendirme, birlikte düzenleme çabaları almalıdır.

O halde yönetim (yazar sosyo-politik yönetim kavramını kullanır), “kamusal ve kamusal olmayan aktörler arasındaki sürekli etkileşim süreci olarak görülmelidir. Gerek aralarındaki işbölümü, gerekse sorumlulukların paylaşımı bu sürecin parçalarıdır” (1993: 5). Böylece Kooiman’da yönetim, yönetim ile toplumdaki diğer aktörler arasındaki sürekli bir etkileşim süreci, etkileşim modeli ya da yapısı olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer bir anlatımla dinamik, girift ve çeşitlilik içeren sosyo-politik sistemin yönetilebilmesi için gerekli olan şey donmuş, kalıplaşmış, katı, tek tip bir yönetim modeli yerine, “yönetimin kendisinin de dinamik, girift ve çeşitli” hale gelmesidir (1993: 36).

Dolayısıyla Kooiman’ın yönetim teorisindeki merkezi kavramlar, *etkileşim* ve etkileşimde bulunan *aktörlerdir*. Kooiman, sonraki çalışmasında bu konuyu daha açıklıkla anlatmaktadır. Etkileşimin bir *süreçten* ve *yapıdan* oluştuğunu belirten yazar, süreci, aktörlerin eylem kapasitesinin sonuçları olarak görür, yapı ise etkileşimin meydana geldiği bağlamı ve maddi, yapısal, kültürel çatıyı ifade etmektedir (2000: 143).

Yazarın altını çizdiği diğer bir husus ise, etkileşim ile aktörler arasındaki ilişkidir. Diğer bir ifadeyle etkileşimde sadece süreç ve yapı değil, aktörler de göz önünde bulundurulmalıdır. Yazarın iddiası, ayrı oluşumlar arasındaki (yönetenlerle yönetilenler veya devlet-toplum-piyasa arasındaki) keskin sınırların ortadan kalkıp, aktörler arası etkileşimin sınır-üstü (trans-boundary) bir niteliğe bürünmeye başladığıdır (2000: 144). Bunun anlamı, sadece toplumsal sorunların çözümünde yönetim kurumları kadar toplumdaki diğer aktörlerin de sorumluluğunun ve yetkisinin bulunması demek değildir; aynı zamanda aktörler arası etkileşimin, en genel anlamda yönetenlerle yönetilenler arasındaki sınırları sürekli yeniden belirlemekte olduğudur.

Etkileşimle aktörler arasındaki ilişkide Kooiman’ın altını çizdiği diğer bir husus şudur: İlk bakışta aktörlerin, etkileşimden daha bağımsız olduğu

düşünülebilir. Örneğin aktörler, etkileşimde bulunabilirler ya da kendi istekleriyle etkileşimi durdurabilirler. Ancak gerçekte, aktörlerle etkileşim birbirinden ayrılamaz; dahası, aktörler ve etkileşim karşılıklı olarak birbirini etkilemektedir. Aktörler etkileşimi biçimlendirdiği kadar etkileşim de aktörleri biçimlendirir. Zira toplumsal-siyasal etkileşim sürecinde aktörlerin eylemlerinin etkisi ve yönü, diğer aktörlerin yaptıklarına bağlıdır, onlardan etkilenir. Diğer bir ifadeyle, aktörlerin kendisi de etkileşim sürecinde dönüşüme uğramaktadır (2000: 144).

Kooiman, etkileşimin süreç ve yapı boyutuyla aktörler arasındaki ilişkiye, etkileşimin daha serbest ya da kontrollü olup olmaması bağlamında değinir. Yazarın bu konuya ilişkin ifadeleri, bir etkileşimden daha iyi sonuç almak için nelere dikkat edilmesi gerektiğini göstermenin yanında, muhtemelen etkileşimin çok önemli bir boyutunu da ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Kooiman, “alan yaratıcı etkileşimden” ve “kontrollü etkileşimden” söz eder. Alan yaratıcı etkileşimde, geniş bir eylem alanı ve geniş bir esneklik derecesi söz konusudur. Kontrollü etkileşimde ise, aktörlere çok daha dar bir hareket alanı kalmaktadır. Eğer güçlü biçimde kontrol edilen bir etkileşim söz konusu ise, bu durumda etkileşimin süreç boyutundan ziyade yapı boyutu önem kazanacaktır. Diğer bir ifadeyle, aktörlerin eylem kapasitelerinden ziyade, yapısal özellikler ön plana çıkacak ve etkileşimi bunlar biçimlendirecektir. Bu yapısal nitelikler, örneğin sadece etkileşimin gerçekleştiği organizasyonun yapısal nitelikleri değildir; aynı zamanda aktörler, böyle bir etkileşimde geçmişten gelen daha çatışmacı ya da farklılığa vurgu yapan isteklerini de ön plana çıkaracaklardır. Buna karşılık alan yaratıcı etkileşimde daha açık bir yapı söz konusudur ve süreç (yani aktörlerin eylemleriyle ulaşılabilecek sonuçlar) ön plandadır. Ayrıca açık yapılar kapalı olanlara kıyasla, düzensizliğe (entropi) daha az eğilimlidir. Zira alan yaratıcı etkileşimde, düzensizlik eğilimine karşı koyabilecek yeni dürtülerin, etmenlerin devreye girmesi daha kolay olacaktır (2000: 145).

Bu bakımdan dinamik, girift ve çeşitlilik içeren bir toplumsal sistemin varlığı karşısında, Kooiman'ın teorisindeki hassas nokta, “ya o, ya da o değil, her ikisi de” üzerine kurulu sosyo-politik sistemin oluşturulabilmesidir. Diğer bir ifadeyle modern toplumun yönetiminde, “bu doğrudur” şeklinde kesin hüküm içeren ifadelerin yerini, “bu ondan daha doğru olabilir” şeklinde önerme yüklü ifadelerin almaya başlamasıdır (2000: 163).

c- Örgütler Arası Ağlar

Örgütler arası ağların (network) dayandığı temel nokta, farklı sektörlerden aktörler arasında artan karşılıklı bağımlılık ve sınırlardaki geçirgenlik sonucu, karar verme ve kamusal hizmetlerin sunumu sürecine, özel ve gönüllü sektörün de aktif olarak katılmaya başlamasıdır. Yönetişimle ilgili kimi çalışmalarda aktörler arasında oluşan ağlar, bu ağların niteliği ve işleyişi ele alınmaktadır.

Rhodes (1996), yönetişimi “kendi kendini organize eden ağlar” temelinde kavramsallaştırır. Bu ağlar, hizmet sunumuna dahil olan aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılığa vurgu yapmakta ve/veya bu nedenle oluşmaktadır.

Rhodes, kamusal hizmetlerin yürütülme biçiminden hareketle yönetişimi incelemeye çalışır. Tezin ikinci bölümde de değinildiği gibi, devletin büyümesine ve etkinliği yakalayamamasına yönelik yoğun eleştiriler sonrasında, kamu yönetimi-piyasa dengesi, piyasa lehine değişmekte; merkezi ya da yerel yönetimler oldukça değişik alanlarda ve değişik biçimlerde bir çok hizmetin yerine getirilmesinde özel sektöre başvurmaya başlamakta, yine özel sektör yöntemlerini kendi içinde uygulamakta, kimi hizmetlerin yürütümü ise gönüllü kuruluşlara bırakılmaktadır. Diğer taraftan ulus-devletin kimi yetkileri de ulus-üstü kuruluşlara (Avrupa Birliği gibi) devredilmekte ve özellikle merkezi yönetimler bir fonksiyon kaybına uğramaktadır. Rhodes bu gelişmeleri, devletin içinin boşalması (*hollowing out of the state*) olarak nitelendirir (Rhodes, 1996: 661). Artık yönetim sadece işleri kendisi yapan değil, yaptıran ya da başkaları eliyle yapan konumundadır. Kamu kesimini ve

kamusal hizmetlerin sunumunu daha küçük ve daha parçalı hale getiren bu süreç karşısında, koordinasyonu sağlamak, dağılımı ve parçalanmışlığı yönetebilmek ve bu çeşitlilik karşısında kimin kime nasıl hesap vereceği sorunuyla yüzleşmek gerekmektedir. Dolayısıyla Rhodes için yönetim, söz konusu çeşitliliğin (ya da bular arasında oluşan ağların) yönetimi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçeveye oturtulan yönetim, hizmet sunumuna yönelik çeşitli aktörler arasında oluşan ağlara atıfta bulunmaktadır. Rhodes, bu ağların işleyiş sürecini incelemeye çalışır ve bu bağlamda şu hususların altını çizer: Ağda yer alan aktörler, amaçlarını gerçekleştirmek için kaynak değiş tokuşu (*exchange*) yaparlar -para, bilgi ya da uzmanlık gibi- ve sonuçlar üzerindeki etkilerini en üst düzeye çıkarmaya çalışırlar. Ağ üyeleri arasındaki etkileşim süreklilik arz eder, çünkü kaynak değiş tokuşu ve paylaşılan amaçları müzakere ihtiyacı bunu gerektirir. Diğer taraftan ağlar, yönetim kurumlarından belli bir dereceye kadar özerkliğe sahiptir. Çünkü ağlar kendi kendini örgütleyebilmektedirler, yönetim ise ağları ancak dolaylı olarak yönetebilir, yönlendirebilir (Rhodes, 1996: 658- 660).

Bu tür ağ analizlerine, yerel düzeyde kamu ve özel sektör arasında oluşan işbirliği ve ortaklıklardan, uluslararası politikaların ve gelişmelerin iç siyasal alandaki etkilerine kadar değişik düzeylerdeki politika oluşturma/ karar alma süreçlerinin analizinde başvurulmaktadır (Cole and John, 1995; Coleman and Perl, 1999). Bu tür analizlerin dayandığı temel fikir, kamusal kararların oluşum sürecinin tek bir örgütteki kilit aktörlerle nadiren sınırlı kaldığı, daha ziyade, bir çok kuruluştan değişik aktörler arasındaki pazarlıkları ve anlaşmaları da içerdiği. Ağ analizleri, girift hale gelen siyasal alanın incelenmesinde, farklı sektörler arasındaki etkileşimleri anlamlandırabilmek için yararlı bir araç olarak görülmektedir (Cole and John, 1995: 90).

Bu yaklaşımda kararların kolektif bir çabayı yansıttığı yönündeki saptamaya, Kooiman'da da rastlanır (1993: 258). Ancak Kooiman'daki daha

felsefi bakış, burada yerini daha siyasal/ ekonomik bir değerlendirmeye bırakmaktadır. Diğer taraftan Kooiman'ın daha devlet-toplum eksenli çerçevesi, burada daha yönetim eksenli bir bağlama oturmaktadır.⁴²

d- Sektörler Arası Ortaklıklar

Ortaklık kavramını kullanan ve yönetişimi sektörler arası ortaklıklar bağlamında inceleyen çalışmaların vurgusu da hemen hemen öncekilerle aynıdır: Farklı örgütler ya da sektörler (kamu, özel ve gönüllü sektörler) arasında işbirliğini doğuran şey, tek bir örgütün üstesinden gelemeyeceği kadar büyük ve girift problemlerle baş edebilmenin yolunun bu tür ortaklıklardan, işbirliklerinden geçmeye başlamasıdır (Brown and Ashman, 1996: 1468).

Ortaklık kavramı, ilk bakışta, örneğin etkileşime ya da örgütler arası ağlara kıyasla daha somut, daha kolay gözlenebilir, fakat daha dar kapsamlı gibi durmaktadır. Ancak bu kavramı kullananlar, ortaklığın dar ve geniş şekilde tanımlanabileceğini söylerler. Aşağıda görüleceği üzere ortaklığın geniş tanımında, farklı türdeki ilişkileri kapsama anlamında, ortaklıkla önceki kavramlar aradaki fark hemen hemen kapanmaktadır.

Ortaklık, bir aktörün çabalarıyla elde edemeyeceği sonuçlara, üretemeyeceği çıktılara ulaşmak amacıyla, ortaklar arasında bilgi ve kaynakların paylaşıldığı ve değiş tokuş (*exchange*) edildiği forumlar olarak tanımlanmaktadır. Bunlar dar anlamda formel müzakereler ya da işbirliğine dönük yeni oluşumlar gibi formel sistemlerden, geniş anlamda enformel

⁴² Yine örneğin Kooiman'da, farklı aktörlerin sürece dahil olmasına yol açan meşruiyet sorunu için doğası gereği yani mevcut güçlükler nedeniyle ortaya çıkıyordu. Peters ve Pierre'de ise meşruiyet sorunu, ortaya çıkan sonuçtan hareketle ve merkezi yönetimin eylemleriyle ilişkili olarak ele alınır. Yani yönetişime yol açan şey, merkezi (ya da merkezîyetçi) yönetimin mevcut niteliğidir. Onlara göre, devlet kurumlarının aşırı beceriksiz, bürokratik ve şekilci olmasının yol açtığı etkisizlik ve daha etkin kurumlar üzerindeki (özel sektör ve STK) kontrolü, devletin meşruiyet kaybına yol açmaktadır. Yazarlar devletin azalan meşruiyeti karşısında, kamu politikalarının oluşumu ve uygulamasında değişik aktörlerin de devreye girmeye başladığını ve aralarında oluşturdukları ağların (*network*) ön plana çıktığını vurgularlar (1998: 225).

ilişkiler, görüşmeler gibi enformel forumlara kadar bir çok şeyi içerebilmektedir (Waddell and Brown, 1997: 1- 2; Kouwenhoven, 1993: 120).

Ortaklığa yol açan nedenler arasında şunlar sayılmaktadır: Ortakların kendi eylem kapasitelerini artırma istekleri; diğer ortağın gücünden yararlanma arzusu; birbirlerinden öğrenmeye dayalı, bilgi ve teknoloji değiş tokuş etme isteği; dinamik etkileşimin problemlere yeni fikirler ve çözümler sunacağı anlayışına dayalı, tanımlanmamış fırsatlar geliştirme isteği. Bu tür saiklerle kurulan ortaklıklar bir ‘çıktı’/ ‘sonuç’ olarak değerlendirilmekten ziyade, bir ‘süreç’ olarak görülmektedir. Dolayısıyla bir ortaklığın en önemli tarafı onun durağan değil, dinamik olmasıdır; diğer bir ifadeyle amaçlar, kabiliyetler ve ilişkiler daima değişme potansiyeline sahiptir (Waddell and Brown, 1997: 1- 2).

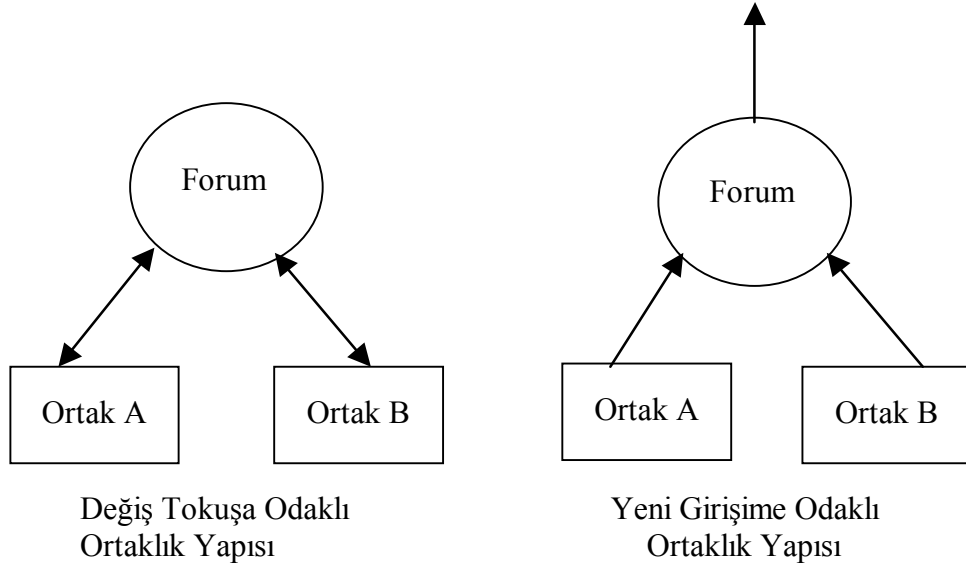
Yönetişimi sektörler arası ortaklıklar olarak kavramsallaştıran yazarlar, bu ortaklıkları oluşturmanın kolay olmadığını altını çizmektedirler. Zira devlet, piyasa ve sivil toplum sektörleri ilk bakışta, birbirinden oldukça farklı ilgiler ve çıkarlar etrafında kümelenmişlerdir ve haklı olarak, bunun bir ortaklığın kurulup geliştirilmesini zorlaştıracığı belirtilmektedir. Ancak bu farklı ilgi ve çıkarlar daha geniş bir perspektifte, birbiriyle oldukça ilişkilidir ve böyle ortaklıklar bir kez kurulduğunda, elde edilen sonuçlar, benzer oluşumları tetikleyici bir faktöre dönüşebilmektedir (Waddell and Brown, 1997: 4; Brown and Ashman, 1996: 1468).

Sektörler arasında ne tür ya da nasıl ortaklıklar kurulabilir? Waddell ve Brown, iki temel ortaklık biçiminden söz ederler. Birincisi, ortakların bireysel yeterliliklerini güçlendirmek amacıyla, kendi örgütlerinden ayrı üçüncü bir *birim* yoluyla bilgi ve kaynak değiş tokuşuna gitmeleridir, örneğin ortak bir komite oluşturularak bilgi alışverişinde bulunmak gibi. Bu, enformel bir ortaklık biçimidir ve ortaklar arasındaki değiş tokuş genellikle bilgi, beceri ve mali konulardadır. İkinci tip ortaklık ise daha formeldir. Burada özel bir faaliyeti üstlenmesi için yeni bir *örgüt* kurulur ve bu örgüt bir takım hizmetleri

yürütebilir; hatta bunlar her bir ortağın temelde yapmak zorunda olduğu faaliyetlerden oldukça farklı alanlarda da olabilir (1997: 2-3).

Bu iki farklı ortaklık biçimi arasındaki temel fark, aşağıdaki şekilden de görülebileceği gibi, ilkinde oluşturulan birim bir forum alanı, fikir alışverişine, tartışmaya ve yeni fikirler geliştirmeye imkan veren bir ortam iken, ikincisinde bizzat faaliyette bulunma iktidarına sahip yeni bir oluşumdur. İlk biçimde ortaklar birbirlerinin birikimlerinden beslendikten sonra, geri dönerek yapmak istediklerini kendi örgütleri üzerinden gerçekleştirmeye çabalarlar. İkincisinde ise yapılmak istenileni, ortak katkıyla yeni oluşum üstlenir.

Şekil- 1.2: Temel Ortaklık Yapıları



Kaynak: Waddell and Brown, 1997: 2.

Waddell ve Brown, sektörler arası ortaklıkların kurulup geliştirilmesi konusunda yararlı olabilecek beş aşamalı bir eylem planından söz ederler (1997: 6- 22). Burada ilk aşama ön hazırlık aşaması, sonraki iki aşama eyleme yönelik hazırlık aşaması, son iki aşama ise eyleme geçme ve ulaşılan sonuçları yaygınlaştırma, geliştirme aşaması olarak görülebilir.

Yazarların ortaklığın ön şartlarının belirlenmesi olarak adlandırdıkları ilk aşamada, problemin doğasının ne olduğu ve çözümünün niçin farklı

sektörlerden aktörlerin bir araya getirilmesini gerektirdiği üzerinde durulur. Bundan başka ortaklıkta yer alacak aktörlerin örgütsel kapasiteleri, yeterli olup olmadıkları ya da ortaklığı tehdit edebilecek zayıflıklarının bulunup bulunmadığı, olabilecek muhtemel gerilimlerin üstesinden nasıl gelineceği üzerinde durulur, ayrıca aktörlerin bir listesi yapılarak kilit oyuncular belirlenir. Bir anlamda bu aşama, soruna ve muhtemel aktörlere ilişkin bir yüzey taraması olarak görülebilir.

İkinci aşama ortakların bir araya getirilmesi ve problemin teşhis edilmesi aşamasıdır. Burada farklı sektörlerden ortakların nasıl bir araya getirileceğiyle ilgili olarak, daveti kimin yapacağı, nerede toplanılacağı, toplantının amacı ve toplantı yönetiminin nasıl olacağı, müzakerelerin hangi yöntemlerle yapılacağı belirlenir. Yine bu aşamada sorun(u)ları aşmakta mevcut çözümlerin yetersiz kalmasından hareketle, aktörlerin karşılıklı bağımlılığının kabulü ve sorunu çözmeye yönelik yeni alternatiflerin geliştirilmesi üzerinde durulur.

Üçüncü aşama paylaşılan bir vizyon, bir amaçlar seti oluşturma aşamasıdır. Buna yönelik olarak yapılabilecekler şunlardır: Tarafların birbirini dinleyerek problemin herkesçe kabul edilebilecek bir tanımı üzerinde uzlaşmaları, tarafların yapabilecekleri muhtemel katkılar ve alternatif çözümler üzerinde durulması, karşılıklı kazanmaya imkan veren paylaşılan bir vizyon oluşturulması ve uygulanacak genel stratejiler üzerinde anlaşılması.

Bu hazırlık aşamalarından sonraki aşama artık eylem aşamasıdır. Üzerinde uzlaşılan stratejilerle ilgili bir uygulama planı oluşturma, işbölümünü ve ortakların eylemlerini koordine edecek bir yapıyı dizayn etme, uygulama sürecinde çıkabilecek uzlaşmazlıkların çözümüne yönelik hazırlık yapma, eylem programını uygulamaya dönük kaynakları ve becerileri harekete geçirme, ortakların kapasiteni geliştirmeye dönük eğitsel vb. çalışmalar yapma, grupları verilen görevlerin yerine getirilmesinden sorumlu tutma ve izleme, değerlendirme, öğrenme süreçlerini destekleme, bu aşamada yapılabilecekler arasındadır.

Son aşama ise ortaklıktan elde edilen başarıların, ulaşılan sonucun kurumsallaştırılması ve genişletilmesine yöneliktir. Bunun için başarıdaki kritik faktörlerin değerlendirilmesi, gelişme ve kurumsallaşmanın dizaynı, temel çözümlerin başkalarının kolayca kullanabileceği biçimde sınıflandırılması ve düzenlenmesi gerekir. Programın başarıya ulaşması çözülmeye çalışılan problemin tamamen ortadan kalktığı anlamına gelmeyebilir. Uygulanan program belki pilot bir projedir, bu durumda ortaklıkta elde edilen başarılarından hareketle bu sonuçlar yaygınlaştırılmaya çalışılmalıdır.

3- Gelişen Dünya Ya da İyi Yönetişim

İyi yönetişimi yönetimden ayıran temel unsur, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu yönetsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal içerikli sorunlardır. İyi yönetişim bu sorunların aşılmasına yönelik olarak yeni bir çerçeve sunmakta ve uluslararası fonların kullanımında da bu yeni çerçeve dikkate alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle iyi yönetişimde, (i) kamusal hizmetlerin sunumu ve problemlerin çözümü konusundaki tartışmalar aynı zamanda gelişmeyi sağlamaya da odaklanmakta ve (ii) devlet, toplum, piyasa üçlüsüne, uluslararası çevre de önemli bir aktör olarak katılmaktadır. Bunun dışında yönetişimle iyi yönetim, bir çok konuda ortak noktayı paylaşmaktadır.

Örneğin iyi yönetim bağlamında da, toplumsal sorunların çözümünde tekil aktörlerin yetersizliği vurgulanır ve etkileşime, işbirliğine vs. vurgu yapılır. IMF'den bir yetkilinin yazdığı gibi, gelişme hiç kimsenin tek başına başarabileceği bir şey değildir; politikaların dizaynından uygulanmasına kadar olan süreçte yönetim kurumlarıyla uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve STK'lar arasında işbirlikçi bir sürece gerek vardır (Camdessus, 2000: 4).

Diğer taraftan UNDP, DB, OECD gibi uluslararası kuruluşlar, yönetişimi hemen hemen benzer biçimde tanımlanmaktadır (bkz. Fukuda-Parr and Ponzio, 2002: 2, Box 1). Bunlardan örneğin UNDP yönetişimi, “bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetimi için ekonomik, siyasal ve yönetsel otoritenin kullanımı” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlama, “vatandaşların ve grupların çıkarlarını iletebilecekleri, hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarını ortaya koyabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır” (UNDP, 1997a). Diğer bir ifadeyle yönetim “merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerin eylemlerini ve kurumsal yapılarını, parlamentoyu, yargısal kurumları ve de sivil toplum ve özel sektör tarafından oluşturulan örgütleri ve yapıları kapsamaktadır. Dolayısıyla yönetim kavramı, toplumsal aktörlerin kendi aralarındaki ve devletle toplumsal aktörler arasındaki etkileşimin doğasına ve niteliğine vurgu yapmaktadır” (UNDP, 1997b: 4- 5).

Gerek yönetime olan gereksinim, gerekse yönetişimin aktörler arası niteliği yönündeki ortak noktaların ötesinde, iyi yönetimde, gelişme sorunu ve bunu sağlamaya yönelik olarak iyi yönetim ilkeleri vurgusu bulunmaktadır. Aşağıda iyi yönetişimin, yönetimden ayrılan bu farklı nitelikleri ele alınacaktır.

a- Gelişme ve İyi Yönetişim

Gelişme (development) sorunu yani ekonomik, sosyal ve siyasal değişim süreci, sadece az gelişmiş ülkeleri ilgilendirmemekte, az gelişmiş ülkelerdeki gelişmenin nasıl yönetileceği ya da yönlendirileceği boyutuyla, gelişmiş ülkeleri de ilgilendirmektedir (Turner and Hulme, 1997: 12). Belki de bu nedenle, gelişme sorunu çerçevesindeki tartışmalarla, devlet-toplum ilişkisindeki ve dünya siyasal konjonktüründeki değişmeler arasında önemli paralellikler gözlenmektedir. Diğer taraftan, gelişme için temelde yeni bir çerçeve sunan iyi yönetim, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki etkileşimini daha görünür bir hale getirmektedir.

Gelişme konusunda farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte, Batılı hükümetlerce de pratik olarak desteklenen modernleşme kuramı, hakim bir yaklaşım olmuştur. Bu kuram, gelişmede teknik ve kurumsal düzenlemelerin önemine vurgu yapmaktadır. Batılı kurumların, teknolojinin vs. az gelişmiş ülkeler tarafından alınması, dış yardımların bunu destekleyici bir mekanizma olarak kullanılması gibi argümanların yanı sıra modernleşme yaklaşımı, 1970'li yıllara kadar, daha büyük bir kamu yönetiminin (ve bürokrasinin), piyasa ve toplumun yararına olacağı argümanına da sahipti (Turner and Hulme, 1997: 12- 13). Devlet-toplum ilişkilerinin çok daha devlet eksenli olarak kurulduğu bu dönemde, gerek toplumsal sorunların çözümü gerekse gelişmenin sağlanmasında devletler temel (hatta tek) aktörler olarak görülmekteydi. Dolayısıyla Batılı ülkelere aktarılan fonlar, ulusal hükümetler eliyle kullanılmaktaydı, yani yardım devletten devlete yapılıyordu.⁴³

Ancak bürokrasiye ilişkin eleştirilerin yanı sıra, devletin rolü, beklenen gelişmenin sağlanamaması, devlete ağırlık veren yaklaşımların toplumun yapabilirliğini yok etmesi vb. tartışmalar ekseninde, gelişme argümanları da değişmeye başladı. Gelişmenin demokratikleştirilmesi, tabana yayılması, toplumun yapabilir kılınması tartışmalarıyla birlikte, STK'lar yardım fonları kanalına dahil olurken, piyasa kurumlarının rolü de artmaya başladı (Turner and Hulme, 1997: 13 vd.; Clark, 1996: 17- 18; Tvedt, 1998: 166). Diğer taraftan örneğin 1992'deki BM Rio Konferansında, özel kuruluşlardan ve STK'lardan, sürdürülebilir gelişmenin sağlanmasında yararlanılması gereken ortaklar olarak söz edildi.

Devlet-toplum eksenli tartışmaların dışında, gelişme kuramındaki önemli tartışmalardan bir diğeri, demokrasi-gelişme ilişkisiyle ilgiliydi. Soğuk

⁴³ Belirtmek gerekir ki bu yardımlar, siyasi hedefi bağlamında, dünya siyasi konjonktüründen bağımsız da değildir. Turner and Hulme, Soğuk Savaş döneminde, gelişmiş ülkelere az gelişmiş ülkelere yapılan yardımların, özel bir siyasi içerik de kazandığını belirtmektedir. Bu yardımlar, Komünizme karşı silahsız mücadele aracı ya da az gelişmiş ülkelerin komünizme kaymasının önlenmesi ve bu ülkelerin toplumsal mühendislik yoluyla kapitalist modernliğe geçişini sağlama aracı işlevini de görmüştür (1997: 12).

Savaşın bitimine kadar, gelişme-demokrasi ilişkisi genellikle şöyle kuruluyordu: Demokrasi, sosyo-ekonomik gelişmenin bir şartı değil, sonucudur. Buna göre, belli bir sosyo-ekonomik gelişmeyi yakalayan ülkelerde, demokratik uygulamaların kurulup geliştirilmesi konusunda toplumlardan güçlü talepler gelmeye başlayacaktır. Buna karşılık demokrasiyle gelişmenin birbirini dışlamadığını söyleyenler de vardı (Leftwich, 1993: 612- 613).

Ancak dünya siyasal konjonktürünün radikal biçimde değişmesi, yani iki kutuplu dünyanın sona ermesi, gelişme-demokrasi ilişkisinde ve gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki ilişkilerde önemli bir dönüm noktasına yol açtı. Komünizmin çöküşü, iki dünya arasındaki savaşı demokrasi cephesinin kazandığına işaret ediyordu. Bunun Batı için anlamı, az gelişmiş ülkelerin komünizme kayabileceğine dair korkularının bitmesi demektir. Ancak daha geniş çerçevede bu durum, liberal ekonomik teorinin doğrulandığı, demokratik olmayan komünist ülkelerin ekonomik gelişmeyi sağlayamadığı ve dahası mevcut siyasal yapılarının, ekonomik gelişmenin önünde engel oluşturduğu şeklinde okunuyordu. Yolsuzluk, ekonomik kötü yönetim, etkinsizlik, durgunluk ve çöküş, böylece demokrasi ve siyasal katılım eksikliğiyle ilintilendirilmeye başlandı. Siyasal liberalizm, ekonomik liberalizmin ve gelişmenin zorunlu bir şartı olarak görüldü (Leftwich, 1993: 609). Bu durumda gelişmiş ülkeler için artık eski politikaları sürdürmenin bir anlamı yoktu. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki ilişkilerdeki temel ilgi odağı yönetsel-kurumsal düzenlemeler, bürokratik reformlar gibi daha *teknik konulardan*; meşruiyet, katılım, çoğulculuk, şeffaflık, hesap verme, insan hakları gibi daha *politik konulara* kaymaya başladı (Williams and Young, 1994: 85- 86).

İki kutuplu dünyanın sona ermesi yeni kavramsallaştırmaları da beraberinde getirdi. Bu süreçte geliştirilen Kuzey-Güney ayrımı ya da Zengin-Fakir kavramsallaştırması, rekabetçi niteliklere sahip önceki ayrıma (1., 2., 3.

Dünya) nazaran, bir *bütünün* farklı yönlerine, niteliklerine vurgu yaparak, herhangi birindeki değişikliğin diğerini de etkileyebileceği, rekabetten ziyade etkileşimin öne çıktığı bir duruma işaret etmektedir; diğer bir ifadeyle, ekonomik, siyasal ve kültürel homojenleşmeyi (bütünleşmeyi) öngören bir küreselleşme sürecine. Bu *tek dünya* anlayışı, aynı zamanda, az gelişmiş ülkelerdeki ekonomik, toplumsal ve siyasal sorunlar karşısında, gelişmiş ülkelerin daha aktif olabilmesi için bir meşruiyet zemini oluşturmaktadır.

Bu süreçte geliştirilen iyi yönetim kavramı, az gelişmiş ülkelerdeki gelişme sorununu, çok daha siyasal/ toplumsal içerikli bir bağlama oturtmaktadır. İyi yönetim, demokrasiyle birlikte gelişmeyi zorunlu görmekte ve gelişme sürecinde devletin dışında toplumsal aktörlere de ağırlık vermektedir. Böylece iyi yönetim, siyasal modernleşmeyi sağlayacak demokratik eksenli siyasal öğeler ile ekonomik gelişmeyi sağlayacak toplumsal, ekonomik, siyasal oluşumlar arasında yeni bir konsensüsün oluşturulmasına yönelik bir çabayı yansıtmaktadır.

Bu noktada yönetimin başına eklenen *sıfata* daha yakından bakıldığında, bu niteleme iki şekilde okunabilir. Birincisi DB, IMF gibi örgütler ve Batılı hükümetler, uzun yıllar, üçüncü dünya ülkeleriyle olan ilişkilerinde demokrasi ve diğer batılı standartları dikkate almadan, demokratik veya değil, sivil ya da asker yönetimindeki pek çok ülkeye (Küba, Şile vb) kredi vermiş, yardımda bulunmuştur. Leftwich'in ifadesiyle, bu durum, bugünkü kriterler açısından bir "kötü yönetim"dir (1993: 606). Dolayısıyla bu kuruluşlar bir anlamda günah çıkartmakta ve bundan böyle artık iyi yönetim döneminin başladığını ilan etmektedir. İkincisi de şöyle okunabilir. Kavram, olumlu bir sıfatla desteklenmiştir, çünkü gelişmekte olan ülkeler için daha mutlu, daha müreffeh bir gelecek vadetmekte, iyi yönetim buna ulaşmanın reçetelerini sunmaktadır. Diğer bir ifadeyle eğer iyi yönetim ilkeleri hayata geçirilirse, az gelişmiş ülkeler de demokratik, etkin, müreffeh bir düzene ulaşabileceklerdir. Sıfat, buna yönelik bir güdüleme ögesidir.

b- İyi Yönetişim: Etkin/ Demokratik Bir Sisteminin Gereklere?

İyi yönetim kavramının gündeme girişinin, 1989'da yıkılan Berlin Duvarı tozlarının henüz havada uçuştığı bir döneme denk gelmesi pek rastlantı değildir. Dünya Bankası, 1989'da *Aşağı-Sahra Afrika*'yla ilgili raporunda, Afrika'nın kalkınma sorununu *yönetişim kriziyle* ilişkilendirir. Afrika'da iyi bir ekonomik performansa sahip her iki ülkenin de (Botswana ve Mauritius) etkili parlamenter demokrasiye sahip olmasından hareketle DB, siyasal meşruiyet ve konsensüsü sürdürülebilir gelişmenin *ön şartı* olarak görür. Williams ve Young, DB'nin bir yönetim krizinden değil, yönetim krizinden söz ettiğini belirterek, Bankanın ilgisini teknik konulardan siyasal konulara kaydırıldığını, bunun önemli bir politika değişikliği olduğunu, artık kalkınmaya dar bir ekonomik çerçeveden bakmadığını belirtirler. Yukarıda değinilen rapor ve diğer raporlarından hareketle Dünya Bankası için yönetişimin, modern bir devlet için gerekli temel unsurları içerdiği görülmektedir. Bunlar, Batılı liberal devletlerde olduğu gibi, etkili kamu hizmeti, hesap veren bir hükümet, bütün yönetim düzeylerinde insan haklarına ve hukuka saygı, çoğulcu kurumsal yapılar, özgür basın, şeffaflık, rekabetin özendirilmesi, desantralizasyonun sağlanması, sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi, yönetim ve toplum arasında aracı kurumların oluşturulması vb.dir (Williams and Young, 1994: 86- 89; Leftwich, 1993: 610).

Dünya Bankası, iyi yönetişime ilişkin kavramsallaştırmada ve bunun içeriğini bu tür siyasal öğelerle doldurmakta yalnız kalmadı. DB'nin bu politika değişikliği, kısa sürede Batılı ülkeler, çeşitli uluslararası kuruluşlar ve gelişmiş ülkelerdeki uluslararası STK'larca da benimsendi. İçerikler kısmen farklılaşsa da benzer öğelere vurgu yapılmaya başlandı. Örneğin daha 1990'ların başında İngiltere, Fransa, Almanya gibi Batılı ülkelerdeki yetkili ağızlar, az gelişmiş ülkelere aktarılacak yardımlarla bu ülkelerdeki siyasal sürece katılma, hesap verme, insan haklarına saygı, hukuk devleti, şeffaflık, serbest piyasa ilkeleri vb. uygulamalar arasında bir ilişki kurmaya başladılar

(Williams and Young, 1994: 85; Robinson, 1994: 46- 48). Yine Komünizm sonrasında, 1991’de Doğu Avrupa ülkelerindeki yeniden yapılanmayı desteklemek amacıyla kurulan Avrupa Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası (EBRD), kredi alabilme koşulları arasına çok partili demokrasi, çoğulculuk ve piyasa ekonomisi ilkelerinin uygulanmasını da kattı (Archer, 1994: 9).

Bununla birlikte devletin siyasal, hukuki ve yönetsel nitelikleriyle gelişme arasında ilişki kuran bu tür yaklaşımları, sadece dünya siyasal konjonktüründeki gelişmelere bağlamak tek başına yeterli bir açıklama da değildir. Zira bu yaklaşım aynı zamanda, sadece devletin değil, toplumsal örgütlenmelerin de gelişme sürecinde önemli olduklarını kabul etmektedir. Bu bağlamda eylemlerinin sonuçlarından sorumlu, işlemleri şeffaf bir devletin ve görece istikrarlı bir ortamın varlığı, örneğin özel sektörün daha kolay risk alabilmesine, yatırım ve istihdam yoluyla gelişmeye katkı sağlamasına imkan verebilir. Bu bağlamda iyi yönetişimde çerçevesini bulan bu yeni gelişme yaklaşımını, örneğin Asya Kalkınma Bankası, “sağlam/ sağlıklı (sound) gelişme yönetimi” olarak adlandırmaktadır (ADB, 1999). Diğer bir ifadeyle iyi yönetişim devletin, özel sektörün ve STK’ların, gelişmenin sağlanması bağlamında kendi potansiyelini ortaya koymasına imkan verebilecek bir ortamın yaratılmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda UNDP, üç temel alandaki aktörün her birinin diğerine göre avantajları ve dezavantajları bulunduğundan hareketle, bunlar arasında etkileşime imkan verecek yapıların önemine dikkat çekmekte ve buna yönelik girişimlere destek vereceğini belirtmektedir (UNDP, 1997). Benzer şekilde, diğer uluslararası kuruluşlar da, iyi yönetişim çerçevesine yerleştirilen ilkelerle kredi koşulları arasında paralellikler kurmaktadır. Diğer taraftan bu durum, ‘koşulluluk’ (*conditionality*) eksenli tartışmaların da başlamasına yol açmaktadır (Clayton, 1994).

İyi yönetişimin içeriğinin doldurulmasında kullanılan bu öğeler, *iyi yönetişim ilkeleri* olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu ilkeler konusunda bir konsensüs bulunmamakta, ilkeler kurumdan kuruma farklılaşabilmektedir.

Bununla birlikte özellikle hesap verme, etkinlik, şeffaflık ve katılım gibi ilkelerin, bir çok kurum tarafından iyi yönetim ilkeleri bağlamında zikredildiği görülmektedir. Bu konuya ilişkin birkaç örnek vermek yerinde olabilir: Örneğin UNDP'nin katılım, şeffaflık, hesap verme, etkinlik ve tarafsızlık ilkelerine (UNDP; 1997a); IMF'nin şeffaflık, hesap verme, etkinlik ve hakkaniyete (fairness) (IMF, 1997); ADB'nin (Asya Kalkınma Bankası) hesap verme, katılım, şeffaflık ve önceden bilinebilirliğe/ hukukiliğe (ADB, 1999); Avrupa Birliği Komisyonunun ise açıklık, katılım, hesap verme, etkinlik ve yönetim birimleri arasındaki uyum (*coherence*) ilkelerine (CEC, 2001), bu bağlamda vurgu yaptığı görülmektedir.⁴⁴

Bu temel ilkeler ve bunların açılımını oluşturan siyasal kavramlar, iyi yönetim ekseninde, gelişmenin sağlanabilmesinin araçlarını oluşturmaktadır. Ancak diğer taraftan bu kavramlar (yani araçlar), aynı zamanda gelişmenin ürünleridir; diğer bir ifadeyle, bu ilkelerin varlığı ya da yokluğu gelişmişliğin bir ölçütü olabilmektedir. Bu durumda iyi yönetim, gelişme sorununun ötesinde, az gelişmiş ülkelere ilişkin yeni bir düzen kurma aracı olarak da işlev görmektedir. Diğer bir ifadeyle temelde gelişme sorununda kaynağını bulan iyi yönetimin nihai hedefi, az gelişmiş ülkelerde yönetim, piyasa ve toplumun yeniden biçimlendirilmesi, yani temelde yeni bir sistemin kurulmasıdır. Böyle bir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi ise üç alanda dönüşümü gerekli kılmakta, iyi yönetim bunlar üzerine temellenmektedir: “Kurumsal düzeyde ‘tarafsız’ devletin oluşturulması, toplumsal düzeyde liberal kamu alanının ya da sivil toplumun oluşturulması, bireysel düzeyde liberal bireyin ve ‘modern’ davranış kalıplarının oluşturulması” (Williams and Young, 1994: 99).

⁴⁴ Diğer taraftan BM'nin 2002'de Johannesburgta yapılan Sürdürülebilir Gelişme Zirvesine sunulan Türkiye Ulusal Raporunda, iyi yönetim bağlamında 6 ilkededen söz edildiği görülmektedir. Bu raporun yönetimle ilgili kısmının ilk taslağı, AB Komisyonunun iyi yönetim ilkeleri temelinde Ersin Kalaycıoğlu tarafından hazırlanmış, akabinde IULA- EMMME'de tartışılmış ve son şekli Ulusal Çevre ve Kalkınma Programınca verilmiştir. Bu raporda iyi yönetim ilkeleri şeffaflık, hesap verme, siyasal katılım, yönetim birimleri arasında uyum, subsidiarite (yerindenlik), etkinlik ve hukuk devleti olarak sayılmakta ve bu ilkelerin Türkiye'de ne ölçüde hayata geçtiği ele alınmaktadır (National Report of Sustainable Development, 2002, Chapter 5).

Bu durumda *iyi yönetim*, gelişmiş ülkelerdekine benzer bir sistemin olmadığı ülkelerde, *yönetişime* imkan verecek bir çerçevenin oluşturulması sürecidir. Yani aktörler arası etkileşim, örgütler arası ağlar ya da sektörler arası ortaklıklardan önce, bir ön gereklilik olarak, devlet, piyasa ve toplumun buna yönelik yeniden dizaynı sürecidir. Ya da *iyi yönetim*, üç temel alan arasındaki ilişkinin niteliğinin ve yoğunluğunun gelişmiş ülkelerdeki gibi olmadığı yerlerde uygulanabilecek *iyi* bir yönetiştir.

Sonuçta gelişmiş ülkeler, iyi yönetimle, az gelişmiş ülkelerdeki sadece ekonomik değil, buna ilave olarak siyasal, toplumsal yapılanmayı da etkileyebilecekleri çok önemli bir *araca* kavuşmuş oldular. Gelişmekte olan ülkeler için ise iyi yönetim, ekonomik, sosyal sorunlarını çözmek ve yoksulluğu azaltmak amacıyla gereksinim duydukları yardıma ulaşabilmeleri ve kredi olanaklarına kavuşabilmeleri için, değişen uluslararası *kriterler* anlamına gelmektedir. Bundan yararlanmak isteyen ülkeler kendi iç yapılarında buna uygun düzenlemelere giderken, söz konusu kriterlerin siyasal içeriği, egemenlik kavramının sorgulanmasına yol açmaktadır (Clark; 1996: 41). Ancak diğer taraftan devlet toplum ilişkileri bağlamında bakıldığında, toplumsal kesimler açısından yeni durumun öncekine nazaran daha olumlu yansımalarının olacağı beklenebilir.

İKİNCİ KISIM

İSTANBUL'DA BİR YÖNETİŞİM UYGULAMASI: İSTANBUL KONSEYİ

I. Bölüm

Türkiye’de Yönetişim ve Alan Araştırmasının Tasarımı

Birinci kısımda 20. yüzyılın sonlarında yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişmelerin, yönetim kuruluşlarıyla toplumun diğer aktörleri arasında ‘yeni’ ilişki biçimlerinin oluşmasına yol açtığından söz edilmişti. Zira söz konusu değişimler ekonomi, toplum ve devlet arasındaki ilişkilerin, birbirini bütünleyici niteliğini daha görünür hale getirmişti. Bu süreçte ‘yönetim’ kavramının söz konusu ilişkileri kapsama anlamında dar kalması üzerine, ‘yönetişim’ kavramının kullanılmaya başlandığı belirtilmişti.

Yönetişim, yönetimle diğer aktörler arasındaki *yeni* ilişki biçimleri üzerinde durmakta ve farklı sektörlerden (kesimlerden, gruplardan) aktörlerin bir araya gelerek oluşturdukları *yeni* yapılara bakmaktadır. Bu açıdan yönetişimin ilgi alanı, temelde, (i) bir araya gelen/ işbirliği yapan aktörler ve (ii) bu aktörler arasındaki ilişkilerdir. Söz konusu bu yeni ilişkiler, devlet toplum (ve piyasa) arasındaki ilişkileri dönüştürme potansiyelini de içinde barındırmaktadır. Bu konular birinci kısımda tartışılmıştı.

Bu kısımda ise yönetişimin Türkiye’deki görünümüne bakılacak ve İstanbul’da bir yönetişim uygulaması olan ‘İstanbul Konseyi’ analiz edilecektir. Bu kapsamda, ilk bölümde, öncelikle Türkiye’nin yönetişim deneyimi üzerinde durulacak, alan araştırmasının tasarımı hakkında bilgi verilecektir.

1. Yönetişim ve Türkiye

Birinci kısımda yönetimle ilgili tartışmalara değinirken, *yönetişim ve iyi yönetim* olmak üzere, birbirinden belli açılardan farklılaşan iki sürecin varlığına dikkat çekilmişti. İlki gelişmiş ülkelerin kendi içindeki bir arayışı yansıtırken, ikincisi, gelişmemiş ülkelerdeki gelişme ve siyasal yönetim sorunuyla birlikte gündeme gelmekteydi. Bu farklılık nedeniyle, yönetişimin Türkiye bağlantısının kurulacağı bu bölümde, pratik bir problemle karşı karşıya kalınmaktadır. Eğer yönetimle ilgili tartışmalar, ülkelerin gelişmiş olup olmadığına göre belli farklılaşmalara uğruyorsa, Türkiye'ye hangi açıdan bakılabilir? Diğer bir ifadeyle, Türkiye *yönetişim* tartışmalarının mı, yoksa *iyi yönetim* tartışmalarının mı etkisi altındadır? Türkiye'nin gelişmişlik durumu, söz konusu tartışmaların ve uygulamaların niteliğini ve derinliğini etkileyeceği için, öncelikle bu problemle kısaca yüzleşmek gerekmektedir.

Diğer taraftan bir toplumdaki ekonomik ve toplumsal kesimlerin, devletten belli bir özerklik derecesini gözeterek şekilde kendi varlıklarına, farklılıklarına ve çıkarlarına sahip çıkma yolunda kat ettikleri mesafe, devlet toplum ilişkilerinde yansımaları bulacaktır. Diğer bir ifadeyle, farklılaşmalara yol açan ekonomik toplumsal gelişme ve farklılıkları uzlaştırmaya imkan veren siyasal gelişme (örneğin demokratik pratiklere dayalı siyasal kurumsallaşma), devlet toplum arasında kurulacak ilişkileri belirleyici ve dönüştürücü dinamikleri bünyesinde taşımaktadır. Bu açıdan da bakıldığında, bir ülkenin gelişmişlik durumu ile yönetim tartışmalarının içeriği arasında paralelliğin bulunduğu söylenebilir. Aşağıda bu bağlamda Türkiye'nin gelişmiş durumuna bakılacaktır.

a- Türkiye'nin Gelişmişlik Durumu ve Yönetişim

Türkiye'nin hangi dünyaya ait olduğuyla ilgili bir tartışmanın, bu çalışma kapsamında, üç boyutundan söz edilebilir. İnsani gelişme endeksi boyutu, siyasal/ kurumsal boyut ve kültürel/ psikolojik boyut.

İnsani gelişme endeksi, UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) tarafından geliştirilmiştir. UNDP üç temel alandaki, yani gelir, eğitim ve sağlık alanındaki çeşitli göstergeleri kullanarak, ülkelerin gelişmişlik durumunu 1.00 üzerinden hesaplamaya çalışmaktadır. Bu hesaplamada 0.800'ün üstünde değere sahip ülkeler yüksek insani gelişme, 0.800 ila 0.500 arasında değere sahip ülkeler orta insani gelişme, 0.500'ün altında değere sahip ülkeler ise düşük insani gelişme kategorisinde değerlendirilmektedir. İnsani gelişme endeksinin hesaplanmasında UNDP, doğumda yaşam beklentisi, yetişkinlerin okuryazarlık oranı, birleşik okullaşma oranı, kişi başına GSYİH, yaşam beklentisi endeksi, eğitim endeksi ve GSYİH endekslerini kullanmaktadır.

2003 İnsani Gelişme Raporunda Türkiye, 175 ülke arasında, 0.734'lük gelişme endeksiyle 96. sırada ve orta düzeyde insani gelişme kategorisinde yer almaktadır. Türkiye'nin, ekonomik krizlerin de etkisiyle, bir önceki yıla göre 11 sıra gerilediği görülmektedir (UNDP, Human Development Report, 2003: 238- 240). Diğer taraftan Türkiye'nin 1965 yılındaki insani gelişme endeksi değeri 0. 438'di ve Türkiye düşük ülkeler kategorisinde yer almaktaydı. Türkiye 1972 yılından itibaren 0.500 eşik değerini geçmiş ve orta düzeyde insani gelişme kategorisindeki ülkeler arasında yer almıştır (İnsani Gelişme Raporu Türkiye 2001). Türkiye'nin 1965-2003 yılları arasında insani gelişme endeksinde, 0.296'lık (% 67.5) bir artış görülmektedir.

Bu tür göstergelerin ötesinde, Türkiye'nin gelişmişlik durumuna başka bir boyuttan da bakılabilir. Siyasal/ kurumsal düzenlemeler açısından bakıldığında, Türkiye'de oldukça uzun soluklu bir süreç göze çarpmaktadır. Örneğin Türkiye 1876'dan bu yana Anayasa geleneğine sahip bir devlettir. İlk parlamento seçimleri (Meclis-i Mebusan), Anayasanın yapımını takip eden yılın ilk aylarında yapılmıştır. Türkiye'de siyasi partiye dönüşecek ilk nüvelenme, 1889'da kurulan İttihadi Osmanidir (daha sonra İttihat ve Terakki Partisi olacaktır). Türkiye'de ilk çok partili hayat, 1909-1913 arasında

yaşanmıştır (Tunaya, 1984). Bununla birlikte Türkiye’de Anayasaların devletle toplum arasındaki *karşılıklı* ilişkiyi ne ölçüde yansıttığının oldukça tartışılabilir bir konu olduğunu, ilk meclisin açılışından kısa bir süre sonra kapatıldığını, siyasi partilerin de kimi zaman faaliyetlerine devlet eliyle son verildiğini, kimi zaman da sistemin *tek* partiye dayanmak zorunda kaldığını ve *siyasetin* bütün boyutlarıyla siyasi partilere rengini katamadığını da hatırd tutmak gerekir.

Diğer taraftan Türkiye’nin yerel meclislerle ve yerel seçimlerle tanışması çok daha eskidir. 1833’ten itibaren muhtarlık seçimleri yapılmaya, 1840’tan itibaren de yerel meclisler oluşturulmaya başlanmıştır. Bu meclisler, vergilerin toplanması ve yerel yöneticilerin denetlenmesinin yanı sıra yargısal kimi işlevlere de sahipti. Diğer taraftan bu meclislerde, Osmanlı millet sisteminin bir yansıması olarak, çeşitli dini grupların temsilcileri de yer alıyordu (Çadircı, 1985). 1864 ve 1871 Nizamnameleri ise, İmparatorluğun yönetsel sistemini baştan aşağı yeniden kurmuştu; merkezi yönetimin taşra teşkilatını ve yerel yönetim birimlerini oluşturan bu nizamnameler, imparatorluk sisteminden merkezi devlet sistemine geçişi sağlayan yasal düzenlemeler olarak da okunabilir. Özetle Türkiye, uzun yıllar öncesinden başlayan bir süreç içinde gelişmiş ülkelerdeki siyasal/ kurumsal yapılanmaları oluşturma mücadelesi vermektedir.

Diğer taraftan Türkiye, Gelişmiş Dünyaya ait bir çok kurumda temsil edilmektedir. Örneğin güvenlik-askeri alanda NATO, ekonomi-politik alanda AGİT, siyasal-toplumsal alanda Avrupa Konseyi üyeliği gibi. Yine bilindiği gibi Türkiye, Avrupa Birliği aday üyesidir ve buna yönelik çeşitli çalışmalar da devam etmektedir. Bu noktada altı çizilmesi gereken diğer bir husus da şudur: Türkiye örneğin, Soğuk Savaş döneminde Sosyalist Bloкта ya da buna karşı korunması gereken 3. Dünya Bloğunda değil, 1. Dünyaya ait bir yerde, dolayısıyla da Soğuk Savaşın galipleri arasındaydı. Bu bağlamda, bugün

Türkiye'nin sorunu, uluslararası arenada sanki 3. Dünyalı gibi muamele görmesidir.¹

Son olarak kültürel-psikolojik boyuttan da kısaca söz etmek gerekir. Bu boyut, Türkiye'nin siyasal, kültürel ve coğrafi olarak bulunduğu yerle yakından ilişkilidir. Türkiye uzun yıllar, Batı sisteminin içinde değilse de hemen yanı başında bulunmuştur. Bu durum, Türkiye'nin Batılı etkilere, sadece iletişim araçlarının yaygınlık kazandığı yakın zamanlarda değil, coğrafi yakınlık nedeniyle çok uzun bir zamandan beri açık olması anlamına gelmektedir. Ancak bu etkileşim aynı zamanda gerilimli bir etkileşimdir. Çünkü çeşitli yönetsel reformlarda ya da modernleşme çabalarında bir anlamda ilham alınan yer, aynı zamanda kendisiyle *savaşılması* gereken yerdir. Daha açık bir ifadeyle Batıyla olan cephe ilişkisinde/ savaşında Türkiye'nin kaybeden taraf olması, toplumun “siyasal kültürünü dokuyan sosyo-psikolojik altyapıyı etkilemiştir” (Davutoğlu, 2001: 81). Dolayısıyla Türkiye'nin Batıyla etkileşim sürecinde, toplum, bu etkileşime tek yönlü olarak tepki vermemektedir. Diğer taraftan söz konusu etkileşiminde, bir medeniyetin (İslam), başka bir medeniyetle (Batı) karşılaşması ve etkileşimi de söz konusudur. Bu durum Türkiye'nin nerede durduyuyla ilgili soruyu hem psiko-sosyal hem de daha makro bir alanla da ilişkili hale getirmektedir.²

Gelişmişlik gelişmemişlik ekseninde yukarıda söz edilen üç farklı boyut birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'nin hangi dünyaya ait olduğu ile ilgili soruya verilecek cevabın *tek boyutlu olamayacağı* görülmektedir. Bir bakıma

¹ Soğuk Savaş döneminde, Sosyalist bir ekonomi dışında liberal ya da karma bir ekonomiye sahip olmak ve Sosyalizme karşı Batının müttefiki olmak, 1. Dünyaya aidiyet için yeterli bir sebep olabiliyordu. Ancak Soğuk Savaşın sona ermesine paralel, liberal ekonomik ve siyasal sistemin tek yanlı olarak egemenliği ilan edildiğinde, Türkiye, ekonomik ve siyasal sistemini Batılı ülkelerdeki haliyle (yani karma ekonomi yerine tam liberal ekonomi ve tam demokrasi) yeniden düzenlemede tam başarıya ulaşamadı.

² Davutoğlu, genelde medeniyetler arası, özelde Batı- İslam medeniyetleri arasındaki etkileşimi “*ben- idraki*” kavramı üzerinden tartışır. Ben- idraki, birey açısından olabildiğince kendine özgü, kendine ait bireysel bir şuur iken, aynı zamanda bir medeniyetin kurucu unsurudur. Dolayısıyla iki farklı medeniyetin karşı karşıya gelmesi, sadece mevcut kurumlardaki değişimi, dönüşümü, kırılmayı vs. değil, aynı zamanda ve çok daha kuvvetli biçimde, bireyi derinliğine ilgilendiren psiko- sosyal bir durumu da içerir (Davutoğlu; 1997).

Türkiye sadece tek bir yerde değildir. Türkiye’de gelişmişliğe ve az gelişmişliğe ilişkin nitelikler *birlikte* gözlenebilmektedir. Bu bağlamda bir *çift kimliklilikten* söz edilebilir. Dolayısıyla Türkiye’de, eş zamanlı olarak, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan bir ülkedeki tartışmalar ve uygulamaları gözlemek mümkün olabilir. Başka bir ifadeyle Türkiye hem yönetim, hem de iyi yönetim tartışmalarının etkisi altındadır ve her ikisiyle de uygulamada karşılaşmak mümkündür.

b- Türkiye’nin Yönetişim Deneyimi

Türkiye’de yönetimle ilgili tartışmaların ve bu bağlamda çeşitli uygulamaların, 1990’lı yıllarda ve ilk olarak yerel düzeyde başladığı söylenebilir. Ancak görece yaygınlığı nedeniyle, Türkiye’de, iyi yönetimin baskın bir görüntüsü vardır; diğer taraftan yönetim olarak başlayan kimi süreçlerin, daha sonra iyi yönetim uygulamalarıyla bütünleştiği de görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye, yönetim uygulamalarının da beklenebileceği bir ülkedir. Bu bölümde Türkiye’nin, yerel ve ulusal düzeydeki yönetim ve iyi yönetim deneyiminden kısaca söz edilecektir. Ancak bunu yaparken eksiksiz bir fotoğraf çekme çabasından ziyade, önemli görülen hususlara dikkat çekilecektir.

Türkiye’de yönetim deneyimlerinin ilk olarak yerel düzeyde başladığı göze çarpmaktadır. İlk olarak sosyal demokrat bazı belediye başkanlarının ‘kent parlamentosu’ ya da ‘kent konseyi’ adıyla çeşitli girişimlerinin olduğu görülmektedir. Örneğin Aliğa Belediyesinin öncülüğünde, 1994 yılında Aliğa Kent Parlamentosu kurulmuştur. Belediye Başkanı, Almanya’nın Atingen Kentiyle kardeş şehir ilişkisine girmeleri ve bu ilişkiyi AB çatısı altındaki diğer kentlerle daha da genişletme çabaları sırasında, kent parlamentosunun gündeme geldiğini belirtmektedir. Aliğa Kent Parlamentosu kurulurken, Brüksel Kent Parlamentosunun deneyiminden de yararlanılmıştır. Aliğa Kent Parlamentosu; Belediye Başkanı, belediye ve il genel meclisi üyeleri, siyasi partilerin ilçe başkanları, mahalle muhtarları, kentteki kurum,

kuruluş ve STK temsilcileri ile mahalle temsilcilerinden oluşmuştur (Başkanın konuşmasından, Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, 1997: 57- 58).

Bu konuda diğer bir örnek yine belediye öncülüğünde kurulan Çanakkale Kent Konseyidir. Belediye Başkanı, Demirel Hükümetinin CHP-DYP Koalisyonu döneminde illerde kurduğu danışma kurullarından etkilenmiştir. Ancak Başkan, bu kurullara katılan kişilere yetki verilmediğini ve kararlara ortak edilmediğini, dolayısıyla insanların zamanla toplantılara gelmemeye başladığını görmüş ve oluşturulan Kent Konseyinde burada gözlenen eksiklikler dikkate alınmıştır. Bu tecrübeden de hareketle, Çanakkale’ de 1994 yılında kurulan Kent Konseyinin çeşitli konuları tartışıp karara bağlaması öngörülmüş ve belediyenin katkısıyla Konseyin bütçesi oluşturulmuştur. Ayrıca Belediye Başkanı Konseye başkanlık etmemiş, Konsey, kendi başkanını içinden seçmiştir. Kent Konseyinde muhtarlar, sendikalar, siyasi partiler, meslek odaları ve çeşitli dernekler temsil edilmiştir (Başkanın konuşmalarından, Yurttaş Katılımı, 1997: 35- 39; Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, 1997: 30- 31).

Yerel düzeydeki yönetim deneyimleri bağlamında farklı bir örnek de, 1990’lı yıllarda Ankara Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde gerçekleşmiştir. Murat Karayalçın’ın belediye başkanlığı sırasında başlatılan “Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesi”, proje demokrasisi çerçevesi içinde ilgililerin katılımını öngörüyordu. Bu proje çerçevesinde, projeden etkilenecek kesimlerin projenin tüm aşamalarına etkin olarak katılması hedefleniyordu. Böyle bir katılımı kolaylaştırıcı mekanizma olarak ‘ortak karar komitesi’ oluşturulmuştu. Bu komitede plancılar, teknokratlar, belediye görevlileri, ilçe (Çankaya) belediye başkanı, mahalle muhtarları ve bu amaçla kurulmuş olan yapı kooperatiflerinin temsilcileri yer alıyordu. Proje, Dikmen Vadisindeki gecekondularda yaşayan kişilerin, oturdukları gecekondulardan iyileştirme projesi çerçevesinde yapılacak yeni konutlara taşınmalarını ve ayrıca Vadinin rekreasyonel, kültürel ve ticari açıdan yeniden planlanmasını içeriyordu.

Projenin temel hedefi olan gecekondü sahipleri de, bu tartışmalara iştirak ediyordu (daha fazla bilgi için bkz. Göymen, 1999: 79- 80).

Bu deneyimlerden kısa bir süre sonra, Türkiye’de *Yerel Gündem 21*’e ilişkin kıpırdanmalar da başladı. Yerel Gündem 21, 1992’de Rio de Janeiro’da yapılan BM “Çevre ve Kalkınma Konferansı”nda gündeme gelen bir kavramdır. Bu konferansta, çevre ve kalkınma arasında bir denge kurulmasını amaçlayan *sürdürülebilir gelişme* kavramı ve bunun hayata geçmesine yönelik eylem planı niteliğindeki *Gündem 21* kabul edildi ve bu bağlamda küresel ve yerel düzeyde kamusal, özel ve sivil aktörler arasında çeşitli ortaklıkların kurulup geliştirilmesi benimsendi. Bu kapsamda yerel yönetimlerin, belde halkları ile katılımcı bir süreç içinde kendi Yerel Gündem 21’lerini oluşturmaları hedeflendi. Yerel Gündem 21 süreci, kentin sürdürülebilir gelişimini sağlamaya dönük bir vizyonun geliştirilmesini ve buna dönük eylem planlarını kapsamaktadır.

Yerel Gündem 21 Projesi Ulusal Koordinatörü Sadun Emrealp, Türkiye’nin bu yolculuğa başlamasını, kendisiyle yapılan bir röportajda şöyle anlatmaktadır: Uluslararası IULA’nın (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) kardeş kuruluşu durumundaki ICLEI’nın (Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi) Avrupa Bölge Teşkilatı, 1995 yılında Roma’da Yerel Gündem 21 konulu bir toplantı düzenledi. Bu toplantıya, IULA’nın Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı olan ve Türkiye’de kurulmuş bulunan IULA-EMME’yle birlikte, Türkiye’den çeşitli belediye başkanları da katıldı. Toplantıya katılan başkanlardan biri de Bursa Büyükşehir Belediye Başkanıydı ve Türkiye’ye döndüğünde Bursa’da Yerel Gündem 21 hareketi pilot proje olarak başlatıldı, bu kapsamda Kent Danışma ve Dayanışma Konseyi kuruldu (Youth for Habitat, March 2002: 7). Diğer taraftan Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1996’da İstanbul’da yapılan BM “Habitat II Konferansı”ndan da güç aldı. Habitat II Konferansı kamu, STK ve özel sektör ortaklığını teşvik etmenin yanı sıra, Türkiye’ye, bir etkileşim ortamı içinde

birlikte iş yapma deneyimini göstermesi açısından da kayda değerdir. Örneğin Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, belli bir kurum tarafından değil, çeşitli bakanlık, kamu kurumu, yüksek öğretim kurumu, yerel yönetim örgütü, meslek kuruluşları, sendika, kooperatif, dernek, vakıf gibi 244 kurum ve kuruluşun katkısı ve katılımıyla hazırlandı.

Türkiye’de İlk kez Aralık 1995’te başlayan Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997’den itibaren çok daha kapsamlı projelerle uygulamaya konuldu. Söz konusu uygulamalar UNDP tarafından desteklenmekte ve IULA-EMME’nin koordinatörlüğünde yürütülmektedir. Yerel Gündem 21 uygulamaları ile ilgili, birbirini takip eden aşamalar şeklinde üç ayrı proje söz konusudur.³ İlk proje “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” adlı projedir. Başlangıçta 9 kenti⁴ kapsayan bu projede, birinci yılın sonunda kent sayısı 23’e çıkarıldı⁵ ve proje yaklaşık 2.5 yıl sürdü. İkinci proje “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” başlığını taşımaktadır ve bu kez hedef 50’nin üzerinde kentte Yerel Gündem 21 uygulamalarını başlatmaktır. Ağustos 2003 itibariyle 10 Büyükşehir Belediyesi, 17 il merkez ilçe belediyesi, 21 ilçe/ belde belediyesi ve 3 il özel idaresi proje kapsamındadır.⁶ Diğer taraftan birinci projede yer alan biri Büyükşehir olmak üzere toplam 8 belediyenin, ikinci projede yer almadığı görülmektedir. Başarısız olan ya da pek istekli olmayan belediyeler yerine, yeni talepte bulunan kentler değerlendirmeye alınmıştır. Diğer taraftan ilk

³ Yerel Gündem 21 projeleriyle ilgili bilgiler, Yerel Gündem 21 İletişim Ağının web sitesinden derlenmiştir, (<http://www.la21turkey.net/>).

⁴ Bu 9 kent Bursa, İzmir ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri ile Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Gölbaşı (Ankara), Harran (Şanlıurfa) ve Trabzon Belediyeleridir.

⁵ Sonraki 14 kent Diyarbakır, Gaziantep ve İzmit Büyükşehir Belediyeleri ile Afyon, Aliğa (İzmir), Burdur, Çatalca (İstanbul), Çeşme (İzmir), Çorum, Foça (İzmir), Kaş (Antalya), Kızılkalesi (İçel), Zonguldak Belediyeleri ve Kastamonu İl Özel İdaresidir.

⁶ Bunlar Adana, Adapazarı, Antalya, Bursa, Diyarbakır, İzmir, İzmit, Mersin, Samsun ve Eskişehir. Büyükşehir Belediyesi; Edirne, Kastamonu ve Nevşehir İl Özel İdaresi; Afyon, Ağrı, Antakya, Aydın, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çorum, Denizli, Kars, Kütahya, Malatya, Mardin, Muğla, Van, Yalova ve Zonguldak il merkez ilçe belediyeleri; Doğubeyazıt (Ağrı), Yenimahalle (Ankara), Kuşadası (Aydın), İznik, Nilüfer ve Orhangazi (Bursa), Yalvaç (Isparta), Silivri (İstanbul), Aliğa, Çeşme, Foça, Karaburun ve Ödemiş (İzmir), Babaeski (Kırklareli), Bekirpaşa, Değirmendere, Gebze ve Gölcük (Kocaeli), Tarsus (Mersin), Ürgüp (Nevşehir), Harran ve Yaylak (Şanlıurfa) ilçe/ belde belediyeleridir. (Kaynak: IULA- EMME).

yerel uygulamalar olarak yukarıda söz edilen Aliğa ve Çanakkale'nin de bu projelere dahil oldukları ve belediyelerin, önceki çalışmalarını Yerel Gündem 21'le birleştirdikleri görülmektedir.

Yerel Gündem 21 uygulamaları, yerel sorunların katılımcı bir süreç içinde tartışılmasını ve yerel düzeydeki yatırımlarda orada yaşayanların söz sahibi olmasını amaçlamaktadır. Bu katılımcı yapının oluşturulmasında, genellikle şu şekilde bir kurumsal yapılanma görülmektedir: Yerel gündem 21 projesi kapsamında *kent konseyleri* veya buna benzer yapılar kurulmaktadır. Bu konseylerde vali, belediye başkanı ve il milletvekillerinin yanı sıra, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, meslek odaları, mahalle muhtarları, özel sektör kuruluşları, sendikalar, dernekler, vakıflar vs. temsil edilmektedir. İkinci olarak çeşitli *çalışma grupları* ya da komiteler oluşturulmaktadır. Bu gruplara kadınların ve gençlerin etkin katılımının sağlanmasına çalışılmakta, bu kapsamda gençlik ve kadın platformları da oluşturulmaktadır. Yerel Gündem 21'in gençlikle ilgili kısmına, Habitat ve Gündem 21 Geçlik Derneği aktif katkı sağlamaktadır. Üçüncü olarak, Yerel Gündem 21 sürecini koordine edecek ve destekleyecek bir mekanizma olarak *genel sekreterlik* kurulmaktadır.

Yerel Gündem 21 uygulamalarıyla ilgili ilk iki projenin mali boyutu 3.600.000 ABD Dolarıdır. Bunun 1.700.000 Dolarının UNDP tarafından, geri kalan miktarın ise proje ortakları ve bu uygulamalardan yararlanan belediyeler tarafından karşılandığı görülmektedir (http://www.undp.org.tr/la21_tr.htm, erişim tarihi, 26.10.2003).

Türkiye'de yerel gündem 21'lerin uygulanmasında çeşitli zorluklarla da karşılaşıldığı görülmektedir. Proje dokümanları Resmi Gazetede yayınlanmış olsa da, Yerel Gündem 21'in yasal statüsünün ne olduğu, yönetim kurumlarındaki kişilerin bu süreçteki rolünün ne olacağı gibi sorunlar ortaya çıkmış, bu kapsamdaki etkinlikler kimi zaman güvenlik güçlerinin müdahalesiyle karşılaşmıştır. Bu tür sıkıntıların aşılmasına yönelik olarak

İçişleri Bakanlığının Valiliklere gönderdiği 19 Mart 1998 tarihli genelge, kamu görevlilerinin Yerel Gündem 21 uygulamalarını desteklemesini istemektedir. Yine benzer şekilde, bu süreç içinde yer alan belediyelerin, Yerel Gündem 21 uygulamalarına bütçeden para ayırabilmeleri konusundaki problem de, yine İçişleri Bakanlığının 7 Kasım 2000 tarihli genelgesiyle aşılmıştır. Diğer taraftan Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamalarının başarılı sonuçlarına istinaden, UNDP'nin Baş Yöneticisi, dönemin Başbakanı Bülent Ecevit'e, 1 Kasım 2001 tarihinde bir mektup göndermiştir. Türkiye'deki Yerel Gündem 21 Uygulamaları, Rio Konferansının 10. yılında, 2002'deki BM Rio+10 Johannesburg Konferansında, en iyi uygulama örneklerinden biri olarak sunulmuştur (Yerel Gündem 21, Sayı 11, s. 1, 2, 8).

İlk iki projenin ardından, 2003 yılında, Yerel Gündem 21 kapsamında yer alan kentlerin deneyimlerini birbiriyle paylaşmasına imkan vermek amacıyla Yerel Gündem 21 İletişim Ağı (Portal) kuruldu. Bunun için UNDP-TTF'den (Thematic Trust Fund) katkı sağlandığı görülmektedir. Diğer taraftan 2003 yılında, Yerel Gündem 21'in üçüncü aşaması da başlatıldı. Yine UNDP tarafından desteklenen ve IULA-EMME tarafından koordine edilen proje, temelde, bugüne kadar elde edilen deneyimlerin sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi amacıyla yerel (2004 yerel seçimleri öncesi ve sonrasında) ve ulusal düzeyde (hükümet nezdinde) çeşitli etkinliklerin yapılmasını amaçlamaktadır.

Yerel düzeyde yukarıda söz edilen uygulamalardan bağımsız olarak, 2000'li yıllarda Kırıkkale ve Kayseri Valilikleri öncülüğünde, bu illerde de Kent Konseyleri kurulduğu görülmektedir. Ancak bu Konseylerle ilgili ayrıntılı bilgiye ulaşılamamıştır.

Yönetişimle ilgili ulusal düzeydeki deneyimler konusunda ise kısaca şu hususları belirtmek yerinde olacaktır. 57. Ecevit Hükümetinde, Meclis dışından atanan ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş, çeşitli ekonomik konularda bir takım kararları almadan önce, ilgili önemli kesimlerin

temsilcileriyle kimi görüşmeler yaptı. O güne değin Türk siyasal hayatında pek alışık olunmadık bir üslupla yapılan bu tür görüşmelerin, belli konularda karar almadan önce, o düzenlemelerden etkilenecek kesimlerin görüşlerini almayı ve ortak kanaatler oluşturmayı amaçladığı söylenebilir.

Yine 57. Hükümet zamanında 4641 sayılı yasayla, Nisan 2001’de “Ekonomik ve Sosyal Konsey” kuruldu. Bilindiği gibi bu Konseye Başbakan, Başbakan yardımcıları, çeşitli bakanlar ve müsteşarların yanı sıra TOBB, TİSK, Türk-İş, Hak-İş, DİSK, TESK, TZOB’dan temsilciler de üyedir. Konseyle, “toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak” amaçlanmakta ve Konseyin, bu amaçla çeşitli çalışma kurulları da kurabileceği belirtilmektedir (m. 3). Diğer yandan yasa, Konseyin üç ayda bir olağan toplantılar yapmasını öngörmektedir (m. 7), ancak Ekonomik ve Sosyal Konsey ilk toplantısını, kuruluşundan oldukça uzun bir süre sonra, 58. Hükümet döneminde yaptı.

58. Gül ve 59. Erdoğan Hükümetinin, devlet-toplum arası ilişkilerin geliştirilmesine, STK’larla diyalogun artırılmasına, ayrıca özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını ve yönetim kurumlarını bir araya getirecek mekanizmalara özel bir önem verdiği görülmektedir. Örneğin 3 Kasım 2002 seçimlerinin ardından AB ile ilgili çeşitli girişimlerin başlatılması sürecinde, Hükümetle değişik toplum kesimleri arasında bu tür ilişkiler oldukça yoğunluk kazanmıştı. Bu tür ilişkiler daha sonra başka alanlarda da kendini gösterdi. Diğer taraftan her iki Hükümetin programında,⁷ bu yönde bir yaklaşımı görmek mümkündür. 58. ve 59. Hükümet Programlarında birbirine benzer ya da aynı bir çok ifade bulunmakla birlikte, 58. Hükümet Programında, diğerinden farklı olarak ‘yönetişim’ kavramı da geçmektedir. Bu Programda;

⁷ Bkz. 58. Hükümet Programı için <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP58.htm> ve 59. Hükümet Programı için <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP59.htm>.

“Hükümetimiz, insan haklarına dayanan ve eksiksiz işleyen demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesini ve ‘yönetişim’ anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetimini kaçınılmaz görmektedir.

Hükümetimiz sivil toplum kuruluşlarının yönetime daha aktif katılımı ile temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlayacaktır” ifadeleri yer almaktadır. Programın eğitimle ilgili bölümünde ise,

“Dünyadaki yönetim anlayışında meydana gelen değişime paralel olarak, eğitim politikalarının belirlenmesinde ve hizmet sunumunda yerel idareler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının inisiyatif ve katılımları sağlanacak; eğitimde yönetişimci, demokratik bir anlayış sergilenecektir” denilmektedir. Yine Programda,

“Kamu yönetiminde tepeden inme ve tek yönlü anlayışlar terk edilecektir. Bu bağlamda, devlet-toplum diyaloguna ve eğitim, sağlık, çevre gibi sosyal boyutu olan hizmetlerde, işbirliğine dayanan modeller geliştirilecektir. Devlet-piyasa-toplum birbirlerinin alternatifi değil, tamamlayıcılarıdır. Sürdürülebilir hızlı bir kalkınma ancak bunların oluşturacağı sinerji ile sağlanabilecektir” ifadelerine yer verilmektedir. Ayrıca Programda,

“Hükümetimiz, yönetime katılımı engelleyen yasal ve idari etkenleri kaldırarak, kamu yönetimine sivil toplumun daha aktif katılımını sağlayacaktır. İş dünyası, sendikalar, meslek odaları, çiftçi örgütleri ve gönüllü kuruluşların sorunlarını, hizmet alanlarındaki kamu görevlileri ile birlikte çözmelerini kolaylaştırıcı mekanizmaları geliştirecektir” denilmektedir.

Söz edilen bu kolaylaştırıcı mekanizmaların neler olabileceği, gerek 58. gerekse 59. Hükümet Programında yer alan şu ifadeden anlaşılmaktadır:

“Ulusal düzeyde ‘Ekonomik ve Sosyal Konsey’ etkin olarak çalıştırılacak, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasi yetkililer ile bir araya geleceği benzeri yapılar geliştirilerek yaygınlaştırılacaktır.”

Bunun dışında her iki Programda, kamu yönetiminde ciddi bir desantralizasyonun ve yeniden yapılanmanın yapılacağı, yönetimin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların kurulacağı, şeffaflığın sağlanacağı, örneğin bu bağlamda "Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"nun çıkarılacağı⁸ ve kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemlerini çeşitli araçlarla

⁸ Nitekim 9 Ekim 2003'te "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" çıkarıldı ve 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandı. Söz konusu Kanunun amacı, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkına” ilişkin esasları düzenlemek olarak belirtilmektedir. Kanun bu amaca ulaşmak için, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (m. 2) bütün makam ve mercilerindeki (m. 3-a) her türlü veriden (m. 3-b) bir kopya almasına veya incelemesine, dinlemesine, izlemesine (m. 3-e) imkan vermektedir. Bu hakkın hangi bilgiler için geçerli olamayacağı Kanunda

halka duyurularının sağlanacağı; bunların da toplumsal katılım ve denetim için gerekli unsurlar olduğu belirtilmektedir. Her iki Hükümet Programının diğer bir ilgi alanı da, kamu yönetimindeki verimsizlik ve hantallık sorununun üstesinden gelmektir.

Türkiye'nin yönetim deneyimiyle ilgili yukarıda anlatılanlara bakıldığında, Türkiye'de pek de küçümsenmemesi gereken bir deneyimin varlığından söz edilebilir. 1990'lı yıllarda yerel düzeydeki çabalara, 2000'li yıllarda ulusal düzeyden de katkı gelmiştir. Görece yaygın Yerel Gündem 21 uygulamaları, Türkiye'de, daha ziyade *dış* mali destekli ve *profesyonel* olarak katkı sağlanan *iyi yönetim* örneklerinin baskın olduğu bir tartışma ortamının oluşmasına yol açmaktadır. Ancak yukarıda da görüldüğü gibi, yerel kaynaklarla başlatılmış yönetim uygulamaları da söz konusudur. Sonuçta bütün bu deneyimler, Türkiye'de, devletle toplum arasında (ya da yönetim kurumlarıyla toplumun diğer aktörleri arasında) yeni etkileşim kanallarının kurulması konusunda, yerel ve ulusal düzeyde çeşitli çabaların olduğunu göstermektedir. Uygulamanın nasıl şekilleneceği/ şekillendiği ise ayrı bir konudur.

2. Alan Araştırmasının Tasarımı

Haziran 2000'de, tez konusu 'yönetişim' olarak önerilirken, alan araştırmasının İstanbul'la ve 2000 yılı sonrasıyla sınırlandırılması prensipte kabul gördü. Bir taraftan teze ilişkin kaynak taraması yapıp, teorik çerçeve oluşturulmaya çalışılırken, diğer taraftan uygulama örnekleri de izlenmeye çalışıldı. Başlangıçta, merkezi yönetimin taşra kuruluşu olan Valiliğin ve bir yerel yönetim kurumu olan Büyükşehir Belediyesinin yönetişime yaklaşımını anlamaya imkan verecek şekilde, bu iki kurumun yönetişim bağlamında

açıkça belirtilmekte (m. 15- 28), kanuna muhalif hareket edenler için cezai müeyyideler öngörülmektedir (m. 29). Kurum ve kuruluşların, her yıl için başvurularla ilgili ayrıntılı istatistik raporlar hazırlamaları da öngörülmektedir (m. 30). Ayrıca kanun kapsamındaki itirazları incelemek üzere, 'Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu' kurulmaktadır (m. 14).

tanımlanabilecek uygulamalarının analiz edilmesi öngörüldü ve bu kapsamdaki çalışmalar takip edildi.

Bu bağlamda, örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesinin (İBB) tanıtım bülteni olan “İstanbul Bülteni”nin 2000 yılı ve sonraki sayıları tarandı. Diğer taraftan kurucuları arasında İBB’nin de yer aldığı İstanbul Vakfı’nın faaliyetleri incelendi. Zira bu Vakıf, Belediyenin çeşitli sosyal içerikli faaliyetlerinin yürütülmesinde ve bu bağlamda farklı grupların örgütlenmesinde aktif katkı rol alıyordu. Örneğin Vakıf bünyesinde yürütülen projelerden biri, “Toplumun Özürlülere, Özürlülerin Topluma Adaptasyonu Projesiydi”. Proje, bir üniversitenin ‘eğiticilerin eğitimi’ne katkısının yanı sıra, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve özürlülerle ilgili STK’larla işbirliği içinde yürütülüyordu. Proje, öğrencilere yönelik olarak, özürlülerin toplumsal yaşamda karşılaşılabilecekleri türden olayların, yine özürlüler tarafından canlandırılması, anlatılması ve bir etkileşim ortamını içinde özürlüye karşı olan tutumların değiştirilmesini hedefliyordu.

Bunlardan başka İBB’nin JICA (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı) ile yaptığı anlaşma kapsamında (17 Eylül 2000), İstanbul’un zemin bina ilişkilerinin incelendiği “Sismik Mikrobölgeleme Çalışması” takip edildi. Söz konusu çalışma, önemli teknik detaylar içermesi nedeniyle, Türkiye’den ve Japonya’dan uzmanların işbirliği ile yürütülüyordu. Ancak bu çalışmanın önemli kabullerinden biri, afet yönetiminde halk katılımının önemi idi (JICA-İBB, 2002). Aralık 2002’de tamamlanan bu çalışmanın ardından, ikinci aşama niteliğindeki “Deprem Master Planı” hazırlıkları başladı. İBB, dört üniversiteyle birlikte (Boğaziçi, İstanbul Teknik, Yıldız Teknik, ve Ortadoğu Teknik Üniversitesi) bu çalışmayı hazırladı. Söz konusu çalışmanın sonuçlarının açıklandığı Lütfi Kırdar Kongre Merkezindeki 18 Ağustos 2003 tarihli “Deprem Master Planı Toplantısı”nda, katılımcıların ortak vurgusu, halkın katılımının sağlanması ve söz konusu çalışmayı sahiplenmesiydi. Master Plan; merkezi yönetim, belediyeler, meslek örgütleri, STK’lar,

vatandaşlar vs. arasında sorumlulukları, kararları ve yöntemleri belirleyen toplumsal bir sözleşme olarak tanımlanıyordu. Dolayısıyla söz konusu planın pilot uygulaması niteliğinde olan Zeytinburnu Projesinde, halkın ve ilgili kurumların sürece katılımına özel bir önem atfediliyordu. Ancak bu uygulama 2003'ün sonbaharında, yani tez çalışması açısından geç bir tarihte başlıyordu.

Yine temel aktörü İBB Ulaşım Daire Başkanlığı olan “İstanbul I. Kentiçi Ulaşım Şurası” (14- 16 Mart 2002) çalışmaları da izlendi. Zira bu şura, ulaşım ile ilgili bütün tarafların (merkezi yönetimin ilgili birimleri, çeşitli belediyeler, üniversiteler, ilgili meslek kuruluşları, STK'lar, kooperatifler vs.) katılımıyla yapılmış ve yaklaşık üç aylık sürede tamamlanan raporlar da bu kesimlerin katılımıyla hazırlanmıştı.

Diğer taraftan İstanbul Valiliği girişimiyle yürütülen, İstanbul'da yaşayan çocukların karşılaştıkları sorunların ve çözümlerinin, çocukların yanı sıra ilgili STK'ların ve üniversitelerin de katılımıyla ele alındığı “1. İstanbul Çocuk Kurultayı” (26- 27 Haziran 2000) kapsamındaki çalışmalar takip edildi.

Ancak bu arada, Aralık 2000'de İstanbul Konseyi de (İstanbul Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşbirliği Konseyi) kurulmuştu; Konsey çalışmaları da takip edilmeye başlandı. Gerek sürekliliği, gerekse geniş kapsamlı olması nedeniyle, öncelikle ve ağırlıklı olarak İstanbul Konseyi çalışmaları izlendi. Süreç içinde, gerek Konseyin kapsamı gerekse konuyu daha derinlemesine araştırmaya imkan sağlamak açısından, alan araştırmasının, İstanbul Konseyi üzerinde derinleştirilmesi ve bununla sınırlandırılması üzerinde mutabık kalındı. Aşağıda İstanbul Konseyinin nasıl incelendiği, bilgilerin ne şekilde elde edildiği hakkında açıklama yapılacaktır.

Gelecek bölümlerde de söz edileceği gibi İstanbul Konseyi iki ayda bir toplantı yapmakta ve gündemindeki konuları görüşmektedir. Bu toplantılardaki konuşmalar Konsey tarafından kayda alınmakta ve çözümlenmektedir. Dolayısıyla Konseyle ilgili en önemli bilgi kaynaklarından birini, bu toplantı tutanakları oluşturmaktadır. Konsey, kuruluşundan Eylül

2003'e kadar geçen sürede toplam 17 toplantı yaptı. İlk tanışma toplantısı Ocak 2001'de yapıldı, ancak bu toplantıda kayıt alınmadığı için buna ilişkin toplantı tutanağı yoktur. Diğer taraftan dönem 4/1 (12.08.2002) ve dönem 4/2'ye (7.10.2002) ait toplantı tutanakları yoktur. (Toplantılarda kayıt alınmış olmasına rağmen, kayıt cihazındaki sorun nedeniyle bu toplantılardaki konuşmaların çözümlenemediği söylendi.) Toplantı tutanaklarının dışında, her toplantıya ilişkin toplantı kararları da bulunmaktadır. Bu kararlar da incelendi. Gerek toplantı tutanakları, gerekse kararlar Konseyin web sitesinde de yayınlanmaktadır (www.istanbulkonseyi.org.tr). Siteden ulaşılamayan tutanaklar ise, ilgili dönem başkanlıklarından alındı. Sonuçta yukarıda söz edilen üç toplantının dışında diğer bütün toplantılara ait tutanaklar ve ilk tanışma toplantısı hariç diğer bütün toplantılara ilişkin kararlar incelendi. Ancak toplantı tutanakları ve kararlar analiz edilirken, Konseyin 2.5 yıllık dönemi, yani Haziran 2003'e kadar olan 16 toplantı ve bu toplantılarda alınan kararlar dikkate alındı.

Diğer taraftan Konsey bünyesinde çeşitli çalışma komisyonları kurulmuş olup bu komisyonlar çeşitli konuları tartışmaktadırlar. Konseyin büro işlerinin yürütüldüğü merkezden, komisyon raporları alındı; ancak bu raporlar, komisyonların bütün çalışmalarını kapsamamaktadır. Bununla birlikte komisyonlar, çalışmalarını hakkında Konsey toplantılarında bilgi vermekte ve projelerini sunmaktadırlar. Bunlar da toplantı tutanaklarında bulunmaktadır. Yine bu merkezden, Konsey toplantılarına Konsey üyelerinin katılımıyla ilgili veriler de alındı.

Bunun dışında Konsey toplantıları takip edildi. Konsey toplantılarının, üyelerin dışındaki kişilere açık olması nedeniyle, bu konuda bir sorun yaşanmadı ve fırsat buldukça bu toplantılar takip edildi. Yine Konsey Yönergesi, çalışma komisyonlarının çalışma esaslarıyla ilgili yönerge ve Konsey derneğinin tüzüğü incelendi. Ayrıca sadece iki sayısı yayınlanabilen

Konsey dergisi de (İstanbul) incelendi. Diğer taraftan Konsey üyesi STK'ların web sitelerine girilerek, onlar hakkında bilgi edinilmeye çalışıldı.

Bunların dışında niteliksel yöntemle de bilgi toplanmaya çalışıldı. Bu bağlamda Konsey faaliyetleri içinde yer alan çeşitli kişilerin kendi değerlendirmelerini, algılamalarını öğrenmek amacıyla toplam 10 kişiyle, derinlemesine görüşme tekniği kullanılarak görüşme yapıldı. Bu kişilerin dışında birkaç kurumdaki kişiyle de görüşme talep edilmişti, ancak buna imkan olmadı. Görüşmeler 29 Ağustos- 3 Ekim 2003 tarihleri arasında gerçekleştirildi.

Görüşülen kişilerin seçiminde, kişilerin içinde yer aldıkları gruplar (meslek kuruluşları, STK grubu vs.) ve Konsey toplantılarına olan ilgileri dikkate alındı. Görüşülen kişilerin listesi Ek 4'de gösterilmektedir. Bu kişilerden bazıları Konsey üyesi, bazıları ise çalışma komisyonlarında görevlidir. Görüşülen kişilerden ikisinin ise, Konsey üyeliği ve çalışma komisyonlarında üyeliği bulunmamakla beraber, Konsey faaliyetleri içinde oldukça aktiftirler. Bunlardan biri İl Planlama ve Koordinasyon Müdürüdür ki, Konseyle ilgili bütün yazışmalar onun elinden geçmektedir. Diğerisi ise İTO Genel Sekreter Yardımcısıdır ve Konseyin daha kuruluş çalışmalarından itibaren bu sürecin içinde yer almaktadır. Görüşülen kişilerin Konseyle ilgili değerlendirmeleri, algılamaları, görüşleri çalışmada ayrı bir bölüm halinde aktarılmaktadır.

Aşağıdaki bölümlerde, İstanbul Konseyi analiz edilmektedir.

II. Bölüm

İstanbul Konseyinin Oluşumu

Bu bölümde sonraki bölümlere temel oluşturacak ve ışık tutacak nitelikte İstanbul Konseyinin oluşumuyla ilgili bilgiler, belli bir sistematik dahilinde ve tanımlayıcı bir çerçevede verilecektir. Bu bağlamda Konseyin kuruluş amacı, kuruluş süreci, kurumsal yapısı ve temsili yapısı anlatılacak ve bölüm sonunda, bu konulara ilişkin detaylı bir değerlendirme yapılacaktır.

1- Konseyin Kuruluş Amacı

İstanbul Konseyinin kuruluş amacı, gerek Konseyin yönergesinde, gerekse Konsey kurucularının çeşitli konuşmalarında belirtilmektedir. Bu bağlamda ilk önce, Konseyin kendi yönergesine bakmak ve Konseyin amacının nasıl tanımlandığını görmek gerekir. Bu yönerge, Konseye ilişkin temel bir düzenlemenin oluşturulması amacıyla İstanbul Valiliğince hazırlanmış ve 07.12.2000 tarihinde yayınlanmıştır. Bu tarih aynı zamanda Konseyin resmi kuruluş tarihidir. İstanbul Konseyinin Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yönergesinin “amaç” başlıklı 1. maddesi şöyledir:

“İstanbul’un sahip olduğu nüfus ve ekonomik boyutlar nedeniyle mevcut klasik yönetim sistemi ile sorunlarının üstesinden gelmekte zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu[nun için]... İl’deki resmi kuruluşların, Mahalli İdarelerin, Meslek kuruluşlarının ve Sivil Toplum Kuruluşlarının işbirliğini ve katkısını sağlayacak yeni bir güçbirliği anlayışının geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. ...Böyle bir güç birliği tarzı ile sağlanacak koordinasyon sayesinde bütün

katılımcıların bilgi birikimleri ve etkinlik alanlarıyla sinerji yaratılarak hizmetlerin bütün boyutlarıyla geliştirilmesi [için]... çaba sarf edilecektir.”

Maddenin devamında, yukarıda ana hatları çizilen hedefe ulaşma konusunda demokrasiye ve hatta yeni demokratik dönüşüme atıf yapılmakta ve İstanbul Konseyinin,

“katılımcı demokrasinin gereklerine uygun olarak kamu yönetiminin çağdaş bir yorumuyla sivil inisiyatifin de yer aldığı bir dayanışma platformu [olacağı] ve koordinasyon fonksiyonunu ifa edece[ği]” ifade edilmektedir.

Aynı maddenin 2. fıkrasında ise Konseyin amacı daha somut ve işlevsel biçimde tanımlanmaktadır: Konseyin amacı, “İstanbul’da... ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeleri, yatırım, ihtiyaç ve sorunları yönlendirmek, planlamak ve takip etmek”, “toplumsal kesimler arasında güven, uzlaşma ve işbirliği sağlayarak sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması” ve “çoğulcu demokrasinin geliştirilmesi” gibi olumlu konuları desteklemek, “yolsuzluk, rüşvet, suiistimal” gibi olumsuz durumların ortadan kaldırılmasına yardımcı olmak ve “sosyal barışın yerleştirilmesine katkı sağlayacak sürekli ve kalıcı bir diyalog ve işbirliği ortamı oluşturmak[ır]”.

Yukarıdaki ifadelerle bakıldığında, İstanbul Konseyinin kurulmasında iki temel amaç gözlenmektedir. Birincisi, karşılaşılan çeşitli zorlukların, yönetim kurumlarıyla (merkezi ve yerel yönetim) diğer örgütlü kurumlar (meslek kuruluşları ve STK’lar) arasında yeni bir ilişkiyi, işbirliğini, etkileşimi ve ortaklığı gerekli kılmasıdır. İkincisi ise koordinasyondur. Bununla birlikte birinci amacın, yani bir işbirliği ve etkileşim platformunun oluşturulması çabasının daha ağır bastığını belirtmek gerekir. Koordinasyon ise, bu genel amacın yanına eklenmiş ve daha ziyade Kurucu Vali⁹ tarafından kodlanmış bir amaç olarak durmaktadır. Aşağıda İstanbul Konseyinin bu iki kuruluş gerekçesi daha yakından analiz edilecek ve bunların içeriğinin nasıl doldurulduğuna bakılacaktır.

⁹ Konseyin kuruluşunda aktif rol alan ve o dönemde İstanbul Valiliğini yürüten Erol Çakır, bu çalışmada “Kurucu Vali” sıfatıyla anılacaktır. Süreç içinde İstanbul Valisinin değişmesi nedeniyle, Erol Çakır’dan Kurucu Vali olarak söz edilecektir.

a- Bir İşbirliği ve Etkileşim Platformu Oluşturmak

İstanbul Konseyinin yukarıda da belirtildiği gibi temel kuruluş amacı bir işbirliği ve etkileşim platformunun oluşturulmasıdır. Ancak İstanbul Konseyinin kuruluşunda, böyle bir platformla iki farklı şeyin hedeflendiği gözleniyor. Başka bir ifadeyle, bu konuda Konsey Başkanlarının¹⁰ şahsında somutlaşan, iki farklı bakış açısının olduğu görülüyor.

Bunlardan birincisi, İstanbul Konseyiyle oluşturulacak çoğulcu ortam sayesinde, İstanbul’la ilgili konular tartışılırken farklı kesimlerin tartışmalara dahil olması ve ilgili taraflara daha uygun çözümlerin bulunması konusunda çaba sarf edilmesidir. İkincisi ise Türk Kamu Yönetimindeki mevcut sorunların, Konsey üzerinden aşılması çabasıdır.

Hüsamettin Kavi ilk yaklaşımın temsilcisidir. İlk yaklaşım bağlamında Kavi’nin ifadesiyle Konseyin “gerçekten... bir paylaşım ortamı haline getir[ilip getirilemeyeceği]” son derece önemlidir (Dönem 5/1, 10.03.2003, Toplantı Zabıtları, s. 18). Böyle bir paylaşımdan kasıt, Konseyde bir araya gelen tarafların birbirini tanıması ve birbirlerinin birikim ve değerlerini paylaşmasıdır (Kavi’nin konuşmasından, Dönem 1/2, 13.02.2002, Toplantı Tutanakları, s. 18). Bu bağlamda farklı kesimlerin İstanbul’un çeşitli sorunları hakkındaki düşüncelerini birbirleriyle paylaşmaları, bir etkileşimde bulunmaları, sonra da bulunan çözümleri hayata geçirmek için ortak çaba sarf etmeleri gerekecektir. Kavi, Konseyin iki yıllık çalışma dönemini değerlendirdiği konuşmasında, İstanbul’un ihtiyaçlarının belirlenmesi ve geleceğinin planlanması işinin, çoğulcu bir ortam içinde yapılabilmesi için İstanbul Konseyinin oluşturulduğunu ve çözümleri beraberce üretmek için bir araya geldiğini belirtir (Dönem 5/1, 10.03.2003, Toplantı Zabıtları, s. 18). İlk yaklaşım bağlamında bu noktada, yönetim kurumları dışında kalan örgütlü

¹⁰ İleride açıklanacağı üzere İstanbul Konseyinin iki başkanı vardır. Birisi İstanbul Valisidir, diğeri ise Konsey tarafından seçilmiş olup ‘eş başkan’ sıfatına sahip olan İSO temsilcisi Hüsamettin Kavi’dir.

kesimlerim, yönetime çeşitli şekillerde *ortak olma* yolundaki talebinin altını çizmek gerekir.

Kavi, başlangıçta Konsey üyelerinin, çoğulcu bir ortamın oluşturulup oluşturulamayacağı konusunda endişeleri bulunduğunu kaydeder, ancak iki yıllık süreçte bu alanda önemli yol kat edildiğini belirtir. İstanbul Konseyinin, salt bir çözüm üretme platformu olmayıp, Konseyin bir kesim tarafından önerilecek çözümlerin diğer kesimler tarafından nasıl karşılanacağı ve onlara ne kadar uygun olacağının da tartışılacağı bir forum alanı olmaya doğru gittiğini kaydeder. Kavi,

“...sadece bir kişinin, bir kesimin ihtiyacına çözüm üretmemiz mümkün değil. Çünkü acaba o kesime yönelik ...ürettiğimiz çözüm veya teklif edilen çözüm, İstanbul’un bütününe veya diğer taraflara ne kadar uygun? Nasıl konuşacaksınız bunu, işte buralarda konuşacaksınız[ız], çoğulculukla konuşacaksınız[ız], dolayısıyla ...[‘yetkili kurumlar/ kişiler kendi görevlerini yapsınlar’ şeklindeki eski] alışkanlık[larımızı] terk ediyoruz; bu çok önemli” şeklinde konuşur (Dönem 5/1, 10.03.2003, Toplantı Zabıtları, s. 18).

Kurucu Vali Erol Çakır ise ikinci yaklaşımın temsilcisidir. Vali, Konseyi esnekliğe, üretkenliğe imkan vermeyen ve gelir kriziyle karşı karşıya kalan kamu yönetimi için bir destek ve çıkış yolu olarak görür. Çakır çeşitli konuşmalarında, Türkiye’de kamu yönetiminin rutin işleri yürütmek üzere örgütlendiğini, halbuki karmaşık ve hızlı gelişme içindeki bir dünya kentinin sorunlarının rutin teşkilatlarla ve rutin kadrolarla çözülemeyeceğini belirttikten sonra, İstanbul Konseyinin bu ihtiyaca binaen oluşturulduğunu söyler. Konsey İstanbul’daki kamu yönetiminin yerine geçmeyecektir ancak “kamuya yardımcı olmak, işleyişini kolaylaştırmak, kamu kesimi ile işbirliği yakalamak amaçlanmaktadır” (İstanbul, Sayı 1, Ağustos 2002, s. 6).

Valiye göre Türkiye’deki mevcut sistemin sorunları, koyu merkezîyetçilik, karma ekonomik sistem ve kamu yönetiminin aşırı büyümesidir (Dönem 2/2, 12.10.2001, Toplantı Tutanakları, s. 36- 37). Bu genel sorunların ötesinde ancak bunlarla ilişkili olan ve Konseyle bağlantılı iki temel sorun daha vardır. Birincisi *rutin örgütlenmenin* esnekliğe ve üretime

imkan vermemesidir. Ya da tezin birinci kısmında tartışılan Yeni Kamu Yönetiminin ifadesiyle, klasik örgütlenmenin, sonuç odaklı üretime imkan vermemesi, aksine girdilere odaklanan tüketim ağırlıklı bir kamu yönetimine ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. Valinin ifadesiyle rutin teşkilatlar “halka daha iyi hizmet verilmemesi sonucunu doğur[maktadır.] Bu yüzden herkes bir gayretin içindedir, rutinin dışına çıkmak için arayış içindedir.” Bu rutin dışına çıkma gayreti ikinci sorunla da bağlantılıdır, yani *kaynak sorunuyla*. Gerek taşra kuruluşları gerekse yerel yönetim kuruluşları, daha iyi hizmet sunma ve kaynak yaratma çabasıyla bu tür oluşumlara gitmektedirler. “Rutin bürokrasi ile sorunları çözemediğimizi, hele hele kaynak ihtiyacımızı karşılayamadığımızı hepimiz görüyoruz... Hayatın gerçekleri kaynak ihtiyacını karşımıza çıkarıyor, hemen her sorunda; yani para nereden sağlanacak? Kamu ödenekleri... son derece yetersizdir. [Kamu kuruluşları] o yüzden arayışlar içindedir. O yüzden, dernekler, vakıflar, şirketler oluşturulmuştur.” (Valinin konuşmasından, Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanaqları, s. 37).

Valinin yukarıdaki ifadeleri, ikinci yaklaşımda Konseyin nereye oturduğunu göstermektedir. İkinci yaklaşımın perspektifinden bakıldığında, Konseyin temelde bir çoğulculuk ve etkileşim ortamının oluşturulması için kurulmadığı, ancak kamu yönetiminin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözülebilmesinin mevcut koşullarda bu ortamın oluşturulmasından geçtiği veya en azından böyle bir oluşumun, bu sorunları hafifletme yönünde katkı sağlayacağı düşüncesinin varlığı sezilmektedir. Diğer bir ifadeyle işbirliği ve etkileşim, sebepten ziyade sonuç gibi durmaktadır.

Yukarıdaki iki ayrı yaklaşım, diğer taraftan, Konseyin kurulması ya da çeşitli üyelerin Konsey içinde yer almaları konusunda farklı beklentilerin olabileceğinin işaretlerini vermektedir. Buradan hareketle kimi üyelerin beklentilerinin çok daha genel, bazılarının ise çok daha kişisel/ kurumsal beklentiler olma olasılığından söz edilebilir. Ayrıca bazı üyeler için Konsey toplantıları, aynı zamanda dertlerini, taleplerini İstanbul’un merkezi ve yerel

yöneticilerine ilk elden ulaştırabilme imkanı demektir. Toplantılarda bunun örnekleri vardır.¹¹ Farklı beklentilerin birbiriyle nasıl örtüşeceği ya da hangi alanlarda nasıl karşı karşıya geleceği ise işin başka bir yönüdür.

b- Kurumlar Arası Koordinasyonu Sağlamak

Buradaki koordinasyondan kasıt valilik, belediye gibi kamusal hizmetleri yürütmekle görevli kurumlar arasındaki eşgüdümü sağlamaktır. Dolayısıyla Konseyin ikinci kuruluş amacı, İstanbul'da yönetimin parçalanmışlığına bir cevaptır. Daha geniş bir ifadeyle, İstanbul'da kamusal hizmetleri karşılamakla görevli kuruluşların sayısal olarak fazlalığı ve bunlar arasında hizmet koordinasyonunun sağlanmasıdır. Örneğin Rhodes (1996), İngiltere'de kamuya hizmet götüren kuruluşların parçalanması ve çeşitlenmesi sonrasında, gerekli koordinasyonun, hizmet sunan çeşitli kuruluşlar arasında oluşan ağlar (network) vasıtasıyla sağlandığını söyler (s. 658- 660).

Ancak Kurucu Vali Erol Çakır'ın koordinasyondan anladığı biraz farklıdır. Çakır, koordinasyonun yukarıda bahsedildiği gibi örgütler arası ağlar vasıtasıyla değil, bütün kamu kuruluşlarının tek bir yapıda toplanarak gerçekleşebileceğini öngörmektedir.¹² Valilikte 100 kadar müdürlüğün

¹¹ Örneğin Rotary'den bir üye, engellilerle ilgili bir okul yeri konusunda yaşadıkları sıkıntıyı Büyükşehir Belediye Başkanına aktarmaktadır (Dönem 1/3, 17.04.2001, Toplantı Tutanakları, s. 36). Yine bir mahalle muhtarı, Başkana, mahallerindeki bir deredeki sivrisineklerden şikayet eder (Dönem 1/3, 17.04.2001, Toplantı Tutanakları, s. 35).

¹² Vali Konseyin bir toplantısında, önce İstanbul'daki merkezi ve yerel yönetim kurumlarını ve yaşanan sorunları sayar ve sonra da koordinasyonun nasıl sağlanabileceğini özetler: "İstanbul'da [1 valilik vardır]. ... Ayrıca 32 ilçe vardır, 32 kaymakamlık. ... İstanbul'da ayrıca değerli arkadaşlarım, 73 ilçe ve kasaba [belde] belediyesi vardır, 73. Bunlardan 32'si ilçelere tekabül eder, her ilçede bir belediye kurulmuştur... 41 de belde belediyesi vardır... Ve bütün bunlara şemsiye görevi gören, büyükşehir belediyesi. İstanbul'da böylece 74 mahalli idare birimi vardır... Ayrıca İl özel idaresi vardır... [Yani] 75 mahalli idare birimi ve Anayasamıza göre özerk. İstanbul'da 75 özerk kuruluş. Şimdi takdir edersiniz ki böyle bir yapı içinde hizmet bütünlüğünün, hizmet koordinasyonunun, işbirliğinin, dayanışmanın sağlanması fevkalade zordur. Bir defa mahalli idarelerimiz, hem başkanları,... hem karar organlarıyla seçimle iş başına gelmişlerdir. Siyasi partilere mensupturlar... Politikaları kendi anlayışlarına göre, hem siyasi hem kişisel anlayışlarına göre şekillenir. Pek çok konularda görev ve yetkileri vardır ve bu bir dağınıklık demektir. Hem genel idare aynı sahada çalışacak, benim başında bulunduğum teşkilat, hem mahalli idareler... İstanbul'da büyük bir hizmet dağınıklığı ve bunun yarattığı sıkıntı, sancılar herkes tarafından görülmektedir... Ne yapılacağı belli, hizmet bütünlüğünü sağlamak, özetlersek. Yetkili, sorumlu ve denetlenebilen bir merkez ve onun altında şemsiye gibi açılan bir yönetim mekanizması, yani İstanbul'un tek elden yönetimi. Bunun seçilmiş veya atanmış olmasının hiçbir önemi yoktur. Ama İstanbul'un tek elden bir bütünlük içinde yönetimi, kabul edin ki bir zarurettir" (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları, s. 35- 36).

olduğunu, İstanbul'da ayrıca bir özel idare ve 74 belediyenin bulunduğunu ve bunun bir dağınıklık olduğunu söyleyen Çakır, “bu dağınıklık eğer olmasaydı, Konsey gibi bir arayışa ihtiyaç var mıydı? Böyle bir araya gelerek, İstanbul'un sorunlarını bir bütünlük içinde görüşme ihtiyacını duyar mıydık?” (Dönem 2/2, 12.10.2001, Toplantı Tutanakları, s. 38) demektedir. Zaten Konseydeki çalışma komisyonlarından biri de bu amaca yöneliktir ve İstanbul'un yönetim yapısının iyileştirilmesi konusunda çalışma yapmak üzere kurulmuştur.

Ancak bu ikinci amacın oldukça sönük kaldığını tekrarlamak gerekiyor. Koordinasyon fikri, yukarıda da bahsedildiği gibi, Vali tarafından gündeme getirilmiş, ancak bu konuda pek bir şey yapılmamıştır. Yine bu amaçla kurulan komisyon da bir üretimde bulunamamıştır. Dolayısıyla bundan sonraki bölümlerde analizler, ağırlıklı olarak, işbirliği ve etkileşim amacı bağlamında sürdürülecektir.

2- Konseyin Kuruluş Süreci

İstanbul Konseyi, 2000 yılı sonunda kurulmuş ve 2001'den itibaren çalışmalarına başlamışsa da, oluşum süreci 2000 yılı başlarına dayanmaktadır. İstanbul Konseyi'nin kuruluş sürecinde ‘İstanbul Güçbirliği Grubu’ aktif rol oynamıştır. Bir anlamda bu grup, *kurucular kurulu* olarak da görülebilir. Bu bölümde bu gruptan söz edilecek ve Konseyin kuruluş süreci anlatılacaktır.

2000 yılı başlarında yedi kuruluş temsilcisinin bir araya gelmesiyle kurulan “İstanbul Güçbirliği Grubu”, yıl sonuna doğru İstanbul Konseyi adında yeni bir oluşuma hayatiyet kazandırdı. Başka bir ifadeyle, dar tabanlı bir yönetim örneği sayılabilecek “İstanbul Güçbirliği Grubu”, İstanbul Konseyine giden yolda bir bakıma deneme ve tecrübe etme işlevi gördü ve burada yakalanan işbirliğinin daha da yaygınlaştırılması için İstanbul Konseyi kuruldu. Kurucu Vali Erol Çakır, kendisiyle yapılan bir görüşmede İstanbul Güçbirliği Grubunu ve Konseyin kuruluş sürecini şu şekilde anlatır:

“İstanbul Konseyi fikir olarak 23 Şubat 2000 tarihinde ortaya çıktı. Beylerbeyi Polisevinde ‘İstanbul’un temel sorun ve ihtiyaçlarını’ kapsayan sohbet nitelikli bir toplantı yaptık. Bu toplantıyı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Sayın Ali Müfit Gürtüna, İl Emniyet Müdürü Vali Sayın Hasan Özdemir, İstanbul Sanayi Odası Başkanı (şimdi Meclis Başkanı) Sayın Hüsamettin Kavi, İstanbul Ticaret Odası Başkanı Sayın Mehmet Yıldırım, Deniz Ticaret Odası Başkanı Sayın Cengiz Kaptanoğlu, İstanbul Ticaret Borsası Başkanı Sayın Ekrem Basmacı’nın katılımı ile yapmıştık

Bu toplantıda görüldü ki İstanbul’u yöneten ve söz sahibi olan bizlerin farklı alanlarda farklı görüşleri ve yaklaşımları olduğu gibi, birbiriyle örtüşen düşüncelerimiz de vardı.

Biz bundan sonra madem İstanbul için bir şeyler üretme çabasındayız, güçlerimizi birleştirelim ve ortaya çıkan sinerjiyi İstanbul’un sorunlarının çözümü için kullanalım istedik. Bu grubu da ‘İstanbul Güçbirliği Grubu’ olarak adlandırdık ve her ayın ilk çarşamba akşamı toplanmaya karar verdik. Takip eden aylarda bu toplantılara devam ettik. Yakalanan işbirliği ortamını daha geniş tabana yayma arzumuz sonucunda ilk olarak konsey sözcüğünü ... Hüsamettin Kavi ortaya attı. Konseyin genel çatısını da bizzat hazırladı. Biz de yöneticilik tecrübemiz ile gerekli düzenlemeleri ekledik. 7 Aralık 2000 tarihinde İstanbul Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşbirliği Konseyinin Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yönergesini yayınlayıp yürürlüğe koyduk. 10 Ocak 2001 tarihinde ilk kuruluş toplantımızı yaptık” (İstanbul, Sayı 1, Ağustos 2002, s. 4- 5).

Yukarıdaki uzunca alıntıda Vali, Konseyin kuruluş sürecini, süreçteki aktörleri ve kimi aktörlerin rollerini detaylı biçimde anlatmaktadır. Vali, Emniyet Müdürü, Büyükşehir Belediye Başkanı ve dört oda başkanının İstanbul Konseyinin kuruluşunda aktif rol oynadığı görülmektedir ve bu kişiler İstanbul Güçbirliği Grubunu oluşturmaktadırlar. Bu grup içinde, STK bulunmamaktadır.¹³ Diğer taraftan bu gruptaki üç kurumun, Konseye giden yoldaki önemini belirtmekte yarar vardır: İSO ve İTO’nun ekonomik ve sosyal konsey kurulması yönündeki talebinin, Valilik tarafından da olumlu karşılanması üzerine, Konsey kurma çalışmaları başlamıştır.

Güçbirliği Grubundaki işbirliğinin olumlu yansımalarını gören bu kişiler, bu sınırlı işbirliğinin verdiği tecrübeden hareketle ve Avrupa’daki Ekonomik ve Sosyal Konsey uygulamalarından esinlenerek İstanbul Ekonomik, Sosyal

¹³ İstanbul Güçbirliği Grubunda STK olmamakla birlikte, birinci kısmın dördüncü bölümünde, Türkiye’deki kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının çift etiketli kuruluşlar, yani hem kamu kurumu olan hem de bir sivil toplum kuruluşu gibi hareket edebilen kuruluşlar oldukları tartışılmıştı (Bkz. s. 58- 60).

ve Kültürel İşbirliği Konseyini kurma yoluna gittiler. Kuruluş sürecinde, Konseyin dar tabanlı mı yoksa geniş tabanlı olması gerektiği üzerinde de durulduğu görülmektedir. Güç Birliği Grubundaki kişiler “böyle [geniş tabanlı] bir yapıya kavuşma[n]ın daha demokratik ve daha katılımcı bir anlayışın gereği olduğunu düşündüğü için” (Kavi’nin konuşmasından, Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları, s. 18), Konseyde farklı kesimlerden temsilcilerin bulunmasına özen gösterildiği belirtilmekte; diğer taraftan Konsey üyelerinin sayısının, Konsey çalışmalarını yavaşlatmayacak bir miktarda olmasına da dikkate edildiği (Valinin Konuşmasından, Dönem 3/2, 16.04.2002, Toplantı Tutanakları, s. 1) ifade edilmektedir.

İstanbul Konseyi, Konseyin amacında da belirtildiği gibi, dört farklı kesimden, yani merkezi yönetim, yerel yönetim, meslek kuruluşları ve STK olmak üzere çeşitli kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Konsey kurulduğunda 61 üyeye sahipti. Güçbirliği Grubunda yer alan kişilerin, İstanbul Konseyine kimlerin üye olacağı konusunda, kendi sektörleriyle ilgili önerilerde bulduklarını ve karşılıklı müzakereler yaptıklarını tahmin etmek zor değildir. İstanbul Valisi ise, Konseyin görevleri ve çalışma esaslarıyla ilgili yönergeyi hazırlamıştır (İstanbul Konseyi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yönergesi, 07-12-2000). Konsey üyesi olan/ yapılan kişiler, üyeliği kabul etmediklerini 15 gün içinde bildirmedikleri takdirde, bunların üyeliklerinin kesinleşmesi öngörülmüştür (yönergenin geçici 2. maddesi). Yönergenin geçici birinci maddesinde ise, Konseyin bu ilk üyelerinin altı aylık bir dönem için belirlendiği, bu sürenin sonunda Konseyin, üyelerle ilgili yeni belirlemeler yapabileceği ifade edilmektedir.

İstanbul Konseyi gibi sektörler arası bir işbirliğinin ya da ortaklığın kurulması sürecinde bazı kişilerin ya da grupların öncü roller oynaması ve hazırlık çalışmalarını yürütmesi gerekebilmektedir. Bu rolü, İstanbul Güçbirliği Gurubunun yerine getirdiği anlaşılmaktadır. Burada önemli olan, bu tür ilk belirlemelerin geleceğe dönük ne derece bağlayıcı olacaktır. Bu

bağlamda İstanbul Konseyinin kuruluş sürecinde gerek üyeler, gerekse çalışma düzeniyle ilgili ilk belirlemelerin değiştirilemez nitelikte olmadığını vurgulamak gerekir. Bu konuda örneğin dönemin Valisi,

“Konsey... üyelerinin kimlerden teşekkül edeceği [konusunda], bu 60 kişi bir başlangıçtır. Konsey bunu artırabilir, azaltabilir... Tamamen serbesti içinde, Konsey [bunu] kendi iradesi[yle]...belirleyecektir. [Bu kişiler bir] başlangıç yapılması için, Güçbirliği Grubu tarafından belirlenmiştir. Çalışma yöntemini de Konsey kendi iradesiyle belirleyecektir. Çalışma yönteminin belirlenmesi konusunda değerli arkadaşlarımın [Konseydeki üyelerin] önerileri varsa ve bu öneri, bu kurul [Konsey] tarafından benimseniyorsa, kabul görüyorsa, hiçbirimizin söyleyecek hiçbir şeyi yoktur” şeklinde açıklama yapar (Dönem 1/2, 13.02.2002, Toplantı Tutanakları, s. 14).

Benzer biçimde Konsey Eş Başkanı da,

“[İstanbul Konseyi Yönergesi] dahi, esas itibariyle bu kurul [Konsey] böyle çalışır dememektedir efendim. Bu,... yolun başında... hem birbirimizi tanımak, hem birikim ve değerlerimizi paylaşmak adına sadece bir başlangıç tanımıdır. Yol boyu bu takım, yani İstanbul Konseyi, kendi içindeki fikirleriyle burada da yeni düzenlemeler yapabilir efendim. Tamamiyle demokratik bir yapıdır burası” der (Dönem 1/2, 13.02.2002, Toplantı Tutanakları, s. 18).

Görüldüğü gibi her iki Konsey Başkanı da, kuruluş sürecindeki belirlemelerin zamanla değiştirilebileceğini ya da bunlara yenilerinin eklenebileceğini söylemektedir. Ancak ilerleyen bölümlerde görüleceği üzere, uygulamada bu durum biraz problemlidir.

3- Konseyin Üye Kompozisyonu ve Temsili Yapısı

Konseyin temel amacı, yönetim kurumlarıyla diğer örgütlü gruplar arasında bir işbirliği ve etkileşim platformunun oluşturulması olarak öngörülmüştü. Konsey üyelerinin temsili yapısı da bu amaca dönüktür. İstanbul Konseyinde merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumlarından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin bulunmasına özen gösterilmiştir. İstanbul Konseyinde kişiler değil kurumlar üyedir, kurumun başındaki kişi(ler) konsey üyesi olmaktadır.

Üyeler kendi kurumlarında vali, başkan, müdür, genel sekreter, meclis başkanı, yönetim kurulu başkanı, muhtar vb. çeşitli sıfatlara sahiptir.

Konseyin üye sayısı kurulduğunda 61 idi¹⁴, Haziran 2002'ye kadar geçen süreçte çeşitli zamanlarda Konsey kararıyla 4 üye daha kabul edildi ve sonraki süreçte de kimi değişiklikler oldu.¹⁵ Konseyin 2.5 yılını doldurduğu Haziran 2003'te Konseyin üye sayısı 63'tü, bu toplantıda üç kuruluş daha üye yapıldı.¹⁶ Konsey üyeleri ekte (Ek 2) gösterilmektedir.

Konsey üyeleri sınıflandırılırken, Konseyin kendi yaptığı ayrımına paralel biçimde, üyeler merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve sivil toplum kuruluşu üyeleri olarak farklı kategorilere ayrıldı, ayrıca bazı üyeler de diğer üyeler adı altında toplandı. Konseyin temsili yapısı değerlendirilirken, güncel durum dikkate alındı. Bununla birlikte, Konseyin üye sayısında büyük değişikliklerin olmadığını tekrarlamak gerekir.

Tablo- 2.1: İstanbul Konseyi Üyelerinin Gruplara Dağılımı

Kuruluş türü	Temsilci Sayısı	Yüzde
Merkezi yönetim kuruluşları	9	14.3
Yerel yönetim kuruluşları	8	12.3
Meslek kuruluşları	15	23.9
STK'lar	24	38.0
Diğer kuruluşlar	7	11.1
Toplam	63	100

¹⁴ Ancak Konseyin daha ilk toplantılarında Cumhuriyet Başsavcısı, kanuni gerekçelerle böyle bir oluşum içinde yer alamayacağını belirterek Konseyden ayrıldı, Bilgi Üniversitesi rektörünün istifa etmesi üzerine ise Yeditepe Üniversitesi Rektörü üye yapıldı.

¹⁵ İstanbul Konseyinin kuruluşundan 2003 Haziranına kadar Konsey kararıyla 4 kuruluş üye yapıldı. Bunlar TİSK, TUROB, Tüm Otobüsçüler ve Otobüs İşletmecileri Derneği ve GYİAD'dır. Bunun dışında TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin İstanbul il başkanları İstanbul Konseyinin üyesi olması hasebiyle, partilerdeki ya da TBMM'deki değişiklikler Konseye de yansımaktadır. Partilerin kapatılması (Fazilet Partisi) ya da seçimlerde başarısız olması durumunda (DSP, MHP, ANAP, SP ve DYP) partilerin Konsey üyeliği düşmekte; buna karşılık TBMM'de grup kuracak güce ulaşan partilerin (CHP) İstanbul il başkanları Konseye üye olmaktadır. Bu gibi değişiklikler Konseyin üye sayısını etkilemektedir. Konseyin üye sayısında değişikliğe yol açan nedenlerden bir başkası da, Başkanlık Divanında görev üstlenen üyelerin, kendi kurumlarındaki görev değişikliği sonrasında Divandaki görevleri biterken Konsey üyeliklerinin devamı yönünde bir teamülün benimsenmiş olmasıdır. Bunların dışında Konsey üyesi kurumlardaki görev değişikliğine paralel olarak, Konsey üyeleri değişmektedir.

¹⁶ Bu kuruluşlar İTÜ, İstanbul Ticaret Üniversitesi ve Taç Vakfıdır.

Konseyin temsili yapısı bağlamında ilk olarak Konseyde hangi gruptan kaç üyenin bulunduğuna bakıldığında, bu durum, yukarıdaki tabloda gösterilmektedir. Tablo-2.1'den de görüldüğü gibi Konseyde en kalabalık grubu STK'lar ve daha sonra meslek kuruluşları oluşturmaktadır. Gerek merkezi, gerekse yerel yönetim kuruluşlarından gelen üye sayısının azlığı dikkati çekmektedir. Yönetim kurumlarının daha az üyeyle Konseyde temsil edilmesinin bilinçli bir tercih olduğu belirtilmektedir. Valilikteki görüşme sırasında, Konseyde yönetim kurumlarının ağırlığını hissettirmemek için bu yola gidildiği ifade edilmiştir.¹⁷ Aşağıda sırasıyla, her grupta yer alan Konsey üyelerinin kimler olduğuna bakılacaktır.

a- Merkezi Yönetim Üyeleri

Konseyin merkezi yönetim ayağını, merkezi yönetimin İstanbul'daki uzantısı olan valilik ve kaymakamlıklar oluşturur. Merkezi yönetimin üyeleri başta İstanbul Valisi olmak üzere, Vilayetteki bazı birim müdürleri ya da sorumluları, iki kaymakam ve bir asker üye olmak üzere toplam 9 kişidir. Bu üyeler arasındaki kaymakamlar kura ile belirlenmiştir. Aşağıdaki tabloda merkezi yönetim üyeleri gösterilmektedir.

Tablo- 2.2: İstanbul Konseyindeki Merkezi Yönetim Grubu Üyeleri

1.	İstanbul Valiliği
2.	İstanbul Emniyet Müdürlüğü
3.	İl Milli Eğitim Müdürlüğü
4.	İstanbul Defterdarlığı
5.	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü
6.	Çevre İl Müdürlüğü
7.	İstanbul 3. Kolordu ve Batı Garnizon Komutanlığı
8.	Bahçelievler Kaymakamlığı
9.	Sultanbeyli Kaymakamlığı

b- Yerel Yönetim Üyeleri

Konseydeki yerel yönetim üyeleri ise, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehirden bazı yetkililer, üç ilçe ve belde belediye başkanı, bir

¹⁷ İl Planlama ve Koordinasyon Müdürüyle yapılan 3-10-2003 tarihli görüşme.

köy ve bir de mahalle muhtarı¹⁸ olmak üzere 8 kişidir. Yerel yönetim grubunda, Büyükşehirin dışındaki üyeler (ilçe ve belde belediye başkanları ile muhtarlar) kura ile belirlenmiştir. Konseye yerel yönetimlerden katılan üyeler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo- 2.3: İstanbul Konseyindeki Yerel Yönetim Grubu Üyeleri

1.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı
2.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği
3.	İSKİ Genel Müdürlüğü
4.	Bakırköy İlçe Belediye Başkanlığı
5.	Kadıköy İlçe Belediye Başkanlığı
6.	G.O.Paşa/ Arnavutköy Belediye Başkanlığı
7.	Şişli-H Edip Adivar Mahallesi Muhtarlığı
8.	Sarıyer-Rumeli Feneri Köyü Muhtarlığı

c- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu Üyeleri

Konseyde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 15 üyeye temsil edilmektedir ve bazı kuruluşların 2 temsilcisi vardır. Aşağıdaki tabloda Konsey üyesi kuruluşlar ve temsilci sayıları gösterilmektedir.

Tablo- 2.4: Konsey Üyesi Olan Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Temsilci Sayıları

No	Kuruluş Adı	Temsilci Sayısı
1.	İstanbul Ticaret Odası	2
2.	İstanbul Sanayi Odası	2
3.	İstanbul ve Marmara Deniz Ticaret Odası	1
4.	İstanbul Ticaret Borsası	1
5.	İstanbul Esnaf ve Sanatkarları Odaları Birliği	2
6.	İstanbul Barosu	1
7.	İstanbul Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi	1
8.	Tabipler Odası	1
9.	İstanbul Ziraat Odaları	1
10.	İstanbul Şoförler Odası	1
11.	İstanbul Umum Pazarcılar Odası	1
12.	TÜRSAB- Türkiye Seyahat Acentaları Birliği	1
	Toplam Üye Sayısı	15

¹⁸ Mahalle muhtarlığı kurumsal olarak bir yerel yönetim birimi olmamakla beraber burada yerel yönetim içinde değerlendirilmiştir. Gerçekte muhtarlık kurumu, yönetim birimlerinin boş bıraktığı alanları dolduran ve gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler bağlamında aracı bir birim olarak işlev gören kurumlar olarak tanımlanabilir.

d- Sivil Toplum Kuruluşu Üyeleri

İstanbul Konseyinde sivil toplum kuruluşları 24 üyeye temsil edilmektedir ve bunlar Konseyde sayıca en kalabalık grubu oluşturmaktadırlar. Bununla birlikte ileride değinileceği gibi, Konseydeki STK'ların yapısal/ işlevsel tasnifine bakıldığında, belli alanlarda bir temsil probleminin olduğu gözlenmektedir. Aşağıdaki tabloda Konsey üyesi olan STK'lar gösterilmektedir.

Tablo- 2.5: Konsey Üyesi STK'lar ve Temsilci Sayıları

No	Kuruluş Adı	Temsilci Sayısı
1.	Türkiye Gazeteciler Cemiyeti	2
2.	İstanbul Çevre Konseyi	1
3.	İstanbul Türk Kadınlar Birliği	1
4.	Tüketiciler Derneği	1
5.	İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı	1
6.	TÜSİAD- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği	1
7.	TUGİAD- Türkiye Genç İşadamları Derneği	1
8.	MÜSİAD- Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği	1
9.	GYİAD- Genç Yönetici ve İşadamları Derneği	1
10.	Turizm Yatırımcıları Derneği	1
11.	Tüm Otobüsçüler ve Otobüs İşletmecileri Derneği	1
12.	TÜROB- Türkiye Otelciler Birliği	1
13.	TODER- Tiyatro Oyuncuları Derneği	1
14.	SODER Sinema Oyuncuları Derneği	1
15.	MESAM- Türk Musiki Eseri Sahipleri Meslek Birliği	1
16.	Lions 118 T. Yönetim Çevresi	1
17.	Rotary 2420. Bölge	1
18.	Türkiye Soroptimist (İş ve Meslek) Kadınları Kulüpler Federasyonu	1
19.	DİSK- Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu	1
20.	HAK-İŞ- Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu	1
21.	TÜRK-İŞ- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu	1
22.	TİSK- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu	2
	Toplam Üye Sayısı	24

e- Diğer Üyeler

İstanbul Konseyinde, bu çalışmada “Diğer Üyeler” adı altında kategorileştirilen Konsey üyeleri de bulunmaktadır. Bu kategoride biri devlet ve biri de vakıf olmak üzere iki üniversite rektörü ile TBMM’de grubu

bulunan siyasi partilerin il başkanları bulunmaktadır. Ayrıca Konsey başkanlığı ya da dönem başkanlığı yapmış olan, ancak kendi kurumundaki görev değişikliğine paralel olarak Konseydeki üyeliği sona erme durumuna gelen üyelerin, Konsey kararıyla üyeliklerinin devamı öngörülmüştür. Bu üyeler de diğer üyeler altında yer almaktadırlar. Yine Konseye yeni üye yapılan üç kuruluş da buraya konulmuştur.¹⁹ Konseydeki diğer üyeler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo- 2.6: İstanbul Konseyindeki Diğer Üyeler

1.	İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü
2.	Yeditepe Üniversitesi Rektörlüğü
3.	Ak Parti İl Başkanlığı
4.	CHP İl Başkanlığı
5.	Eski Dönem Başkanı (Enver Nuri Aytaç)
6.	Eski Dönem Başkanı (Veysel Eroğlu)
7.	Konsey Eski Başkanı (Erol Çakır)
Yeni üyeler	İstanbul Teknik Üniversitesi Rektörlüğü (Haziran 2003)
	İstanbul Ticaret Üniversitesi Rektörlüğü (Haziran 2003)
	Taç Vakfı (Haziran 2003)

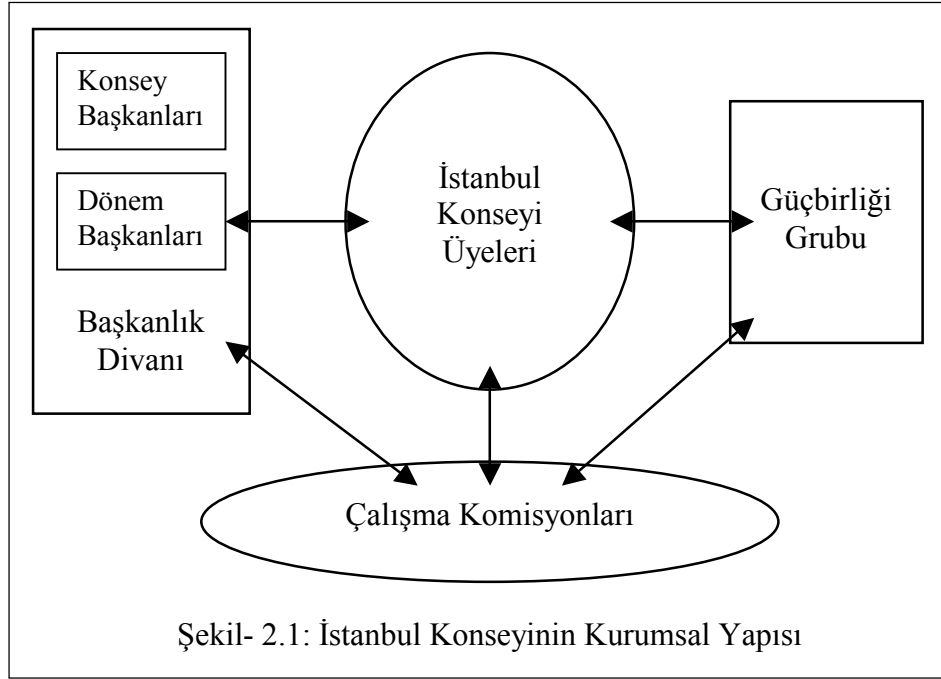
4- Konseyin Kurumsal Yapısı

İstanbul Konseyi ile, yönetim kurumlarıyla meslek kuruluşlarının ve STK'ların bir araya getirildiği bir platform oluşturulmuştur ve bu kuruluşların katılımıyla rutin olarak toplantılar yapılmaktadır. Ancak Konsey, toplantılardan ibaret değildir. İstanbul Konseyinin kurumsal yapısına bakıldığında Konsey başkanları, dönem başkanları ve çalışma komisyonlarının bulunduğu ve ayrıca Güçbirliği Grubunun da Konsey içinde muhafaza edildiği görülmektedir. Şekil- 2.1'de İstanbul Konseyinin kurumsal yapısı gösterilmektedir. Aşağıda bu birimler kısaca açıklanacaktır.

İstanbul Konseyindeki temel unsur, çeşitli gruplardan gelen temsilciler, yani Konsey üyeleridir. Ancak bu, Konseydeki en etkili birimin Konsey

¹⁹ Bu kuruluşlar ilk kez Konseyin Eylül 2003'teki toplantısına katıldılar. Bu çalışma, Konseyin söz konusu tarihe kadar olan dönemini kapsadığından, mevcut oranların etkilenecek olması nedeniyle, bu kuruluşlar diğer üyeler altında gösterilmiş, örneğin Taç Vakfı STK grubuna taşınmamıştır.

üyeleri olduğu anlamına gelmez. Zira Başkanlık Divanı ile Konsey üyeleri arasındaki güç paylaşımı net biçimde yapılmamıştır. Önceki bölümde Konsey üyesi olan kuruluşlar gösterilmişti. Konsey üyeleri iki ayda bir toplanıp gündemdeki konuları görüşmektedir.



Konseyin diğer birimi Başkanlık Divanıdır. Başkanlık Divanı Konsey başkanları ve dönem başkanlarından oluşmaktadır. Konseyin Başkanı, İstanbul Valiliği adına İstanbul Valisidir, ancak Konseyin bir de eş başkanı vardır. Eş başkan, Konsey üyelerince seçilmiştir ve İstanbul Sanayi Odası (İSO) adına Hüsamettin Kavidir.²⁰

Bunun dışında İstanbul Konseyinde, Konsey üyelerince dört ayrı grup içinden seçilen birer kişi dönem başkanlığı yapmaktadır. Dönem başkanlığı sistemi Avrupa Birliğinden örnek alınmıştır ve oradaki uygulamada olduğu gibi başlangıçta dönem başkanlarının süresi 6 ay olarak belirlenmişti. Ancak iki yıllık çalışma döneminin sonunda bu süre, başkanların başladıkları projeleri bitirmeleri için yeterli olmadığı gerekçesiyle bir yıla çıkarıldı. Benzer

²⁰ Vali bir konuşmasında bu konuda şunları söyler: “Ben sadece sembolik bir çalışma yapıyorum. Esas başkanımız, eş başkanımız Hüsamettin Kavi’dir. Sizin oylarınızla seçilmiştir” (Dönem 3/3, 17.06.2002, Toplantı Tutanaqları, s. 24).

şekilde Konsey Eş Başkanının görev süresi de iki yıldan dört yıla çıkarıldı (Dönem 4/3, 09.12.2002, Toplantı Kararları, m. 1/a- b).

İlk iki yıl için dönem başkanlığı görevini, altı aylık dönemler halinde, sırasıyla İTO, İSKİ, Rotary 2420. Bölge ve İstanbul Defterdarlığı yürüttü. Sonraki dört yıl için ise, Rotary'nin yerini Lions 118 T. aldı, diğer kuruluşların ise yine dönem başkanlığını yürütmesi öngörüldü.

Dönem başkanları kendi dönemlerinde Konsey toplantılarına başkanlık yapmakta, toplantı gündeminin belirlenmesi sürecine katılmakta ve çeşitli sekreteryaya çalışmalarını koordine etmektedirler. Yine Konseyin, toplantılar için belirli bir mekanı olmaması nedeniyle, kimi dönem başkanları toplantılara ev sahipliği de yapmaktadırlar.

Konseyle Başkanlık Divanı arasındaki güç paylaşımı konusunda ise şunları belirtmek gerekir: Başkanlık Divanı ile Konseyin yetkileri konusunda net bir ayırım yapılmamıştır. Ayrıca kimi konularda da Divana yetki tanındığı için, bir çok konu Konseye gelmeden Başkanlık Divanında kararlaştırılabilmektedir. Aslında söz konusu güç paylaşımı, oldukça önemli bir konudur. Zira Başkanlık Divanının kimi yetkileri belli konularda işleri süratlendirirken, bazı yetkileri ise Konseyin etkinliğini azaltıcı bir etki yaratabilir. Zira temelde gönüllülüğe dayalı olan Konseyin, bir karar/ tartışma organı gibi çalışmayıp bilgilendirilen bir kuruluşa dönüşmesi durumunda, kimi üyeler için Konsey toplantıları anlamsız hale gelecektir.

Konseyin birimlerinden biri de, Konseyin kuruculuğunu üstlenen Güçbirliği Grubudur. Bu grubun, Konseyin oluşumu sonrasında da muhafaza edildiği görülmektedir. Konseyin yönergesinde, (m. 8), bu grubun önerilerinin Konseyde ve Divanda öncelikle değerlendirilmesi öngörülmektedir. Ancak başlangıçta Güçbirliği Grubu üyeleri kendi aralarında toplantılarını devam ettirirken, daha sonra bu grupla Başkanlık Divanı birleştirilerek ortak toplantılar yapılmaya başlandı. Bunun anlamı, Güçbirliği Grubunun, toplantı gündemlerinin belirlenmesinde vs. daha ağırlıklı bir konuma gelmesidir. Zira

üyelerden gelen talepler de dikkate alınarak toplantı gündemi, Başkanlık Divanıyla Güçbirliği Grubunun ortak toplantılarında oluşturulmaktadır.

Konseynin kurumsal yapısı bağlamında çalışma komisyonlarına da bakmak gerekir. Konsey rutin olarak toplantılarını devam ettirmekle birlikte, çeşitli konuları araştırmak ve bu konularda yapılabilecekleri Konseye önermek üzere çalışma komisyonları kurmuştur. İstanbul Konseyince, 16'sı birinci dönemin 2. toplantısında olmak üzere toplam 18 çalışma komisyonu kurulmuştur.²¹ Bu komisyonlar ihtisas komisyonu niteliğinde olup, prensip olarak dönemsel değil, sürekli olarak görev yapmaları öngörülmektedir. Bu komisyonlar şunlardır:

- İstanbul'un Yönetim Yapısının Değerlendirilmesi Komisyonu
- İstanbul Limanlarında Hizmetlerin İyileştirilmesi Komisyonu
- Trafik-Ulaşım Komisyonu
- Çevre Komisyonu
- İmar Komisyonu
- İstanbul Afetlere Hazırlık Komisyonu
- İstanbul Olimpiyat Komisyonu
- Tarihi Yarımada Kültürel Mirasını Koruma Komisyonu
- Kültür Sanat Komisyonu
- Turizm Komisyonu
- Sanayi, Ticaret ve Endüstriyel İlişkiler Komisyonu
- Sosyal Hizmetler ve Engellilerin Sosyal ve Ekonomik İmkanlarının Geliştirilmesi Komisyonu
- Eğitim Komisyonu
- Sağlık Hizmetleri, Acil Yardım Hizmetlerinin Birleştirilmesi ve Güçlendirilmesi Komisyonu

²¹ Bu kadar çok çalışma komisyonunun, Konseyin ilgi alanını dağıtacağı ve belli konulara odaklanmasını önleyeceği haklı olarak söylenebilir ve de söylenmiştir. Ancak Vali'nin buna cevabı şöyle olmuştur: "İstanbul'u ilgilendiren her konuda ne kadar çok komisyon... kurarsak o kadar çok sonuç alabiliriz diye düşünüyorum. Çünkü her komisyon, ayakları yere basan uygulanabilen bir öneriyle, bir projeye eğer buraya gelirse, biz ondan istifade ederiz; gelemiyorsa, demek ki o konuda İstanbul'da yapılacak fazla bir şey yok demektir" (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanaqları, s. 24).

- Basın Komisyonu
- Tüketicinin Korunması Komisyonu
- Gençlik ve Spor Komisyonu
- Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Komisyonu

Çalışma komisyonlarına Konsey üyeleri üye olabildikleri gibi, Konsey dışından (Konseyi oluşturan çeşitli kurumlardan veya başka kurumlardan) kişiler de bu komisyonlara üye yapılabilmektedir. Böylece Konsey, bir taraftan çeşitli uzmanların ilgili komisyonlarda görev almalarının yolunu açarken, diğer taraftan yoğunluğu nedeniyle bu tür komisyonlara katılamayacak/ katkı sağlayamayacak Konsey üyelerinin işini kolaylaştırmaktadır. Yine çalışma komisyonları, kendi kurumundaki görev süresinin bitmesi nedeniyle Konsey üyeliği sona eren bir kişinin, Konseyle ilişkisinin devam etmesine de teorik olarak imkan sağlamaktadır. Zira bu durumdaki bir kişinin eğer varsa çalışma komisyonundaki üyeliği devam edeceği gibi, her hangi bir komisyona üye yapılması da mümkündür.

Konseyin genel sekreterliği ise henüz oluşturulmamıştır. Bu durum Konseyin mali imkanlarıyla yakından ilgilidir. Konseyin çeşitli büro hizmetlerinin yürütüldüğü bir merkez (sekreterlik) bulunmakla birlikte, çeşitli sekreteryaya hizmetleri aynı zamanda dönem başkanlıklarınca da yürütülmektedir. Bu durum Konsey faaliyetlerinin bir bütünlük içinde takip edilmesini de güçleştirebilmektedir.

Burada son olarak, Konseyin kurumsal yapısının desteklenmesi ve gerekli mali desteğin oluşturulması amacıyla İstanbul Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşbirliği Derneği adıyla, 26 Mart 2001 tarihinde bir derneğin kurulduğunu da belirtmek gerekir. Dernekler kanununda öngörülen üyelik aidatları ve bağışlardan oluşan dernek gelirleri, Konsey için henüz önemli bir finansman kaynağı sağlamamaktadır.

5- Değerlendirme

İstanbul Konseyiyle, İstanbul'da karşılaşılan sorunların çözümüne katkı sağlamak için, yeni ilişkilere dayalı bir işbirliği ve etkileşim anlayışı ve 'İstanbul' ortak paydasında buluşulan bir ortaklık anlayışı içinde çeşitli kurumların temsilcilerinin bir araya getirildiği ve bir sivil platformun oluşturulduğu görülmektedir. Yukarıda anlatılanlardan hareketle İstanbul Konseyinin oluşumu, temel başlıklar halinde şöyle değerlendirilebilir:

a- Konseyin Kuruluş Amacına İlişkin Değerlendirmeler

İstanbul Konseyi gibi bir oluşuma duyulan gereksinimin çıkış noktası, İstanbul'un karşı karşıya olduğu güçlükleri/ sorunları, sadece kamusal güçleri ve kaynakları harekete geçirerek çözebilmenin mümkün olamayacağıdır. Başka bir ifadeyle mevcut sorunlara tek ya da benzer aktörlerin hakimiyetinde aranacak çözümlerin yeterli olmadığı/ olmayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla gerek piyasaya dönük, gerekse gönüllülüğe açık kuruluşların desteği ve işbirliği talep edilmektedir. Bu tür bir yaklaşıma, yönetimle ilgili çalışmalarda da sıkça rastlanmakta (örneğin Kooiman, 1993), günümüz toplumsal sistemlerinin yönetiminde geleneksel yönetim biçimlerinin yetersiz kaldığı söylenmekte ve yönetimle toplum arasında yeni bir etkileşim modeline imkan veren yapılara ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte söz konusu yetersizliklerin aşılması noktasında ihtiyaç duyulan desteğin ya da işbirliğinin niteliğinin ne olduğu ya da olacağı oldukça önemlidir. Diğer taraftan oluşturulan işbirliği ortamının, kurumlar arası etkileşime ne derece izin vereceği de önemlidir. İstanbul Konseyini oluşturan kurumlar arasındaki etkileşim derecesiyle, Konseyin etki alanı ve derecesi arasında doğrusal bir ilişkiden söz edilebilir.

Konseyin amaçlarına ilişkin söylenenlere bakıldığında, Konseyin kurucuları arasında bile, pek kolayca uzlaştırılmayacak bir yaklaşım farklılığının olduğu görülmektedir. Konseyle bir işbirliği ve etkileşim ortamının oluşturulmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Bununla birlikte,

birisi çoğulculuk ve tarafların katılımı çerçevesi içinde *İstanbul'la ilgili kararlara ortak olmak*, diğeri ise *mevcut işleyişe destek olmak* olarak özetlenebilecek iki farklı bakışın varlığı gözlenmektedir. İlk yaklaşımın sadece Valiliğin ve Büyükşehirin kararlarını etkilemek ve talepleri merkezi yönetime iletmekle sınırlı kalmadığı, aynı zamanda kentin gelecekteki rolünü *birlikte* şekillendirmeyi de talep ettiği hususunun altını çizmek gerekir. Bu bağlamda ilk yaklaşım daha uzun vadeli hedeflerin kollanması taraftarıdır. Buna karşılık Kurucu Vali tarafından dile getirilen ikinci yaklaşım ise daha gündelik sorunların çözülmesine ağırlık vermekte ve karşı karşıya kalınan sıkıntıların aşılması konusunda destek talep etmektedir.

Konseyin kuruluş nedenlerini anlamak için çalışma komisyonlarına da bakılabilir. Ancak ne var ki komisyonlar, Konseyin stratejik ve üzerinde uzlaşmış hedeflerini göstermekten ziyade, bir arayışın yansımasıdır. Farklı kesimleri bir araya getiren bir oluşum için, komisyonlar erken bir dönemde ve çok sayıda kurulmuştur. Hatta bir anlamda komisyonlar kurulu olarak, yani belirlenmiş olarak Konseye gelmiştir. Dolayısıyla çalışma komisyonları, Konsey amaçlarının somutlaşmış görünümünden ziyade, Kurucu Valinin kısa vadeli hedeflerini gerçekleştirme araçları olarak değerlendirilebilir. Ancak komisyonların bu amaca da pek hizmet etmediği, Konseyin işleyiş sürecinde görülecektir.

b- Konseyin Kuruluş Sürecine İlişkin Değerlendirmeler

İstanbul Konseyinin kurucusu, İstanbul Güçbirliği Grubudur. Burada bu gruba ve grubun rolüne ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir. Öncelikle Güçbirliği Grubuna bakıldığında, burada iki alt grubun bulunduğu görülmektedir. Güçbirliği Grubundaki kişiler, yönetim kuruluşlarında görevli olanlar ve meslek odalarında görevli olanlar şeklinde kategorize edilebilir. Gruptaki kişilerden bazıları İstanbul'un yönetiminde en üst düzeyde söz sahibi kişilerdir ve belli konularda ilişki kurmaları, hatta bir koordinasyon kurmaları gereken kişilerdir. Yasal olarak Valilikle Büyükşehirin, Ulaşım (UKOME) ve

yatırım (İl Koordinasyon Kurulu) gibi konularda belli ölçüde koordinasyon kurmaları gerekmektedir. Oda başkanları ise, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu statüsünde olan odaların yönetiminde söz sahibidirler ve ilginç biçimde bu dört odanın hepsi de TOBB (Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği) bünyesinde yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle bu dört oda, aynı 'Birlik' içinde yer alan, dolayısıyla birbiriyle zaten bir şekilde ilişki içinde olan kuruluşlardır. Ancak bu iki alt grubun İstanbul Güçbirliği Grubu adı altında bir araya gelmesi ve belli bir istikrar içinde yoluna devam etmesi önemlidir ve bu durum söz konusu alt grupların kendi aralarındaki ilişkilere kıyasla oldukça farklı bir şeydir. Yine de bir araya gelen temelde iki gruptur ve geniş tabanlı oluşumlara kıyasla bu işbirliğinin kurulmasının daha kolay olduğunu belirtmek gerekir.

Diğer taraftan İstanbul Konseyi gibi sektörler arası ortaklıkların kurulması sürecinde, bazı kişilerin ya da grupların öncü roller oynaması gerekebilmektedir. Yani Konseyde hangi kuruluşların üye olabileceği, muhtemel sorunların üstesinden nasıl gelineceği vb. konular üzerinde fikir jimnastiğinin yapılması ve ilk toplantı davetlerinin düzenlenmesi gibi hazırlık çalışmaları için, belli aktörlerin öncü roller üstlenmesi süreci kolaylaştırabilir. Örneğin Waddel ve Brown, (1997), bu tür farklı kesimler arasında çeşitli ortaklıkların kurulması sürecinde, çeşitli hazırlık çalışmalarından söz ederler. Dolayısıyla Güçbirliği Grubunun rolünü bu açıdan değerlendirmek gerekmektedir. Burada önemli olan husus, kuruluş sürecinin, Konseyin sonraki aşamaları üzerinde ne derece belirleyici olduğu ya da olacağıdır. Benzer şekilde Konseyin kuruluş sürecine katılamayan Konsey üyelerinin, kuruluş sonrasında Konsey içindeki rollerinin önemli olup olmayacağıdır. Gerek Konsey başkanlarının bu konuya ilişkin konuşmalarında, gerekse Konseyin yönergesinde, kuruluş sürecindeki belirlemelerin hazırlık çalışmaları kapsamında olduğu ve bağlayıcı olmayacağı belirtilmektedir.

Bununla birlikte işleyiş sürecinde durum biraz farklılaşmaktadır. Örneğin Konsey yönergesinin geçici birinci maddesinde, Konsey üyelerinin altı aylık bir dönem için belirlendiği, bu sürenin sonunda Konseyin, üyelerle ilgili yeni belirlenmeler yapabileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda Konsey, birinci yılında dört kuruluşun Konsey üyesi yapılmasına karar vermiştir. Bu kuruluşların üyelik taleplerine ilişkin teklifler, Konseyde pek tartışılmadan kabul edilmiştir. Bu uygulamalardan hareketle Kurucu Vali, ikinci yılda Konseyin gündemine yeni bir üyelik talebi geldiğinde, duruma müdahale etme gereği duyar. Bu tür kararların kuruluştaki dengeyi değiştirdiğini belirten Vali, Konseye yeni üye alınması konusunda çok dikkatli olunması ve bu taleplerin belli bir sisteme bağlı olarak yapılması gerektiği söyler (Dönem 3/2, 16.04.2002, Toplantı Tutanaqları, s. 1- 3). Kurucu Valinin görev süresi içinde üye yapılan başka bir kuruluşun olmaması, bu bağlamda dikkati çekmektedir. Diğer taraftan Güçbirliği Grubunun Konsey içindeki konumu da, daha sonra söz edileceği gibi, bazı rahatsızlıklara yol açmaktadır.

c- Konseyin Temsili Yapısına İlişkin Değerlendirmeler

Konseyin temsili yapısı değerlendirilirken, ilk olarak Konsey üyelerinin gruplar bazında temsili dağılımına bakılacak, sonra da kurumsal üyelik konusuna değinilecektir.

(1) İlk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim grubuna karşılaştırmalı olarak bakıldığında, merkezi yönetimi temsil eden üyelere bazılarının *emniyet, eğitim, defterdarlık (maliye), gençlik ve spor ve çevre* ile ilgili birim sorumluları olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle bu üyeler, merkezi yönetime ait hizmet demeti içinde belirli hizmetleri/ fonksiyonları yürütmekle görevli kişilerdir; yani burada fonksiyonel bir seçim söz konusudur. Buna karşılık yerel yönetimi temsil eden üyelere ise, İSKİ'nin (*su ve kanalizasyon*) dışında, benzer bir fonksiyonel seçime rastlanmamaktadır. Gerek belediye başkanları gerekse muhtarlar, kendi grupları içinden o grubu temsilen üye yapılan kuruluşlardır. Başka bir ifadeyle, yerel yönetim üyeleri belli

fonksiyonları temsil etmek yerine, kategorik olarak belli coğrafi alanları temsil etmektedir. Ayrıca yerel yönetimin niteliği gereği bu gruptaki üyeler, ikisi hariç seçilmiş kişilerdir.

Merkezi yönetim kanadından sağlık ve turizmle ilgili birim müdürlerinin, yerel yönetim kanadından ise imarla ilgili bir sorumlunun Konsey üyesi olmadığı görülmektedir. Bu görevler de, görelî olarak önemli addedilebilir. Diğer taraftan Konsey üyeleri belirlenirken yönetim grubu üyelerinin, diğer gruplara göre daha az sayıda olması yönünde bilinçli bir tercihten söz edilmişti. Konseyde yönetim kurumlarının ağırlığının hissettirilmemesi ve Konseyin daha sivil bir platform olarak tasarlanması bunda etkili olmuştur.

(2) Konseyde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsili konusunda şu hususları vurgulamak gerekir. Konseyde iki temel meslek kuruluşunun temsil edildiği görülmektedir. Birincisi küçük ve büyük ölçekli iş çevreleri, yani bir anlamda sermaye ağırlıklı meslek kuruluşlarıdır. Bunlar ticaret, sanayi, deniz ticaret odaları, ticaret borsası ile esnaf ve sanatkarlar, seyahat acenteleri, şoförler, pazarcılar ve ziraatçılardır. İkincisi sayıları az olmakla birlikte, Bora'nın (2001: 267) ifadesiyle, "tahsile ve uzmanlık bilgisine/ pratiğine dayalı" meslek kuruluşlarıdır. Bunlar mimarlar, avukatlar ve tabiplere ait kuruluşlardır. Konseyde, meslek kuruluşları içinde iş çevreleriyle ilgili kuruluşların oldukça ağırlıkta olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan iş çevreleri içinde de bazı kurumların daha ağırlıklı olduğu görülmektedir. Konseyde, TOBB bünyesinde yer alan dört birim, yani ticaret, sanayi, deniz ticaret odaları ve ticaret borsası ayrı ayrı temsil edilmekte, ayrıca ticaret ve sanayi odalarından ikişer üye bulunmaktadır. Buna karşılık örneğin TMMOB için benzer bir durum söz konusu değildir.²² Bu dört kuruluştan gelen üyeler, Konseydeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının %

²² Konseyde TMMOB'den (Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) mimarlar temsil edilirken, mühendis ve şehir plancılarından temsilci bulunmamaktadır. İstanbul Konseyinde, kent düzeyindeki bir konsey olması nedeniyle şehir plancılarının ve yine deprem riski nedeniyle ilgili mühendis örgütlerinin temsili düşünülebilirdi.

40'ını oluşturmaktadır. Bu kuruluşların, Konseyi kuran İstanbul Güçbirliği Grubunda olduğundan yukarıda söz edilmişti. Gerek bu tablo özelindeki veriler gerekse daha genel gözlemlerden hareket edildiğinde, ulusal düzeyde TOBB'un, yerel düzeyde ise TOBB bünyesinde yer alan kuruluşların, benzer yasal statüdeki diğer kuruluşlara nazaran daha fazla önemli hale geldiği görülmektedir. Çeşitli işadamları dernekleri (İAD) bir tarafa bırakıldığında, TOBB ve bünyesindeki odaların, yönetim birimleri nazarında, *piyasanın* en önemli temsilcileri olarak kabul gördüğü söylenebilir.

Konseyde bazı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ise temsilci bulunmamaktadır. Bunlar dış hekimleri, veterinerler, noterler, serbest muhasebeci ve mali müşavirler, bankalar, sigorta şirketleri ve ihracatçılara ait kuruluşlardır. Bu tür bir Konseyde, kurumların temsilinin ötesinde oluşturulacak kuruluşun etkin bir şekilde çalışmasının gözetilmesi gereği de şüphesiz önemlidir. Dolayısıyla ne kadar kuruluş varsa hepsini temsil etme çabası içine girilmesi, Konseyin etkinliğini zayıflatabilir. Ancak Konseyin amaçları göz önünde tutularak, hem etkinliğe hem de dışarıda bırakılan kimi kuruluşların temsiline imkan verecek bir düzenleme de mümkündür.

(3) Konsey üyesi sivil toplum kuruluşlarına gelindiğinde, STK'ların Konseyde en kalabalık grubu oluşturmakla birlikte, çeşitli toplumsal kesimleri ve farklı ilgi alanlarındaki kuruluşları kuşatmak anlamında yetersiz kaldığı görülmektedir. Belirtmek gerekir ki, buradaki yetersizlik kısmen, STK dünyasının kendi niteliğinden kaynaklanmaktadır. Örneğin İstanbul'da 8.180 faal dernek, 189 işçi sendikası, 64 memur sendikası (bu rakamlar İstanbul Emniyet Müdürünün konuşmasından alınmıştır, Toplantı Tutanaqları, Dönem 5/2, 21.04.2003, s. 1), 1.380 vakıf (İBB, Sayılarla İstanbul, s. 461) ve ayrıca inisiyatif, platform, girişim, grup, temsilcilik adı altında çeşitli kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların nasıl bir yaklaşımla Konseyde temsil edileceği ciddi bir sorundur. Halbuki özel sektörün temsilinde odaların varlığı büyük bir kolaylık sağlamaktadır. Buna benzer şekilde Konseyde örneğin sendikalar, üst

kuruluşları olan konfederasyonlar şeklinde temsil edilmektedir. Ancak bütün STK'lar için, bu tür üst kuruluşlar ya da birliktelikler bulunmamaktadır. Bununla birlikte Dernekler Kanununda yapılan değişiklikle, benzer alanda faaliyet gösteren derneklerin federasyonlar şeklinde üst kuruluşlar oluşturmalarına imkan tanınmıştır. Bunun uzun vadede, bu tür temsil sorunlarının çözümüne katkı sağlayacağı belirtilebilir.

Diğer taraftan birinci kısımda da tartışıldığı gibi (bkz. s. 61 vd), STK'ların sınıflandırılması konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunlar içinde en fonksiyonel olanı, STK'ların işlevsel tasnifidir. Aşağıdaki tabloda Konseydeki STK'ların işlevsel sınıflandırılması yer almaktadır. Konseyde STK'ların temsilinde gözetilen yaklaşımdan ve aşağıdaki tablodan hareketle, Konsey üyesi STK'larla ilgili şu hususların altını çizmek gerekmektedir:

a- Konseye üye yapılan STK'larla ilgili ilk belirtilmesi gereken hususlardan biri, bu örgütlerin genelde geniş tabanlı ve çok sayıda üyeye sahip kuruluşlar olduklarıdır. Konseyin kuruluşunda bu konuya özel bir önem verildiği ve STK'ların temsilinde bunun dikkate alınan bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Diğer taraftan bu kuruluşlardan çoğu, İstanbul ölçeğinden ziyade ülkesel ya da bölgesel ölçekli kuruluşlardır. Bu nedenle Konseyde yer alan bir çok STK'nın kendi alt örgütlenmeleri bulunmaktadır. Örneğin sendikalar işkollarına göre ayrıca örgütlenmiştir; Lions, Rotary gibi kuruluşların kendi alt kulüpleri vardır, İstanbul Çevre Konseyine farklı alanlarda örgütlü bir çok kuruluş üyedir. Konseydeki sivil toplum kuruluşlarının söz konusu niteliği, başka bir açıdan bakıldığında, İstanbul'un Türkiye içindeki konumundan kaynaklanmaktadır. Zira bir çok kuruluş, İstanbul'u merkez alarak örgütlenmiştir. Diğer taraftan Konseyin geniş bir yelpazeye sahip bu tür kuruluşları bünyesine alması, bu kuruluşların potansiyelinden yararlanma amacıyla da ilişkilidir. Konuya STK'lar açısından bakıldığında ise, bir STK'nın Türkiye ölçeğinde etkili olması veya tanınmış/

Tablo- 2.7: Konsey Bünyesindeki STK'ların Yapısal/ İşlevsel Sınıflandırması

S T K t ü r ü					
<i>İşadamlar Dernekleri</i>	<i>Sendikalar</i>	<i>Mesleki Kuruluşlar*</i>	<i>Kültür, Sanat ve Turizm Kuruluşları</i>	<i>Uluslararası Bağlantılı Kuruluşlar</i>	<i>Diğer STK'lar</i>
TÜSİAD	DİSK	TÜROB	İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı	Rotary 2420. Bölge	Tüketiciler Derneği
TÜGİAD	HAK-İŞ	Tüm Otobüsçüler ve Otobüs İşletmecileri Derneği	Turizm Yatırımcıları Derneği	T. Soroptimist K. Federasyonu	İstanbul Türk Kadınlar Birliği
MÜSİAD	TÜRK-İŞ	MESAM	MESAM	Lions 118 T. Yönetim Çevresi	İstanbul Çevre Konseyi
GYİAD	TİSK	SODER	SODER		
		TODER	TODER		
		Türkiye Gazeteciler Cemiyeti			
		Turizm Yatırımcıları Derneği			

* Buradaki mesleki kuruluşlar “kamu kurumu niteliği” bulunmayan, zorunlu üyeliğin olmadığı, dolayısıyla da o sektördeki herkesi kapsayamayan kuruluşlardır. Buradaki kuruluşlardan bir kısmı yasal düzenlemelerin yapılmamış olması nedeniyle Dernekler Kanunu statüsünde örgütlenen meslek kuruluşlarıdır. Örneğin TÜROB- Türkiye Otelciler Birliği, kendi sektörleri için bir “Birlik Yasasının” çıkmasını istemekte, ancak bu yasa çıkmadığı için Dernekler Kanunu hükümlerine göre örgütlenmesini sürdürmektedir.

popüler bir kuruluş olması, İstanbul Konseyi bağlamında, bu tür bir oluşum içinde yer almasını kolaylaştırmaktadır.

b- Konseyde uluslararası nitelikli örgütlerin de (Lions, Rotary ve Soroptimis) temsil edildiği görülmektedir. Bu kuruluşlardan Lions 118 T. Yönetim Çevresi, Uluslararası Lions'un Türkiye temsilcisidir ve Türkiye'deki Lions kulüplerinin üst kuruluşudur. Türkiye Soroptimistler Kulüpler Federasyonu da benzer şekilde örgütlenmiş olup, Türkiye çapında 39 adet soroptimist kulübünün üst kuruluşudur. Rotary 2420. Bölge ise, Uluslararası Rotary'nin Türkiye'deki üç bölgesinden biridir ve söz konusu Bölge Temsilciliği, Marmara Bölgesindeki rotary kulüplerinin üst kuruluşudur.

c- Konseydeki STK'lara başka bir açıdan, yani yukarıdaki tabloda yer alan yapısal/ işlevsel sınıflandırma açısından bakıldığında, Konseydeki STK'ların önemli oranda ekonomik ağırlıklı, yani iş dünyasıyla ilişkili örgütler olduğu görülmektedir. İşadamları dernekleri, iş dünyasındaki kuruluşlarda örgütlenen sendikalar ve meslek kuruluşlarından bazıları ekonomik temelli kuruluşlardır.

d- Tabloda yer alan kültür, sanat ve turizmle ilgili STK'ların ise, ya iş dünyasıyla ilişkili örgütler olduğu ya da kimi sanatsal faaliyetlerle ilgili mesleki nitelikte kuruluşlar olduğu görülmektedir. İstanbul'un tarihi-kültürel zenginliği ve kültürel çeşitliliği ile Konseydeki temsil arasında bir çelişki göze çarpmaktadır.

e- Diğer kuruluşlar adı altında yer alan STK'ların sayısı ise sadece üçtür. Bunlar tüketiciler, kadınlar ve çevreyle ilgili STK'lardır.

Konseyin temsili yapısıyla ilgili değerlendirmeleri toparlamak gerekirse, gerek kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının gerekse STK'ların Konseydeki temsiline bakıldığında, İstanbul Konseyinde ağırlıklı olarak iş çevreleriyle ilişkili örgütlerin temsil edildiği görülmektedir. Buradan hareketle Konseyin, iş dünyasının karşılaştığı kimi sorunların tartışılabileceği bir

platform olarak işlev göreceği söylenebilir. Ancak Konseyin adında ‘ekonomik’, ‘sosyal’ ve ‘kültürel’ olmak üzere üç öge vardır. Konsey üyelerinin işlevsel dağılımında ise, bu ögeler arasında bir dengesizlik göze çarpmaktadır. Diğer taraftan örneğin kültürel boyut, daha ziyade sanat ve turizmle ilişkili olarak ele alınmaktadır. Özetle Konseydeki üye temsilinde, ekonomik sorunların dışındaki toplumsal ve kültürel sorunlar konusunda bir eksiklik göze çarpmaktadır. Konseyin, bu eksikliği, geniş tabanlı ve genel amaçlı örgütlerle doldurma yolunu tercih ettiği gözükmektedir.

(4) Konseyin temsili yapısı bağlamında son olarak kurumsal üyelik konusuna da kısaca değinmek gerekir. Konseyde kişilerin değil çeşitli kurumların temsil edildiği, kurumları temsilen kurumun başındaki en yetkili kişilerin Konsey üyesi yapıldığı belirtilmişti. Bunun doğal sonucu olarak, kurumun başındaki kişi değiştiğinde o kişinin Konsey üyeliği de düşmekte ve ilgili kurumun başına gelen kişi Konsey üyesi olmaktadır. Diğer bir ifadeyle Konsey üyelerinin üyelik süresi, kendi kurumlarındaki görev sürelerine bağlıdır. Dolayısıyla 60 civarında üyeye sahip olan ve çok değişik sektörlerden kurumları bünyesinde barındıran Konseyde, bu çeşitliliğin doğal sonucu olarak, yılın her hangi bir ayında üye değişimi olabilmektedir. Zira her kurumda seçilme ya da atanma dönemi farklılık göstermektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bu tür değişiklikler, bugüne kadar Konseyin çalışma düzenini temelinden sarsacak bir etki yapmamıştır. Örneğin 2003 yılı başında İstanbul Valisi değiştiğinde bile, Konsey bir ay gecikmeli olarak toplanmış ve akabinde rutin toplantı düzenine yeniden geçmiştir.

Bununla birlikte, Konseye yeni katılan üyelerin, ya yerine geldiği üyeden ya da Konseyin kendisinden Konseyle ilgili temel bilgileri zamanında alması yararlı olacaktır. Diğer taraftan Konseyde temsil edilen bütün kurumların başındaki kişilerin aynı hızla değişmiyor olması, zamanla, kimi üyeler lehine bir eşitsizliği bünyesinde barındırmaktadır.

III. Bölüm

İstanbul Konseyinin İşleyişi

7 Aralık 2000’de resmi olarak kurulan ve kuruluş/ tanışma toplantısını 2001 yılı Ocak ayında yapan İstanbul Konseyi, o tarihten bu yana genelde iki ayda bir olmak üzere rutin olarak toplantılarını sürdürmekte ve kurulan çalışma komisyonları da çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Konseyin işleyişinin ele alınacağı bu bölümde, önce Konsey üyelerinin Konsey toplantılarına katılımlarına yönelik bilgiler verilecek, sonra da Konsey kararları ve çalışma komisyonlarının faaliyetlerine bakılacaktır.

1- Konsey Üyelerinin Toplantılara Devamı

Konseyin işleyişi bağlamında ilk olarak, Konsey üyelerinin toplantılara katılmasıyla ilgili verilere bakmak gerekir. Aşağıdaki tabloda, Konseyin hangi toplantısına toplam kaç üyenin katılmadığı gösterilmektedir. Tablo, Konseyin kuruluşundan itibaren yaklaşık 2.5 yılı kapsamaktadır. Bu süre içinde Konseyin üye sayısının pek değişmediğinden yukarıda söz edilmişti. Konseyin üye sayısının 60 civarında olduğu göz önüne alındığında, üyelerin toplantılara katılımının düşük olduğu göze çarpmaktadır. Diğer taraftan ilk toplantıdan itibaren toplantılara katılmayan üye sayısı artmış, 2. dönemin 2. toplantısından itibaren ise katılmayanların oranı, katılanları geçmiştir. Aşağıdaki tabloyu kısaca yorumlamak gerekirse, ilk dönemdeki toplantılara üyelerin yaklaşık

üçte birinin, 2. ve 3. dönemdeki toplantılara yaklaşık yarısının, 4. dönemdeki toplantılara ise üçte ikiye yakın üyenin mazeretsiz olarak katılmadığı görülmekte, 5. dönemde ise katılım oranında bir miktar artış gözlenmektedir. Bu tablo bir taraftan üyelerin Konseye sahip çıkma konusundaki isteksizliklerini gösterebilirken, diğer taraftan Konseyin zamanla kimi üyeler için anlamsızlaştığını da ifade edebilir.

Tablo- 2.8: Konsey Üyelerinin Toplantılara Katılma Durumu

Toplantılar		Mazeretsiz gelmeyen üye sayısı	Mazeretli
1. Dönem	2. Toplantı	10	5
	3. Toplantı	20	-
	4. Toplantı	22	2
2. Dönem	1. Toplantı	28	-
	2. Toplantı	35	4
	3. Toplantı	33	-
3. Dönem	1. Toplantı	33	3
	2. Toplantı	35	5
	3. Toplantı	32	3
4. Dönem	1. Toplantı	38	4
	2. Toplantı	40	2
	3. Toplantı	38	1
5. Dönem	1. Toplantı	33	-
	2. Toplantı	29	3

Kaynak: Konsey Sekreterliği.

Toplantılara katılımı ilgili verilere, tek tek üyeler bazında da bakılabilir. Konseyin 15 toplantısı dikkate alındığında (Şubat 2001- Haziran 2003), 15 toplantıdan 12'sine ve daha fazlasına gelmeyen üye sayısı 23'dir. Benzer şekilde toplantıların yarısından fazlasına, yani en az 8 toplantıya katılmayan üye sayısı ise 32'dir. Başka bir ifadeyle Konsey üyelerinin yaklaşık üçte biri neredeyse toplantılara yok denecek kadar az katılmış, yaklaşık yarısı ise toplantıların yarısından fazlasına katılmamıştır. Bu yüksek oranlar, kimi üyelerin Konseye katkı vermek konusunda istekli olmadığına ve Konseyden beklenti noktasında da umutlu olmadığına işaret edebilir. Diğer taraftan bu yüksek oranlar, kimi üyelerin Konsey faaliyetlerini mevcut işlerine tercih etmediklerini ya da programlarını buna göre düzenlemediklerini de

gösterebilir. Diğer bir ifadeyle bu veriler kimi üyelerle Konsey arasında bir anlamlılık ilişkisinin kurulmadığına işaret edebilir.

Toplantılara katılımdaki söz konusu düşüklük, Konseyin kağıt üzerindeki temsili ile fiili temsili arasında bir farklılığın oluşmasına yol açmaktadır. Aşağıdaki tablo hem bu durumu, hem de hangi grupların Konsey toplantılarına karşı daha ilgili olduklarını da göstermektedir.

Tablo- 2.9: Konsey Toplantılarına Devam İle Grupsal Temsil İlişkisi

Kuruluş türü	Temsilci sayısı	Yüzde	Üçten fazla toplantıya katılan temsilci sayısı	Yüzde	Toplantıların yarısından fazlasına katılan temsilci sayısı	Yüzde	Yüzde değişim
Merkezi yönetim kuruluş.	9	14.3	7	17.5	7	23.3	+9.0
Yerel yönetim kuruluşları	8	12.7	5	12.5	3	10	-2.7
Meslek kuruluşları	15	23.9	12	30	9	30	+6.1
STK'lar	24	38.0	14	35	10	33.3	-4.7
Diğer kuruluşlar	7	11.1	2	5	1	3.4	-7.7
Toplam	63	100	40	100	30	100	-

Tablo- 2.9'da merkezi yönetim ve meslek kuruluşları grubunun diğer gruplara nazaran toplantılara daha fazla katıldıkları, diğer grupların ise temsili ağırlığının çeşitli oranlarda azaldığı görülmektedir. Merkezi yönetim grubuyla ilgili olarak, bu gruptaki üyelerin diğer gruplardan farklı olarak Valiyle hiyerarşik bir ilişkiye sahip olmalarının toplantılara devama da etki ettiği söylenebilir. Mesleki kuruluşların ise, en azından bazı üyelerin Konseyin kurulması yönündeki talepleri de dikkate alındığında, bu grubun diğer gruplara kıyasla Konseye daha fazla sahip çıktığı görülmektedir. Bu durum aynı zamanda, Konseyin iş çevreleri ağırlıklı yapısını daha da pekiştirmektedir.

2- Konsey Toplantılarına Aktif Katılım

Konseyin işleyişi bağlamında, üyelerin toplantılara katılımı kadar, toplantılarda söz alması ve tartışmalara katılması da önemlidir. Diğer bir

ifadeyle, Konsey üyelerinin aktif ya da pasif katılımcı olup olmadıklarına bakmak gerekir. İstanbul Konseyi, kuruluşundan Haziran 2003'e kadar geçen dönemde toplam 16 toplantı yapmıştır. Bunlardan çözümlemesi yapılan 13 toplantının tutanakları incelenerek, toplantılarda kimlerin kaç kez söz aldığı ekteki tabloda (Bkz. Ek 3) gösterilmektedir. Aşağıda ise özet bir tablo oluşturulmuştur.

Tablo- 2.10: Üyelerin Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları

Üyeler	Söz Alma Adeti	Yüzde
<i>Merkezi Yönetim Üyeleri</i>	44	24.0
İstanbul Valiliği	29	15.8
İstanbul Emniyet Müdürlüğü	4	2.2
İl Milli Eğitim Müdürlüğü	4	2.2
İstanbul Defterdarlığı	2- (D.B.)	1.1
Çevre İl Müdürlüğü	4	2.2
Diğerleri	1	0.5
<i>Yerel Yönetim Üyeleri</i>	23	12.6
İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı	7	3.8
İSKİ Genel Müdürlüğü	11- (D.B.)	6.0
Kadıköy İlçe Belediye Başkanlığı	3	1.6
Diğerleri	2	1.1
<i>Meslek Kuruluşu Üyeleri</i>	49	26.8
İTO; (M. Yıldırım)	4- (D.B.)	2.2
İTO; (A. Şahinoğlu)	6	3.3
İSO; (H. Kavi)	17	9.3
İ. Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birl.; (S. Yalkın)	4	2.2
İ. Mimarlar Odası İstanbul B. Şubesi	9	4.9
Diğerleri	9	4.9
<i>Sivil Toplum Kuruluşu Üyeleri</i>	58	31.7
Türkiye Gazeteciler Cemiyeti; (N. Güreli)	4	2.2
İstanbul Çevre Konseyi	12	6.6
Tüketiciler Derneği	14	7.7
Turizm Yatırımcıları Derneği	3	1.6
MESAM	5	2.7
ROTARY 2420 Bölge	0- (D.B.)	0
DİSK	6	3.3
Diğerleri	14	7.7
<i>Diğer Üyeler</i>	9	4.9
İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü	5	2.7
Diğerleri	4	2.2
Toplam	183	100

Yukarıdaki tabloda, ekteki tablodaki verilerin sadeleştirilerek okunmasını kolaylaştırmak amacıyla, toplantılarda toplam üç ve daha fazla sayıda söz alan üyeler ve bu üyelerin kaç kez söz aldıkları gösterilmektedir. Dönem başkanlığı yapan üyeler ise söz alma sayılarına bakılmaksızın tabloya konulmuştur; bu üyeler tabloda (D.B.) olarak gösterilmektedir. Hemen belirtmek gerekirse, yukarıdaki tabloda yer alan üye sayısının oldukça az oluşu dikkati çekmektedir.

Tablo- 2.10'a bakıldığında, 3 ve daha fazla sayıda söz alan üye sayısı 21'dir. 21 üyenin toplam söz alma sayısının 153 olduğu dikkate alındığında, ortalama söz alma sayısı yaklaşık 7 (% 4.8)'dir. Yukarıdaki tabloda bazı üyelerin bunun çok üstünde, bazılarının ise oldukça altında söz aldığı görülmektedir. Diğer taraftan Konsey üyelerinin 2/3'ünün, Konsey toplantılarında 3'ten daha az sayıda söz aldığı görülmektedir.

İstanbul Konseyi üyelerinin toplantılara katılımıyla, toplantılarda söz alma sayıları çaprazlama olarak değerlendirildiğinde, daha ilginç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Aşağıda yer alan tablo- 2.11, 15 toplantıdan en az 8'ine katılan ve toplantılarda en az bir kez söz alan üyeler dikkate alınarak oluşturulmuştur. Bu tabloda, üyelerin aktif katılımı bağlamında durumun iyice farklılaştığı görülmektedir. 60'tan fazla üyeye sahip Konseyde, her gruptan bir-iki kişinin gerçekte aktif olduğu görülmektedir. Konseyin en kalabalık grubu olan STK sektörünün ise, oldukça pasif kaldığı gözlenmektedir. Diğer taraftan toplantılara devam ettiği halde, çözümü yapılan 13 toplantıda hiç söz almadığı için yukarıdaki tabloda yer almayan kuruluşlar vardır. Gerek Konsey toplantılarını takip sırasındaki gözlemlerde gerekse toplantı tutanakları okunurken, Konseyde yer alan bazı kuruluş temsilcilerinin, Konseyde söz alıp konuşma konusunda bir isteksizliklerinin/ çekingenliklerinin olduğu görülmüştür.

Tablo- 2.11: Konsey Toplantılarına Devam Ölçütüne Göre Toplantılarda Söz Alma Durumu

En az 8 toplantıya katılan üyeler	Toplantılarda söz alma sayısı
<i>Merkezi Yönetim Üyeleri</i>	
İstanbul Valiliği	29
İstanbul Emniyet Müdürlüğü	4
İl Milli Eğitim Müdürlüğü	4
İstanbul Defterdarlığı	2- (D.B.)
Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	1
Çevre İl Müdürlüğü	4
<i>Yerel Yönetim Üyeleri</i>	
İSKİ Genel Müdürlüğü	11- (D.B.)
Şişli-H. Edip Adıvar Mahallesi Muhtarlığı	2
<i>Meslek Kuruluşu Üyeleri</i>	
İstanbul Ticaret Odası; (M. Yıldırım)	4- (D.B.)
İstanbul Sanayi Odası; (H. Kavi)	17
İ. Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği; (S. Yalkın)	4
Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği; (N. Akbacı)	1
İ. Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi	9
İstanbul Şoförler Odası	2
<i>Sivil Toplum Kuruluşu Üyeleri</i>	
İstanbul Çevre Konseyi	12
İstanbul Türk Kadınları Birliği	1
Tüketiciler Derneği	14
ROTARY 2420 Bölge	0- (D.B.)
TODER (Tiyatro Oyuncuları Derneği)	2
<i>Diğer Üyeler</i>	
-	-

Yukarıdaki verilere bakarak, Konsey toplantılarının oldukça sakin geçtiğini tahmin etmek zor değildir. Bu noktada, STK grubu dışında, yüksek oranda söz alan konuşmacıların aynı zamanda Başkanlık Divanı üyesi olduklarını hatırlatmak gerekir. Valilik ve İSO'nun dışında, karşısında (D.B.) yazan üyeler Başkanlık Divanı üyesidir. Başkanlık Divanı üyeleri Konsey toplantıları dışında zaten kendi aralarında toplantılar yapmaktadır. Yani Konseye gelmeden de bu konuları tartışabilmektedirler.

Konsey toplantılarına katılım ve söz alma bağlamında, bir hususun daha altını çizmek gerekir. Konsey toplantılarına, Konsey üyelerinin dışında başka kişiler de katılmaktadır. Gerek hükümet yetkililerinin, gerekse İstanbul

Milletvekillerinin Konsey toplantılarına katılması yönünde çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. Bu bağlamda 57. Hükümetin Ulaştırma Bakanı 2. dönemin 1. toplantısına, 59. Hükümetin Turizm Bakanı 5. dönemin 2. toplantısına katılmış, çeşitli toplantılara milletvekilleri iştirak etmiş, yine 5. dönemin 3. toplantısına Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı katılmıştır.

Bunların dışında Konsey toplantılarına çalışma komisyonları üyeleri de katılmaktadır. Bu üyeler sadece komisyonlarının yaptığı çalışmalar hakkında bilgi vermekle kalmazlar, gündemdeki değişik konularda da söz alırlar. Dolayısıyla Konsey üyelerinin dışında, toplantıları takip edip söz isteyen kişiler de vardır. Ek 3'teki tablo incelendiğinde, Konsey üyelerinin 13 toplantıda toplam 183 kez söz aldığı, konsey üyesi olmayan kişilerin ise 113 kez söz aldığı görülmektedir. Yani toplantılarda toplam söz alma sayısının yaklaşık % 40'ı konsey üyesi olmayan kişilere aittir. Yine 2. dönemin 1. toplantısı, 3. dönemin 2. toplantısı ile 5. dönemin 2. ve 3. toplantılarında, Konsey üyesi olmayan kişilerin, Konsey üyelerinden daha fazla sayıda söz aldığı görülmektedir.

Konsey toplantılarının Konsey üyesi olmayanlara da açık olması sayesinde Konsey, bir taraftan sesini Ankara'ya duyurmaya çalışırken, diğer taraftan söyleyecek sözü olan İstanbullulara kapısını açmaktadır. Ancak bu farklı katılımlar dahi, Konsey toplantılarındaki pasif ortamı pek bozmamaktadır. Konsey üyesi olmayan kişiler kimi zaman çeşitli konuları sunmak üzere Konseye davet edilmektedirler; Konsey üyesi olmayan diğer konuşmacıların ise, görüşlerini kabul ettirme yönünde pek etkili olamayacaklarını göz önünde tutmak gerekir. Bu durumda Konsey toplantılarının aktif bir tartışma ve etkileşim alanına dönüştürülmesi için, üye olmayan çeşitli katılımcıların ötesinde, Konsey üyelerinin aktif katılımın önemli olduğu görülmektedir.

3- Konsey Kararlarının İncelenmesi

Bu bölümde İstanbul Konseyinin işleyişi bağlamında, Konsey toplantılarına ilişkin kararlar incelenecektir. Bunu yaparken kararlar sınıflandırılacak ve buradan hareketle değerlendirmelerde bulunulacaktır. Ancak bu sınıflamaya geçmeden önce, Konsey kararlarıyla ilgili önemli bir hususun altını çizmek gerekmektedir.

İstanbul Konseyinin kuruluşundan bugüne geçen sürede, konsey toplantılarına ilişkin kararların, giderek Konseyden soyutlandığı görülmektedir. İlk toplantılardaki kimi kararlar, çeşitli konuların müzakeresi sonrasında oylama yapılarak alınıyordu. Bazı durumlarda ise, örneğin Valinin konuşmasının bir bölümündeki bir talebin daha sonra toplantı kararı haline geldiği görülüyordu. Ancak toplantılar ilerledikçe ve Konseyin gündemine giderek daha karmaşık sorunlar, talepler, öneriler, projeler vs. geldikçe, bunlar hakkında karar almak için oylama yapılmaz oldu. Toplantılara ilişkin Konsey kararları ise, dönem başkanları ve Güçbirliği Grubunun, yapılan toplantıdan edindikleri izlenim çerçevesinde daha sonra kaleme alınmaya başlandı. Bu durumun Konsey kararlarıyla ilgili iki önemli sonucu vardır: Birincisi, Konsey kararları çoğu durumda bir kararı yansıtmaktan ziyade, toplantıya ilişkin kısmi bir faaliyet raporu ya da bilgi notu gibidir. İkincisi, bu uygulama Konseyi karar merciinden çıkarmakta, asıl fonksiyonu yönlendiricilik ve koordinasyon olması gereken Başkanlık Divanı ile Güçbirliği Grubunu karar mercii haline getirmektedir. Bu durumun Konseyin etkinliğini azalttığını kaydetmek gerekir. Dolayısıyla, Konsey kararlarını bu kısıtlılık altında değerlendirmek gerekir.

Konsey kararları incelenirken, kararlar çeşitli faaliyetlere ilişkin olmalarına ya da Konseyin faaliyette bulunmasını destekleyici, düzenleyici nitelikte ve rutin işleyişle ilgili olmalarına bakarak iki gruba ayrıldı. Bu temel gruplar ‘usule ve rutin işleyişe ilişkin kararlar’ ve ‘faaliyete ilişkin kararlar’ olarak adlandırıldı, sonra da bu gruplar kendi içinde alt gruplara ayrıldı. Aşağıda Konsey kararları bu sınıflandırma çerçevesinde incelenmektedir.

A- Usule ve Rutin İşleyişe İlişkin Kararlar

Çalışma düzenine, üyeliklere, toplantı gündemine ilişkin kararların yanı sıra Konsey dergisi, web sitesi vb. kararlar da, ‘usule ve rutin işleyişe ilişkin kararlar’ grubu içinde değerlendirildi. Bu grupta yer alan kararlardan örneğin dergi çıkarmak, bir faaliyet gibi görünse de, bu dergi kamuoyunu bilgilendirmek, mevcut projelerin tanıtımını yapmak vb. şekillerde ‘destek’ bir işlev üstlenecektir. Dolayısıyla Konseyin faaliyetlerini destekleyici türde kararlar ilk grup kararlar arasına konuldu. Aşağıdaki tabloda, dönemler itibariyle, Konseyin usule ve rutin işleyişe ilişkin aldığı kararların alt gruplara dağılımı gösterilmektedir.

Tablo- 2.12: İstanbul Konseyinin Usule ve Rutin İşleyişe İlişkin Aldığı Kararlar

Dönemler	Konseyin çalışma düzenine ilişkin kararlar	Konsey üyeliklerine ilişkin kararlar	Çalışma komisyonu kurulması, üyelikleri ve çalışma düzenine ilişkin kararlar	Konsey gündemine ve toplantı zamanına ilişkin kararlar	Konsey dergisi, derneği, web sitesine ve Konsey çalışmalarının halka duyurulmasına ilişkin kararlar	Toplam
1. Dönem	5	5	4	8	1	23
2. Dönem	9	0	5	1	2	17
3. Dönem	4	3	9	3	2	21
4. Dönem	4	5	6	3	1	19
5. Dönem	0	0	1	7	1	9
Toplam	22	13	25	22	7	89

Tablodan da görüldüğü üzere, usule ve rutin işleyişe ilişkin kararlar kendi içinde beş alt gruba ayrılmaktadır. Bu grupların her biri için açıklama yapmaya gerek bulunmamaktadır. Ancak bu kararlar arasında, iki alt grup kararı biraz açmak gerekir. Bunlardan *çalışma düzenine ilişkin kararlar* önemlidir. Çalışma düzeniyle ilgili özellikle ilk iki dönemde alınan kimi kararlarda toplantılara devamın sağlanması, çalışma komisyonu raporlarının Konseyde görüşülmeden önce üyelere gönderilmesi, toplantı gündeminin tartışmalara imkan verecek şekilde daha az konuyla sınırlandırılması,

komisyonlar arasında koordinasyon toplantılarının yapılması gibi önemli kararlar bulunmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu kararların hemen hiç biri uygulama şansı bulamamıştır.

Konsey gündemine ilişkin kararlarla ilgili olarak ise şu hususu belirtmek gerekir. Bu kararlar, daha ziyade, bir sonraki toplantının ne zaman yapılacağıyla ilgili kararlardır. Bunun dışında çeşitli kurum temsilcilerinin Konseye davet edilip bilgi sunmalarını içeren kararlar da bunlar arasında yer almaktadır. Bunun dışında gelecek toplantılarda bir konunun Konsey gündemine alınıp, tartışılmasını talep eden türde kararlara rastlamak zordur.

b- Faaliyete İlişkin Kararlar

Aşağıdaki tabloda Konseyin faaliyete ilişkin kararlarının alt gruplara dağılımı görülmektedir.

Tablo- 2.13: İstanbul Konseyinin Faaliyete İlişkin Aldığı Kararlar

	Çalışma komisyonlarınca veya başka kurumlarca sunulan raporların veya projelerin daha da somutlaştırılmasına dair kararlar	Komisyon raporlarının veya Konseyde gündeme getirilen konuların ilgili mercilere iletilmesine dair kararlar	Çeşitli konularda çalışma yapılarak konunun Konseye veya doğrudan ilgili birimlere sunulmasına ilişkin kararlar	Konsey toplantılarına katılan kurumların girişimlerine destek niteliğindeki kararlar	Konsey üyesi kuruluşların projelerine/ faaliyetlerine katılma veya ortaklaşa yürütme yönündeki kararlar	İşbirliği halinde yürütülmesi öngörülen işlere ilişkin kararlar	Toplam
1. Dönem	0	0	0	0	0	0	0
2. Dönem	3	3	0	0	1	1	8
3. Dönem	5	5	0	0	3	2	15
4. Dönem	0	3	3	2	1	3	12
5. Dönem	0	0	0	5	0	0	5
Toplam	8	11	3	7	6	5	40

Faaliyete ilişkin kararların alt gruplara dağılımına bakmadan önce, tablo-2.12 ve 2.13 karşılaştırıldığında, Konseyin ‘usule ve rutin işleyişe ilişkin

kararlarının' 'faaliyete ilişkin kararlara' kıyasla çok daha fazla olduğu, (iki katından daha fazla) dikkati çekmektedir. Ayrıca 6 aylık zamanı ve üç toplantıyı kapsayan 1. dönemdeki kararların ise, tümü usule ve rutin işleyişe ilişkindir. Bir anlamda Konseyin kurumsallaşmaya dönük faaliyetlerinin, ilk dönemlerde yoğun olduğu gözükmektedir. Diğer taraftan Konseyin kendisi, ilk iki yılı (yani ilk dört dönemi), bir kuruluş evresi ve birlikte başarıya yolunda bir eğitim süreci olarak değerlendirmektedir (H. Kavi'nin Konseyin iki yılını değerlendirdiği konuşmasından, Toplantı Tutanakları, Dönem 5/1, 10.03.2003, s. 19).

Konseyin 'faaliyete ilişkin kararlarına' bakıldığında ise bu kararların kendi içinde altı gruba ayrıldığı görülmektedir. Aşağıda bu alt gruplara ayrıntılı olarak bakılacaktır.

(1)- Konseyin ilk üç gruptaki kararlarına bakıldığında, bu kararlardan bazılarında, Konseye getirilen önerilerin somut olmadığı gerekçesiyle, üzerinde çalışılıp somutlaştırılmasının istendiği görülmektedir. Konsey, çalışma komisyonlarından son derece somut, her aşaması hazır, mali kaynakları bulunmuş ve uygulanabilir projeler üretmesini beklemektedir. Eğer çalışma komisyonları, önerilerinin uygulanabilirliği konusunda Konseyi ikna edememişse, Konsey bu projeyi rafa kaldırmaya bile kendiliğinden bir şey yapmamakta ve ilgili komisyonun çalışmaya devam etmesini istemektedir. Diğer taraftan Konseyin özellikle geniş kapsamlı projeleri başlatma konusunda istekli olmadığı gözlenmektedir. Konseyin aldığı kimi kararlarda ise, getirilen önerilerin ilgili çözüm merciine havale edilmesinin (bakanlıklara, müsteşarlara, belediyelere vs.) kararlaştırıldığı görülmektedir. Böylece Konsey, yerine göre bir taraftan aracılık işlevi üstlenirken, bir taraftan da baskı grubu işlevi üstlenebilmektedir. Konseyin bazı kararları ise, bir konuda araştırma yapıp proje hazırlanmasını istemektedir.

(2)- Konsey çeşitli kurumların başlattıkları ya da başlatacakları girişimlere destek niteliğinde kararlar almıştır. Bunlardan bazıları, çeşitli

zamanlarda İstanbul Konseyinin gündemine de gelmiş ve tartışılmış konulara ilişkindir. Örneğin Konsey, Turizm Bakanlığının Eminönü, Fatih ve Beyoğlu İlçelerinin turizm bölgesi ilan edilmesi yönündeki girişimlerini veya İstanbul Valiliğince sürdürülen Otomatik Geçiş Sistemine (OGS) ilişkin çalışmaları ya da İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Eminönü'ndeki otobüs duraklarını kaldırma yönündeki çabalarını destek niteliğinde kararlar almıştır. Konsey bu tür çabaları desteklemek ve takip etmek yönündeki kararlarıyla bir baskı grubu gibi hareket etmektedir.

Ancak bu grupta yer alan kararlardan birisinde, Konseyin 'desteğinin' özel bir anlamı vardır. Fatih Belediyesi, Fener-Balat Bölgesinin rehabilitasyonuna ilişkin UNESCO ve AB bağlantısı da olan projeye Avrupa Birliği Fonlarından destek almak istediğinde, projenin arkasında AB'yi ikna etmeye yetecek kadar sivil toplum kuruluşu gösterememiştir. Bunun üzerine Fatih Belediye Başkanı, Konseyden bu projeye destek olmasını talep ederek, söz konusu sivil boşluğu doldurmayı amaçlamıştır. Fatih Belediyesi, gerek Konseydeki çeşitli STK'lar, gerekse Konseyin desteği sonrasında söz konusu fonu almayı başarmıştır.

(3)- İstanbul Konseyi, Konsey üyesi kuruluşların faaliyetlerine katılma ya da birlikte yürütme yönünde de kararlar almıştır. Bu gruptaki kararlar kimi zaman sembolik bir destek niteliğinde iken, kimi zaman aktif bir katılımı gerektirmektedir. Örneğin normal koşullarda İSKİ'nin ağaçlandırma çalışmaları kapsamında yapacağı bir faaliyetle ilgili olarak Konsey, İSKİ'nin teklifiyle, Sazlıdere Barajı Mutlak Koruma Alanı ile Ömerli Barajı Havzasına İstanbul Konseyi Ormanı oluşturulması ve üyelerin de bu etkinliğe katılması kararı almıştır. Yine bu kapsamda Valilik, İstanbul'un mimari ve turistik eserlerinin bir envanterinin çıkarılmasıyla ilgili yaptığı çalışmalara Konseyin destek vermesini ve katkı sağlamasını istemiştir.

İlk örnek için Konsey üyelerinin ağaç dikim zamanı, etkinliğin yapılacağı yerde bulunmaları yeterli olacaktır. Dolayısıyla bu kararın öngördüğü faaliyet

maddi bir işbirliğinden ziyade, farklı kurumları birbirine yakınlaştırma ve birbirinin faaliyetlerine destek çıkma işlevini yerine getirecektir. Ayrıca bu faaliyet havza koruma alanlarında ağaçlandırma çalışmaları yapmanın temel hedefine, yani bu alanlarda yapılaşmaya izin verilmemesi/ göz yumulmaması hususunda kolektif bir iradenin ortaya konulmasına da hizmet etmiş olacaktır. Buna karşılık ikinci örnekte Kültür ve Sanat Komisyonunun aktif katkısı talep edilmektedir. Söz konusu eserlerin envanter işlemi bittiğinde ise, bu çalışmanın bastırılması için yine Konseyin desteği gerekecektir. Dolayısıyla bu ikinci karar, maddi bir işbirliği ve destek çağrısı niteliğindedir.

(4)- İstanbul Konseyinin amacı çeşitli konularda bir işbirliğini hayata geçirmektir. Dolayısıyla yukarıdaki tabloda son alt grupta yer alan kararlar, söz konusu işbirliğinin eyleme dönük somut görünümünü niteliğindedir. Bu nedenle bu grupta yer alan beş karara tek tek bakılacaktır:

Karar 1: İstanbul’u, Avrupa’nın Kültür Başkenti projesine aday gösterme yönünde çaba sarf eden STK’lar, Konseyden bu projeyi desteklemesini talep ettiler ve akabinde Kültür ve Sanat Komisyonunun da önerisiyle, bu amaçla İstanbul’u tanıtan bir filmin hazırlanması kararlaştırıldı.

Karar 2: Çevre Komisyonunca hazırlanan “İlköğretim Okulları İçin Çevre Etkinlikleri Rehberi” adlı kitabın, yine Çevre Komisyonunca bulunacak sponsorlar vasıtasıyla bastırılarak ilkokullara dağıtılması kararlaştırıldı. Ancak buradaki işbirliğinin, faaliyetin yapılmasına izin vermek noktasında kaldığının altını çizmek gerekmektedir.

Karar 3: Tüketicinin Korunması Komisyonu tarafından altyapısını oluşturulan ‘Etiketli ve Belgeli Alışveriş Kampanyasına’ destek verilmesi kararlaştırıldı. Tüketicinin Korunması Komisyonu, satıcıların sattıkları mallara etiket koymaları konusundaki yasal yükümlülüklerini yerine getirmedikleri noktasından hareketle, bu konuda bir kampanya düzenlenmesini ve Konseyin bu kampanyaya destek vermesini talep etti. Bu kampanyayla bir taraftan satıcılara yükümlükleri hatırlatılırken, diğer taraftan da tüketicilere haklarının

neler olduğu bildirilecektir. Komisyonun Defterdarla yaptığı görüşme sonrasında kampanya, ‘belgeli alışverişi önermek’ şeklinde üçüncü bir ayağa da sahip oldu. Komisyon kampanyaya destek talebini Konseyin gündemine getirdiğinde, gerekli altyapıyı hemen hemen tamamlamış durumdaydı. Yani hangi tarihte nerede basın toplantısıyla kampanyanın başlatılacağı ayarlanmış, satıcıların yükümlülüklerini anlatan broşürler basılmış ve ilçe belediye zabıtalari marifetiyle esnafa dağıtılmış, İSKİ, İTO ve Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğinin desteğiyle kampanyayla ilgili afişler bastırılmıştı. Yine tüketicilerin bu kapsamda yapacakları ihbarlarla ilgili olarak Büyükşehir Belediyesinin ilgili biriminin telefonları yazılmış ve yine kampanya kapsamında Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü ve belediye yetkilileri ile birlikte denetime çıkılması kararlaştırılmıştı (Komisyon Başkanının konuşmasından, Dönem 3/3, 17.06.2002, s. 17- 18).

Karar 4: Sosyal Hizmetler ve Engellilerin Sosyal ve Ekonomik İmkanlarının Geliştirilmesi Komisyonunca önerilen projenin desteklenmesi kararlaştırıldı. Komisyon, zihinsel engellilere yönelik olarak, Bahçelievler Çocuk Kampüsü içinde, inşaatı tamamlanıp açılışa hazır durumda olan ‘zihinsel rehabilitasyon merkezinin’ ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bir konser düzenlenmesini, bu konuda Konsey Derneği ile işbirliği yapılacağını ve elde edilecek gelirin Dernekte komisyon için açılacak bir hesaba yatırılmasını talep etmişti (Komisyon Başkanının konuşmasından, Dönem 4/3, 09.12.2002, s. 21).

Karar 5: Bu karara konu olan proje, Tüketicinin Korunması Komisyonu öncülüğünde, Çevre Komisyonu, Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Komisyonu ve İl Milli Eğitim Müdürlüğünün işbirliğiyle hazırlandı. Tüketicinin Korunması Komisyonu Başkanı, tüketicilerin bilinçlendirilmesi kapsamında lise öğrencilerine yönelik olarak içinde çevre, tüketici hakları, vergi bilinci vb. konuların bulunduğu kitapların hazırlandığını belirtir. 17- 20 Aralık 2002 tarihlerinde dört gün boyunca, Milli Eğitim Müdürlüğünün de katılımıyla

resmi ve özel okullardan rehber öğretmenlere ve her liseden ikişer eğitsel kol öğrencisine eğitim semineri verileceğini ve hazırlanan kitapların dağıtılacağını söyler. Komisyon Başkanı, eğitim seminerinin yapılabilmesi için bir yere ihtiyaçlarının olduğunu belirterek Konseyden bu konuda destek ister (Komisyon Başkanının konuşmasından, Dönem 4/3, 09.12.2002, s. 22).

Yukarıdaki kararlara bakıldığında, genellikle asıl işin çalışma komisyonları marifetiyle planlandığı, alt yapısının oluşturulduğu ve proje daha Konseye gelmeden, Konsey üyelerinden veya başka kurumlardan sağlanan destekle uygulama safhasına gelindiği ya da yaklaşıldığı görülmektedir. Bu aşamada Konseyin kararı, daha ziyade hazırlıkları biten projenin uygulamaya geçirilmesine yönelik bir nitelik arz etmektedir. Hatta bazı durumlarda bir Konsey kararı olmasa da, proje uygulanabilecek durumdadır. Diğer taraftan komisyonlar bitirilmiş projelerini Konseye sunduklarında, Konseyde bu konuda pek bir tartışma yapılmamakta ya da üyelerin ilave katkıları olmamaktadır. Ancak bununla birlikte Konseyin varlığı, komisyonların, proje hazırlama aşamasında Konsey üyelerinden destek talep etmelerini ve destek bulmalarını kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır.

Konsey kararlarına bir bütün olarak bakıp Konsey toplantılarını değerlendirmek gerekirse, Konsey toplantılarının faaliyete dönük bir etkinlikten ziyade, bu tür işbirlikleri için gerekli kolaylaştırıcı ortamı hazır halde tutmak ve İstanbul'un Ankara'dan beklentileri konusunda örgütlü bir sesi oluşturmak işlevine sahip olduğu görülmektedir. Ancak uygulamada, söz konusu işbirliği potansiyelinin kayda değer ölçüde kullanılmadığı görülmektedir.

4- Çalışma Komisyonlarının Faaliyetleri

Önceki bölümlerde 18 çalışma komisyonu kurduğundan söz edilmişti. Bunlardan 16'sı Konseyin 2. toplantısında, kayıtdışı ekonomi ile ilgili

komisyon İstanbul Defterdarının dönem başkanlığı sırasında, gençlik ve sporla ilgili komisyon ise 5. dönemde kurulmuştur. Yine yukarıda Konsey kararlarının incelenmesi sırasında, asıl işin komisyonlarca yapıldığı görülmüş ve bu bağlamda çalışma komisyonlarının faaliyetlerine kısmen değinilmiştir. Burada yukarıda söz edilmeyen komisyon çalışmalarına değinilecektir. Ancak bunu yaparken komisyon faaliyetleri, özellikle Konsey ile çalışma komisyonu ilişkisi bağlamında ele alınacaktır.

Aşağıda tabloda, Ek 3'te yer alan tablonun çalışma komisyonlarıyla ilgili kısmı görülmektedir.

Tablo- 2.14: Çalışma Komisyonlarının Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları

Çalışma Komisyonları	1. D.	2. D.	3. D.	4. D.	5. D.	Toplam
	9	10	12	6	1	38
Kültür Sanat Komisyonu	1	2	1	1		5
İmar Komisyonu	1		1			2
Eğitim Komisyonu	1	1				2
Basın Komisyonu	1	1				2
Sanayi Tic. ve Endüstriyel İlişkiler K.	1	1	1			3
İst. Limanlarında Hizmetlerin İyileş. K.	1		2	1	1	5
Tarihi Yarımada Kültürel Miras. K. K.	1		1			2
Çevre Komisyonu	1	2				3
Tüketicinin Korunması Komisyonu	1	1	2	1		5
Afet Hazırlık Komisyonu		1	2			3
İst. Yönetim Yapısının İyileştirilmesi K.		1				1
S. H. ve Engellilerin İmkanlarının Gelişt. K.			1	1		2
Turizm Komisyonu			1	1		2
Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Komis.				1		1
İstanbul Olimpiyatları Takip Komisyonu						0
S. H. Acil Yardım Hizmetlerinin Birl. G. K.						0
Trafik-Ulaşım Komisyonu						0
Gençlik ve Spor Komisyonu						0

Tabloda, dönemler itibariyle çalışma komisyonlarının yaptıkları çalışmalarla ilgili Konseydeki konuşma sayıları gösterilmektedir. Ancak tablodaki söz alma sayıları, doğrudan doğruya yapılan etkinlik sayısını göstermemektedir. Kimi zaman komisyonlar çalışmalarının hangi aşamada olduğunu belirtmek için söz alırken, kimi zaman da üzerinde çalıştıkları birkaç projeyi birden sunmaktadırlar. Öte yandan, komisyonlar kendilerince olgunluğa eriştiğini ya da belli bir aşamaya geldiğini düşündükleri projelerini

Konseye sunduklarında, bazen Konseyden ‘daha çalışmaları gerektiği’ cevabını almaktadır, bazen de yaptıkları öneriler Konseyce dikkate alınmamaktadır. Yine belirtmek gerekir ki, komisyon raporları, kabul edilsin veya edilmesin, Konsey toplantılarında uzun boylu tartışılmamaktadır.

Bununla birlikte tablodaki rakamlar, bir ölçüde, hangi komisyonların etkin olma uğraşı verdiğini göstermektedir. Tablodan Kültür Sanat Komisyonu, İstanbul Limanlarında Hizmetlerin İyileştirilmesi Komisyonu ve Tüketicinin Korunması Komisyonunun en fazla sayıda söz aldığı, buna karşılık bazı komisyonların ise hiç söz almadığı görülmektedir.

Çalışma Komisyonları, ilk raporlarını birinci dönemin son toplantısında sundular. Dolayısıyla bu toplantı, komisyon çalışmalarıyla ilgili temel yaklaşımların oluşmaya başlaması açısından da önemlidir. Tablodan da görüldüğü gibi bu toplantıda, 9 komisyon, Konseye çalışmalarıyla ilgili bilgi vermiştir. Bu toplantıda çalışma komisyonlarının, genelde çalışmalarıyla ilgili ön raporları sundukları, hangi konular üzerinde çalıştıklarını belirterek bu alanlardaki genel sorunlardan söz ettikleri görülmektedir. Yine bu toplantıda, bazı komisyonların sundukları raporların, oldukça farklı kurumları ilgilendiren sorunları bir arada sıraladığı göze çarpmakta ve buna yönelik genel önerilerden söz ettiği görülmektedir.

Bu durum karşısında Konseyde iki farklı eğilim ortaya çıkar: Bunlardan biri (i) komisyon çalışmalarının daha yapıcı ve daha sonuç alıcı nitelikte olması için, projelerin son derece somut hale getirilerek sunulması; diğeri ise (ii) hazırlanan raporların toplantı öncesinde Konsey üyelerine gönderilmesi ve Konseyde daha etraflıca tartışılarak bir sonuca ulaştırılmasıdır. İlerleyen dönemde birinci eğilimin üstün geldiği ve son derece somut, neredeyse bitmiş haliyle Konsey gündemine getirilen projeler üzerinde pek bir tartışmanın yapılamadığı görülmektedir. Konseyin katkısını talep eden ve daha geniş katılımlarla işin yürütülebileceğini öngören projelerin ise, somut ve uygulanabilir olmadığı belirilerek, somut hale getirilmesi tavsiyesinde

bulunmaktadır. Diğer taraftan söz konusu toplantıda, kimi çalışma komisyonları ilk sunumları sırasında, Konseyden çeşitli katkılar beklediklerini de ifade etmişler. Bu toplantıya ilişkin Konsey kararında ise, “Çalışma komisyonlarının, Konseyin maddi katkısını gerektirecek ve Konseyi yükümlülük altına sokacak konular dışındaki girişim ve çalışmalarına devam etmeleri”nin istendiği görülmektedir (Dönem 1/4, 12.06.2001, Toplantı Kararları, k. 5). Bu madde, amacı aşan bir ifade gibi durmaktadır; belki de bunu, komisyonların, getirecekleri önerilerin mali kaynağını da bulmaya çalışmalarının istendiği şeklinde anlamak gerekir.

Bu genel durumun ötesinde çalışma komisyonlarının faaliyetleri ile çalışma komisyonu ile Konsey ilişkisi bağlamında şunlar söylenebilir. Örneğin Eğitim Komisyonu, Konseyin 2. dönemdeki toplantısına (Dönem 2/1) iki proje sunar. Bunlardan birinde Komisyon, bir ‘burs havuzu bilgi sistemi’ oluşturularak, mükerrer burs alan öğrencilerin önlenmesine yönelik bir altyapının oluşturulmasını ve dolayısıyla öğrencilerin ilgili kurumları yanıtmasının önüne geçilerek ihtiyaç sahipleri hakkında daha doğru kararlar verilmesinin temin edilmesini önerir. Diğerinde ise Komisyon, çıraklık ve mesleki eğitimle ilgili öneriler getirir. Konseyde komisyonun önerilerinden biri pek dikkate alınmadığı, burs havuzuyla ilgili projenin ise, daha da somutlaştırılmasının istendiği görülmektedir. İlginç olan husus, Eğitim Komisyonunun, bundan sonraki 11 toplantıda bir daha söz almamış olmasıdır.

Yine ikinci dönemdeki ilginç bir olay da şudur: Bu örnek olayda sadece Konseyle komisyon ilişkisi değil, aynı zamanda Konseyle Konseyin Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu arasındaki ilişki de görülür. Sanayi, Ticaret ve Endüstriyel İlişkiler Komisyonu, otoyol gişelerinin İstanbul İli sınırları dışında, il sınırlarına yakın uygun bir yere nakledilmesiyle ilgili bir öneri getirir. Bu aynı zamanda İTO’nun da önerisidir, ancak İTO, köprülerdeki gişelerin de kaldırılmasını istemektedir. Komisyon bu sayede hem gişelerden kaynaklanan trafik yoğunluğunun önlenebileceğini, hem de kent dışına taşınan

sanayi tesislerinin şehre giriş çıkışındaki taşıma maliyetlerinin azalacağını söylemekte ve İSO üyelerinin bu konudaki şikayetlerinden söz etmektedir. İlginç olan husus, bu öneri Konseyde oylanıp oybirliği ile kabul edilerek ilgili mercilere (Ulaştırma Bakanlığı vs) gönderilmesi kararlaştırılmış olmasına rağmen, toplantıya ilişkin Konsey kararında, bu konunun tekrar müzakere edilmesinin istendiği görülmektedir (Dönem 2/1, 11.09.2001, Konsey Kararları, k. 5).²³ Komisyon ise, sonraki toplantılarda bu konuda başka bir çalışma yapmamıştır.

Bu tür örnekler bir taraftan komisyonların çalışma heyecanını söndürebilecek olaylar olarak görülebileceği gibi, diğer taraftan bunlara bakarak, Konseyin özellikle ilk dönemlerde, karar alma konusunda bir *çekingenliğin* olduğu da söylenebilir. Belirtmek gerekir ki, buradaki çekingenlik Konseyden, yani örneğin Konseyde karar almanın zor olmasından kaynaklanmaz. Dönem başkanları kimi zaman, konunun bir de Başkanlık Divanında görüşülmesini talep etmekte, böylece önerilen projenin uygunluğunun değerlendirilmesinin yanı sıra, bunun Konseye getireceği faydaları ya da riskleri de tartmak istemektedirler. Buradan hareketle komisyonların, hazırladıkları projeleri Konseyin gündemine getirmeden önce, Başkanlık Divanı ve dönem başkanı nezdinde yapacakları kulislerin, sonuca ulaşmak açısından katkı sağlayacağı söylenebilir.

Bu hususun dışında, Konsey toplantılarında söz edilmeyen ve Konsey kararlarında da gözükmeyen bazı komisyon faaliyetlerinin olduğu da anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle çalışma komisyonları, *Konsey üyelerinin bilgisi dışında* da faaliyette bulunabilmektedir. Bu durum, komisyonların yaptıkları çalışmaları Konsey toplantılarında sunmamalarından, Konsey üyelerini bilgilendirmemelerinden kaynaklanmaktadır. Çalışma komisyonları, yaptıkları çalışmaları ve aldıkları kararları dönem başkanlarına yazılı olarak da vermektedir. Normal koşullarda komisyon başkanları, daha önceden yazılı

²³ Toplantıda bu konunun görüşülüp kararlaştırıldığı bölüme, Valinin katılmadığını da kaydetmek yararlı olabilir.

olarak verdikleri önerileri Konsey toplantısında kısaca anlatmakta ve bu taleplerin kabul edilmesini istemektedir. Ancak işleyiş her zaman bu şekilde olmamaktadır. Örneğin Trafik-Ulaşım Komisyonunun taksi durakları, toplu taşımaya ilişkin transfer merkezlerinin kurulması, okul servis araçları şoförlerinin eğitimi, trafikle ilgili çeşitli yasal düzenlemeler vb. konularda çeşitli tartışmalar yaptığı ve bunlarla ilgili bazı önerilerin ilgili kurumlara da gönderildiği anlaşılmaktadır.²⁴ Ancak bu çalışmaların Konsey toplantılarına taşınmamış olduğunu tekrarlamak gerekir. Dolayısıyla Komisyonda yer alanların dışında, bu önerilerle ilgili Konsey üyelerinin her hangi bir müdahalesi olamamış, hatta zamanında haberi de olmamıştır.²⁵

Buradan hareketle, kimi çalışma komisyonlarının, çeşitli konuları araştırıp Konseyin gündemine sunan birimler olmanın ötesinde, Konseyin dışında bir *ara birim* olarak işlev gördüğü söylenebilir. Dolayısıyla bu anlamda İstanbul Konseyinde *ikili bir yapı* ortaya çıkmaktadır. Biri Konsey üyelerinden müteşekkil yapı, diğeri de çalışma komisyonlarından müteşekkil yapı. Başka bir ifadeyle, ikincisinin birinciye bağlı olarak çalışması gerekirken, böyle olmayıp, komisyonlarının kendi adına varlık kazanabildiği bir yapı söz konusudur. Söz konusu ikili yapı, Konseyin etkinliğini zayıflatırken, Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubunun hakimiyetini pekiştirmektedir.

Çalışma komisyonları faaliyetleri bağlamında son olarak şu hususa da değinmek gerekir. Konsey toplantılarında kimi komisyonlar, Konseyin, merkezi yönetim nezdinde aracılık görevi üstlenmesini istemiştir. Bu bağlamda örneğin Çevre Komisyonu (başkanlığını İBB Çevre Koruma ve Geliştirme Daire Başkanının yürüttüğü sırada) İstanbul'da ağaç dikecek yer bulamadıklarından yakını. Orman Bakanlığına, Hazineye ait alanlarda imar

²⁴ Komisyon üyelerinden biri, bunları çok sonra Eylül 2003'te, bir bilgi mahiyetinde Konseye sunmuştur (Toplantı Tutanakları, Dönem 5/4, 01-09-2003, s. 6-7).

²⁵ Söz konusu komisyonun başkanı, vali yardımcılardan biridir. Her halde komisyon, sorunların çözümü için herhangi bir şekilde çaba harcanmasını yeterli görmüş, bu konuyu ayrıca Konseye taşıma gereğini duymamıştır.

planlarında yeşil alan olarak gözüken bölgeler olduğunu ve buraları ağaçlandırmaya talip olduklarını söyler. Konseyin bu konuda bir karar alarak Hazineden izin alınması konusunda destek olmasını talep eder. İstanbul Limanlarında Hizmetlerin İyileştirilmesi Komisyonu ise, çeşitli zamanlarda farklı yasal düzenlemelerde değişiklik yapılmasına dair öneriler hazırlayarak bunların Ulaştırma Bakanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı nezdinde takip edilmesini ister. Benzer şekilde Tüketicinin Korunması Komisyonu seyyar satıcılarla ilgili hazırladığı kanun tasarısının ilgili makamlara ulaştırılmasını ister. Yine İmar Komisyonu mahalli idareler ve imarla ilgili çeşitli yasal düzenlemelerdeki değişiklik önerilerinin ilgili birimlere sunulmasını talep eder.

Belirtmek gerekir ki, yukarıda sözü edilen talepleri, çalışma komisyonları içinde yer alan kimi kurumların kendisi de ilgili makamlara iletmektedir. Ancak bu talep Konseyden gitmesi halinde, belli grupların ya da belli meslek kuruluşlarının önerisi olarak değil, bir kentin önemli kesimlerinin kolektif bir talebi olarak gitmiş olacaktır. Tekil taleplere nazaran, böylesi bir talebin dikkate alınma olasılığının daha yüksek olacağı öngörülmektedir. Ancak bu tür taleplerden çoğunun, ilgili makamlara gönderilmediğini de kaydetmek gerekir.

5- Değerlendirme

Konseyin işleyişine ileride ilave bulgular bağlamında da değinileceği için, burada konu iki açıdan kısaca değerlendirilecektir. İlk olarak üyelerin Konseydeki etkinlikleri bağlamında, toplantılara katılım ve toplantılarda söz alma sayılarıyla ilgili veriler değerlendirilecektir. İkinci olarak Başkanlık Divanı, Güçbirliği ve Konsey ilişkisi bağlamında, Konsey kararları ve çalışma komisyonları faaliyetleri ele alınacaktır.

(1) Konsey toplantılarına katılım ve toplantılarda söz alma sayılarıyla ilgili verilere bakıldığında toplantılara katılımın az olduğu, katılanların bir kısmının da aktif olmak yerine pasif bir katılımı tercih ettiği görülmekte ve pasif bir ortamın varlığı dikkat çekmektedir. Bu genel görünümün yanı sıra, söz konusu veriler, hangi kurumların daha aktif olduğunu da göstermektedir.

Bu verilere bakıldığında, merkezi yönetim grubunda ve Konseyin genelinde Valinin tartışmasız bir üstünlüğü görülmektedir. Bu durum özellikle Kurucu Vali için geçerlidir. Yerel yönetim grubunda İSKİ Genel Müdürünün, Büyükşehir Belediye Başkanından daha aktif olduğu görülmektedir. Meslek kuruluşları içinde ise İTO ve İSO başı çekmektedir.²⁶ Burada Valilik, İTO ve İSO'nun Güçbirliği grubunda olduğu, yine İSKİ de dahil bu kurumların, Başkanlık Divanında çeşitli görevleri olduğunu hatırd tutmak gerekir. Ancak Güçbirliği ya da Başkanlık Divanında bulunmakla Konsey toplantılarında aktif olmak arasında birebir bir ilişki yoktur. Zira Güçbirliği Grubunda bulunan İstanbul Deniz Ticaret Odası ile Ticaret Borsasının, gerek devam gerekse söz alma konusunda aktif olmadıkları görülmektedir.

Benzer şekilde, Güçbirliğinde veya Başkanlık Divanında bulunmadığı halde, aktif olan üyeler de görülmektedir. Bunlar STK grubunda yer alan iki kuruluştur. İstanbul Çevre Konseyi ile Tüketiciler Derneğinin toplantılarda oldukça aktif oldukları görülmektedir.²⁷ Buradan hareketle Konsey toplantılarının, aktif olmak isteyenlere açık olduğu söylenebilir.

²⁶ Söz alma sayılarıyla ilgili tablolarda, İTO Başkanı Mehmet Yıldırım'ın az sayıda söz aldığı görülmektedir. Ancak Yıldırım, iki kez dönem başkanlığı yapmıştır. Dönem başkanları, başkanlıkları sırasında sadece toplantıları yönetmemekte, aynı zamanda çeşitli projelerini sunmakta ve görüşlerini de açıklamaktadırlar. Bunlar ise tablolarda görülmemektedir. Bu bağlamda Yıldırım, başkanlığı sırasında en çok konuşan başkanlardan biridir. Dolayısıyla dönem başkanlarının söz alma sayılarıyla ilgili verileri bu kısıtlılık içinde değerlendirmek gerekir.

²⁷ Yine tablolarda meslek kuruluşları içinde yer alan Mimarlar Odası da çok sayıda söz almış gibi görünmektedir. Ancak bu odanın durumu biraz farklıdır. Ek 3'teki ayrıntılı tablodan da görüleceği gibi, bu odanın toplam 9 konuşmasından 6'sı 2. toplantıya aittir. Bu toplantıda söz alma konusunda küçük bir kriz de yaşanmıştır ve oda temsilcisi, bundan sonraki toplantılarda mesleki alanda konuşmaya çalışacağını belirtmiştir (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları, s. 17- 18). Bu konuya farklı bir bağlamda ileride tekrar değinilecektir.

(2) Konsey toplantılara ilişkin kararların gerçekte Konseyce alınmış bir kararı yansıtmaktan ziyade, Konseyde etkili konumdaki kişilerin, yani Konsey başkanları, dönem başkanları ve Güçbirliği Grubundaki kişilerin, söz konusu toplantıya ilişkin yaptıkları okumayı yansıttığı anlaşılmaktadır. Çalışma komisyonlarının projeleriyle ilgili olarak Konseye yaptıkları sunumlardan bazıları bir bilgi verme ve duyurma şeklindedir. Ayrıca az da olsa bazı komisyonların, bu yolu da kullanmadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan komisyon raporlarının/ önerilerinin tartışılmak üzere Konseye geldiği durumlarda ise, bunlar üzerinde uzun boylu tartışmalar yapılamamaktadır.

Gerek kararların gerekse komisyon çalışmalarının söz konusu niteliği, Konseyle Konseyin Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu arasında ciddi bir güç dengesizliğine yol açmaktadır. İleride görüleceği üzere bu durumdan, sadece çok da aktif olmayan Konsey üyeleri değil, toplantılarda aktif olan üyeler de rahatsızlık duymaktadır.

Diğer taraftan özellikle ilk toplantılarda, bu tür sakıncaları gidermeye dönük kimi kararların da alındığı görülmektedir. Örneğin Konsey üyelerinin devamını sağlamak düşüncesiyle, mazeretsiz olarak üst üste üç toplantıya katılmayan üyelerin Konsey üyeliklerinin düşmesi; Konsey toplantılarının tartışmalara imkan vermesi için, toplantı gündeminin daha az maddeyle sınırlı tutulması; komisyon raporlarının tartışılabilmesi için, raporların önceden üyelere gönderilmesi gibi kararlar alınmıştır. Ancak bu kararlar pek uygulanamamıştır. Yani Konsey kendi kararlarının arkasında duramamıştır.

IV. Bölüm

İstanbul Konseyinin Kendini Değerlendirmesi

Bu bölümde İstanbul Konseyinde yer alan kişilerin kendi değerlendirmelerini anlamak amacıyla, temsili niteliği olmayan, sınırlı sayıda kişiyle yapılan görüşmeler ve bu görüşmelerden elde edilen bulgular, izlenimler hakkında bilgi verilecektir. Görüşülen kişilerin seçiminde, görüşmecilerin farklı gruplarda yer almaları ve kurumların Konsey toplantılarına katılma sayılarıyla söz alma sayıları göz önünde tutulmuştur. Bu çerçevede toplantılara az sayıda katılan, çok sayıda katılan ve toplantılarda az sayıda söz alan, çok sayıda söz alan gibi farklı niteliklere sahip kurum temsilcileriyle görüşülmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan sadece Konsey üyeleriyle değil, komisyonlarda görev yapan kişilerle veya Konseyde ve Komisyonlarda görevi olmadığı halde, Konsey faaliyetleri içinde önemli fonksiyonlar yürüten kişilerle de görüşülmüştür.

Görüşülen kişilerden bazıları Konsey üyesidir ve içlerinden bazıları, aynı zamanda, çeşitli çalışma komisyonlarda başkan veya üyedir. Görüşülen kişiler arasında Konsey üyesi olmadığı halde, komisyon başkanlığı yapan kişiler de vardır. Görüşülen bazı kişilerin ise ne Konseyde ne de komisyonlarda üyeliği vardır; bununla birlikte bu kişiler, kuruluş çalışmalarından itibaren Konseyle ilgilidirler ve buldukları kurumda Konseyle ilgili faaliyetleri takip etmektedirler. Görüşmeler 29 Ağustos- 3 Ekim 2003 tarihleri arasında

yapılmış ve toplam 10 kişiyle görüşülmüştür. Aşağıdaki tabloda görüşülen kişilerin Konseydeki pozisyonları gösterilmektedir.

Tablo- 2.15: Görüşülen Kişilerin Konseydeki Pozisyonları

Pozisyon	Sayı
Konsey üyesi	2
Konsey üyesi ve komisyon başkanı	2
Konsey ve komisyon üyesi	1
Komisyon başkanı	1
Komisyon üyesi	2
Hiçbiri	2
Toplam	10

Görüşmelerde, derinlemesine görüşme tekniği kullanılmış ve görüşme sırasında yardımcı bir soru formundan yararlanılmıştır (Soru formu ektedir, Ek 5). Görüşülen kişilerin, önemli kurumların ya da önemli toplumsal kesimlerin temsilcisi olması nedeniyle, görüşmede açık uçlu sorular sorulmuştur. Bununla görüşülen kişinin düşüncelerini daha rahat ifade etmesine imkan sağlamak amaçlanmıştır.

Görüşmecilere; kuruluş süreci ve temsil, Konseyin işlevi ve kurumlara katkısı, Konseyin işleyişi ve etkinliği ile Konseyde belediyenin konumuna ilişkin sorular yöneltilmiştir. Görüşmeler sırasında elde edilen eğilimler, görüşmecilerin değerlendirmeleri ve algılamaları, aşağıda yine bu temel başlıklar altında aktarılmaya çalışılacaktır.

1- Konseyin Kuruluş Süreci ve Temsili Yapısına İlişkin Değerlendirmeler

Önceki bölümlerde Konseyin kuruluş sürecinden, bu süreçte Güçbirliği Grubunun rolünden söz edilmiş ve Konseyin temsili yapısına ilişkin

açıklamalar yapılmıştı. Bu bölümde görüşmelerden elde edilen izlenim çerçevesinde, bu konulara ilişkin değerlendirmeler aktarılacaktır.

Görüşmecilere, Konseyin kuruluş sürecinde kendileriyle bir ön görüşme yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Görüşülen kişiler genellikle böyle bir görüşmenin yapılmadığını, Valiliğin daveti üzerine Konseyin ilk toplantısına gittiklerini belirtmişlerdir. Ancak görüşmecilerden biri olan İstanbul Çevre Konseyi temsilcisi, Kurucu Valiyle olan tanışıklığı ve hukukçu kimliği dolayısıyla, üyelerin belirlenmesi sürecine değil, fakat Konseyin hukuki altyapısının oluşturulması sürecine katıldığını ifade etmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere, Konsey üyelerinin belirlenmesi sürecinde Güçbirliği Grubunun tek yetkili olduğu görülmektedir. Ancak bununla birlikte bazı görüşmeciler, karşılarında Güçbirliği Grubu yerine Valiyi görmekte veya onun tek belirleyici olduğunu düşünmektedirler. Diğer taraftan görüşülen kişiler, Konsey üyelerinin bu şekilde belirlenmiş olmasını, temelde Konseyin işleyişini etkileyecek bir durum olarak görmemektedirler.

Görüşülen kişilere, Konseyin temsili yapısının yeterliliği ile ilgili görüşleri sorulmuş ve ayrıca, Konseye yeni üyeler konusunda öneride bulunacak olsalar hangi kuruluşların üye olmasını isteyecekleri sorusu yöneltmiştir. Böylece görüşülen kişilerin, Konseyin İstanbul'daki farklı kesimleri kapsayıp kapsamadığına dair görüşleri öğrenilmeye çalışılmıştır.

Görüşmecilerin büyük bir bölümü, Konseyin temsili yapısını yeterli görmektedir. Yine bu bağlamda bazıları, Konsey üyelerinin sınırlı olmadığını, yani yeni üyeliklerin yolunun açık olduğunu belirterek, bu konudaki eksikliklerin veya yeni taleplerin değerlendirilebileceğini belirtmişlerdir. Bu konuda bazı görüşmecilerin diğer bir vurgusu ise, sayının artmasına paralel olarak Konsey çalışmalarının zorlaşabileceği endişesiydi.

Ancak yapılan görüşmelerden elde edilen izlenim çerçevesinde, görüşülen kişilerin bu konu üzerinde uzun boylu düşünmemiş olduğu söylenebilir. Görüşülen kişiler daha ziyade Konseyde dört farklı grubun

olduğundan söz etti, ancak bu grupların içinde yer alan ve almayan kuruluşlar hakkında pek değerlendirmede bulunmadılar. Konseyin bu konuda İstanbul'daki ilk örnek olmasının ve bu tür oluşumların temsili yapısına ilişkin temel kuralların bulunmamasının, kişilerin bu konuyu pek sorgulamamasına yol açtığı söylenebilir.

Bununla birlikte Konseyin temsili yapısının yeterliliğinden kuşku duyanlar da vardır. Görüşülen kişilerden biri, STK'ların temsilinde sorun olduğunu söyledi, medya kuruluşları ile üniversitelerin temsil edilmemesini ise eleştirdi. Görüşmeciler STK'ların, özel kesimdeki odalar benzeri üst kuruluşlarının olmaması nedeniyle, bunların temsilinin ise zor olduğunu söyledi. STK'ların temsilinde Konseyin nasıl bir yaklaşım izlediği önceki bölümlerde tartışılmıştı. Medya ve üniversiteler konusunda ise, Konsey üyeleri arasında bu kesimlerden az da olsa üye bulunduğu görülmektedir. Ancak söz konusu üyelerin toplantılara pek katılmıyor olmasının, Konseyde bu kesimlerden temsilci bulunmadığı izleniminin doğmasına yol açtığı görülmektedir.

Konseyin temsili yapısı hakkında bir diğer eleştiri de Tabipler Odasından geldi. Oda başkanı, alışılmış yapıların dışında daha gevşek ve semt dernekleri gibi daha hayatın içinde kuruluşların katılımıyla, Konseyin daha fazla demokrasiyi soluyan bir ortama dönüştürülebileceğini belirtti. Bu noktada Konseyin, daha alt gruplara ulaşma konusunda yetersiz kaldığı hususuna da dikkat çekmek gerekir.

2- Konseyin İşlevi ve Kurumlara Katkısına İlişkin Değerlendirmeler

Görüşülen kişilere, Konseyin İstanbul için ne ifade ettiği, nasıl bir boşluk doldurduğu, temel işlevinin/ amacının ne olduğu ve mevcut kurumlara nasıl bir katkı sağladığı gibi sorular yöneltildi. Bu bölümde görüşmecilerin yaptıkları değerlendirmeler ve görüşmelerden elde edilen izlenimler çerçevesinde bu konulara ilişkin değerlendirmeler aktarılacaktır.

Önceki bölümlerde Konseyin kuruluş amacından söz edilirken, Konseyin temel işlevinin bir işbirliği ve etkileşim ortamının oluşturulması olduğu belirtilmiş; ancak bu işbirliğinin içeriğinin farklı şekillerde doldurulduğuna da dikkat çekilmişti. Görüşmeler sırasında, bir çok kişinin Konseye ilişkin temel algılamasının da bu doğrultuda olduğu (bir işbirliği platformu) görüldü. Bununla birlikte böylesi bir işbirliğinin sağlayabileceği katkıların, üretebileceği sonuçların, görüşmeciler nezdinde farklı vurgulamalara konu yapıldığı görüldü.

Bu farklılıklara geçmeden önce ilk vurgulanması gereken husus, görüşülen kişilerin tamamının, bir fikir olarak Konseyi desteklediğidir. Görüşmeciler Konseyin kuruluşunu önemsediklerini ve böyle bir yaklaşımı prensip olarak çok doğru bulduklarını söylediler, hatta bazı kişiler bu oluşumu heyecanla karşıladıklarını belirttiler.

a- Görüşülen kişilerin Konseye ilişkin değerlendirmelerine gelindiğinde, bazılarının bir hak talebinde bulunan değerlendirmeler olduğu görülmektedir. Bu talep, kimi zaman çağdaş yönetim anlayışına (ilgili tarafların katılımıyla kararların alınması gereğine), kimi zaman etkinliğe (ilgililerin katılımıyla daha doğru/ isabetli kararların alınacağı, alınan kararların daha kolay uygulanabileceği ve maliyetlerin azalacağına), kimi zaman da yönetimin önemli toplumsal kesimleri dikkate alması gereğine dayandırılmaktadır. Diğer taraftan Konseye ilişkin değerlendirmelerden bazıları yönetim boyutuna vurgu yaparken, bazıları da toplumsal boyuta (kentlilik bilincinin artması, devletle toplum arasında daha dengeli/ paylaşımcı bir kültürün oluşmasına vs.) vurgu yapmaktadırlar. Aşağıda bu değerlendirmelere daha yakından bakılacaktır.

Konseye ilişkin değerlendirmelerden biri, Konseyi, sorunların ilgili tarafların katılımıyla daha geniş platformlarda tartışılmasını ve birlikte çözüm aranmasını sağlayacak bir platform olarak görmektedir. Bu değerlendirmeyi yapanlar arasında bulunan İTO, ilgili tarafların katılımın, doğru/ yerinde kararların alınması için gerekli olduğunu söylerken; Halil Ünlü (İSO),

yönetişim tartışmalarına da atıfta bulunarak İstanbul Konseyini, ilgili kesimlerle birlikte ortak yönetimi gerçekleştirme yönünde önemli bir oluşum olarak değerlendirmiştir. Bu bağlamda yönetim, İstanbul'a ilişkin alınacak kararları ilgili kesimlerle birlikte şekillendirirken, kentin fiziki ve sosyo-kültürel altyapısından yararlanan kesimler de sorumlulukları paylaşacaktır. Bir STK temsilcisi ise, Konsey benzeri oluşumların, yönetim kurumlarının gücünü, etkinliğini artıracığını ve daha sorunsuz bir kent için bu tür işbirliklerinin gerekli olduğunu söylemiştir. Bir sendika temsilcisi, Konseyin farklı kurumlar ve toplumsal kesimler arasında bir diyalogun oluşmasını sağlayabileceğine dikkat çekmiştir. Bir başka STK temsilcisi ise Konseyi, yönetim dışındaki gruplar açısından daha pasif bir konuma oturtmuştur; buna göre Konsey, yönetilenlerin yönetenlere taleplerini aktarma yeridir. Büyükşehir Belediyesinden görüşülen kişi için ise Konsey, sadece çeşitli konuları tartışmakla yetinmeyip, onları hayata geçirme yönünde de faaliyette bulunması gereken bir platformdur.

Esnaf ve Sanatkarlar Odasının Konseye bakışı biraz daha farklıdır. Oda Başkanı, Konseyin, Büyükşehir Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisinin dışında, toplumsal kesimlerin temsil edildiği alternatif bir kent meclisi ya da senato benzeri bir kurum olması gerektiğini söylemiştir. Türkiye'de merkezden yönetim ve yerinden yönetim tartışmalarının uzun bir süredir yapılmakta olduğunu belirten başkan, yerinden yönetimi desteklediğini ancak eğer yerel yönetim reformu, kentteki toplumsal kesimlerin kendini ifade etmesine imkan verecek böylesi bir yapıyla desteklenmezse, bunun yerel derebeylerin doğmasına yol açacağını iddia etmiştir.

Valilikte görüşülen kişinin Konseye yaklaşımı ise şöyledir: İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, Konseyin, İstanbul'un sorunlarını ve taleplerini sivil kuruluşların desteğiyle daha güçlü bir şekilde ifade etme aracı olduğunu söylemiştir. Konsey aracılığıyla ifade edilecek talebin ise, iki muhatabı bulunmaktadır. Birincisi merkezi yönetimin ilgili birimleridir, ikincisi yerel

baskı gruplarıdır. İki örnekle ifade etmek gerekirse; örneğin Eminönü ve Fatih'in turizm alanı ilan edilmesi konusunda Valiliğin ve İl Turizm Müdürlüğünün bir talebi, bürokrasi zinciri içinde ve ast üst ilişkileri içinde ne kadar dikkate alınabilirse o kadar dikkate alınacaktır. Halbuki talebin Konsey gibi sivil ve geniş tabanlı bir oluşum tarafından iletilmesi durumunda, bu öneriye daha farklı bir gözle bakılacak ve ayrıca Konsey içindeki çeşitli kuruluşlar, bu öneri için, kendi etki alanlarındaki kişilerle kulis yapabilecek ve baskı oluşturabilecektir. Böylece Valilik önündeki engelleri aşmak ve sesini duyurmak konusunda yerel güçleri harekete geçirmek istemektedir.²⁸

İkinci olarak, örneğin Perşembe Pazarındaki dükkanların taşınması gündeme geldiğinde, Valiliğe, ilgili meslek kuruluşlarından milletvekillerine kadar bir çok kanaldan baskılar gelmektedir. Halbuki, bu mesele Konsey bünyesinde tartışılıp kararlaştırılması ve İstanbul'un bir sorunu olarak kabul görmesi durumunda, söz konusu baskıların azalacağı ya da daha kolay üstesinden gelineceği düşünülmektedir. Görüşülen kişi, Konsey öncesine kıyasla bugün ilgili odaların bu konuya çok daha sıcak baktığını belirtmiştir. Böylece Konsey, İstanbul'la ilgili çeşitli konularda bir konsensüsün oluşturulabileceği bir platform olarak da görülmektedir.

Turizm Yatırımcıları Derneği ile Tabipler Odası ise toplumsal boyuta vurgu yapmışlardır. Biri Konseyi, sivil toplumun kentine sahip çıkma aracı, kentlilik bilincinin oluşumunu sağlayacak bir ortam olarak görürken, diğeri Konseyi katılımcı bir çalışma yönteminin/ kültürünün oluşumuna katkı sağlayabilecek bir oluşum olarak değerlendirmiştir.

Yukarıda, görüşülen kişilerin Konsey *fikrini* destekledikleri belirtilmişti. Görüşmecilerin Konseye ve onun temel işlevine ilişkin değerlendirmelerinde, bu olumlu yaklaşımın da izleri vardır. Dolayısıyla yukarıdaki değerlendirmeler

²⁸ Görüşülen kişiye, yönetim kurumlarının üst makamlara ne kadar az sorun taşırsa o kadar başarılı kabul edilecekleri konusunda bir kanaatin olduğunu, ancak kendilerinin İstanbul'un sorunlarını ve taleplerini daha güçlü ifade etme peşinde olduklarını söyledim. Verilen cevap, hiyerarşik ilişkiler içerisinde İstanbul'un sorunlarını aktarmanın ve onlara çözüm bulmanın güçlüğü, ayrıca bu yolla pek sonuç da alınmadığını içeriyordu.

(ya da bunlardan bazıları), mevcut durumdan ziyade Konseyin gerçekte ne olması gerektiğinden yola çıkarak verilmiş cevaplar olarak görülebilir. Diğer bir ifadeyle bu değerlendirmelerle, Konseyin bu işlevleri yerine getirip getirmemesi farklı şeylerdir. Ancak Konseye ilişkin bir algılama, Konseyden beklentileri ve talepleri de biçimlendirecektir. Dolayısıyla Konseyin, görüşülen kişilerden işleyiş açısından da iyi not alabilmesi için, yukarıdaki beklentileri karşılamak zorunda olduğu açıktır.

b- Görüşülen kişilere Konseyin Valiliğe ve Büyükşehir Belediyesine ne tür katkılar sağlayabileceği de sorulmuştur. Böylece Konseyin işlevlerinin bir boyutunun, daha da netleştirilmesi amaçlanmıştır. Buna ilişkin cevaplar ağırlıklı olarak, yönetimin kendi dışındaki kesimlerle işbirliği yapması nedeniyle, daha fazla girdiye sahip olması ve daha isabetli kararlar vermesine dayalı bir değerlendirmeyi içermektedir. Buna göre Konsey, yönetimin, sorunları farklı boyutlarından görmesini veya görmediklerini görmesini, duymadıklarını duymasını sağlayacaktır; yönetime fikir verecek, onu uyaracak, aldıkları kararlarda yönlendirici olacaktır. Ayrıca bu sayede yönetimin aldığı kararlar daha doğru, taraflara daha uygun olacaktır. Dolayısıyla bir taraftan kararların uygulanabilirliği kolaylaşırken, diğer taraftan sorumluluklar, hizmetlerden yararlanan toplumsal kesimler tarafından paylaşılabilir. Yine tartışmalar sayesinde, gereksiz yatırım kararlarının alınmasının önlenebileceği ve bu sayede kaynak tasarrufu sağlanabileceği de belirtilmiştir.

Diğer taraftan böylesi geniş toplumsal kesimlerin desteğini alacak olması nedeniyle, çeşitli konularda, sorunlarda karar alınarak/ ortak tavır belirlenerek kamuoyu oluşturulabilirse, buna yönelik uygulamalar kolaylaşacaktır. Konseyin bir başka katkısı ise, çeşitli sorunların ve çözüm önerilerinin daha güçlü bir şekilde Ankara'ya taşınmasına olacaktır. Yine görüşmecilerden biri tarafından dile getirilen diğer bir husus da, Konsey, yönetimin daha katılımcı bir çalışma yöntemini benimsemesine katkı sağlayabilecektir.

Yukarıdakine benzer şekilde buradaki değerlendirmelerde de, görüşülen kişilerin, mevcut durumdan ziyade potansiyel durumu da dikkate alarak cevap verdikleri görülmektedir. Bununla birlikte görüşülen kişilerden bazıları, “temenni mahiyetinde bir şeyler söylüyoruz, yönetim bunlardan yararlanıyor mu bilmem” veya “çeşitli konuşmalar yapılıyor, öneriler getiriliyor ama sonuçta ne oluyor bilemiyorum” şeklinde de açıklamalarda bulundular. Bir üye ise, Konseyin potansiyelinden yönetim kurumlarının yararlanamadığını belirtmiştir. Dolayısıyla yukarıdaki değerlendirmeler, bir ölçüde, bir temenni ya da özlem olarak da görülebilir. Diğer taraftan görüşmecilerin, Konseyle ilgili önemli beklentilerinin olduğuna da dikkat çekmek gerekir.

c- Konseyin özelde görüşülen kişilerin kendi kurumlarına, genelde ise meslek kuruluşları ve STK'lara ne tür katkılar sağladığına gelindiğinde, buradaki cevapların daha somut değerlendirmeleri içerdiği görülmektedir.

Bu soruya bazı görüşmeciler, “karşılaştığımız sorunlar ile öneri ve taleplerimizin yönetim kurumlarına ve Ankara'ya aktarılmasını sağlıyor” diye cevap verirken, bazıları “İstanbul'da karşılaşılan sorunların gündeme gelmesine, eşit ilişkiler çerçevesinde tartışılmasına ve çözülmesine yardımcı olur” demiştir. Bu değerlendirmelerden ilki, Konseyin bir çözüm yerinden ziyade, bir talep aktarma platformu olarak işlev gördüğünü düşünmektedir. İkincisi ise, kentte karşılaşılan sorunların gündeme taşınmasının ötesinde, Konsey aracılığı ile bunlara çözüm de bulunacağı konusunda yüksek bir beklentiyi dile getirmektedir. Bu kişiler İstanbul'un sorunlarının, Konseyde yer alan kuruluşların da sorunu olduğunu belirtmekte ve daha sorunsuz bir kentin, bu kuruluşlara farklı şekillerde katkı sağlayacağını ifade etmektedirler. Bu cevabı verenler arasında, Konseyde etkili konumda bulunan meslek kuruluşları da (İTO, İSO) vardır.

Bu soruya verilen en ilginç cevap, her halde Tüketiciler Derneği Başkanına aittir: İstanbul Konseyi, Tüketiciler Derneğinin etki alanını ve eylem kapasitesini artırmıştır. Belirtmek gerekir ki Dernek Başkanı, Konseyin

varlığını oldukça iyi değerlendirmiştir. Aynı zamanda Tüketicinin Korunması Komisyonuna da başkanlık yapan Engin Başaran, Konseyde yer alan meslek kuruluşlarının ve STK'ların potansiyelinden/ imkanından yararlanma ve kendi ilgi alanındaki konularda bu kuruluşlarla işbirliği kurma konusunda oldukça yoğun bir çaba harcamaktadır. Hatta bu kişi, aynı alanda faaliyet gösteren diğer STK'larla bir araya gelip ortak faaliyetler düzenleyemediğini, ama Konseydeki kurumlarla çok daha rahat işbirliği yapabildiğini ve onların imkanlarından yararlanabildiğini belirtmiştir.

Görüşülen kişilerden biri, Konseyin kendilerine tek katkısının, doğrudan ilgi alanına girmediği halde, toplantılarda konuşulan çeşitli konular hakkında bilgi sahibi olmasını sağladığını ve meseleleri farklı boyutlarından görmeye imkan sağladığını söylemiştir. Üç Konsey üyesi ise, şu ana kadar Konseyin bir katkısını görmediklerini belirtmiştir. Bu üç üyeden ikisinin Konsey toplantılarının çoğuna katıldığını da belirtmek gerekir.

Görüşmecilere, İstanbul Konseyinin meslek kuruluşu ve STK'lara katkısı bağlamında ilave sorular da yöneltildi. Örneğin görüşülen kişilere, kendi kurumlarının İstanbul'da daha tanınır, daha etkili bir kurum olmasına Konseyin bir katkı sağlayıp sağlamadığı soruldu. Bu soruya olumlu cevap veren olmadı. Bazı kişiler ise böyle bir desteğe ihtiyaçları olmadığını belirttiler. Diğer taraftan Konseyin, kurumsallaşamamasının, etkili bir kurum haline gelememiş olmasının ve içinde yer alan kuruluşlar kadar tanınmamış olmasının da bu cevaplarda payının olabileceği göz önüne alınmalıdır.

Yine görüşme sırasında, kurumların Valilikle ve Büyükşehirle olan ilişkilerine Konseyin bir katkı/ kolaylık sağlayıp sağlamadığı da soruldu. Bazı görüşmeciler, Konseyin böyle bir katkısının olmadığını söylerken, bazıları da böyle bir yolu kullanmadıklarını belirtti. Üyelerden biri ise, günlük işlerle ilgilenmemeleri dolayısıyla Valilik vs. ile bir işlerinin olmadığını, Bakanlıkla işlerinin olduğunu söyledi. Görüşülen kişilerden bazıları, ki bunlar Konseyde etkili konumdaydı, Konseyle ilgili faaliyetler bağlamında ve bu faaliyetlerle

ilgili birimlerle ilişkilerin kolaylaştığını, çünkü kişilerin birbirlerini tanıdıklarını söylediler. Ancak tekrarlamak gerekirse, Konseyin bu tür ilişkilere sadece kısmi bir katkısının olduğu görülmektedir.

Yukarıda bazı görüşmecilerin, Konseyin talepleri Ankara'ya aktarmak gibi bir işlevinin de olduğu şeklinde değerlendirmelerde bulduklarından söz edilmişti. Görüşülen kişilere bu soru, yani taleplerin Ankara'ya taşınmasında Konseyin bir katkı sağlayıp sağlamadığı, ayrıca soruldu. Görüşülen kişilerin yarısı bu soruyu olumlu cevaplarırken, diğer yarısı Konseyin bu konuda bir katkı sağlamadığını söyledi. Katkı sağlamadığını söyleyenlere ayrıntılı olarak bakıldığında, örneğin Turizm Yatırımcıları Derneği, Bakanlıkla doğrudan ilişki kurduklarını söylerken, Esnaf ve Sanatkarlar Odası Konseyden böyle bir beklentilerinin olmadığını söyledi. Bir başkası ise Konseyin, Valiliğin hakimiyetinde olduğunu, onların da Ankara'yı zorlayacak girişimlerden kaçındıklarını ifade etti. Burada Konseyle Ankara ilişkisine dair cevaplardan hareketle ve önceki bölümlerde yapılan açıklamalar da dikkate alınarak, Ankara'ya ne tür taleplerin gitmesi gerektiği konusunda Valilikle diğer bazı kurumlar arasında bir uzlaşmanın sağlanamadığı ve bu yolun çok da etkili kullanılmadığı söylenebilir.

d- Konseyin işlevi ve kurumlara katkısı ile ilgili değerlendirmeleri özetlemek gerekirse, görüşülen kişilerin gerçekte Konseyden önemli beklentilerinin olduğu görülmektedir. Konseyin, İstanbul'un önceliklerinin belirlenmesi, kararların alınması ve sorunların çözümü sürecinde bir işbirliğini ve diyalogu başlatabileceği, hata bu konuda ortaklaşa bir çabaya ve birlikte karar almaya imkan vermesi gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan İstanbul'da yaşayanların kentine sahip çıkması, İstanbul'un fiziki ve kültürel imkanlarından yararlanan kişilerin, ortaya çıkan sorunların çözümüne katkı sağlaması, devlet-toplum ilişkilerindeki otoriter yapının kırılıp yerini daha demokratik bir kültüre bırakması konularında, böyle bir oluşumun katkı sağlayabileceği söylenmektedir. Ancak bu beklentilerin ötesinde, Konseyin

katkısının ne olduğu sorulduğunda, görüşülen kişilerden bazıları eleştirel bir tavır takınmakta, Konseyin umdukları gibi işlemediğini, potansiyelinden yararlanılmadığını ve bir israfın söz konusu olduğunu söylemektedirler.

Örneğin bu bağlamda Konseyin işleyişini olumlu bulanlar, “öneri getirmek, proje sunmak için” veya “talepleri aktarmak, sorunları dile getirmek ve çözüm aramak için” toplantılara katıldıklarını ifade etmişlerdir. Buna karşılık eleştirel tavır takınanlardan dört görüşmecinin Konseyle ilgili sözleri ise şöyledir: Görüşmecilerden biri, “yediler, içtiler ve dağıldılar” sözleriyle Konseyin faaliyette bulunmamasını eleştirirken, bir başkası “açıkçası bir şey bulamadık, hala da bulmuş değiliz; bir görev gibi gidiyoruz, devletin temsilcisinin, Valinin davetine icabet ediyoruz” demiştir. Yine diğer bir görüşmeci, “ben Konseyde meselelerin rahat müzakere edilerek bir karara varılacağına inanmıyorum; ama Konseye olan saygımızdan dolayı toplantılara katılıyoruz” derken, bir diğeri “orada konuşulanları dinlemek, ne oluyor diye bakmak, gündemden uzak kalmamak için gidiyorum” demiştir. Diğer taraftan eleştirel tavır takınanlardan bazıları, Konseyi bu haliyle de önemli bulup “hiç yoktan iyidir” derken; bazıları da, bu haliyle Konseyin varlığını sürdürüp sürdürmemesinin pek bir önemi olmadığını düşünmektedir. Bu kişiler, Konseyin beklentilerini karşılayacağı konusunda pek umutlu da değildirler.

3- Konseyin İşleyişi ve Etkinliğine İlişkin Değerlendirmeler

Önceki bölümlerde Konseyin işleyişi ele alınırken toplantılara katılan üyelerin sayısının ve toplantılara aktif katılımın az olduğuna dikkat çekilmiş, Konsey kararlarının bir tartışmanın sonrasında şekillendirilmediği, Komsiyon çalışmalarına bakıldığında da çok önemli faaliyetlerin gözlenmediği, daha ziyade pasif bir ortamın ve etkinliğin sağlanmadığı bir işleyişin olduğu belirtilmişti. Bu bölümde görüşülen kişilerin bu konulardaki değerlendirmeleri aktarılacak, böylece Konseyin hangi alanlarda yetersiz görüldüğü ve ne yapılabileceği konusundaki görüşler ele alınmaya çalışılacaktır.

a- Görüşmecilerin Konseyde gördükleri en önemli eksiklik nedir diye bakıldığında, bu konuda farklı değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Görüşmecilerden bazıları Başkanlık Divanının güçlü ve Konseye hakim olmasını Konseydeki en önemli eksiklik olarak değerlendirmektedir. Bu kişiler Konsey tarafından alınması gereken kararların Başkanlık Divanınca alındığını (Güçbirliği Grubunu da bu kapsamda değerlendirmek gerekir), kimi zaman da karar alma sürecinin bir oldu bittiye getirildiğini söylemekte ve demokratik işleyişte sorun olduğunu belirtmektedirler. Görüşmecilerden biri ise, Konsey Başkanının atanmış olmasını en önemli sorun olarak belirtmiştir. Valinin konumuna yönelik bu itiraz üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

Bilindiği gibi Valinin dışında, Konseyin seçilmiş bir de eş başkanı bulunmaktadır. Ancak görüşülen kişi, eş başkanın varlığını, Konseyde *devletin* ağırlığını azaltacak bir unsur olarak görmemektedir. Diğer taraftan Konseyin, Kamu kesimiyle özel/ sivil kesimi bir araya getirmeyi amaçladığı göz önüne alınırsa, başkan (kamu) ve eş başkan (özel) şeklindeki belirleme, ilk bakışta eleştirilecek bir husus olarak görünmemektedir. Bununla birlikte bu değerlendirmede, önyargıların yanı sıra, Kurucu Valinin sürece önemli derecede müdahil olmasının da payının olduğu düşünülebilir. Dolayısıyla bu değerlendirmeyi, yöntemsel bir talepten ziyade, Konseyin Valilik ağırlıklı bir yapı olmasına bir eleştiri olarak görmek mümkündür.

Görüşmecilerden bazıları ise etkinliği ön plana çıkarmışlardır. Bunlar kamu sektörü ile özel sektörün örgütlenme ve iş yapma tarzları arasındaki farkları gündeme getirmekte ve Konseyin kamu sektörünü örnek almasını, etkinliği yok eden bir unsur olarak görmektedirler. Bu bağlamda Konseyin ya da çalışma komisyonlarının, temel hedeflerden yoksun olarak ve mevcut kapasiteler göz önünde tutulmadan çeşitli tartışmalar yapıp öneriler getirmesini; kimi zaman gereksiz bir çaba ve boşa giden bir zaman, kimi zaman da getirilen önerilerin tartışılıp bir sonuca ulaştırılmasını zorlaştıran bir unsur olarak değerlendirmektedirler. Bu kişilerce, Konseyin temel alanlarının

ne olması gerektiği ve bu alanlarda ne tür çalışmalar yapılması gerektiğine dair bir ön çalışmaya ihtiyaç vardır. Etkinliği gündeme getiren kişilerin, özel sektörün içinde bulunan ve onun çalışma yöntemlerini bilen kişiler olduklarını belirtmek gerekir. Diğer taraftan, örneğin çalışma komisyonlarının pek tartışılmadan toplu olarak kurulduğunu hatırlatmak bu bağlamda yerinde olacaktır.

Bunlardan başka, görüşülen kişilerden biri, Konseyin çeşitli meseleleri tartışmakla yetinmesini ve yerel düzeyde yapılabileceklerle ilişkin sonuç alıcı etkinliklerde bulunmamasını en önemli eksiklik olarak görmektedir. Bir başkası, sorunun kaynağını, Konseyin yasal dayanağının olmamasında görmektedir. Buna göre Konseyin yasal dayanağının, dolayısıyla bir bağlayıcılığının olmaması, Konseydeki grupların etkili olabilmesini engellemektedir. Görüşülenlerden bir diğeri ise, Konseyin genel sekreterliğini ve kendi bürokrasisini kuramamış olmasının Konseyin etkinliğini azalttığını düşünmektedir.

b- Görüşülen kişilere Başkanlık Divanı ile Konsey arasındaki güç paylaşımına ilişkin görüşleri sorulmuştur. Önceki bölümlerde, Divanla Konsey arasındaki güç paylaşımı konusunda net bir ayrımın olmadığı belirtilmiş; ayrıca toplantı kararları incelenirken, bu kararların giderek üyelerin oylarıyla alınmayıp, toplantı sonrasında yazıldığı ifade edilmişti.

Görüşülen kişilerden bazıları (ki bunlar Başkanlık Divanı veya Güçbirliğiyle ilişkili kişilerdi) güç paylaşımında bir sorun olmadığını söylemişlerdir. Buna karşılık görüşmecilerin yarısından fazlası, Başkanlık Divanının güçlü ya da çok güçlü olduğunu belirtmişlerdir. Bu kişilerden bazıları Güçbirliği Grubunu da kastederek, Konseyde oligarşik (veya bunu andıran) bir yapılanmanın olduğunu söylemişler ve bazı kuruluşların daha önemli, daha etkili bir mevkide bulunmasından duydukları rahatsızlığı dile getirmişlerdir. Yine Divanda ya da Güçbirliğinde olmadığı halde, toplantılarda söz alarak etkili olma uğraşı veren kuruluşların da, mevcut yapıdan şikayetçi

olanlar arasında yer aldığını belirtmek gerekir. Diğer taraftan Başkanlık Divanı ya da Güçbirliğinin, Konseydeki önerilere, konuşulanlara ilişkin ne yaptığı konusunun, en azından bazı üyeler açısından kapalı bir kutu görünümünde olduğuna da işaret etmek gerekir.

Ancak burada bir hususun daha altını çizmek gerekiyor. Konsey ile Divan arasındaki ilişkinin belirlenmemiş olması (örneğin birinin karar ve denetim makamı, diğerinin yürütme kurulu gibi açıkça öngörülmemesi) ve Konseyin temelde gönüllü bir oluşum olması, mevcut yapıdan rahatsız olan üyelerin bu rahatsızlığı Konseyde dile getirmekten kaçınmalarına yol açmaktadır. Zira bu üyeler kendilerini, Başkanlık Divanını ya da Güçbirliği Grubunu denetleyecek (ya da denetlemesi gereken) bir konumda görmemektedirler. Bu durumdan duyulan rahatsızlık, Konseyden beklentilerin mevcut duruma göre yeniden belirlenmesi yoluyla aşılmaya çalışılmakta ve kuruluşlar bir bakıma kendi konumlarını kabullenmek zorunda kalmaktadırlar.

c- Görüşmecilere Konseyde söz isteyip konuşma konusunda bir sıkıntının yaşanıp yaşanmadığı sorulduğunda, önemli bir kısmında, isteyen herkesin söz alma hakkının olduğuna dair yüksek bir kanaatin bulunduğu görülmektedir. Buradan Başkanlık Divanına ilişkin rahatsızlığın söz almayla ilişkili olmadığı da anlaşılmaktadır. Bununla birlikte söz alma konusunda bazı kişilerin bir oto sansüre gittiği ya da konuşmayı gereksiz gördüğü anlaşılmaktadır. Zira görüşmecilerden biri, “gündemin yoğun olması nedeniyle ve başkalarının zamanını alacağım düşüncesiyle söz almaktan çekiniyorum” derken, bir başkası “söylediklerimin dikkate alınmadığını ve doğru da algılanmadığını görünce pek konuşmamaya başladım” şeklinde konuşmuştur. Yine bazı kişiler, “söz alıp konuşmakta sorun yok, ama onları hayata geçirme, bir sonuca ulaştırma konusunda sorun var” şeklinde değerlendirmede bulunmuşlardır.

İsteyen herkesin söz hakkının bulunmasıyla, bu hakkın kullanılıp kullanılmaması birbirinden farklıdır. Nitekim söz alma sayılarıyla ilgili verilere bakılığında, bazı kişilerin toplantıları takip etmekle birlikte pek söz

almadığı görülmektedir. Görüşülen kişilere bunun nedenine ilişkin değerlendirmeleri sorulduğunda, verilen cevapların iki grupta toplanabileceği görülmektedir. Görüşmecilerden bir kısmı sorunun kaynağını üyelerde görürken diğer grup Konseyin işleyişinde görmektedir. Bu değerlendirmelere kısaca bakmak gerekir.

İlk grup değerlendirmelere bakıldığında, görüşmecilerden bir kısmı, sorunun kaynağı olarak üyeleri görmekle birlikte, bu konuda bir yargıda bulunmamaktadırlar. Bu kişiler “çok talep yok, isteyene söz veriliyor” demekle yetinmişlerdir. Ancak bir kişi üyelerin üretken olmadığını (öneri getiremediğini, proje üretmediğini vs) söylememiş ve bunun Türkiye’nin bir sorunu olduğunu da eklemiştir. İkinci grup değerlendirmeler ise sorunun Konseyin işleyişinden kaynaklandığını düşünmektedirler. Bunlardan önemli bir kısmı, söz almada “konuşsak da bir şey çıkmaz önyargısının, bir yararı olmayacağı kanısının ya da bir yararı olmamasının” etkili olduğunu düşünmektedirler. Bu değerlendirme, sadece bir önyargıyı değil aynı zamanda bir umutsuzluğu da içinde barındırması açısından önemlidir. Diğer iki kişi ise sorunun, toplantı gündeminin hazırlanmasıyla yakından ilişkili olduğunu düşünmektedir. Bunlardan biri “gündem dolu, konular uzun; o konuları kısa süre içinde açıklamak imkansız” derken, diğeri gündem yoğunluğu nedeniyle komisyon başkanlarının, diğer üyeler adına da konuştuğunu söylemiştir.

Yine görüşmecilere, Konsey üyelerinin toplantılara katılım oranlarının azlığına dair görüşleri sorulmuştur. Görüşmecilerden bir kısmı yukarıdakine benzer şekilde, “zaman ayırmaya degecek kadar önemli bir şey çıkmayacağı düşüncesinin” etkili olabileceğini söylemişlerdir. Diğer bir ifadeyle, eğer Konseyde önemli meselelerin konuşulup kararlaştırılacağına inanılsa, bu kişiler de diğer işlerini bırakarak toplantılara katılacaklardır. Görüşmecilerden ikisi ise, kişilerin istediği halde meşguliyetleri nedeniyle gelemediklerini düşünmektedir. Ancak bu değerlendirmeye kolayca itiraz etmek mümkündür. Zira bu durumdaki kişilerin mazeretlerini Konseye bildirmeleri beklenir.

Halbuki, tablo- 2.8’de de görüldüğü üzere, mazeret bildirmeden toplantılara katılmayan üye sayısı mazeretlilerin çok çok üzerindedir. Dolayısıyla meşguliyet, katılım oranlarının düşüklüğünü tek başına açıklayıcı olmaktan uzak gözükmektedir.

Katılım oranlarının düşüklüğü konusunda görüşmecilerden bazıları, temel sebebin gönüllülük olduğunu belirterek, gönüllü başka oluşumlarda da benzer durumlarla karşılaşıldığını ifade etmişlerdir. Ticaret Odası temsilcisi ise, gelmeyenlere çağrıda bulunarak bu oluşumun açık bir platform olduğunu, gördükleri eksiklikleri düzeltmek için gelmeyenlerin yeni bir öneride bulunmaları gerektiğini söylemiştir.

Bu noktada, Konseye kurumları temsilen kurumun başındaki kişilerin üye yapıldığını ve bu üyelerin, başka kişilerce temsil edilemediğini hatırlatmak gerekir. Bununla ilişkili olarak görüşmecilerden ikisi, Konsey üyesinin katılamaması durumunda, onun temsilcisinin/ yardımcısının da katılabilmesine olanak sağlanması gerektiğini dile getirmiştir. Valilik ise, böyle bir uygulamanın Konseyin etkisini azaltacağını söylemiştir.

d- Önceki bölümlerde çalışma komisyonlarının önerileri, projeleri üzerinde Konsey toplantılarında uzun boylu tartışmaların yapılmadığı belirtilmişti. Görüşmecilere buna ilişkin değerlendirmeleri sorulmuştur. Görüşmecilerden bir kısmı, Konseydeki işleyişle bu konu arasında bir bağlantının olmadığını düşünmektedir. Bunlardan bazıları, pasif bir ortamın varlığını kabul etmekte, ancak Konseyin çalışma tarzını değiştirmenin bu pasifliği pek etkilemeyeceğini düşünmektedirler. Yine bir kişi komisyon önerilerine Konseyden bir itirazın da gelmediğinin belirtmekte, bir anlamda sükut ikrardandır demektedir.

Görüşmecilerden bir bölümü ise farklı derecelerde, bunun Konseyle bağlantılı olduğunu düşünmektedir. Örneğin Turizm Yatırımcıları Derneği temsilcisi, Konseydeki kişilerin ilgi alanlarının farklı ve konuya yabancı olması nedeniyle bir şey söyleme imkanının olmadığını, eleştirmek ya da

alternatif getirmek için raporların toplantı öncesinde üyelere ulaştırılması ve bu konuda hazırlık yapılması gerektiğini söylemiştir. Ancak Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanı, Konseye gelen bir çok öneride aslında söyleyecek sözleri olduğunu, fakat 3-5 dakika içinde anlatmak istediklerini anlatamayacakları için söz almadıklarını belirtmiştir.

İSO temsilcisi Kavi ise, ilginç bir noktaya dikkat çekmiştir. Kavi komisyonların kimi zaman çok özel, kimi zaman da çok genel önerilerle Konseye geldiklerini, ancak Konseyin hangi alanlarda ne tür çalışmalar yapılacağı ya da ne kadar derinliğe inileceği konusunda önceden belirlenmiş bir konsepti olmadığını söylemiştir. Bu nedenle tartışmaların verimli bir sonuç vermemesi üzerine, dönem başkanının tartışmayı uzatmakta yarar görmeyip konuyu Başkanlık Divanına havale ettiğini belirtmiştir. Ancak burada, böyle bir ortak konseptin Konseyde yapılacak tartışmalarla kurulmak yerine, neden Başkanlık Divanının takdirine bırakıldığı hala önemli bir soru olarak durmaktadır. Diğer taraftan komisyonların bazı önerilerinin, hiç tartışmaya açılmadığını da hatırlamak gerekir. Görüşülen kişilerden biri de, bu noktaya dikkat çekerek, komisyon raporları hakkında son sözü Konseyin söylemesi gerektiğini belirtmiştir.

Görüşmecilerden bazıları ise Konseyi iş yapma konusunda istekli ya da inandırıcı görmemektedir. Bunlardan ikisi komisyon raporlarının hayata geçirilmesi konusunda Konseyin kayda değer bir çabasının olmadığını söylerken, bir kişi de Konseyin biraz göstermelik bir oluşum gibi durduğunu belirtmiştir.

Konseye sunulan komisyon raporlarının/ önerilerinin tartışılması ve üzerinde daha fazla durulması konusunda, dönem başkanlarının etkisinin olabileceğinden hareketle, komisyonlarda görevi olan kişilere bu konuda da soru yöneltilmiştir. Bu amaçla söz konusu görüşmecilere, toplantı öncesinde komisyon önerileri hakkında dönem başkanıyla kulis yapıp yapmadıkları sorulmuştur. Alınan cevaplara bakıldığında, komisyonlardan bazılarının

kısmen de olsa çeşitli projeleri, önerileri için bu tür kulislerde buldukları görülmektedir. Ancak çoğu durumda komisyonlar, önerileri iletmekle yetinmektedirler. Komisyon başkanlarından biri ise, dönem başkanlarının komisyon başkanlarıyla rutin toplantılar yapması gerektiğini söylemiştir.

Yine görüşmecilere, Konseyin, üye kuruluşlar arasında bir işbirliğini mümkün kılıp kılmadığı sorulmuştur. Görüşmecilerden bir kısmı, Konseyin böyle bir işbirliğine yol açtığını söylerken, bazı görüşmecileri ise kendilerine bugüne kadar böyle bir işbirliği talebinin gelmediğini belirtmişlerdir. Diğer taraftan bu bağlamda Konseyin, daha önceden birbirini tanımayan kurumların birbirini tanımalarına ve birbirinden haberdar olmasına imkan sağladığı da belirtilmiştir. Bu aynı zamanda hangi yönetsel kurumların, kentin hangi coğrafi ya da fonksiyonel alanlarında sorumlu olduklarının farkına varılması, anlaşılması anlamını da taşımaktadır.

e- Görüşülen kişilere, Konseyin daha iyi bir işleyişe kavuşabilmesi için ne yapılması gerektiği, bunun için ne tür önerileri olduğu soruldu. Görüşmecilerin bu soruya ilişkin değerlendirmeleri dört grupta toplanabilir. Bunlar Konseyin işleyişinde demokratikliğin sağlanmasına, etkinliğin sağlanmasına, komisyonlara ilişkin öneriler ve diğer önerilerdir. Aşağıda bu öneriler aktarılacaktır.

Konseyde demokratik işleyişe vurgu yapan önerilerin önemli bir bölümü, kararların demokratik şekilde alınması gerektiğini, Başkanlık Divanının ve Güçbirliği Grubunun karar verici konumda olmaması gerektiğini belirtmişlerdir. Görüşmecilerden biri ise, Konsey başkanlığını Valinin değil, seçilmiş birinin yapması gerektiğini söylemiştir.

Konseyin işleyişinde etkinliğin sağlanmasına ilişkin yapılan öneriler ise şunlardır:

- Konseyin temel öncelikleri ve hedefleri konusunda ortak bir anlayış oluşturulmalı,

- İstanbul'un temel sorunlarına ve çözümüne ilişkin stratejik bir bakış geliştirilmeli,
- Özel sektördeki örgütlenme ve iş yapma tarzı kabul edilmeli,
- Konsey genel sekreterliği oluşturulmalı,
- Rutin faaliyetlerin finansmanını karşılamaya yetecek kadar mali kaynağa sahip olunmalı,
- Üyeler toplantılara devam etmeli,
- Sonuç almaya dönük etkinliklerde bulunulmalı.

Yukarıda da görüldüğü üzere, etkinliğe vurgu yapan önerilerden bazıları, Konseyin hedeflerinin, stratejilerinin yeniden belirlenip, bunlarla ve birbiriyle uyumlu bir bütünü oluşturacak şekilde Konsey çalışmalarının planlanması gerektiğini söylemekte, örgütlenme ve iş yapma tarzı açısından da özel sektördeki yöntemlerin kullanılmasını istemektedirler. Bazıları ise Konseyin güçlü bir sekreterliğinin bulunmasını, sekreterliğin gerek komisyon çalışmalarına altyapı desteği sağlamasını gerekse alınan kararlarının takibini yapmasını istemektedir. Bu bağlamda yine mali kaynakların gerekliliği de vurgulanmaktadır.

Komisyonlara ilişkin öneriler ise şunlardır:

- Komisyonların çalışma alanlarıyla ilgili temel stratejiler belirlenmeli ve onlara hedefler verilmeli,
- Konsey toplantılarında komisyon çalışmalarına ağırlık verilmeli,
- Komisyonların toplantı yapabilmesi için, gerekli en az katılımcı sayısı belirlenmeli (3- 5 kişi gibi),
- Komisyonlara, konuyla daha ilgili kişiler katılmalı.

Görüldüğü gibi, komisyonlara ilişkin önerilerin bir kısmı, Konseyin temel alanlarının belirlenmesi sonrasında komisyonlara bu konuda hedeflerin gösterilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bir başka öneri komisyon üyelerinin belirlenmesinde daha seçici davranılması ve ilgili kişilerin komisyonlara üye yapılmasıyla ilgilidir. Çalışma komisyonlarının karşı karşıya kaldığı önemli bir sorun da, üyelerin katılmaması nedeniyle toplantıların yapılamamasıdır.

Buna ilişkin olarak üyelerden biri, komisyonların toplanıp karar alabilmesi için asgari sayının belirlenmesini istemektedir.

Konseye ilişkin diğer öneriler ise şunlardır:

- Bu oluşum, mevcut bileşimiyle yasal olarak kurulmalı veya bu kesimler yerel yönetim meclislerinde yasal olarak yer almalı,
- Toplantılarda görüşülen konular hakkında, kişilere ısrarla görüşü sorulmalı, toplantı yöntemi katı kurallardan arındırılmalı,
- Tabipler odası ile mimarlar odasından da, Başkanlık Divanında temsilci bulunmalı,
- Kuruluş öncesinde, İstanbul'un ağırlıklarını, önceliklerini bilen ve örgüt modellerinde uzmanlaşmış bir akademik kadroyla birlikte bir ön çalışma yapılmalı ve gerek komisyonlar gerekse bu komisyonların çalışma derinliklerinin ne olacağı saptanmalıydı.

Görüldüğü gibi görüşmecilerden biri, bu oluşumun gönüllü olarak etkili olamayacağını söylemekte ve bu konuda yasal bir düzenlemenin gerekli olduğunu belirtmektedir. Yine iki kişi, toplantılarda daha rahat söz alıp konuşulabilmesi için, kişileri konuşmaya teşvik edecek yöntemlerin gerekli olduğunu söylemektedir. Bir başkası, Konseyin sanayi-ticaret ağırlıklı görünümünün dengelenebilmesi için, Başkanlık Divanında başka odalardan kişilerin de olması gerektiğini söylemektedir. Görüşülen bir başka kişi ise, böyle bir oluşuma gitmeden önce, bir üniversite kürsüsüyle birlikte ön çalışma yapılması gereğine dikkat çekmektedir.

f- Konseyin işleyişi ve etkinliği ile ilgili değerlendirmeleri kısaca özetlemek gerekirse, Başkanlık Divanının ve Güçbirliği Grubunun konumu önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum sadece demokratik bir tepkiye değil, aynı zamanda bazen kamunun (Valiliğin) bazen de sanayi ve ticaretle ilgili kuruluşların Konseydeki ağırlığından yakınmaya yol açmaktadır. Bu durumda Konsey, bir işbirliği ve etkileşim ortamı yerine, bazı grupların hakimiyetinin söz konusu olduğu bir yapı görüntüsü vermektedir.

Konsey toplantılarında isteyenlerin söz alma imkanı olduğu belirtilmekle birlikte, konuşmaların etkisi görülmediği ya da nasıl bir etki doğurduğu

gözlenemediği için bu konuda bir isteksizliğin olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumun kısmen toplantılara katılımı da etkilediği anlaşılmaktadır. Görüşmecilerin önemli bir bölümü, Başkanlık Divanının çok daha paylaşımcı olması gerektiği görüşündedirler.

Diğer taraftan Konseyin etkin bir işleyişe sahip olamamasının da önemli bir eksiklik olarak değerlendirildiği görülmektedir. Ancak buradaki sorun biraz daha karmaşıktır. Kamu ve özel sektördeki örgütlenme ve iş yapma tarzları son zamanlara kadar oldukça farklı olagelmıştır. Kamu yönetimi reformu arayışlarındaki önemli duraklardan biri, özel sektördeki yöntemlerin kamuda da kullanılması gerektiğini söylemektedir ve son yıllarda bu konuda önemli çabalar da olmuştur. Ancak bu çabaların etkilerinin henüz Türkiye’de yoğun olarak görüldüğü söylenemez. Bununla birlikte çeşitli kurumların, örneğin İstanbul Valiliğinin ve Valilikteki çeşitli müdürlüklerin (örneğin İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nün) kurumlarının vizyon, misyon ve stratejilerinin belirlenmesi ve toplam kalite yönetiminin gerçekleştirilmesine dair çalışmaları olmuştur. Ancak kamu ve özel sektörde etkinliği sağlamaya dönük çabaların halen daha, çok farklı olduğunu söylemek gerekir. Diğer taraftan STK’larda olduğu gibi Konseyin kendisi de gönüllü bir örgütlenmedir ve bu alanda da farklı kurallardan söz edilebilir. Bütün bu tarafların bir araya geldiği bir ortamda, nasıl bir yöntemin takip edileceği başlı başına bir sorundur. Ancak buna ilişkin pek tartışmanın olmaması ve Konseyin zaman zaman mevcut çalışmalarına ara verip kendi özeleştirisini pek yapmaması ciddi bir sorun olarak durmaktadır.

Görüşülen kişiler, etkinliğin sağlanmasına ilişkin çeşitli önerilerde bulunmuşlardır. Ancak bazı kişilerin, bu önerilerin bir işe yaramayacağı ya da dikkate alınmayacağı konusunda bir karamsarlığa da sahip oldukları gözlenmiştir. Dolayısıyla, Konseyin bu konuda kendi içinde bir tartışmayı samimiyetle başlatmasının yararlı olduğunu belirtmek gerekmektedir.

4- Konseyde Belediyenin Konumu ve Buna İlişkin Değerlendirmeler

Görüşülen kişilere, Büyükşehir Belediyesinin Konseye yaklaşımıyla ilgili değerlendirmeleri de sorulmuştur. Ancak bu değerlendirmeleri aktarmaya geçmeden önce, Büyükşehir Belediyesinin Konseydeki konumuyla ilgili bazı ön bilgiler vermek gerekmektedir.

İstanbul Konseyindeki temel gruplardan biri, bilindiği gibi yerel yönetim grubudur. Ancak burada bu grubun tamamından değil, İstanbul Büyükşehir Belediyesinden (İBB) söz edilecektir. Ancak yine de diğer belediyelerden çok kısa olarak söz etmek gerekirse, İstanbul Konseyinde Konsey üyesi olan ilçe ve belde belediyeleri, (Kadıköy, Bakırköy, Arnavutköy) Konsey toplantılarına pek ilgili gözükmemektedir. Buna karşılık Tarihi Yarımada Kültürel Mirasının Korunması Komisyonunda üye olan Eminönü ve Fatih Belediye Başkanları Konsey toplantılarına daha fazla ilgi göstermektedir. Eminönü ilçesinin, sadece tarihi bir bölge olması itibariyle değil, aynı zamanda seyyar satıcı ve kayıtdışı ekonomi boyutuyla da Konseyin zaman zaman ilgi alanına girmesi nedeniyle, ilçenin Belediye Başkanı, Konsey toplantılarını daha yakından takip etmektedir.

İBB'ye gelindiğinde, daha önce de söz edildiği gibi Büyükşehir Belediye Başkanı, Konseyin kuruculuğunu da üstlenen Güçbirliği Grubundadır. Diğer bir ifadeyle, İBB aslında oldukça etkili (ya da etkili olabilecek) bir konumda bulunmaktadır. Diğer taraftan bilindiği gibi Konseyde İBB, üç üyeye temsil edilmektedir. Üyelerden biri belediyeyi yönetmek ve temsil etmekle sorumlu olan Başkan, diğeri belediye bürokrasisinin en üst basamağındaki kişi olan Genel Sekreter, üçüncüsü de önemli bir fonksiyonla sorumlu kurum olan İSKİ'nin Genel Müdürüdür. Yine İstanbul Konseyindeki ilgili komisyonların hemen hepsinde İBB'den üyeler de bulunmaktadır.

Bunların dışında Konsey belediye ilişkisine, ilk olarak Konseye çeşitli altyapı desteğinin sağlanması açısından bakılabilir. Bu bağlamda ilk önce,

Valilik tarafından hazırlanan Konsey Yönergesinin 22. maddesine değinmek yerinde olur. Bu madde şöyledir:

“İstanbul Konseyi kendi iç teşkilatlanmasını tamamlayıncaya kadar ilgili Vali Yardımcısı nezaretinde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İTO ve İSO’dan görevlendirilecek elemanlarla büro hizmetleri yürütülür. Bu geçiş dönemi süresince Konsey aksine karar vermedikçe toplantılar için İl Genel Meclisi veya İTO veya İSO salon ve imkanları kullanılır.”

Bu maddede, Güçbirliği Grubu içinde yer alan diğer gruplardan söz edilirken ve maddede zikredilen her iki altyapı imkanına da sahip olan İBB’den söz edilmediği görülmektedir. Ancak uygulamada durum farklıdır. İlk olarak Konsey toplantılarının nerelerde yapıldığına bakıldığında, sırasıyla toplantılar, İTO’nun dönem başkanlığında İTO Meclis Salonunda, İSKİ’nin dönem başkanlığında İSKİ Konferans Salonunda, Rotary ve Defterdarlığın dönem başkanlığında ise Lütfi Kırdar Kongre Merkezinde yapılmıştır. Diğer taraftan büro hizmetlerine yönelik işler kısmen İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nün koordinatörlüğünde yürütülürken, diğer taraftan çeşitli dönemlerde, dönem başkanlarının kurumundaki çeşitli kişilerce de yürütülmüştür. Yine Konseyin büro işlerinin yürütüleceği mekanın donatımında İSKİ’nin desteği söz konusudur. Bu bağlamda önemli bir husus da İstanbul Konseyinin internet sitesinin, gerek teknik altyapısının oluşturulması gerekse güncelleştirilmesine yönelik işlemler, İSKİ Bilgi İşlem Daire Başkanlığının desteğiyle yürütülmektedir. Özetle yönergede öngörülmemiş olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesinin bir kurumu olan İSKİ’nin çeşitli alanlarda aktif bir altyapı desteği söz konusudur.

Konsey belediye ilişkisi bağlamında, Büyükşehir kökenli üyelerin toplantılara devamına bakıldığında, Genel Sekreterin, Konsey toplantılarının çok azına katılabildiği, buna karşılık İSKİ Genel Müdürünün sadece iki toplantıya katılmadığı görülmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanı ise toplantıların yaklaşık yarısına katılmıştır. Ancak Başkanın toplantılara katılımıyla ilgili verilere yatay bir çizgide bakıldığında ilginç bir durumla karşılaşılmaktadır. Başkan, 12 Şubat 2002 tarihi itibarıyla toplam 7

toplantıdan 5'ine katılmıştır. Bundan sonra yaklaşık bir yıldan fazla bir süre Başkan, 10 Mart 2003'e, yani İstanbul Valisi değişene kadar başka bir toplantıya katılmamıştır. Bu durumun bilinçli bir tercih ya da bir sitem olduğuna dair işaretler bulunmaktadır. Aşağıda buna yol açması muhtemel olaydan kısaca söz edilecektir.

Bilindiği gibi, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, 2002 yılı Ocak ayında yapılan iki ayrı yasal düzenlemeyle azaltılmış ve belediyeler arasındaki bölüşüm de yeniden düzenlenmişti.²⁹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, kendilerinin çok fazla oranda (kendi hesaplamalarına göre % 40 civarında) gelir kaybına uğramasına neden olduğu gerekçesiyle bu düzenlemeleri her platformda eleştirmekte ve değiştirilmesini talep etmekteydi. Konseyin 12 Şubat 2002 tarihli toplantısına Başkanın meşguliyeti nedeniyle onun yerine katılan Başkan Yardımcısı, Konseyde yaptığı uzunca konuşmada, söz konusu düzenlemelerden doğan kaybın aslında İstanbul'un bir kaybı olduğunu, zira Belediyenin, İstanbul'a yapacağı kimi yatırımlardan vazgeçmek zorunda kalacağını söyleyerek bu düzenlemelerin geri alınmasına yönelik Konseyden bir anlamda destek talep etmiştir.

Konsey üyelerinden bazıları Belediyeye hak vermekle beraber, söz alıp kürsüye çıkan Vali, "Konseyde temel prensiplerimiz arasında yer alan siyaset dışı çalışma, yani iç politika dışı çalışma, bugüne kadar başarıyla gerçekleştirilmiştir, sağlanmıştır. Bundan sonra da elbette sağlanacaktır" şeklinde konuşmuş ve belediye tarafından yapılan açıklamaları 'kamuoyu oluşturma çalışmaları' olarak değerlendirmiştir (Toplantı tutanakları, dönem 3/1, 12.02.2002, s. 4- 16). Yani bir bakıma Vali, Belediyenin pek de açık bir şekilde ifade etmediği destek talebini, 'kamuoyu çalışması' adı altında diplomatik bir dille savuşturmuştur. Ne var ki, bundan sonraki Konsey

²⁹ Payların bölüşüm yöntemini değiştiren yasa için bkz. 4736 sayılı kanun, 19.01.2002 tarihli Resmi Gazete ve payların oranını azaltan Bakanlar Kurulu Kararı için bkz. Resmi Gazete No: 24655, tarih: 29.01.2002.

toplantılarına Belediye Başkanı katılmamıştır. Başkanın, ancak bir yıl sonra yeni Vali dönemindeki toplantılara katıldığı görülmektedir.

Konsey belediye ilişkisi bağlamında, Konsey toplantılarındaki konuşmalara da bakmak gerekir. Toplantılarda söz alma sayılarıyla ilgili tabloda (Ek 3) Başkanın ve İSKİ Genel Müdürünün söz alma sayıları görülmekte ve İSKİ'nin daha aktif olduğu gözükmektedir. Diğer taraftan Büyükşehir Belediye Başkanının Konseydeki konuşmaları, çoğunlukla, aktif konuşmadan ziyade *pasif konuşma* olarak nitelenebilir. Yani Başkanın konuşmaları genellikle herhangi bir konuda bir yaklaşımı tartışmaya açan, bir öneride bulunan veya bir öneriye alternatif getiren konuşmalardan ziyade, talep üzerine belediyenin bir konudaki yaklaşımını açıklayıcı türde konuşmalardır. Buna karşılık İSKİ'nin, özellikle önceki Genel Müdürünün konuşmaları, bu anlamda daha aktif konuşmalardır. Ancak konuşmaya ilişkin söz konusu durumun, kurumsal olmaktan ziyade kişisel bir özellik arz ettiği söylenebilir.

Bu açıklamalardan sonra, görüşülen kişilerin belediyeyle ilgili değerlendirmelerine geçilebilir. Görüşme yapılan kişilere, Büyükşehir Belediyesinin Konseyi sahiplenmesi, Konseye bakışıyla ilgili değerlendirmeleri sorulmuştur. Görüşülen kişilerden önemli bir kısmı, Başkanın toplantılara katılmamasına vurgu yapmış ve buradan hareketle değerlendirmede bulunmuştur. Bu kişiler Konseyde çok daha aktif bir belediye görmek istemektedirler. Bazı kişiler ise İSKİ'nin oldukça aktif olduğunu belirterek, onun da Büyükşehir Belediyesinin bir birimi olduğuna dikkat çekmiştir. Bir kişi ise, yukarıda bahsedilen belediye gelirlerindeki azalmayla ilgili olaydan söz ederek, bunun Valilikle Büyükşehir arasında bir gerilime yol açmış olabileceğini söylemiştir. Valilikte görüşülen kişi, Büyükşehir Belediyesinin daha *sürükleyici* bir role sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. Büyükşehir Belediyesi kanadından görüşülen kişi ise, Konseyi çok önemsediklerini belirtmiştir.

V. Bölüm

İstanbul Konseyinin Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi

İstanbul Konseyi, Türkiye'nin en büyük kentinde karşılaşılan sorunların çözümünde yönetim kurumlarının yetersizliği karşısında, sorunların ve buna yönelik çözümlerin daha fazla kesim tarafından paylaşılması ve bu konuda işbirliği yapılması amacıyla başlatılan bir oluşum olarak dikkati çekmektedir. Bu oluşumun kuruluş yönergesinde katılımcı demokrasiye ve sivil toplumun potansiyeline yapılan vurgu, hem yönetimin çeşitli toplumsal örgütlenmelere açık bir çağrısı olarak, hem de her şeye tek başına yettiği düşünülen bir yönetim anlayışından uzaklaşmakta olduğunun bir ifadesi olarak görülebilir.³⁰ Ancak yönetimin bir açılımı olarak görülebilecek bu duruma, hem toplumsal kesimlerin nasıl bir tepki vereceği, hem de süreçte bu karşılıklı ilişkinin nasıl şekilleneceği önemlidir. Şurası açıktır ki, Konsey, devletle toplum (ya da toplumun önemli bir örgütlü kesimi) arasında yeni bir ilişkinin kurulma çabası anlamına gelmektedir.

20. yüzyılın sonunda gelişmiş ülkelerden başlayan bir trend halinde, devletle toplum arasında, geleneksel kanalların ötesinde yeni ilişki kanallarının oluşturulması konusunda önemli çabalar görülmeye başlamıştır. Örneğin Kooiman (1993: 1- 4, 36) büyük bir dinamizme sahip, girift ve

³⁰ Valilikte kendisiyle görüşülen İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, yönetim kurumlarının sorunları çözme noktasında iki önemli eksikliğin olduğunu ifade etti. Birincisi çeşitli imkansızlıklar, diğeri de vizyon eksikliği. Diğer taraftan görüşülen kişi, artık insanların eskiden olduğu gibi yol, köprü vs. değil, çok daha entelektüel ve kapsamlı taleplerde bulduklarını da belirterek, "beli tabancalı vali devri bitti" şeklinde konuştu, (3-10-2003 tarihli görüşme).

çeşitlilik içeren günümüzün toplumsal sistemlerinin yönetiminde, geleneksel yönetim biçimlerinin artık yetersiz kaldığı ve yönetimle toplum arasında yeni bir etkileşim modeline imkan veren yapılara ihtiyaç olduğunu söylemektedir. Kısaca *yönetişim* olarak kavramsallaştırılan bu süreç -gerçekten de yönetim kalıplaşmış bir modelden daha çok bir sürece işaret eder- özünde siyasal öğelerle bezenmiş bir yaklaşımı ifade etmektedir. Yönetişim sivil topluma daha fazla yer açılması, ilgili taraflarla birlikte sorunların konuşulup çözüm üretilmesi, çözümlerin birlikte hayata geçirilmesi gibi temaları ve bu bağlamda çeşitli ortaklıkları gündeme getirmektedir.

Bu bölümde yönetim tartışmaları bağlamında Konseyin bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Gerek kuruluş süreci, gerekse oluşturulan örgütsel model açısından Konseyin nereye oturduğuna bakılacak, daha sonra işleyiş sürecinde Konseyin gerçek bir işbirliği ve etkileşim ortamı oluşturup oluşturamadığı irdelenecektir.

1- Yönetişim Tartışmaları Bağlamında İstanbul Konseyi

Bu bölümde İstanbul Konseyi iki açıdan ele alınacaktır. İlk olarak *bir örgütsel form* olarak ele alındığında, Konseyin yönetim modelleri ve ortaklık biçimleri açısından nerede durduğuna ve temelde neyi amaçladığına bakılacaktır. İkinci olarak *bir ortaklığın kurulması süreci* olarak ele alındığında, bu süreçteki çeşitli aşamalar bağlamında Konseye bakılacaktır.

İstanbul Konseyi farklı sektörleri bir araya getirme çabasına giren oldukça 'geniş tabanlı' bir oluşumdur. Konsey, yönetim kurumlarıyla çeşitli örgütlü toplumsal kesimleri bir araya getirmektedir. Konseyde merkezi yönetim ve yerel yönetimden temsilcilerin yanı sıra, özel sektörü temsil eden meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, siyasi partiler ve sendikalardan çeşitli temsilciler yer almaktadır. Ancak bu tür farklı sektörleri bir araya getirmek kolay değildir. Buradaki güçlük sadece bu tür oluşumların

ilk olmasından kaynaklanmaz, aynı zamanda, birbirinden oldukça farklı ilgiler ve çıkarlar etrafında kümelenmiş olan kesimler arasında bir ortaklık kurmanın zor olmasından kaynaklanır (Brown and Ashman, 1996). Diğer taraftan İstanbul Konseyinde elde edilecek bir başarı, başka yerlerde bu tür oluşumların kurulmasını teşvik edeci bir etki doğurabilir.

Konseyde çeşitli kurumlar en yetkili kişileri ile temsil edilmektedir. Bu yönüyle İstanbul Konseyi, Mitchell-Weaver ve Manning'in (1991-92: 55 vd) 'Seçkinler Komisyonu Modeli' olarak adlandırdıkları ortaklık modeline benzer. Bu ortaklık biçiminde, ortaklıkta yer alan kişiler yönetim katmanlarındaki bürokratlardan, özel şirketlerden ve STK'lerden kendi gruplarını temsilen gelen kişilerden oluşmakta ve bu grupları temsilen en yetkili kişiler komisyon üyesi olmaktadır. Ancak İstanbul Konseyi, bazı bakımlardan bu modelden farklılaşmaktadır. Seçkinler Komisyonu Modelinde çeşitli kuruluşlardan üyeler, temelde müzakere amacıyla bir araya gelip, birbirlerinin birikiminden yararlandıktan sonra yapılması istenileni kendi kurumları aracılığıyla yapmaya çalışırlar. Halbuki İstanbul Konseyi, prensip olarak, kendisini sadece tartışmayla sınırlandırmamış, yapabileceği her şeyi yapmayı da hedefleri arasına koymuştur. Bu bakımdan Konsey, Waddell ve Brown'un (1997) 'yeni girişime dayalı ortaklık yapısı' olarak adlandırdıkları duruma benzemektedir. Zira Konsey kimi konularda bizzat faaliyette bulunma gücüne de sahip olmak istemektedir. Bu amaçla, özellikle bir mali kaynak oluşturabilmek için İstanbul Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşbirliği Derneği adıyla, 26 Mart 2001'de bir dernek kurulmuştur.

Dolayısıyla Konsey, İstanbul'daki çeşitli kuruluşların sadece bir araya gelip çeşitli meseleleri müzakere ettikleri bir yer değil, aynı zamanda yeni bir organizasyon kültürü içinde, yeni bir şeyler başarma çabasını da güden bir oluşumdur. Ancak yine belirtmek gerekir ki Konseyde, çeşitli meselelerin görüşülmesi sonrasında kararlaştırılan işin sorumlu kuruluşlar tarafından yapılması gerektiği yönünde kuvvetli bir eğilim de mevcuttur. Konseyin

kurumsallaşmasını tamamlayamaması, genel sekreterliğini oluşturamaması ve yeterli mali imkanlardan yoksun olması bu eğilimin sebepleri arasında sayılabilir. Ancak bir işi birlikte kararlaştırıp *birlikte* yapma konusunda pratik ve kültürel bir açığın varlığı, belki de en önemli sebeptir.

İstanbul Konseyinin diğer bir işlevi daha vardır: Konsey bir konuda fikir geliştirip, çözüm üretip, bu çözüm önerilerini ilgili kurumlara, özellikle Hükümete, TBMM'ye ve merkezi yönetimin başkentteki birimlerine ulaştırma ve bununla ilgili girişimlerin takipçisi olma işlevini de yürütmektedir. Örneğin Kavi bu konuda, “bu konsey bir icra organı değil, burası bir istişari organ, burada oluşturacağımız fikirleri, hem yerel yönetici sayın Valimize, hem [diğer] yerel yöneticilerimize intikal ettireceğimiz gibi, aynı zamanda da merkezi idareye, Hükümetimize intikal ettireceğiz. Konseyimizin görüşleri olarak ifade edeceğimiz hususları burada beraberce tartışacağız” (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları, s. 2) der. Valilik açısından bakıldığında ise, Konseyin böyle bir fonksiyon üstlenmesi, İstanbul'un ve Valiliğin çeşitli taleplerinin, bürokratik çarkların dışında, farklı bir kanaldan çok daha yüksek sesle seslendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu işleviyle Konsey bir taraftan aracılık işlevi üstlenirken, diğer taraftan çok bileşenli yeni bir baskı grubu niteliğine bürünmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, Konseyin uygun görülen çözümleri uygulamaya koyma noktasında yetersiz kalması ve bunu Ankara'ya iletmesi, Türkiye'nin içinde bulunduğu katı merkezîyetçi sistemle de yakından ilişkilidir. Zira yerel düzeydeki gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin yetki alanları son derece katı bir şekilde çizilmiştir.

Yukarıdaki niteliklerin dışında İstanbul Konseyi, bir yönüyle önemli bir niteliği de bünyesinde taşımaktadır. Bir kent düzeyinde kurulan ve böylesi geniş bir üye yelpazesine sahip olan Konsey, bunu tamamen iç kaynaklarla (beşeri, kurumsal ve mali kaynaklarla) başarmaya çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Konseyin arkasında veya ona destekçi herhangi bir dış kaynak ya da uluslararası kuruluş bulunmamaktadır. Bu açıdan İstanbul Konseyi, birinci

kısımın beşinci bölümünde tartışıldığı gibi, bir *yönetişim* örneğidir. Buna karşılık örneğin Türkiye’de UNDP tarafından desteklenen ve IULA-EMME ortaklığıyla yürütülen Yerel Gündem 21 uygulamaları ve bu bağlamda yerel düzeyde kurulan ortaklıklar ise bir *iyi yönetim* örneğidir. İyi yönetim uygulamalarının hayata geçmesinde mali ve profesyonel bir teşvik ve yönlendirme söz konusudur. Dolayısıyla İstanbul Konseyinin böylesi bir ortaklığı, benzer bir teşvikten bağımsız olarak sadece üyelerinden aldığı destekle hayata geçirme çabasına girişmiş olması bu açıdan kayda değerdir. İstanbul Konseyi, bir yönetim uygulamasıdır. Ancak ‘yönetişim’ kavramı Konseyde kullanılan bir kavram değildir. Bununla birlikte Konseyde, yönetim uygulamasının öncülüğünü yapan kişilerin, bu kavramın ihtiva ettiği içeriğin ve oturduğu bağlamın farkında oldukları söylenebilir.

İstanbul Konseyi, bir ortaklığın kurulması süreci açısından ele alındığında ise şunlar söylenebilir: Waddell ve Brown (1997), sektörler arası ortaklıkların kurulup geliştirilmesi sürecinde beş aşamalı bir eylem planından söz eder. Bunlar; ortaklığın ön şartlarının belirlenmesi, ortakların bir araya getirilmesi, paylaşılan bir vizyon oluşturulması, eylem aşaması ve ortaklıktan elde edilenlerin genişletilmesi aşamalarıdır.³¹

Buradaki ilk iki aşama, İstanbul Konseyinin kuruluş sürecine karşılık gelmektedir. Yazarlar bu iki aşamada, temel problem belirlendikten sonra, bu problem(ler)in çözülmesi ya da hafifletilmesi için hangi sektörlerden kuruluşlarla bir araya gelinebileceği ve işbirliği yapılabileceği konusunda fikir yürütüleceğini söylerler. Bunu yaparken ortaklıkta yer alacak kuruluşların örgütsel kapasitelerine bakılabileceği, ortaklığı tehdit edebilecek zayıflıklarının olup olmadığının değerlendirilebileceği, muhtemel çatışmaların nasıl önlenilebileceğiyle ilgili stratejiler üzerinde durulabileceğini yazarlar. Bunun arkasından davetin nasıl ve kim tarafından yapılacağı, nerede toplanılacağı, toplantı müzakerelerinde hangi yöntemlerin kullanılacağı gibi

³¹ Bu aşamaların açıklamasıyla ilgili olarak bkz. birinci kısım s. 96- 98.

usule ilişkin çeşitli düzenlemelerin belirlenmesini, ikinci aşamada ele alınması gerekli konular arasında sayarlar (Waddell and Brown, 1997: 6- 12).

Yukarıda sayılanlar kendi kendine yapılamayacağı için, birilerinin bu konularda öncülük yapması gerekecektir. Dolayısıyla İstanbul Konseyinin kuruluş süreci bu açıdan değerlendirildiğinde, Güçbirliği Grubundaki kişilerin Konseyin oluşumuna öncülük yapmış olmaları bu bağlamda görülebilir. Ancak bununla birlikte kuruluş süreci ve bu süreçteki çeşitli kararlar, kurulacak işbirliğinin niteliğini de belirleyecektir. Konseydeki çeşitli kişilerle yapılan görüşmelerde de, Konseyin kuruluş sürecine ilişkin pek itiraz gelmediğini burada da tekrarlamak gerekir. Ancak işleyiş sürecine bakıldığında durum bu kadar sorunsuz gözükmemektedir.

Bir ortaklık sürecinde kuruluş aşamalarını, ortaklıkta yer alan kuruluşlar arasında paylaşılan bir vizyon, bir amaçlar seti oluşturulması, ortak bir konseptin üretilmesi ve buradan hareketle eyleme geçilmesi aşamaları izler. Waddell ve Brown'un (1997: 13) ifadesiyle bu, paylaşılan bir vizyonun oluşturulmasıdır. Bunun için mevcut sorunun nasıl algılandığı ve görülen rahatsızlıklarla ilgili neler yapılabileceğiyle ilgili tarafların birbirini dinlemesi, alternatiflerin geliştirilmesi, ortaklık içindeki kuruluşların muhtemel katkılarının ne olacağı üzerinde durulması ve karşılıklı bir işbirliği anlayışı içinde hareket edilmesi gerekecektir. Bir ortaklığa asıl anlamını kazandıracak ve tarafların oluşum içinde kendilerini bulabilmelerine imkan verecek olan hususlardan biri bu olacaktır. Ancak bunlar kolayca üstesinden gelinebilecek meseleler değildir. Diğer taraftan, Konseyin sadece belirli/ sınırlı sorunlara çözüm bulmayı değil, İstanbul'un problemlerine çözüm bulmayı temel hedef olarak belirlemiş olması, kısa zamanda belli alanlarda ortaklaşa kabul gören bir vizyon oluşturmayı zorlaştırmaktadır. Bundan sonraki bölümde bu konular üzerinde durulacaktır. Ancak konu biraz daha geniş bir açıdan ele alınacak ve Konseyin amaçladığı şey, yani bir işbirliği ve etkileşim ortamı oluşturulması bağlamında konu irdelenmeye çalışılacaktır.

2- Bir Etkileşim Ortamı Oluşturulabilmenin Koşulları Açısından İstanbul Konseyi

İstanbul Konseyinin temel kuruluş gerekçesi olan işbirliği ve etkileşimin başarılabilmesi için, kurumlar arasında karşılıklı bir ilişkinin, birbirini etkileme ve birbirinden etkilenmenin, birbirini dönüştürmenin, birbirini harekete geçirmenin hayata geçirilmesi gerekir. Böyle bir etkileşim ortamı, birlikte tartışmaya, birlikte üretmeye ve birlikte gerçekleştirmeye imkan verir. Bu bağlamda İstanbul Konseyinin gerçek bir etkileşim alanı olabilmesinin üç temel koşulunun bulunduğu söylenebilir. Bu koşullardan birincisi Konseydeki bütün tarafların kendi kurumsal kimliklerinin ağırlığından soyunmaları ve eşit üyeler olarak Konseyde yer almaları, yani üyeler arası ilişkilerin hiyerarşik değil yatay ilişkiler temelinde olmasıdır.

İkincisi, Konseydeki farklı kesimlerin birbirlerine karşılıklı bağımlılığının kabul edilmesi ve üye kuruluşlar arasında bir tamamlayıcılığın olduğunun görülmesidir. Bu ikinci koşul farklı sektörlerin farklı bakış açıları olabileceğinin kabulüyle birlikte, bu yaklaşımları bir noktada buluşturma ve belirlenen ortak amaç doğrultusunda harekete geçirme çabasıdır.

Etkileşimi kolaylaştıracak ve ortamı germeden meselelerin müzakere edilmesine katkı sağlayacak üçüncü koşul ise, Konseyin yapısı ve amacı ile doğrudan ilişkilidir. Bu koşul, Konseyin bir hesap sorma ve hesap verme platformu haline getirilmeyip bir müzakere, ortaklaşa çözüm arama ve birlikte üretme mekanı yapılmasıdır. Aşağıda İstanbul Konseyi bu koşullar bağlamında değerlendirilecektir.

a- Dikey İlişkiler Yerine Yatay İlişkiler Kurmak

Birinci koşul Konsey üyeleri arasında, dikey değil yatay ilişkilerin kurulmasını öngörmektedir. Bu sadece yönetim kademelerinde yer alanlarla diğer gruplar arasında değil, Konseydeki çeşitli kesimler arasında da, Konseyin eşit üyeleri olarak eşit söz hakkının ve yönlendirme gücünün

olduğunun kabul edilmesi demektir. Ancak özellikle ‘Devletin’ yüceltildiği ve kamu kurumlarının diğer kurumlar üzerinde tek taraflı belirleyiciliğe sahip olduğu bir geçmişe sahip olan ülkemizde, bu tür yatay ilişkilerin kurulması konusunda, öncelikle yönetimle diğer gruplar arasındaki duruma bakmak gerekmektedir.

Bu noktada *kamunun* söz konusu ağırlığı nedeniyle, yönetimle diğer gruplar arasında bu tür yatay ilişkilerin kurulabilmesinin, başka faktörlerin yanı sıra sosyolojik ve psikolojik engellerin aşılmasını da gerekli kıldığını ifade etmek gerekir. Yani başka bir ifadeyle, normal koşullarda güce/ iktidara sahip olan üyeler (yönetim tarafı), Konsey çatısı altında eşit ilişkiler kurmaya hazır olsalar bile, diğer üyelerin de kendilerini buna hazır hissetmeleri gerekecektir. Örneğin bu bağlamda Konseydeki çeşitli kişilerle yapılan görüşmelerde, bazı üyelerin bir önyargıya sahip oldukları gözlenmiştir. Diğer taraftan Konsey çatısı altında ilişkiler eşitlik temelinde seyredecek olsa bile, örneğin dört-beş saat sonra herkes kendi kurumunun başına geçecek ve yine kendi kurumsal gücüyle donanacaktır. Dolayısıyla bunun farkında olan üyeler, Konsey çatısı altında da söz ve tavırlarına dikkat etme gereği hissedeceklerdir. Zira mevcut yasal düzenlemeler, yönetim kurumlarına diğer kurumlar üzerinde bir çok durumda belirleyici olma imkanı tanımaktadır.

Yönetimle diğer gruplar arasında yatay ilişkilerin kurulmasıyla ilgili olarak Kurucu Vali, Konsey üyelerine, üyelerin kendi kurumsal kimliklerinin ötesinde bir oda içinde birbirine üstünlüğü olmayan eşit kişiler oldukları konusunda telkinde bulunur. Ayrıca bazı üyelerin, konuşmalarında “Sayın Valim” şeklindeki hitapları üzerine, Vali söz alıp kürsüye çıktığında, konuşmaların dönem başkanına hitaben yapılması yönünde usul hatırlatmasında bulunma gereği hisseder (Dönem 1/3, 17.04.2001, Toplantı Tutanakları, s. 44). Ancak kimi zaman uygulamada alışkanlıkları değiştirmek pek mümkün olmamış ve üyeler genellikle, Valinin Konseydeki ağırlığını kabullenmişlerdir. Bununla birlikte bu ağırlıktan rahatsız olan kişiler de

bulunmaktadır. Konseydeki çeşitli kişilerle yapılan görüşmeler aktarılırken bu konudaki rahatsızlıklardan da söz edilmişti.³²

Yine bu bağlamda ele alınması gereken bir başka husus, üyelerin Konsey toplantılarında söz alma adetleri ve konuşmalarının etkisiyle ilgilidir. Konsey toplantılarında kimlerin kaç kez söz aldığı Ek 3'teki tabloda gösterilmektedir. Diğer taraftan daha özet bir tablo, Konsey toplantılarına aktif katılım bağlamında önceki bölümlerde yer almıştı (bkz tablo- 2.10). Tablolardan da görüleceği üzere, Valiliğinin toplantılarda en fazla söz alan kişi olduğu görülmektedir. Konsey üyelerinin toplam söz alma adeti içinde Valiliğin oranı % 15'in üzerindedir. Bununla birlikte, Konsey toplantılarında çoğunlukla aynı kişilerin yüksek oranda söz aldığını da hatırlamak gerekir.

Diğer taraftan toplantılarda söz almayla ilgili bir başka husus, ekteki tablodan da görülebileceği gibi, Vali bir toplantıda arka arkaya söz istese de bu konuda bir engelle karşılaşmamaktadır. Ancak bu durumun bütün üyeler için geçerli olduğunu söylemek zordur. Örneğin birinci dönemin ilk toplantısında Konsey üyelerinden birinin (Mimarlar Odası temsilcisi) çok fazla sayıda söz aldığı görülmektedir. Ancak söz konusu kişinin, konuşmaları çok kısa olmasına rağmen bu sözleri alması pek kolay olmamıştır. Konsey üyesi dördüncü kez el kaldırdığında dönem başkanının “yine mi?” şeklindeki itirazıyla karşılaşır ve üye, “bundan sonra sadece mesleki alanda konuşmaya gayret edeceği(ni)” belirtmek zorunda kalır. Dönem başkanı tartışmalarla zaman kaybetmeyip yol almak istemektedir (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanaqları, s. 17- 18). Bu deneyimin, diğer üyeler üzerinde de belli derece de etkili olduğu söylenebilir. Ekteki tablo incelendiğinde, Vali dışında toplantılarda söz alan üyelerin, bir toplantıda genellikle bir ya da iki kez söz aldıkları görülmektedir.

³² Valinin Konseydeki ağırlığı bazen ilginç durumlar da oluşturabilmektedir. Görüşmeler sırasında bir kişi şöyle bir olay anlatmıştı: Vali, Konsey toplantılarından birine gecikmiş ve 20 dakika geçmesine rağmen toplantıya başlanmamış. Bunun üzerine üyelerden biri olayı protesto ederek toplantıyı terk etmiştir.

Konsey toplantılarında söz alma adetlerine, kişiler değil Konseydeki gruplar temelinde de bakılabilir. Bu durum aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo- 2.16: Gruplar Bazında Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları

Kuruluş Türü	Temsilci Sayısı	Söz Alma Sayısı	Yüzde	Kişi başına söz alma sayısı
Merkezi yönetim kuruluşları	9	44	24.0	4.9
Yerel yönetim kuruluşları	8	23	12.6	2.9
Meslek kuruluşları	15	49	26.8	3.3
Sivil toplum kuruluşları	24	58	31.7	2.4
Diğer kuruluşlar	7	9	4.9	1.3
Toplam	63	183	100	2.9

Tablo- 2.14'e bakıldığında, kişi başına söz alama sayısının 2.9 olduğu görülmekte ve merkezi yönetim grubu dışında, diğer grupların oranının ortalamaya yakın olduğu görülmektedir. Bu noktada Konsey üyelerinin belirlenmesi sürecinde, yönetim gruplarının üye sayısının, Konseyde yönetimin ağırlığını hissettirmemek amacıyla özellikle az tutulmuş olduğu hatırlanabilir. Ancak söz alma sayılarına bakıldığında, tek başına bu hassasiyetin yeterli olmadığını görülmektedir. Bu durumun yol açtığı rahatsızlık, Konseydeki çeşitli kişilerle yapılan görüşmelerde gözlenmiştir. Önceki bölümde de değinildiği gibi, bazı kişiler Valiliğin Konseydeki ağırlığının altını çizmiş, bazı kişiler ise Kurucu Valinin özellikle somut projeler konusundaki ısrarının kimi zaman tartışma sürecini kilitlediğinden söz etmişlerdir.

Tablodaki niceliksel verilerin ötesinde, toplantı tutanakları niteliksel bir gözle okunduğunda, Valinin savunduğu görüşlerin daha sonra toplantı kararına dönüştüğüne sıkça rastlanmaktadır. Dolayısıyla söz alma adedinin ya da konuşma sürelerinin dışında, konuşmaların doğurduğu etki bakımından özellikle Kurucu Valinin tartışmasız bir üstünlüğü vardır. Kuruluş sürecinin ve bu süreçte öncülük yapanlardan biri olan Valinin bu özel durumu bir tarafa bırakılsa bile, Konsey toplantılarındaki tartışmalarda ve toplantı kararlarının şekillenmesinde Valinin ağırlığı dikkati çeker. Örneğin yine Konseyin kuruluş

sürecindeki önemli aktörlerden biri olan İSO temsilcisi ve Konsey Eş Başkanı Hüsamettin Kavi için, benzer bir ağırlıktan söz edilemez. Tablodan Kavi'nin toplantılarda en çok söz alan ikinci kişi olduğu görülmektedir. Ancak bununla birlikte, Kavi'nin konuşmalarının etkisi Valininkilerle karşılaştırılmaz.

Yatay ilişkilerin kurulması bağlamında üzerinde durulması gereken başka bir husus da, Valiliğin dışında, çeşitli kesimlerin Konseydeki ağırlığıyla ilgilidir. Bu noktada Konseyin kuruculuğunu yapan Güçbirliği Grubunda yer alan sanayi ve ticaretle ilgili odaların, Konseydeki ağırlığından duyulan rahatsızlığa değinilebilir. Güçbirliği Grubunun, Başkanlık Divanıyla ortak toplantılar yapıp çeşitli kararların alınmasında Konseyin yerine rol üstlenmesinin önemli bir rahatsızlık kaynağı oluşturduğu görülmüştür. Bazı kuruluş temsilcileri bu durumu, görüşmeler sırasında, oligarşik bir eğilim olarak nitelmişlerdir. Daha önce de söz edildiği gibi bu, Konsey toplantılarında eleştirel olarak dile getirilmeyen, ancak kuruluşların Konseye bakışlarını önemli ölçüde etkileyen ve beklentilerinin yeniden belirlenmesine yol açan bir husustur.

Konseyde yatay ilişkilerin kurulup geliştirilmesi konusunda önemli bir nokta da, ilk toplantılarda bu yöndeki kimi taleplerin, Validen ziyade diğer üyeler tarafından pek hoş karşılanmadığı hususudur.³³ Yukarıda Kurucu

³³ Bu konuda ilk toplantıdan birkaç örnek vermek yararlı olabilir. Birinci dönemin ilk toplantısında çalışma komisyonları oluşturulurken kimi üyeler bu konunun aceleye getirilmemesi gerektiğini belirtmiş, bazı üyeler ise Valinin etkinliğinden şikayetçi olmuşlardır. Bunu üzerine Konsey toplantısı, 'Konsey ve demokrasi ilişkisine' dair bir tartışmaya sahne olur. Örneğin Vali bu tartışmaya, "Bir tek kesin kural var. Konseyimiz her türlü kararın, çalışma yöntemi dahil, tüzüğü dahil, çalışma tüzüğü veya bu yönerge dahil, her şeyi kendi iradesiyle belirleyecektir. Tamamen demokratik yöntemlerle. Kesin. Demokratik yöntemler dışında hiçbir yöntem söz konusu değil" (s. 15) diye katılırken; bir başka üye bu konuşmayı duymamışçasına, "meşhur bir laf vardır. Demokrasi çocuğa benzer, her an elinden tutmanız lazım. Sayın Valim de elinden tutmaya çalışıyor" (s. 17) diyerek itirazların gereksizliğini vurgular. Bir başka üye ise "sekreteryaya [Divan katiplerine] biraz güvenelim. Başkanlık Divanlarına biraz güvenelim. Yoksa bir demokrasi tutturduk gidiyoruz. Bu memleketi de zaten bu demokrasiyle sonunda yerin dibine sokacağız. Bundan daha demokratik bir şey olur mu beyler? İstanbul'un Valisi, İstanbul'un Belediye Başkanı diyor ki, ben sivil toplum örgütleriyle, onların görüşlerini alarak daha iyi hizmet etmeye yönelik, duymadığımız, hissetmediğimiz, yaşamadığımız olaylarda değerli sivil toplum örgütlerinin de görüşlerini alarak gidelim diyoruz. Biz daha birinci toplantıda demokrasiye geldik takıldık. Yapmayın Allah aşkına, bu kadar takılmayız. [Bu şekilde] bir yere gidemeyiz. Ve ondan sonra geliyor insanın aklına, biz bu toplumu demokrasiyle idare edemeyeceğiz diye. Onun için lütfen Sayın Başkan, oylayınız şekli" (s. 22) diye dönem başkanına yol gösterir (Dönem 1/ 1, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları).

Valinin bu konuda yaptığı jestlerinden bahsedilmişti.³⁴ Konsey üyeleri, Konseydeki ilişkiler ve demokratik tartışma ortamının yararı konusunda benzer hassasiyetleri paylaşarak, bu yolda ilerlemeyi denememişlerdir. Üyelerden ciddi bir talep gelmesi halinde, Valinin başlangıçtaki jestlerinin zamanla nasıl şekilleneceği konusunda bir şey söylemek zor. Ancak mevcut durumda sorumluluğun önemli bir kısmının üyelerin sırtında kaldığına işaret etmek gerekir.

Burada Valinin söz alıp görüşlerini aktarma anlamında toplantılarda gösterdiği çabayı bazı üyelerin niçin gösteremediği ya da ilk toplantılarda çeşitli alternatifler getirmeye çalışanlara neden iyi gözle bakılmadığı konusunun kökenini, Türkiye'nin demokratik ve idari kültüründe de aramak gerekir. Bu bağlamda Türkiye'deki demokratik kültürün 'muhalif' olana bakışının (Heper, 1990: 129) ve Türk siyasal/ toplumsal yaşamına egemen olan idare kültürünün etkisine değinilebilir. Eryılmaz, Tanzimattan bu yana Türk siyasal/ toplumsal yaşamına siyaset kültürü yerine idare kültürünün egemen olmuş olmasının, eleştirel ortamı boğduğu ve muhalif çıkışların meşru görülmeyip, bunların bozguncu ve asi olarak değerlendirilmesine yol açtığını yazar (1997: 103). Konseydeki muhalif seslere ve hatta alternatif çıkışlara tepkilerin yine Konsey içinden gelmiş olması bu anlamda düşündürücüdür.

b- Paylaşılan Bir Vizyon Oluşturmak

Bu koşulun başarılması daha da güçtür. Zira hem farklılıkları kabul etmeyi gerektirmekte, hem de farklılıkları belli konularda bir araya getirip birlikte başarmak için çalışmayı gerektirmektedir. Daha geniş bir ifadeyle, bir konuda ortak bir anlayış geliştirmeden önce herkesin o konudaki düşüncesini ortaya koymasına imkan vermeyi, sonra ortak yararı sağlayacak çözümü bulmak için tartışmayı ve çözümü birlikte aramayı gerektirmektedir. Bu

³⁴ Özellikle ilk toplantılarda Valinin bu konuda hassas davrandığını belirtmek gerekir. Örneğin Vali birinci dönemin ilk toplantısında ikinci kez söz aldığı sırada, "belki başlangıçta sık sık karşınızda göreceksiniz beni, kusura bakmayın" deme gereği duymuştur (Dönem 1/2, 13.02.2001, Toplantı Tutanakları, s. 6).

bağlamda örneğin, belli bir konuya her bir kesimin farklı açılardan yaklaşıyor olmasının, ‘geliştirilecek çözümleri daha da zorlaştıracak’ şeklinde mi algılandığı, yoksa ‘bulunacak çözümün uygulanmasını daha kolay ve etkili hale getirecek’ biçiminde mi okunduğu önemlidir. Daha da genel olarak, bir konuda herkesin kendi yaklaşımını ortaya koymasına ihtiyaç duyulup duyulmadığı ya da birlikte başarmaya gerek görülüp görülmediği önemlidir.

Yönetişimin üzerine oturduğu bağlam, bir sorunun (bu ister ekonomik, ister toplumsal, isterse yönetsel bir sorun olsun), bütün aktörlerin başarısını ya da başarısızlığını etkilediğidir. Farklı sektörlerden aktörleri bir araya gelmeye zorlayan da bu karşılıklı bağımlılıktır. Sektörler arası karşılıklı bağımlılık ve birbirini tamlayıcılık ilişkisi, ortak hareket etme ihtiyacını doğurur ve belli bir vizyonu paylaşmaya imkan verebilir.

İstanbul Konseyinin böylesi bir paylaşılan vizyonu üretip üretmediği ele alınırken, Konseyin hangi konulara odaklandığına ve buna yönelik ne tür tartışmalar yapıldığına bakmak gerekir. İstanbul Konseyi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yönergesinin 13. maddesi Konseyin görev ve yetkilerinin neler olduğunu göstermektedir. Bu madde oldukça uzun bir maddedir ve maddede 21 bent halinde Konseyin görevleri sayılmaktadır. Burada yolsuzluklardan çarpık kentleşmeye, tabii afetlerden gençlik ve spor faaliyetlerine ve yerel kaynakları harekete geçirici tedbirlere kadar çeşitli konular sıralanmaktadır. Konseyin görev alanıyla ilgili tek sınırlama “İstanbul İli sınırları”dır. Hemen belirtmek gerekirse, İstanbul Konseyi’nin tek bir konuya odaklanmayıp, neredeyse içinde *İstanbul* geçen her konuyu Konseyin ilgi alanında görmesi, pratikte, ortak noktaların bulunmasını zorlaştırıcı bir rol oynayabilmektedir. Zira farklı ilgilere sahip kurumların, her bir toplantıda birbirinden kopuk farklı tartışmalar yapmaları, sürekli sınırları belli konuları konuşmaya nazaran, ortak konseptlerin oluşturulması açısından bir güçlüğü beraberinde taşımaktadır.

Daha somuta inildiğinde de durumun pek değişmediği görülmektedir. İstanbul Konseyinin, çeşitli alanlarda çalışma yapmak üzere çalışma komisyonları kurduğu belirtilmişti. Tekrar etmek gerekirse bu komisyonlar genelde önemli tartışmaların sonucunda değil, Konseyin ikinci toplantısında topluca kurulmuş ve hangi komisyonların kurulacağı da genelde önceden belirlenmişti. Dolayısıyla komisyonların kuruluşunda bir önceliğin ya da bir tamamlayıcılığın dikkate alındığını söylemek zor olduğu gibi, yine komisyonlar paylaşılan bir vizyonun araçları olmaktan çok, bir arayışın ürünü olarak görünmektedir. Önceki bölümde Konseydeki kişilerle yapılan görüşmeler aktarılırken, gerek Konsey gerekse komisyonların belirli hedeflerden ve bir bütünlükten bağımsız olarak çalışma yapmalarının bazı kişilerce eleştiri konusu yapıldığı ifade edilmişti.

Diğer taraftan komisyonların Konseye getirdikleri çeşitli önerilerin Konseyde geniş katılımlarla ve uzun boylu tartışılmadığını tekrarlamak gerekir. Diğer bir ifadeyle, süreç içinde de, böyle bir ortak bakışın geliştirilmesine pek imkan olmamıştır. Çeşitli komisyonlardan çok farklı nitelikte gelen önerilerin değerlendirilme/ uygun bulunma yeri, Konsey toplantılarından ziyade Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu toplantıları olmaktadır.

Paylaşılan bir vizyon oluşturma bağlamında, Konseyde sık sık vurgu yapılan *somutluk* konusunu da tartışmaya açmak gerekiyor. Somutluk, özellikle Kurucu Vali döneminde, komisyonların çeşitli önerilerine bir itiraz yöntemi olarak kullanılmıştı. Vali, komisyonlardan ve İstanbul Konseyinden “ayakları yere basan öneriler” beklediğini ifade ediyordu. Çalışma komisyonları, kendi alanlarında çalışma yapacak ve bunları Konseye son derece somut, hemen uygulanabilir projeler halinde sunacaklardır. Yani komisyonlar “yapılmalıdır, edilmelidir [gibi]... temenni mahiyetinde, daha çok görüş mahiyetinde... pek çok raporlarda örneğini görebileceğiniz [türden] ne yapılacağını, yapılması gerektiğini ifade eden yaklaşımlar yanında, o şeyin

nasıl yapılacağı konusunda da” (Valinin konuşmasından, Dönem 1/3, 17.04.2001, Toplantı Tutanaqları, s. 44) somut şeyler ortaya koymalıdır. Bu somutluk, sadece projenin hedeflerinin ve sınırlarının net olarak belirlenmesini değil, örneğin projenin hayata geçirilmesinde gerekli parasal kaynakların ne şekilde nereden bulunacağı sorununun da açıkça çözülmesini talep etmektedir. Dolayısıyla komisyonların üzerinde, tartışmaların komisyonlar içinde bitirilmesi ve raporların Konseye somut projeler halinde sunulması konusunda önemli bir baskı vardır. Çeşitli kişilerle yapılan görüşmeler sırasında, bu durumun bazı üyelere ciddi huzursuzluk kaynağı oluşturduğu, Konseyin işlevleri ve Konseyden beklentiler konusunda karamsarlığa yol açtığı görülmüştür.

Bu bağlamda İstanbul Konseyinin sitesindeki şu slogana da değinilebilir: “Sorun üretip çözüm üretmeyenler, sorunun kendisi olurlar.” Bu sloganda anlam bozukluğu vardır; ancak, ‘sorun üretip’ ifadesi ‘sorunu gündeme getirip ya da ortaya çıkarıp’ şeklinde okunursa, hem anlam bozukluğu kısmen ortadan kalkar hem de sloganın vermek istediği mesaj açığa çıkar. Konsey, böyle bir yaklaşımın, verimli bir tartışma ortamının oluşmasına ve Konseyde bir konuda belli bir ortak yaklaşımın geliştirilmesine izin verip vermeyeceği konusunu yeniden sorgulamalıdır.

c- Ortaklaşa Çözüm Aramaya ve Birlikte Başarmaya Dönük Tartışmalara İmkan Vermek

Bir etkileşim ortamının oluşturulabilmesi bağlamında ele alınabilecek diğer bir koşul, Konseyin, ortaklaşa çözüm aramaya ve birlikte başarmaya dönük tartışmaların mekanı yapılmasıdır. Bu bağlamda Konsey, bir hesap sorma ve hesap verme platformu olmayıp bir müzakere, ortaklaşa çözüm arama, ortak akli ortaya çıkarma ve gerektiğinde ortaklaşa yapma mekanıdır.

Bu bağlamda örneğin Konsey toplantılarının, Konseyde tartışılıp karara bağlananların dışındaki konularla ilgili olarak, ‘siz şunları şunları niçin yapmadınız’ şeklinde hesap soran ve hesap veren bir ortama dönüştürülmesi,

yönetim kademelerinde bulunanlarla diğerleri arasında bir ayrışmaya yol açabilir ve hatta bu durum, zamanla Konseyin sürekliliğini zedeleyebilecek bir unsura dönüşebilir. Benzer şekilde Konseydeki farklı grupların daha başlangıçta birbirlerine yönelik suçlayıcı tavırlar içine girmesi de Konseyi zora sokabilir. Konseyin temelde gönüllüğe dayalı bir platform olması ve Konsey üyelerinin bir yasal zorunlulukla değil de başka nedenlerle bir araya geliyor olmaları, Konseydeki tartışmalarda bu durumun göz önüne alınmasını gerektirmektedir. Konseyin yapısı ve amacı, Konsey toplantılarında müzakerelerin bir iktidar-muhalefet ilişkisi temelinde değil, Konsey ortamına uygun yöntemlerle sürdürülmesini gerektirmektedir. Ancak bu, Konseyde muhalefet yapılmayacağı ya da çeşitli grupların birbiriyle uzlaşmazlığa düşmeyeceği anlamına gelmez. Kimi zaman bu tür anlaşmazlıkları uzlaştırmak mümkün bile olmayabilir. Burada önemli olan şey, Konsey üyelerinin kendi grupsal kimliklerinin ötesinde daha üst bir kimliğe/ daha üst bir amaca da sahip olabilmeleri ve *birlikte başarıma* yolunda çaba sarfetmeleridir.

Sivil toplum kuruluşları gibi, Konseyin kendisi de aslında sorun temelli (*issue-based*) bir kuruluştur. Dolayısıyla Konseyde gündeme gelecek konularda Konsey üyelerinin tavrını belirleyecek olan şey, üyelerin yönetimde olup olmamaları değil, söz konusu sorunun neresinde durdukları veya soruna nasıl yaklaştıkları olacaktır. Diğer bir ifadeyle üyeler, mevcut sorundan nasıl etkilendikleri, bunu çözmek için önerilerinin ne olduğu ve kendilerinin buna nasıl katkı sağlayabileceği gibi konulara odaklandıkları ölçüde, Konsey toplantılarının daha verimli olacağı beklenebilir. Bu bakımdan Konseydeki temel işleyişin, bir iktidar- muhalefet ilişkisinden ziyade, soruna odaklı ve bu bağlamda soruna yönelik koalisyonların kurulabileceği bir yapı arz etmesi beklenebilir.

Bu açılardan Konseye bakıldığında, Konseyin, yönetim grubunda yer alan üyelere bir hesap sorma yeri haline getirilmemesi konusunda bir sorunun olmadığını belirtmek gerekir. Diğer taraftan Kurucu Vali çeşitli

konuşmalarında buna benzer bir uyarıyı yapmıştır. Konsey üyelerinin kendisine soracağı soruları cevaplamaktan mutlu olacağını belirten Vali, Konseyin bir hesap sorma yeri olmadığını, tartışma yaratacak bir sorgulama ortamının ve Konsey üyelerinin ilgisini azaltacak bir tartışmanın Konsey için sağlıklı olmayacağını söylemiştir (Dönem 3/1, 12.02.2002, Toplantı Tutanaqları, s. 19).

Ancak bunun ötesinde, Konseyde bir çoğulculuk ortamını oluşturma ve gündeme gelen konularda tarafların gerçekten tartışıp bir sonuca doğru ilerlemeleri konusunda aynı şey söylenemez. İstanbul Konseyinin ortaklaşa çözüm arama ve birlikte başarıma noktasındaki eksikliği, Konseyin ilgi alanlarının çok olmasıyla, belirli konulara yoğunlaşamamasıyla ve Konseyin sağlıklı demokratik bir tartışma platformunu kurmayı başaramamasıyla yakından ilgilidir. Konseyin demokratik bir tartışma platformunu oluşturamamasında ise, önceki bölümlerde de yer yer söz edildiği gibi, Kurucu Valinin sürece yoğun müdahalesinin ve Başkanlık Divanı ile Konsey arasındaki güç dağılımındaki dengesizliğinin payı büyüktür.

İstanbul Konseyi yukarıda tartışılan üç koşul açısından değerlendirildiğinde, Konseyin gerçek bir etkileşim ortamının oluşturulması konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Belirtmek gerekir ki, gerek yatay ilişkilerin kurulması, gerekse farklı bakış açılarının bir potada eritilip üretime dönüştürülmesine imkan verecek bir ortamın oluşturulması konusunda, hem Valiliğe hem de hem de Konsey üyelerine sorumluluk düşmektedir.

d- Üç Örnek Olay Yardımıyla Etkileşim Ortamına Bakış

Aşağıda Konseyde yaşanan üç örnek olay ele alınacaktır. Bunlardan birinde Konseyce gerçekleştirilen bir proje hakkında kısa bilgi verilecek, diğer ikisinde ise değişik komisyonlarca önerilen ancak kabul görmeyen iki projeden söz edilecektir. Bu yolla, Konseyin ne tür işbirliklerini kurma konusunda başarılı olduğu, hangilerinde ise başarısız kaldığı belirtilerek, bu başarısızlıktaki temel sorun kaynağından söz edilecektir.

(1)- İstanbul Konseyindeki çalışma komisyonlarından biri, Sosyal Hizmetler ve Engellilerin Sosyal ve Ekonomik İmkanlarının Geliştirilmesi Komisyonudur. Bu komisyon kendi alanıyla ilgili çeşitli projeler üretme arayışında iken, komisyon üyesi olan Sosyal Hizmetler İl Müdürü komisyona bir öneride bulunmuştur. İl Müdürü, sokakta yaşayan, aileleri tarafından sokağa terkedilmiş veya madde bağımlısı çocuklara yönelik olarak hizmet verecek, bu çocukların sağlık, beslenme, banyo, giyim gibi asli ihtiyaçlarını karşılayabilecek, ayrıca içinde sosyal hizmet uzmanının, psikoloğun da olduğu özel olarak dizayn edilmiş bir gezici otobüse ihtiyaç olduğunu söylemiştir.

Komisyon projeyi kabul etmiş, bunun için gerekli otobüs Sakıp Sabancı'dan bağış olarak temin edilmiş, komisyon üyesi Levent Rotary Kulübü ise, otobüsün iç dizaynını ve ilave karavanını üstlenmiştir. Daha sonra bu otobüs Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğüne teslim edilmiştir. 'Bizim Ev' isimli otobüs, her ay farklı bir ilçeye gidecek ve orada STK'ların (ve komisyonda bulunan Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneğinin ilçelerdeki şubelerinin) yardımıyla, kaymakamların ve Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumunun gözetiminde çalışmalarını sürdürecektir (Komisyon başkanının sunuşundan, toplantı tutanakları, Dönem 3/2, 16-04-2002, s. 13). Bu projeden, sadece iki sayısı yayınlanabilen Konsey dergisinde de övgüyle söz edilmektedir (İstanbul, Sayı 2, Ekim 2002, s. 14- 17).

(2)- İkinci örnek olay, ilk bakışta Konseyin temel kuruluş mantığına oldukça uygun durmaktadır. Çalışma Komisyonlarından biri olan Eminönü ve Fatih İlçelerinin Kültürel ve Ticari Kimliklerinin Yeniden Kazandırılması Komisyonu³⁵, Konseyin 12.02.2002 tarihli toplantısına, organize sanayi bölgelerinde işyerleri bulunan müesseselerin Tarihi Yarımada'dan taşınmaları konusundaki raporuyla gelir. İkitelli Organize Küçük Sanayi Bölgesi'nde bulunan İSTOÇ, Tekstil Kent, Giykop, Kuru Gıdacılar ve Kuyumcu Kentte yaklaşık 50.000 işyerinin yapımının planlandığını ve bunlardan % 90'ının,

³⁵ Bu komisyonun ismi daha sonra "Tarihi Yarımada Kültürel Mirasını Koruma Komisyonu" olarak kısaltılmıştır.

yani 45.000 işyerinin inşaatının bitmiş durumda olduğunu, ancak bu işyerlerinin sadece % 15'ine taşınma gerçekleştiğini, geri kalan 38.250 işyerinin ise boş durduğunu söyler. Buna karşılık “İstanbul’un ülke turizmindeki önemli yeri düşünüldüğünde, Tarihi Yarımada’nın yeni bir kimliğe kavuşması için kültür, turizm ve ticaret ağırlıklı yeni işlevler üstlenmesi, bu doğrultuda planlanması, projelendirilmesi, halkın katılımıyla bu projelerin hayata geçirilmesi gerek[tiğini]” belirtir.

Komisyon başkanı bu konuda öncelikle bir envanter çalışmasının başlatılabileceğini, sonra da bu bölgenin deprem riski haritaları da hazırlanarak yeni bir anlayışla planlanmasının gerektiğini belirtir. Planlama çalışmalarının bitmesi sonrasında Tarihi Yarımada’da kalmaması gereken işlevler yeni yerlerine taşınmalıdır. Geçmişte de İstanbul’un gündeminde olan ancak başarılı olunamayan bu konuda, Komisyon, problemin güçlüğüne farkındadır; ancak Komisyon, yeni bir yaklaşımla bu güçlüğü üstesinden gelinebileceği kanısındadır: “Böylesine büyük bir programın uygulanmasında asıl yapılması gereken; merkezi yönetimin, yerel yönetimin, özel sektörün, gönüllü kuruluşların ve Eminönü-Fatih esnafının bir araya gelerek bir ortaklık içinde çalışmaları gereğidir.” Bunun için;

“bu yeni yaklaşım[da], hazırlanacak plan, proje ve programlardan en çok etkilenecek kesimlerin, bu çalışmalara katılmasının sağlanmasında görüyoruz, en önemli başarı kriterini. Çalışmaların ve planlamaların asıl tarafı yerel yönetimlerdir. Özellikle Büyükşehir Belediyesi, Eminönü ve Fatih İlçe Belediyeleri. Çalışmaların diğer tarafları, Kültür ve Turizm Bakanlıkları, Müze Müdürlüğü, başta esnaf odaları olmak üzere diğer odalar, İTO, İSO, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası gibi [odalar] ve turizm sektörü. İlave olarak o bölgedeki sivil toplum kuruluşları [ve] çalışmaların sonuçlarından doğrudan etkilenecek olan işyeri sahipleri. Bütün bu kesimlerin, planlama aşamasından, yapılan projelerin uygulanmasına kadar [olan sürece] katılımcı bir anlayışla katılmamaları halinde, sorumluluklara ortak edilmemeleri halinde, bu alanda çalışmaların ciddi bir başarı getirmeyeceğine inanıyoruz.”

Komisyon başkanı bu önerisine devam etmek isterken, Dönem Başkanının, ‘bu konu çok uzun, bu projenin biraz daha somut hale getirilip başka bir toplantıda konuşulması’ şeklindeki itirazıyla karşılaşır. Bunun

üzerine Komisyon Başkanı önerilerini biraz daha somutlaştırmaya çalışır. Daha sonra kürsüye gelen Vali ise, bu öneriyi şöyle değerlendirir: “[Burada] teklifler var,... beklentiler var... ve tespitler var... Sonuç olarak da oradaki işyerlerinin İkitelli’ye taşınması *sağlansın* (vurgu E. A.) görüşü var. Ben bunlar arasında somut bir çözüm göremedim... [Komisyon] ne yapılacağını belirtiyor özet olarak. Nasılın cevabı [ise yok].” Valiye göre bu işyerlerinin oraya *nasıl* taşınacağı sorusunun cevabını ararken, aslında son derece tanıdık olan, iki şey gereklidir. Bir hukuki altyapı, iki parasal kaynak.³⁶ Komisyonun çözüm bulması gereken konular da bunlardır.

Bu değerlendirmeler üzerine Komisyon Başkanı şunları söyleyecektir: “...burası bir platform. Yani İstanbul için... projelere, programlara strateji oluşturabilecek düşüncelerin geliştirildiği ve bu stratejilerden yararlanacak kurumlara, kuruluşlara, sivil toplum kuruluşlarına yön veren bir forum olması gerekir. Ben öyle algılıyorum.... Yani eğer aksini kabul edersek, düşüncenin hiç önemli olmadığı, sadece çok somut, her yurttaşımızın önerebileceği şeylerin önerilmesi gerektiği şeklinde, bence çok dar bir alana hapis oluruz” (Dönem 3/1, 12.02.2002, Toplantı Tutanakları, s. 26- 31).

(3)- Buna benzer bir başka örnek olay da şudur: Sanayi-Ticaret ve Endüstriyel İlişkiler Komisyonu, 16.04.2002 tarihinde Konseye, İstanbul’daki işsizlerin eğitimi ve topluma kazandırılması konusunda bir projeye gelir. Komisyon, teknolojideki ve ekonomideki yeni gelişmelerle birlikte geleneksel sektörlerin, işlerin kaybolmaya başladığını ve bu alanlarda sürekli yeni işsizlerin ortaya çıktığını söyler. Komisyon buna çözüm olarak, yeni ortaya çıkan veya ihtiyaç duyulan mesleklere yönelik eğitim programlarının düzenlenmesini önerir ve bu konuda çeşitli ülkelerden örnekler de verir. Komisyon,

³⁶ Vali başka bir konuşmasında da, komisyonların getirecekleri önerilerin hayatın gerçeklerine uygun olmasını isteyerek, bundan kastını şöyle açıklamaktadır: “Hayatın gerçeklerinden kastım şudur, bugünkü imkânlarımızla yapılabilir mi? Parasal durumumuzla, bugünkü hukuki alt yapımızla yapılabilir mi?” (Dönem 1/4, 12.06.2001, Toplantı Tutanakları, s. 57).

“bu projemizin amacı, işsiz kalanlar yanında iş gücüne yeni katılan gençleri ihtiyaç duyulan sektörlere ve mesleklere göre eğitime konusunda ortak bir girişim başlatmaktır. Kamunun, özel kesimin, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin katılımı ile bir başlangıç yapılacağına inanıyoruz” der.

Ayrıca Komisyon, bu projede “Çalışma [ve Sosyal Güvenlik] Bakanlığı, [Milli] Eğitim Bakanlığı ve [ilgili] diğer Bakanlıklar yer almak zorunda. [Bu] ... kompakt bir proje, bu bütünü [oluşturan] parçalarının hepsinin bir görevi vardır. Herkes bu görevi yerine getirmek zorundadır. Yani [bu görev] bir kişinin, bir grubun değil; zaten bu projenin amacı belli merkezler arasında kabloları bağlamaktır. [Projede] kamu kuruluşları yer almalıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü, İŞKUR özellikle bu amaçla kurulmuştur. Sonra odalar yer almalıdır. İstanbul Sanayi Odası, Ticaret Odası gibi odalar; aslında resmi ve gayri resmi tüm kuruluşların burada yer alması lazım. Yine işçi, işveren sendikaları, TÜSİAD, MÜSİAD, TÜGİAD ve daha başka [kurumlar bu projede yer almalıdır]” görüşünü dile getirir.

Komisyon bu proje bağlamında, Konseyde temsil edilen kurumların ve ilgili diğer kurumların katılımıyla bir genel yönetim kurulunun oluşturulması gerektiğini, bu kurulun da bir yürütme kurulu oluşturması gerektiğini söyler. Kurul, İstanbul’daki işsizlerin sayı ve profilinin ve istihdam ihtiyacının ne olduğuyla ilgili bir tespit yapacak ve buradan hareketle bir projeksiyon geliştirecektir. İşin uygulama safhasına geçildiğinde, projenin finansmanı için yurtiçinden aynı ve nakdi yardımların yanı sıra, yurtdışından ve AB fonlarından da destek bulunabileceğini belirtir.

Konseyin dönem başkanı bu noktada, “burası [bitmiş] projelerin sunulduğu, bitmiş [projeleri] konseyin kabul edeceği [bir] statüdür” şeklinde bir hatırlatmada bulunur. Komisyon ise, geniş boyutlu olan bu projeye Konseyin sahip çıkması durumunda işlerin kolaylaşacağını ve buna katılmaya yanaşmayan kurumları caydırıcı bir etki yapacağını belirtir. Vali ise söz alarak, Komisyondan, bu projeyi somut bir şekilde, “bu [bunu], şu [şunu] yapacak, şöyle bir çalışma yapacağız ve şu sonuca varacağız” şeklinde anlatmasını ister. “Yapabiliriz, edebiliriz gibi tartışmaya açık konuların dışında, kim tarafından yapılmalı ve nasıl yapılmalı” bunun ortaya konmasını ister. Komisyon ilk yapılması gerekenin, bir kurul oluşturularak mevcudun tespiti ve yeni ihtiyaçlara göre bir projeksiyonun yapılması olduğu yolundaki

görüşünü tekrarlar. Bundan sonraki uygulama aşamasının çok daha geniş boyutlu olduğunu ve bugünden bir şey söylemenin zor olduğunu, ancak bir yerden başlanması gerektiğini belirtir. Ayrıca Komisyon işsizliğin toplumsal dışlanmaya da yol açtığına değinerek bu projedeki ikinci amacın toplumsal olarak dışlanmış olana ulaşmak, bu kişileri bir kurumun bünyesinde belli aktivitelere çekmek olduğunu da belirtir. Bu kişiler yeni mesleklere yönelik eğitim alırken bir taraftan da bilgisayar öğrenecek, medyayı takip edecek ve boş zamanlarını resim, müzik vb. etkinliklerle değerlendirebileceklerdir. Yani toplumdan dışlananların gidebilecekleri bir ev olacaktır burası (Dönem 3/2, 16.04.2002, Toplantı Tutanaqları, s. 17- 22).

Komisyon projenin somutluğu konusunda Konseyi, daha doğru bir ifadeyle dönem başkanını ve Valiyi ikna edememiştir. Dönem başkanı ve Vali dışında Konseyde söz alan kişiler, bu projeye katkı olabilecek çeşitli fikirleri sürmüşlerdir. Ancak dönem başkanı, projenin biraz daha şekillendirilerek getirilmesini istemiştir.

Yukarıdaki ilk örnekle diğerleri arasındaki en önemli fark, ihtiyaç duyulan şeyle ilgili sürecin kısalığı ya da uzunluğu ve projenin dar ya da geniş boyutlu olmasıdır. İlk örnekteki proje, ağırlıklı olarak gerekli otobüsün temininden ibarettir. Zira projenin geri kalan kısmı, daha ziyade ilgili kurumların gözetiminde devam edecek rutin bir süreçtir. Diğerlerinde ise, önemli ön hazırlıkların yapılması gerekmekte ve çok daha fazla kurumla bir ortak konseptte buluşulması gerekmektedir. Bu projelere yöneltilen somut olmama yönündeki eleştiri, aslında projelerin uygulanabilir olmadığı bir ifade olmaktan çok, bu projelerin, alışılmış yöntemlerle üstesinden gelinemeyecek kadar girift olduğunun bir ifadesidir.

Yukarıdaki iki projenin Konseyce kabul görmemiş olması, her iki projenin de Konseyin boyutlarını aştığı şeklinde okunabilir. Ancak projelerin bu açıdan değil de, alışıldık yöntemleri kullanmamaları açısından eleştirilmesi, Konsey adına bir eksiklik olarak görülmelidir. Başka bir ifadeyle söylemek

gerekirse, hangi kurumların nasıl bir işlev üstleneceği ve gerekli kaynakların nasıl temin edileceği hususu, ilgili tarafların uzlaştığı ortak noktalar ve belirlenen temel stratejiler doğrultusunda yol boyu üzerinde konuşulup tartışılacak konulardır.

SONUÇ

Kamu yönetimi disiplini kendi varlık alanını oluştururken, 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarının koşullarına da paralel biçimde, daha etkileşimsiz, daha yalın bir alanın kendisi için daha güvenli olacağını düşünmüştü. Kamu yönetimi, varlık alanını, siyaset biliminden ve işletme yönetiminden kendini soyutlayarak kurmaya ve bu alanı kendine özgü kılmaya çalışıyordu. Böylece bu iki ana eksen den gelebilecek etkiler, biraz da katı biçimde uygulanan ‘siyaset ve idare farklıdır’ ve ‘kamu ve özel kesim ayrıdır’ şeklindeki temel kabuller karşısında, kamu yönetimi üzerinde pek etkili olamıyordu. Kendi varlık alanını bu şekilde güvenceye alan disiplin, aynı zamanda, kendini geliştirmek için dışarıya açılma veya yakın etki alanındaki gelişmeleri takip etme ihtiyacı da duymuyordu. Bu bağlamda, örneğin Max Weber’in bürokratik örgütlenmeye ilişkin analizleri, kamu yönetimi için *yeterli* görülüyordu.

Bu güvenli ortamın uzunca bir süre devam ettiği söylenebilir. Devletin toplum ve piyasa üzerinde mutlak egemen aktör konumunda olması ve devletin bu konumunun, akademik dünyadaki ana akımlarda pek tartışmaya açılmamış olması da bu sürece katkıda bulunmuştur. Ne var ki refah devletinin mali kaynaklı krizi, devletin seksen-yüz yıllık bir süreçte yaklaşık üç-dört kat büyümüş olması ve devletin etkinliğini sorgulayan yaklaşımlar, devletin rolüyle ilgili bir tartışmayı yeniden alevlendirdiğinde, kamu yönetiminin

‘güvenli’ kabul edilen temeli de sarsılmaya başladı. Aslında kamu yönetiminde reform arayışları, II. Dünya Savaşı sonrasında başlamıştı. Ancak 1970’lerden sonra tartışmaların içeriğinde ve derinliğindeki değişmelerle birlikte, kamu yönetimindeki arayışlar da hız kazandı.

Bu süreçte etkinlik tartışmalarıyla beraber, kamu yönetimi piyasadan gelen etkilere maruz kalmaya ve özelleştirme olarak adlandırılan çeşitli yöntemlerle devlete ait işlevler piyasaya açılmaya başladı. Buna karşılık Yeni Kamu Yönetimi, kamu kurumlarında etkinliği yakalamak için, özel kesimdeki örgütlerin iş görme yöntemleri temel alınarak kamunun dönüştürülmesini öneriyordu; bu öneri, bir yönüyle bu ilk sürece bir tepkiyi de içinde barındırıyordu. Diğer bir ifadeyle klasik kamu yönetimi kendini işletme yönetiminden soyutlayarak güvenli alanda kalmaya çalışırken, yeni kamu yönetimi işletme yönetimiyle adapte olarak kendini koruma yolunu seçti. Böylece kamu yönetimi klasik kabullerinden birini terk etmiş oluyordu.

Ancak bu süreç, siyaset idare farklılığı üzerine kurulu kabullerin de sorgulanmasının yolunu açtı. Yeni Kamu Yönetimi müşteri memnuniyeti, performans dayalı denetim ve ücretlendirme gibi, kamu yönetimi için yeni olan kavramları gündeme getirdiğinde, siyaset– idare farklılığının da temelleri sarsılmaya başladı. Diğer taraftan kamu yönetimi, ilgililerin karar ve işleyiş süreçlerine katılımının sağlanması, insan haklarının iyileştirilmesi, kültürel hakların tanınması, şeffaflığın sağlanması, yolsuzluğun önlenmesi, çevrenin korunması, sürdürülebilir gelişmenin gözetilmesi gibi siyasal/ toplumsal içerikli taleplerin dönüştürücü etkisine de maruz kaldı. Böylece kamu yönetiminin değerlendirilmesi sürecinde etkinlik, ekonomiklik gibi teknik ölçütlerin ötesinde siyasal, toplumsal ölçütler de önemli hale geldi. Sonuçta kamu yönetiminde piyasaya ve topluma doğru bir değişim süreci ve kamu yönetimi kuruluşlarıyla toplumsal ve ekonomik aktörler arasında yeni bir etkileşim süreci başladı. Bu süreç temelde sorumlulukların, maliyetlerin, fırsatların ve getirilerin, her aktörün kendi kapasitesi ve potansiyeli ölçüsünde

paylaşılmasını öngören yeni bir anlayışa dayanıyordu. Diğer taraftan bu durum, Yeni Kamu Yönetimiyle örgüt içi işleyişi düzenleme çabalarına, örgütler arası ilişkilerin de eklendiği anlamına geliyordu. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimi, kendini daha yeni keşfediyordu.

Yönetişim tartışmaları, bir taraftan bu süreci anlamlandırmaya çalışırken, diğer taraftan söz konusu sürecin nasıl bir yapı oluşturduğu ya da oluşturması gerektiğine dair tartışmaları içerir. Yönetişim, toplumsal ve ekonomik problemlerin çözümü ve kamusal hizmetlerin sunumunda tekil aktörlerin yetersiz kaldığı ya da kalacağı noktasından hareketle, kamu kurumlarının yanı sıra özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de sürece dahil olmaya başladığına dikkat çekmektedir. Bu süreçte devletle toplum arasındaki sınırlarda netlik kaybolmakta, sınırlar çok daha geçirgen hale gelmekte ve bu sınırlar, resmi ve özel/ sivil aktörlerin eylemleri sonucu sürekli yeniden çizilmektedir. Yönetişim devlet, toplum ve piyasa arasındaki ilişkiyi hem daha görünür hale getirmekte, hem de bu farklı kesimler arasında karşılıklı bağımlılığa vurgu yapmakta, bunları birbirine rakip olarak değil birbirini tamamlayıcı olarak görmektedir.

Farklı kesimlerden aktörlerin eylemlerini içeren etkileşim sürecinde, etkileşimin doğuracağı sinerjiyi, üretilecek çıktıları, elde edilecek sonuçları vs. belirleyecek olan şey, aktörlerin arasında cereyan eden etkileşimin niteliği olacaktır. Dolayısıyla yönetim, bu etkileşim sürecinin mümkün olduğunca çok yönlü ve yatay ilişkiler temelinde olmasının önemine dikkat çekmektedir.

Diğer taraftan yine yönetimle benzer noktadan hareket eden *iyi yönetim* ise, az gelişmiş ülkeler için devlet, toplum ve piyasa ortaklığına (ya da karşılıklı olarak birbirini beslemesine, tamamlamasına) dayalı yeni bir gelişme modeli önermektedir. Ayrıca iyi yönetim, üç farklı kesim arasındaki etkileşim sürecini kurucu, geliştirici veya kolaylaştırıcı olarak da çeşitli ilkelere vurgu yapmaktadır.

Tezde bir yönetim uygulaması olarak İstanbul Konseyi incelenmiştir. İstanbul'un karşı karşıya kaldığı problemlerin aşılması için bir işbirliği ve etkileşim ortamının oluşturulması ve bir sinerjinin yaratılması amacıyla gündeme gelen İstanbul Konseyi, yönetim kuruluşlarıyla diğer kesimler arasında temelde yeni bir ilişki biçimi üzerine oturan bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Sorunların büyüklüğü, giriftliği ve bu sorunların klasik yönetim sistemiyle üstesinden gelinmekte zorluklarla karşılaşılması nedeniyle, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının yanı sıra mesleki kuruluşların ve STK'ların da sürece dahil olduğu görülmektedir. Konsey, bir İstanbul vizyonunun çoğulculuk ortamında ve karşılıklı etkileşim içinde oluşturulmasından, gündelik sorunların aşılması konusunda işbirliği yapılmasına kadar geniş bir amaçlar setine sahiptir. Konsey buna yönelik olarak, gerek yerel kaynaklarla sorunların çözümü konusunda çaba harcayacak, gerekse Ankara'ya bu amaçla baskı yapacaktır.

İstanbul Konseyine daha yakından bakıldığında, bir taraftan Türkiye'deki kamu yönetimin aşırı merkezîyetçi niteliği ve taşradaki kuruluşlara inisiyatif bırakmamasının, diğer taraftan ekonomik krizlerle birlikte başlayan tasarruf politikaları ve bu uygulamaların, özellikle, özerk bütçeye sahip olmayan kuruluşlar üzerindeki daraltıcı etkisinin, Valiliği, bir çıkış yolu aramaya ittiği söylenebilir. Dolayısıyla Konseye duyulan gereksinimin nedenlerinden biri budur. Diğer taraftan Konseyin kuruluşuna öncülük eden kurumlardan en azından bazılarının (İSO ve İTO), kamu kuruluşlarıyla diğer kuruluşlar arasında bu tür işbirliklerinin kurulması yönünde ısrarlı talepleri olmuştur. İstanbul Konseyinin, bir ekonomik ve sosyal konsey şeklinde kurulması, bu talebin bir yansıması olarak görülebilir. Ancak önemli bir nokta da, yönetimdeki kişilerin bu tür taleplere olumlu karşılık verecek ve işbirliğini arttırmaya imkan veren uygulamalara öncülük yapacak bir noktaya gelmiş olmalarıdır. Özellikle merkezi yönetimin uzantısı durumunda olan taşra kuruluşlarının rutin işleyişe sadakatinin önemli olduğu bir ülkede, bu tür

oluşumlara girişme yönündeki cesaret kayda değerdir. Bu durum, Türkiye'nin değişen yüzü olarak kabul edilmesi gereken bir husustur.

Kamu kuruluşlarının, içinde buldukları güçlükleri aşabilmek, belli bir esnekliğe kavuşabilmek, eylem kapasitelerini geliştirebilmek ve mali yükün toplum tarafından da paylaşılmasına imkan vermek amacıyla, diğer sektörlerle bu tür işbirliklerine gittikleri sıkça karşılaşılan bir durumdur. Diğer bir ifadeyle, yönetim kurumlarının bu tür bir işbirliği sürecinin içinde yer almasının nedenlerinden biri budur. Ancak buna, diğer kesimlerin nasıl bir karşılık vereceği de son derece önemlidir. Verilecek bu cevabı, diğer faktörlerin yanı sıra, bizzat etkileşim ortamının kendi niteliği şekillendirecektir.

İstanbul Konseyi örneğinde, Konsey faaliyetleri içinde yer alan çeşitli kişilerle yapılan görüşmelerde, görüşülenlerin tamamının böyle bir oluşuma sıcak baktığı ve bu fikri desteklediği görüldü. Bu zihinsel desteğin fiili desteğe neden dönüşemediği ya da aynı heyecanın işleyiş sürecinde neden görülemediği, Konseyin işleyiş sürecinde aranmalıdır. Bu çalışmada Konsey türü yönetim yapılarının, *yeni ilişki* kanalları oluşturacağına vurgu yapılmıştı. Görüşmeler sırasında da bazı kişilerin bu yönde değerlendirmeleri oldu. Söz konusu ilişkilerdeki yenilik unsuru, her şeyden önce, ilgili kesimlerin şeffaf katılımı ve tartışmaların demokratik niteliğidir. Yani tersinden söylemek gerekirse, gerek kapalı kapılar ardında alınan kararlarda gerekse demokratikliği zedeleyecek ölçüde belli grupların hakimiyetini yansıtan ilişkilerde yeni bir taraf yoktur. Bunlar eski tür ilişkilere örnek olarak gösterilebilir.

Bu bağlamda Konseyin işleyiş sürecinde göze çarpan en önemli eksikliklerden birisi, Konseyin işleyiş sürecindeki demokratik eksikliktir. Örneğin Konseyin bel kemiğini oluşturan üyelerinin bir araya geldiği Konsey toplantılarına bakıldığında, bu toplantılara ilişkin kararların, toplantılardaki tartışmalar sonucu üretilmek yerine, daha ziyade toplantı sonrasında kaleme

alındığı görülmektedir. Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu, toplantıda gündeme gelen konulardan hareketle, toplantı kararlarını oluşturmaktadır. Ya da şöyle de denilebilir: Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu üyelerinin oluşturduğu ortam birincil etkileşim alanı, Konsey ise ikincil etkileşim alanı olmaktadır. Bu durum sadece Konsey üyelerinin etkisinin azalması ve buna karşılık Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Gurubunun etkisinin artması sonucunu doğurmamakta, aynı zamanda üyelerin Konsey toplantılarına olan ilgisini azaltmakta ve üyelerin Konseydeki pozisyonlarını gözden geçirmelerine neden olmaktadır.

Örneğin bu durum kimi üyelerin başlangıçtaki mesafeli duruşunu pekiştirmekte ve Konseyin içine nüfuz etmelerine engel olmakta; bazı üyeler ise Konsey toplantılarına bir etkinlikte bulunmak veya bir tartışmaya taraf olmak ya da yeni bir öneri getirmek için değil, konuşulanları dinlemek, gündemdeki konuları izlemek, gelişmelerden haberdar olmak ve eğer çıkarlarını doğrudan ilgilendiren bir konu gündeme gelirse birkaç söz söylemek için gitmektedirler. Diğer taraftan bu yapı içinde Konsey üyeleri, taleplerini çatışmacı bir şekilde ifade etmek yerine, Konseydeki pozisyonlarını kabullenmekte, Konseye bakışını ve Konseyden beklentilerini bu yeni duruma göre yeniden belirlemeyi tercih etmektedirler. Bu kuruluşlardan bazılarının, mevcut sosyo- ekonomik statülerine bakarak bu durumu kabullenmeye, anlamlandırmaya çalıştıkları görülmektedir.

Bu durum Koiman'ın etkileşimin niteliğine yaptığı vurguyla yakından ilişkilidir. Kooiman (2000: 145), etkileşimin alan yaratıcı ya da kontrollü olmasının, etkileşim süreci ve aktörlerin eylemleri üzerindeki etkisine dikkat çekmektedir. İstanbul Konseyi üyeleri belirlenirken yönetim gruplarından katılacak üyelerin, Konseyde devletin ağırlığını hissettirmemek amacıyla, diğer gruplara nazaran daha az sayıda belirlenmiş olması; diğer taraftan Konsey toplantılarının, dönem başkanlığına göre değişen farklı mekanlarda yapılıyor olması, üyeler arasındaki etkileşimde, yapısal unsurların yerine

aktörlerin eylemlerini öne çıkarmaya hizmet ettiği söylenebilir. Ancak buna karşılık, Kurucu Valinin sürece iyi niyetli ancak yoğun müdahalesinin, etkileşim sürecini kilitleyici bir unsura dönüştüğü, Konseyin yapısal niteliklerini ön plana çıkardığı ve Başkanlık Divanını güçlü hale getirdiği görülmektedir. Kurucu Vali sonrası dönemde de, Konseyin işleyiş sürecinde görece kurumsallaşan bu yapısal niteliklerin ağırlığı azaltılıp, çeşitli kuruluşlardan üyelerin daha açık bir alanda etkileşimde bulunmalarının yolu açılmamıştır.

İstanbul Konseyinde sürecin ve bu süreçte üyelerin eylemlerinin ağırlık kazanamamasının nedenlerinden biri de, Konseyin ortak bir konsepti üretememiş olmasıdır. Konseyin kuruluşundan bu yana, kendi içinde böyle bir konsepti üretmeye yönelik ciddi bir tartışma yapmamış olması önemli bir eksikliklerdir. Üzerinde uzlaşmış böyle ortak bir hedefin bulunmaması, örneğin komisyonlardan farklı niteliklerde, derinliklerde ve ayrıntılarda gelen önerilere nasıl yaklaşılacağı konusunda pratik bir probleme yol açmaktadır. Bu durumda Konsey toplantısındaki tartışmalar konusunda kendini daha sorumlu hisseden üyeler, örneğin Başkanlık Divanı ve daha pratikte de dönem başkanı, bu önerilere daha seçici bir şekilde yaklaşmakta, bazı önerileri tartışmaya açarken bazılarının tartışmaya açılmasını gereksiz görmektedir. Bu durum, gönüllülüğe dayalı olarak işleyen çalışma komisyonları (üyerleri) üzerinde, ilave çabalar için bir isteksizliğe yol açabilmektedir. Konsey, çok sayıda çalışma komisyonunu kurarken böyle bir ihtimali hiç düşünmemiştir. Ancak Konseyin daha ilk toplantılarında, birbirinden bağlantısız şekilde çok sayıda komisyon önerisi gelmeye başladığında, Konsey bu önerilerin çoğunu çeşitli nedenlerle geri çevirmek durumunda kaldı. Sonraki süreçte, komisyonlardan çoğunun Konsey toplantılarına girdi sunamadığı, daha da ötesi üyelerini bir araya getirerek toplantı da yapamadığı görülmektedir.

Yasal bir bağlayıcılığı ve yasal bir yaptırımı bulunmayan İstanbul Konseyinin elindeki en önemli güç, üyelerinden alacağı destektir. Bu

bağlamda Konseyin etki alanı ve derecesiyle, Konseydeki etkileşim derecesi arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Diğer taraftan Konseyin dışa dönük etki alanı ve derecesinde, Konseyin kendisi için aldığı kararları kendi içinde uygulayabilme kapasitesi de etkili olacaktır.

İstanbul Konseyi farklı kesimleri bir araya getiren bir oluşumdur. Bu tür yeni oluşumlar yeni bir anlayışı ve yeni bir yöntemi hayata geçirebildiği ölçüde başarılı ve kalıcı olacaktır. Diğer bir ifadeyle bu bir araya gelme süreci, farklı kesimlerin farklılıklarını yok etmeden, ancak bu farklılıkları belli ortak noktalarda buluşturabilen bir etkileşim sürecini hayata geçirebildiği ölçüde anlamlı olacaktır. Bunun en temel yolu, demokratik bir tartışma platformunun kurulabilmesinden geçmektedir. Konsey, bu tartışmaları Konsey çatısı dışına (Başkanlık Divanı ve Güçbirliği Grubu toplantılarına ve çalışma komisyonlarına) kaydırıldığı ölçüde, böyle bir platformun kurulması güçleşecek ve Konseyin üzerinde oturduğu meşruiyet zemini tartışılmaya başlanacaktır.

İstanbul Konseyi, bugüne kadarki tecrübelerinden de yararlanarak, Konseyi, üyelerin tamamının rahatça etkileşimine imkan verecek bir ortama dönüştürme yönünde çaba harcamalıdır. Bunun için, ilk olarak son derece esnek ve demokratik bir ortamda, Konseyin işlevi, Konseyden beklentiler, Konseyin yapısı ve çalışma düzenine ilişkin üyelerin katkılarıyla, üzerinde geniş bir konsensüsün sağlandığı ortak bir konsept, ortak bir hedef belirlenmelidir. Diğer bir ifadeyle belirlenmiş ya da belirlendiği düşünülen bir konsepti ve çalışma düzenini, üyelerin kabul etmesini beklemek yerine, bu konuları yeniden tartışmaya açmakta yarar bulunmaktadır. Örneğin Konsey bunu, gündemindeki bütün konuları bir tarafa bırakarak, özel gündemli bir veya birkaç toplantıda ele alabilir. Belirtmek gerekir ki, mevcut durumdan duyulan rahatsızlık, kimi zaman yoğun toplantı gündemi nedeniyle, kimi zaman da dikkate alınmayacağına dair umutsuzluklar nedeniyle, tekil talepler şeklinde gündeme taşınmamaktadır. Konseyde daha fazla sorumluluğa sahip olanların, Konsey üyelerine, bu konuda güven verici bir açılımı hissettirmeleri

gerekmektedir. Konsey, sürekli gündelik sorunlarla boğuşmak yerine, arada bir durup geriye bakmalı ve kendi özeleştirisini cesurca yapabilmelidir.

Konsey toplantılarını daha verimli bir ortama dönüştürmenin yolu, bu toplantıları, daha fazla etkileşime imkan veren bir niteliğe büründürmekten geçmektedir. Üyeler, toplantılarda gündeme getirdikleri (ya da getirecekleri) fikirlerin daha fazla dikkat çektiğini ve daha fazla anlaşıldıklarını gördükçe, toplantılara ilgileri artacak ve daha aktif olarak katılmaya başlayacaklardır. Diğer taraftan gerek toplantı gündemi gerekse tartışmaların niteliği ve derinliği üzerinde, Konsey üyelerinin etkisinin artması, Konseyi daha demokratik kılmanın ötesinde aynı zamanda daha etkili de kılacaktır.

İstanbul Konseyinin temel dinamiği, çeşitli farklılıklara sahip kurumları bünyesinde barındırıyor olmasıdır. Bu farklı kurumların, kendi farklılıklarının özünü zedelemeyen ortak noktalarda buluşmalarını sağlayacak bir etkileşim ortamının oluşturulabilmesi ve bu ortamın ortak üretimi sağlayacak şekilde çalışması, bir çok soruna *kuşatıcı* çözümler üretmenin ötesinde, aynı zamanda hem siyasal, yönetsel hem de ekonomik, sosyal ve kültürel alanda, görmezden gelinemeyecek bir *gücü* de Konseyin eline verecektir.

KAYNAKÇA

- ADB (1999); **Governance: Sound Development Management**, Asian Development Bank, Manila.
- Archer, Robert (1994); “Markets and Good Government”, **Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?**, Andrew Clayton (Ed.), Intrac pub., Oxford.
- Ashman, Darcy -Brown, David and Zwick Elizabeth (1998); “The Strength of Strong and Weak Ties: Building Social Capital for the Formation and Governance of Civil Society Resource Organization”, **IDR Reports**, Volume 14, Number 2.
- Aziz, Abdul and Arnold, David D. (1996); “Introduction”, **Decentralised Governance in Asian Countries**, Abdul Aziz and David D. Arnold (Ed.), Sage Publications, New Delhi, s. 13- 33.
- Bali, Rıfat (2000); “Sivil Toplum Hareketinin İki Zaafı: İşadamları ve Elitizm”, **Birikim**, Sayı 130, Şubat, s. 33- 42.
- Baransel, Atilla (1993); **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, Avcıol yay., İstanbul.
- Batirel, Ömer Faruk (1990); **Kamu Bütçesi**, MÜ Nihat sayar Eğitim Vakfı yay., No. 444- 677, İstanbul.
- Batirel, Ömer Faruk and Güner, Ayşe (1994); **Lecture Notes on Public Finance**, MÜ. Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayın No: 481/714, İstanbul.
- Beckman, Björn (1999); “Demokratikleşmeyi Açıklamak: Sivil Toplum Kavramı Üzerine Notlar”, **Sivil Toplum, Demokrasi ve İslam Dünyası**, Elisabeth Özdalga, Suna Persson (Ed.), Tarih Vakfı Yurt yay., İstanbul, s. 5- 10.
- Belge, Murat (tarihsiz); “Sivil Toplum Örgütleri”, **Merhaba Sivil Toplum**, Helsinki Yurttaşlar Derneği yay., İstanbul, s. 23- 37.
- BM İnsan Yerleşimleri Konferansı, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, (1996), Habitat II, İstanbul, Haziran.
- Bora, Tanıl (2001); “Türkiye’de Meslek Kuruluşları: Kamu, Sivil ve Millinin Muğlak Kesişim Alanı”, **Türkiye’de Sivil Toplum ve Milliyetçilik**, İletişim yay., İstanbul, s. 265- 310.
- Box, Richard C. (1998); **Citizen Governance: American Communities in the 21st Century**, Sage Publication, New Delhi.
- Bratton, Michael (1994); “Civil Society and Political Transition in Africa”, **IDR Reports**, Volume 11, Number 6.

- Brown, L. David and Ashman, Darcy (1996); "Participation, Social Capital, and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases", **World Development**, Vol 24, No 9, s. 1467- 1479.
- Burns, Danny; Hambleton, Robin and Hogglett, Paul (1994); **The Politics of Decentralization, Revitalizing Local Democracy**, The Macmillan Pres, London.
- Camdessus, Michel (2000); **The IMF and Human Development: A Dialogue with Civil Society**, IMF, [WWW document], URL, <http://www.imf.org/external/pubs/ihd/indexs.htm>.16.12.2000.
- Carino, Jessica K. (1996); "Local Self-Governance: The Case of Itogon Municipality in the Philippines", Abdul Aziz and David D. Arnold (Ed.) **Decentralised Governance in Asian Countries**, Sage Publications, New Delhi, s. 216- 238.
- CEC 2001; **European Governance: A White Paper**, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final.
- Clark, John (1995); "The State, Populer Participation, and Voluntary Sector", **World Development**, Volume 23, No 4, s. 593- 601.
- _____ (1996); **Kalkınmanın Demokratikleşmesi**, (çev. Serpil Ural), Türkiye Çevre Vakfı yay., Ankara.
- Clarke, Gerard (1998); "Non-Governmental Organization (NGOs) and Politics in Developing World", **Political Studies**, XLVI, s. 36- 52.
- Clayton, Andrew (Ed.) (1994); **Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?**, Intrac pub., Oxford.
- _____ (Ed) (1996); **NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies**, Intrac pub., Wiltshire.
- Cole, Alistair and John, Peter (1995); "Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub-Systems" **West European Politics**, Vol 18, No 4, October, s. 89- 109.
- Coleman, William D. and Perl, Anthony (1999); "Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis", **Political Studies**, XLVII, s. 691- 709.
- Çadırcı, Musa (1985); "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancak Meclislerinin Oluşturulması, 1840- 1864", **Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan**, TTK Yay., Ankara, s. 257- 277.
- Çaha, Ömer (2000); **Aşkın Devletten Sivil Topluma**, Gendaş Kültür yay., İstanbul.
- Çam, Esat (1998); **Siyaset Bilimine Giriş**, Der yay., İstanbul.

- Davutoğlu, Ahmet (1997); "Medeniyetlerin Ben-idraki", **Dîvân İlmi Araştırmalar**, Yıl 2, Sayı 3, (1997/1), s. 1- 53.
- _____ (2001); **Staretejik Derinlik Türkiye'nin Uluslararası Konumu**, Küre yay., İstanbul.
- Desai, Vandana and Imrie, Rob (1998); "The New Managerialism in Local Governance: North- South Dimensions", **Third World Quarterly**, Vol 19, Issue 4, s. 635- 651.
- Diamond, Larry (1994); "Rethinking Sivil Society: Toward Democratic Consolidation", **Journal of Democracy**, Volume 5, No 3, July, s. 4- 17.
- Diñer, Ömer (1996); **İşletme Yönetimi**, Beta yay., İstanbul.
- Dunsire, Andrew (1993); "Modes of Governance", **Modern Governance: New Government Society Interactions**, Jan Kooiman (Ed.), Sage Pub., London.
- Emiroğlu, İslam (2000); "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Sosyal Devlet", **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl 7, Sayı 11, Aralık, s. 6- 9.
- Emrealp, Sadun (tarihsiz); "Yerel Yönetimlerle Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", **Merhaba Sivil Toplum**, Helsinki Yurttaşlar Derneği yay., İstanbul, s. 39- 67.
- Erder, Sema (1998); "Kentlerdeki Enformel Örgütlenmeler, 'Yeni' Eğilimler ve Kent Yoksulları ya da Eski Hamamdaki Yeni Taslar", **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, Tarih Vakfı yay., İstanbul, s. 107- 114.
- Erdoğan- Tosun, Gülgün (2001); **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet- Sivil Toplum İlişkisi**, Alfa yay., İstanbul.
- Erözden, Ozan (tarihsiz); "STK'lar ve Hukuki Çerçevde Yenilik Talepleri Üzerine Notlar", **Merhaba Sivil Toplum**, Helsinki Yurttaşlar Derneği yay., İstanbul, s. 13- 22.
- Eryılmaz, Bilal (1997); "Yerel Yönetimler ve Siyasi Çoğulculuk", **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik yay., İstanbul, s. 101- 108..
- _____ (1998); **Kamu Yönetimi**, Erkan Matbaacılık, İstanbul.
- _____ (1999); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu**, İzzet Öztürk, Mustafa Aykaç, Ahmet Ekerim (Ed.), İBB- İSTAÇ A.Ş. yay., İstanbul, s. 20- 27.
- Esping- Anderson, Gösta (1993); **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, New Jersey.

- Fowler, Alan (1996); "Strengthening Civil Society in Transition Economies-from Concept to Strategy: Mapping an Exit in a Maze of Mirrors", **NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies**, Andrew Clayton (Ed.), Intrac pub., Wiltshire, s. 12- 33.
- Fukuda-Parr, Sakiko and Ponzio, Richard (2002); **Governance: Past, Present, Future. Setting the Governance Agenda for the Millenium Declaration**, UNDP paper, www.undp.org.
- Fukuyama, Francis (1999); "Social Capital and Civil Society", **IMF Conference on Second Generation Reforms**, October, www.imf.org.
- Geray, Cevat (1997); "Konuşma", **Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı yay., Ankara.
- Goodnow, Frank J. (1967); **Politics and Administration, A Study in Government**, Russell, New York.
- Göymen, Korel (1999); "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, Aralık, s. 67-83.
- Gözübüyük, Şeref (1994); **Yönetim Hukuku**, Adalet Matbaası, Ankara.
- Güler, Birgül A. (1995); "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28, Sayı 3, Eylül, s. 19- 29.
- Hegel, G. W. F. (1991); **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, (çev. Cenap Karakaya), Sosyal yay., İstanbul.
- Heper, Meper (1990); "**Türk Demokrasisinin Dünü, Bugünü ve Yarını**", Türkiye Günlüğü, Sayı: 11, Yaz.
- Hicks, Herbert G. and Gullet C. Ray (1981); **Organizasyonlar: Teori ve Davranış**, (çev. Besim Baykal), İTİA İşletme Bilimleri Enstitüsü yay., No: 1, İstanbul.
- Hirst, Paul (2000); "Democracy and Governance", **Debating Governance**, Jon Pierre (Ed.), Oxford University press, New York.
- IMF (1997); **Good Governance: The IMF's Role**, IMF, Washington.
- İnsani Gelişme Raporu Türkiye 2001.**
İstanbul, (İstanbul Konseyi Dergisi) Sayı 1 (Ağustos 2002), Sayı 2 (Ekim 2002).
- İstanbul Konseyi Toplantı Kararları.**
İstanbul Konseyi Toplantı Tutanakları.

- İstanbul Valiliği (2002); **İstanbul Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşbirliği Konseyi**, (İstanbul Konseyi Yönergesi, Çalışma Komisyonları Yönergesi, Konsey Derneği Tüzüğü), Temmuz.
- JICA- İBB (2002); **Türkiye Cumhuriyeti İstanbul İli Sismik Mikro-Bölgeleme Dahil Afet Önleme/ Azaltma Temel Planı Çalışması, Sonuç Raporu**, Aralık, İstanbul.
- Jamil, Ishtiaq (1998); “Transactinal Friction Between NGOs and Public Agencies in Bangladesh: Culture or Dependency?”, **Contemporary South Asia**, Volume 7, Issue 1, March, s. 43- 70.
- John, Peter and Cole, Alistair (1998); “Urban Regimes and Local Governance in Britain and France”, **Urban Affairs Review**, Vol 33, Issue 3, January, s. 382- 405, (internetteki *ebscohost* versiyonu kullanılmıştır, 16 sayfa).
- Jørgensen, Lars (1996); “What Are NGOs Doing in Civil Society?”, **NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies**, Andrew Clayton (Ed.), Intrac pub., Wiltshire, s. 36- 54.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2002); “Sürdürülebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye'nin Son On Yılı”, www.iula-emme.org.
- Kamrawa, Mehran and O Mora, Frank (1998); “Civil Society and Democratisation in Comparative Perspective: Latin America and the Middle East”, **Third World Quarterly**, Volume 19, No 5, s. 893- 916.
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** (2003); T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Kearns, Ade and Paddison, Ronan (2000); “New Challenges for Urban Governance”, **Urban Studies**, Vol 37, Issue 5/6, May, s. 845- 851.
- Kettl, Donald F. (1993); “The Myths, Realities and Challenges of Privatization”, **Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence**, Frank J. Thompson (Ed.), Jossey-Bass Publishing, California, s. 246- 275.
- Kooiman, Jan (Ed.) (1993); **Modern Governance: New Government Society Interactions**, Sage Pub., London.
- _____ (2000); “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction”, **Debating Governance**, Jon Pierre (Ed.), Oxford University press, New York.
- Koray, Meryem (2002); **Avrupa Toplum Modeli**, TÜSES yay., İstanbul.
- Kouwenhoven, Vincent (1993); “The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public- Private Cooperation”, **Modern**

- Governance: New Government Society Interactions**, Jan Kooiman (Ed.), Sage Pub., London.
- Lane, Jan- Eric (1997); "Introduction- Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?", Jan-Eric Lane (Ed.), **Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems**, Sage Publication, London, s. 1- 16.
- Leftwich, Adrian (1993); "Governance Democracy and Development in the Third World", **Third World Quarterly**, Vol 14, No 3, s. 605- 624.
- Mallett, William J. (1993); "Private Government Formation in the DC Metropolitan Area", **Growth and Change**, Vol. 24, Issue 3, Summer, s. 385- 416.
- Mardin, Şerif (2002); **Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, Mümtaz’er Türköne ve Tuncay Önder (Der.), İletişim yay., İstanbul.
- Mayntz, Renate (1993); "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", **Modern Governance: New Government Society Interactions**, Jan Kooiman (Ed.), Sage Pub., London.
- Mitchell- Weaver, Clyde and Manning, Brenda (1991- 92); "Public- Private Partnership in Third World Development: A Conceptual Overview", **Studies in Comparative International Development**, Vol. 26, No 4, Winter, s. 45- 67.
- Mohan, Giles and Stokke, Kristian (2000); "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", **Third World Quarterly**, Volume 21, No 2, s. 247- 268
- National Report of Sustainable Development**, (2002); World Summit on Sustainable Development Johannesburg, National Report- Turkey, Çevre Bakanlığı ve UNDP ortak yay., Ankara.
- Newman, Peter and Verpraet, Gilles (1999); "The Impacts of Partnership on Urban Governance: Conclusions from Recent European Research", **Regional Studies**, Vol 33, July, s. 487- 492.
- Osborne, David And Gaebler, Ted (1993); **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume Pub., New York.
- OECD (2000); "**The Reform of Metropolitan Governance**", Policy Brief, October.
- Öncü, Ayşe (1976); **Örgüt Sosyolojisi**, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Peters, B. Guy and Pierre, John (1998); "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." **Journal of Public**

- Administration Research and Theory**, Vol 8, No 2, April, s. 223-244.
- Peters, B. Guy and Wright, Vincent (1996); "Public Policy and Administration, Old and New", **A New Handbook of Political Sciences**, (Ed. Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann), Oxford University press, New York.
- Pierre, Jon (1999); "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics." **Urban Affairs Review**, Vol 34, Issue 3, January, s. 372- 397.
- _____ (Ed.) (2000); **Debating Governance: Authenticity, Steering, and Democracy**, Oxford University press, New York.
- Putnam, Robert D. (1995); "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", **Journal of Democracy**, Volume 6, Number 1, s. 65- 78.
- Report of The United Nations Conference on Human Settlements** (1996), (Habitatt II), Istanbul Declaration on Human Settlements and the Habitat Agenda, 3-14 Haziran.
- Rhodes, R. A. W. (1996); "The New Governance: Governing Without Government", **Political Studies**, XLIV, s. 652- 667.
- _____ (1997); **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Open University Press, Buckingham.
- Robinson, Mark (1994); "Governance, Democracy and Conditionality: NGOs and the New Policy Agenda", **Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?**, Intrac pub., Oxford.
- Sancar, Mithat (2000); "Global Sivil Toplum mu?", **Birikim**, Sayı 130, Şubat, s. 19- 32.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Arı, Selçuk (2003); **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi yay., İstanbul.
- Sayılarla İstanbul**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, APK Daire Başkanlığı, Araştırma Müdürlüğü.
- Shils, Edward (1991); "The Virtue of Civil Society", **Government and Opposition**, Volume 26, Number 1, s. 3- 20.
- Simon, Herbert A. -Smirghburg, Donald W. -Thompson, Victor A. (1973); **Kamu Yönetimi**, (Çev. Cemal Mihçioğlu), AÜ SBF yay., Ankara.
- Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler** (1997), Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı yay., Ankara.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Redefining the Role of the State", **Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute**, Tokyo, Japan.

- Şaylan, Gencay (2000); “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, Haziran, s. 1- 22.
- Şener, Orhan (1996); **Kamu Ekonomisi**, Beta yay., İstanbul.
- Şengül, Tarık (1998); “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz, s. 3- 19.
- Tandon, Yash (2001); “Afrika’daki Yabancı STÖ’ler Üzerine Afrikalı Bir Yaklaşım: Faydalar ve İstismarlar”, **Sivil Toplum Örgütleri, Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?**, (çev: Işık Ergüden), WALD yay., İstanbul, s. 71- 88.
- Tanzi, Vito (1997); “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective”, **IMF Working Paper**, Washington.
- _____ (1998); “Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”, **Public Finance in a Changing World** Peter Birch Sørensen (Ed.), MacMillan Press Ltd., London.
- Tekeli, İlhan (1997), “Konuşma”, **Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı yay., Ankara.
- Tunaya, Tarık Zafer (1984); **Türkiye’de Siyasal Partiler**, Cilt 1, Hürriyet Vakfı yay., İstanbul.
- Turner, Mark and Hulme, David (1997); **Governance, Administration and Development**, Kumarian Press, West Hartford.
- Türkiye Çevre Vakfı (1995); **Gönüllü Kuruluşlar Konferansı**, Türkiye Çevre Vakfı yay., Ankara.
- Tvedt, Terje (1998); **Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid**, Africa World Press and James Currey, Trenton, Oxford.
- Uğur, Aydın (1999); “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, WALD yay., İstanbul, s. 179- 194.
- Ulusoy, Ali D. (1998); “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 2, Haziran, s. 21- 40.
- UNDP (1997a); **Governance for Sustainable Human Development**, A UNDP Policy Document, January, New York.
- _____ (1997b); **Participatory Local Governance**, LIFE’s Method and Experience 1992- 1997, Technical Advisory Paper I, Newyork.
- _____ (2003); **Human Development Report**, UNDP, New York.

- Vakil, Anna C. (1997); "Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs", **World Development**, Volume 25, No 12, s. 2057- 2070.
- Viteritti, Joseph P. (1990); "Public Organization Environments: Constituents, Clients and Urban Governance", **Administration and Society**, 21, s. 425- 451.
- Waddell, Steve and Brown, David L. (1997); "Fostering Intersectoral Partnering: A Guide to Promoting Cooperation Among Government, Business, and Civil Society Actors", **IDR Reports**, Volume 13, Number 3.
- WALD (2001); **Sivil Toplum Örgütleri, Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?**, (çev: Işık Ergüden), WALD yay., İstanbul.
- White, Leonard D. (tarihsiz); **Amme İdaresine Giriş**, (Çev. Reyan Toluner, Arif Payaslıoğlu), AÜ SBF, TODAİE ve New York Üniversitesi ortak yay., Yayın No: 3., Ankara.
- Williams, David and Young, Tom (1994); "Governance, the World Bank and Liberal Theory", **Political Studies**, XLII, s. 84- 100.
- World Bank; **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, World Bank, Washington.
- Yerel Gündem 21** (2001), Sayı 11, Aralık, IULA-EMME yay, İstanbul.
- Yıldırım, Selahattin (1993); **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA- EMME ortak yay., İstanbul.
- Youth for Habitat** (2002); March, Youth Association for Habitat and Agenda 21 pub., İstanbul.
- Yurttaş Katılımı** (1997), Helsinki Yurttaşlar Derneği yay., İstanbul.
- Yücetürk, E. Elif (2002); "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (Yay. Haz. Birgül Güler, Ayşegül Sabuktay), TODAİE, Ankara.
- YYAEM (1998); "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 1, Ocak, s. 91- 103.

EKLER**EK 1: STK'ların Uluslararası Sınıflandırması (Tvedt tarafından yapılan sınıflandırma)**

Grup 1: Kültür ve Rekreasyon 1 100 Kültür ve Sanat 1 200 Spor 1 300 Kütüphane ve Arşiv 1 400 Müze ve Hayvanat Bahçesi	Grup 8: Yardımsever Araçlar ve Gönüllülüğün Teşviki 8 100 Yardımsever Araçlar, Şemsiye Kuruluşlar vs. 8 200 Danışma Kuruluşları 8 300 Kurum/ Örgüt Oluşturma
Grup 2: Eğitim Ve Araştırma 2 100 İlk ve Orta Dereceli Eğitim 2 200 Yüksek Eğitim 2 300 Yetişkin Eğitimi 2 400 Mesleki Eğitim 2 500 Araştırma	Grup 9: Uluslararası Faaliyetler 9 100 Uluslararası Ağ Kurma 9 200 Uluslararası Savunma
Grup 3: Sağlık 3 100 Hastaneler ve Rehabilitasyon 3 200 Temel Koruyucu Sağlık 3 300 Veterinerlik 3 400 Diğer Sağlık Hizmetleri 3 500 Aşılama Kampanyası	Grup 10: Din 10 100 Misyoner Kuruluşlar 10 200 Diğer Dini Cemaatler ve Birlikler
Grup 4: Toplumsal Hizmetler 4 100 Toplumsal Hizmetler 4 200 Gelir Desteği	Grup 11: Çıkar Grupları 11 100 İş Adamı Örgütleri ve Mesleki Kuruluşlar 11 200 Sendikalar, Birlikler vs. 11 300 Köylü Birlikleri 11 400 Kadın Grupları 11 500 Diğerleri
Grup 5: Çevre 5 100 Çevre 5 200 Hayvanlar	Grup 12: Acil Yardım ve Mülteciler 12 100 Acil Yardım 12 200 Mülteciler
Grup 6: Gelişme ve Konut 6 100 Ekonomik, Sosyal Gelişme 6 200 Konut 6 300 İstihdam ve Öğrenme 6 400 Gelir Doğurucu Projeler 6 500 Su Gelişimi	Grup 13: Diğerleri
Grup 7: Hukuk, Savunma (Advocacy) ve Politika 7 100 Yurttaşlık ve Savunma Örgütleri 7 200 Hukuk ve Yasal Hizmetler	

Kaynak: Tvedt, 1998: 35, tablo 1.1.

EK 2: İstanbul Konseyi Üyesi Kurum ve Kişiler

Merkezi Yönetim Üyeleri

1. İstanbul Valiliği; Muammer GÜLER (Vali)
2. İstanbul Emniyet Müdürlüğü; Celalettin CERRAH (Vali-Emniyet Müdürü)
3. İl Milli Eğitim Müdürlüğü; Ömer BALİBEY (İl Müdürü)
4. İstanbul Defterdarlığı; Kadir BOY (Defterdar)
5. Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü; Tamer TAŞPINAR (İl Müdürü)
6. Çevre İl Müdürlüğü; Yavuz ÇENGEL (İl Müdürü)
7. İstanbul 3.Kolordu ve Batı Garnizon Komutanlığı; Albay Feyyaz ELKOCA (İstihbarat Albay)
8. Bahçelievler Kaymakamlığı; Abdullah DURUKAN (Kaymakam)
9. Sultanbeyli Kaymakamlığı; Hüseyin EREN (Kaymakam)

Yerel Yönetim Üyeleri

10. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı; A. Müfit GÜRTUNA (Başkan)
11. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği; A. Raşit CİVAN (Genel Sekreter)
12. İSKİ Genel Müdürlüğü; D. Ali ÇODUR (Genel Müdür)
13. Bakırköy İlçe Belediye Başkanlığı; Ahmet BAHADIRLI (Başkan)
14. Kadıköy İlçe Belediye Başkanlığı; Selami ÖZTÜRK (Başkan)
15. G.O.Paşa/Arnavutköy Belediye Başkanlığı; Bayram EMİNEL (Başkan)
16. Şişli-Halide Edip Adıvar Mahallesi Muhtarlığı; Bilal ÖZDEMİR (Mahalle Muhtarı)
17. Sarıyer-Rumeli Feneri Köyü Muhtarlığı; Şafak KILINÇ (Köy Muhtarı)

Kamu Kurumu Niteliğindeki Mesleki Kuruluş Üyeleri

18. İstanbul Ticaret Odası Başkanlığı; Mehmet YILDIRIM (Başkan)
19. İstanbul Ticaret Odası Başkanlığı; Atalay ŞAHİNOĞLU (Meclis Başkanı)
20. İstanbul Sanayi Odası Başkanlığı; Tanıl KÜÇÜK (Başkan)
21. İstanbul Sanayi Odası Başkanlığı; Hüsamettin KAVİ (Meclis Başkanı)
22. İstanbul ve Marmara Deniz Ticaret Odası; Metin KALKAVAN (Başkan)
23. İstanbul Ticaret Borsası; N. Ekrem BASMACI (Başkan)
24. İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği; Suat YALKIN (Başkan)
25. Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği; Nazmi AKBACI (Başkan Vekili)
26. İstanbul Barosu Başkanlığı; Kazım KOLCUOĞLU (Başkan)

27. İstanbul Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi; Eyüp MUHCU (Şube Başkanı)
28. Tabipler Odası; Gencay GÜRSOY (Başkan)
29. İstanbul Ziraat Odaları; Mehmet YENER (Başkan)
30. İstanbul Şoförler Odası; Abdullah SİLAHYÜREKLİ (Başkan)
31. Umum Pazarcılar Odası; Mesut ŞENGÜN
32. TÜRSAB (Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği); Başaran ULUSOY (Başkan)

Sivil Toplum Kuruluşu Üyeleri

33. Türk Gazeteciler Cemiyeti; Orhan ERİNÇ (Başkan)
34. Türk Gazeteciler Cemiyeti; Nail GÜRELİ (Eski Başkan)
35. İstanbul Çevre Konseyi; Tanay Sıtkı Uyar (Genel Sekreter)
36. İstanbul Türk Kadınları Birliği; Nurten ALTAÇ (Başkan)
37. Tüketiciler Derneği; Engin BAŞARAN (Başkan)
38. İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı; Şakir ECZACIBAŞI (Başkan)
39. TÜSİAD; Tuncay ÖZİLHAN (Yönetim Kurulu Başkanı)
40. MÜSİAD; B.Ali BAYRAMOĞLU (Yönetim Kurulu Başkanı)
41. TUGİAD; Hayati KAYA (Yönetim Kurulu Başkanı)
42. GYİAD (Genç Yönetici ve İş Adamları Derneği); Hakan ÖZKARAMAN (Başkan)
43. Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği; Oktay VARLIER (Başkan)
44. Tüm Otobüsçüler ve Otobüs İşletmeleri Derneği; Veli SARIKAMIŞ (AR-GE Koordinatörü)
45. TÜROB (Türkiye Otelciler Birliği); Sinan BABİLA (Başkan)
46. TODER (Tiyatro Oyuncuları Derneği); Göksel KORTAY (Başkan)
47. SODER (Sinema Oyuncuları Derneği); Yusuf SEZGİN (Başkan)
48. MESAM (Türk Musiki Eseri Sahipleri Meslek Birliği); Atilla ÖZDEMİROĞLU (Yönetim Kurulu Başkanı)
49. LİONS 118 T.Yönetim Çevresi; A. Suat ERDURAN (Genel Yönetmen)
50. ROTARY 2420 Bölge; Hitay GÜNER (Dönem Güvernörü)
51. Türkiye Soroptimist (İş ve Meslek) Kadınları Klüpler Federasyonu; Türkan ÖGETÜRK (Başkan)
52. DİSK Genel Başkanlığı; Süleyman ÇELEBİ (Başkan)
53. HAK-İŞ Konfederasyonu İstanbul ve Marmara Bölge Başkanı; Celal ÖZDOĞAN (Bölge Başkanı)
54. TÜRK-İŞ Konfederasyonu 1. Bölge Temsilciliği; Faruk BÜYÜKKUCAK (Bölge Temsil.)

55. TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) Başkanlığı; Refik BAYDUR (Genel Başkan)

56. TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) Başkanlığı; Uras TANTUĞ (Genel Başkan Yardımcısı)

Diğer Üyeler

57. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü; Kemal ALEMDAROĞLU (Rektör)

58. Yeditepe Üniversitesi Rektörlüğü; Ahmet SERPİL (Rektör)

59. AK Parti İl Başkanlığı; Mehmet MÜEZZİNOĞLU (İl Başkanı)

60. CHP İl Başkanlığı; Şinasi ÖKTEM (İl Başkanı)

61. Eski Dönem Başkanı (E. Nuri Aytaç)

62. Eski Dönem Başkanı (Veysel Eroğlu)

63. Konsey Eski Başkanı (Erol Çakır)

EK 3: İstanbul Konseyi Toplantılarında Konsey Üyeleri ve Diğer Katılımcıların Söz Alma Dağılımları¹

	İsim	Konsey Toplantılarında Söz Alma Sayıları ²															Toplam
		1. Dönem			2. Dönem			3. Dönem			4. Dönem			5. Dönem			
		2. T	3. T	4. T	1. T	2. T	3. T	1. T	2. T	3. T	1. T	2. T	3. T	1. T	2. T	3. T	
Merkezi Yönetim Üyeleri		5	2	4	2	3	3	4	4	6	v.y.	v.y.	3	2	2	4	44
1.	İstanbul Valiliği	5	1	2		1	2	3	3	5	-	-	2	2	1	2	29
2.	İstanbul Emniyet Müd.			1						1	-	-	1		1		4
3.	İl Milli Eğitim Müd.			1	2						-	-				1	4
4.	İstanbul Defterdarlığı						1				D.B.	D.B.	D.B.			1	2
5.	Gençlik ve Spor İl Md.							1			-	-					1
6.	Çevre İl Müdürlüğü		1			2			1		-	-					4
7.	İst. 3. Kolordu... Kom.										-	-					-
8.	Bahçelievler Kayma.										-	-					-
9.	Sultanbeyli Kaymaka.										-	-					-
Yerel Yönetim Üyeleri		0	3	1	1	3	0	5	2	6	v.y.	v.y.	0	0	2	0	23
10.	İBB Başkanlığı		1		1	2		2			-	-			1		7
11.	İBB Genel Sekreterliği										-	-					-
12.	İSKİ Genel Müdürlüğü			1	D.B.	D.B.	D.B.	3	2	4	-	-			1		11
13.	Bakırköy Belediye Bşk.										-	-					-
14.	Kadıköy Belediye Bşk.		1							2	-	-					3
15.	Arnavutköy Bel. Bşk.										-	-					-
16.	H. Edip Adıvar M. Muh.		1			1					-	-					2
17.	Rumelifeneri Köyü Muh.										-	-					-
Mesleki Kuruluş Üyeleri		15	3	2	3	4	5	3	4	2	v.y.	v.y.	3	2	2	1	49
18.	İTO Başkanlığı	D.B.	D.B.	D.B.		1	1			1	-	-	1	D.B.	D.B.	D.B.	4
19.	İTO Meclis Başkanlığı	4									-	-	1		1		6
20.	İSO Başkanlığı										-	-					-
21.	İSO Meclis Başkanlığı	2	1	1		3	3	2	3		-	-	1	1			17
22.	İ. M. Deniz Tic. Odası				1						-	-		1			2
23.	İst. Tic. Borsası Başk.										-	-					-

24.	İ. Esnaf ve Sanat. Oda.B.			1	1				1		-	-			1	4	
25.	Esnaf ve Sanat. Oda. B.							1			-	-				1	
26.	İstanbul Barosu Başk.										-	-				-	
27.	İ. Mimarlar Odası İ. B. Ş.	6	1		1		1				-	-				9	
28.	Tabipler Odası Başk.	1							1		-	-				2	
29.	İ. Ziraat Odaları Başk.										-	-				-	
30.	İ. Şoförler Odası Başk.	1									-	-		1		2	
31.	İ. Umum Pazarcular O. B.										-	-				-	
32.	TÜRSAB	1	1								-	-				2	
Sivil Toplum Kuruluşu Üye.		10	9	2	7	3	11	3	2	3	v.y.	v.y.	3	1	1	3	58
33.	T. Gazeteciler C. Başk.										-	-				-	
34.	T. Gazeteciler C. E. B.					1	2				-	-		1		4	
35.	İ. Çevre Konseyi G. S.	1	1	1	1		2	1	2	1	-	-	1	1		12	
36.	İ. Türk Kadınl. Birl. B.						1				-	-				1	
37.	Tüketiciler Derneği B.	1	1		3	1	2	1		2	-	-	1		2	14	
38.	İ. Kültür Sanat Vak. B.			1							-	-				1	
39.	TÜSİAD										-	-				-	
40.	MÜSİAD						2				-	-				2	
41.	TÜGİAD										-	-				-	
42.	GYİAD		1		1						-	-				2	
43.	Turizm Yatır. Dern. B.	1	2								-	-				3	
44.	Tüm Otobüs ve O. İşl. D.		1								-	-				1	
45.	TUROB Başkanlığı		1		1						-	-				2	
46.	TODER Başkanlığı	1	1								-	-				2	
47.	SODER Başkanlığı	1			1						-	-				2	
48.	MESAM Yön. K. Baş.	3					1				-	-	1			5	
49.	Liosn 118 Y. Ç. G. Y.										-	-				-	
50.	Rotary 2420. B. D. G.							D.B.	D.B.	D.B.	-	-				-	
51.	T. Soroptimist K. F. B.										-	-				-	
52.	Disk Genel Başkanlığı	1	1			1	1	1			-	-			1	6	
53.	Hak-İş Konf. İ. M. B.										-	-				-	

54.	Türk-İş Konf. 1. B. T.										-	-					-
55.	TİSK Başkanlığı	1									-	-					1
56.	TİSK Başkan Yard.										-	-					-
<i>Diğer Üyeler</i>		3	2	2	0	1	0	1	0	0	v.y.	v.y.	0	0	0	0	9
57.	İstanbul Üni. Rekt.	2	1	2							-	-					5
58.	Yeditepe Üni. Rekt.	1	1								-	-					2
59.	AK Parti İl Başkanlığı										-	-					-
60.	CHP İl Başkanlığı										-	-					-
Ayrıldılar	DSP İl Başkanlığı										-	-					-
	MHP İl Başkanlığı										-	-					-
	ANAP İl Başkanlığı										-	-					-
	DYP İl Başkanlığı					1		1			-	-					2
	SP İl Başkanlığı										-	-					-
61.	Eski Dönem Başkanı (E. Nuri Aytaç)										-	-					
62.	Eski Dönem Başkanı (Veysel Eroğlu)										-	-					
63.	Konsey Eski Başkanı (Erol Çakır)										-	-					
<i>Komisyon Üyeleri (Çalışma, Rapor, Proje Sunumu)³</i>		0	0	9	11	5	0	2	11	7	v.y.	v.y.	8	1	4	0	58
Kültür Sanat Komisyonu				1	1	1			1		-	-	1				5
İmar Komisyonu				1					1		-	-					2
Eğitim Komisyonu				1	1						-	-					2
Basın Komisyonu				1		1					-	-					2
Sanayi Tic. ve End. İlişk. K.				1	1				1		-	-					3
İst. Limanlarında Hizm. İ. K.				1					1	1	-	-	1	1			5
Tarihi Yarımada K. M. K. K.				1				1			-	-					2
Çevre Komisyonu				1	1	1					-	-					3
Tüketicinin Korunması Kom.				1	1				1	1	-	-	1				5
İst. Yön. Yapısının İyileş. K.						1					-	-					1
Afet Hazırlık Komisyonu					1			1		1	-	-					3
S. H. ve Engellilerin İmk. G. K.									1		-	-	1				2
Turizm Komisyonu									1		-	-	1				2

Kayıtdışı Eko. Mücadele. K.										-	-	1				1
İst. Olimpiyatları Takip K.										-	-					0
S. H. Acil Yardım H. B. G. K.										-	-					0
Trafik- Ulaşım Komisyonu										-	-					0
Gençlik ve Spor Komisyonu										-	-					0
Proje Sunumu Dışında Söz Alan Komisyon Üyeleri				5	1			4	4	-	-	2		4		20
Davetliler ve Diğer Katılımcılar	7	1	1	6	6	3	5	5	6	v.y.	v.y.	0	1	4	10	55
Bakan ve Milletvekilleri				1	1				4	-	-		1	2	2	11
Müsteşarlar										-	-				1	1
Vali Yard./ Vilayet Birim Md.	1			3	3	1	2		1	-	-			1	1	13
Yerel Yöneticiler	1					2	1	1		-	-			1	3	9
STK'lar				1	2			1		-	-				1	5
Diğerleri ve İsmi bilinmeyenler	5	1	1	1			2	3	1	-	-				2	16
Konsey Üyelerinin Toplam Söz Alma Sayısı	33	19	11	13	14	19	16	12	17	v.y.	v.y.	9	5	7	8	183
Toplam Söz Alma Sayısı	40	20	21	30	25	22	23	28	30	v.y.	v.y.	17	7	15	18	296

Notlar:

1. Konseyin 1. döneme ilişkin 1 nolu toplantı tutanağı ile, 4. döneme ilişkin 1 ve 2 nolu toplantı tutanakları bulunamamıştır. Tabloda yere alan ‘T.’, Toplantı, ‘D.B.’ Dönem Başkanı, ‘v.y.’ ise veri yok anlamındadır.
2. Toplantılarda bazı üyeler kendi sorumlu oldukları birimle ilgili olarak konseye brifing vermiş ve sonra da kendilerine yöneltilen soruları cevaplandırmıştır. Bu tür sunum ve sorulara verilen cevapların tümü, toplam içinde “1 adet” olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca karşılıklı soru cevap şeklinde devam eden konuşmalar da yine “1 adet” olarak değerlendirilmiştir.
3. Konsey toplantılarında çalışma komisyonların yaptıkları çalışmalara dair konuşmaları ile, komisyonların proje, rapor vs. sunumları her toplantı için “1 adet” olarak değerlendirilmiş, çalışma komisyonu üyelerinin bunların dışındaki konuşmaları ise ayrıca gösterilmiştir. Diğer taraftan çalışma komisyonu üyesi de olan kimi belediye başkanlarının kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili ve/veya kendilerinin bir yerel yönetici olarak görüşleri istendiği durumlarda, bunların konuşmaları, “diğer katılımcılar” altında yer alan “yerel yöneticiler” kategorisi içinde değerlendirilmiştir.

EK 4: Konsey Hakkında Görüşme Yapılan Kişilerin Listesi

- İstanbul Valiliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, Üzeyir Yılmaz
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Eğitim Müdürü, Mehmet Doğan
- İstanbul Ticaret Odası, Genel Sekreter Yardımcısı, Fugen Çamlıdere
- İstanbul Sanayi Odası, Hukuk Müşavirliği, Halil Ünlü, (Halen Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Genel Sekreteri)
- İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanı; Suat Yalkın
- Tabipler Odası Başkanı, Gencay Gürsoy, 09-09-2003
- HAK-İŞ Konfederasyonu, İstanbul ve Marmara Bölge Başkanı, Celal Özdoğan
- İstanbul Çevre Konseyi Genel Sekreteri, Tunay Gürsel
- Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği Genel Sekreteri, Nedret Koruyan
- Tüketiciler Derneği Başkanı, Engin Başaran

Ek 5: Görüşme Sırasında Kullanılan Yardımcı Soru Formu

Üyelik- Temsil

1. Konseye nasıl üye yapıldınız/oldunuz, üyelik öncesinde kimse sizinle bu konuda görüştü mü?
2. Konseye yeni üyeler konusunda öneride bulunacak olsanız, başka hangi kuruluşların Konsey üyesi olmasını isterdiniz?

Konseyin İşlevi ve Kurumlara Katkısı

3. Sizce Konsey, İstanbul için ne ifade ediyor? Konsey nasıl bir boşluğu dolduruyor? İstanbul için gerekli bir oluşum mu? Ne işe yarıyor?
4. Sizce Konsey Valilik ve Büyükşehir için ne işe yarıyor?
5. Konseyin sizin kurumunuza katkısı nedir? Konsey meslek kuruluşları ve STK'lar için ne işe yarıyor?
6. Konseyde, sizin temsil edilmeniz, kurumunuzu nasıl etkiledi? Örneğin Konsey sizi İstanbul'da daha tanınmış bir kurum yaptı mı ya da buna katkı sağladı mı?
7. Konsey öncesiyle bu günkü durum karşılaştırıldığında, Valilikle olan ilişkilerinizde nasıl bir değişiklik oldu? Büyükşehirle ilişkilerinizde nasıl bir değişiklik oldu?
8. Konseyin, sesinizi Ankara'ya daha rahat duyurmak konusunda bir katkısı oldu mu, nasıl?

Konseyin İşleyişi ve Etkinliği

9. Konseyde gördüğünüz en önemli eksiklik nedir?
10. Konseyin bir Başkanlık Divanı var, dönem başkanı var. Konseyle Başkanlık Divanı arasındaki yetki paylaşımını nasıl değerlendirirsiniz?
11. Toplantılarda söz almak istediğinizde, bir zorlukla karşılaşıyor musunuz?
12. Toplantılarda dile getirdiğiniz görüşler sizce yeterince dikkate alınıyor mu?
13. Görüşmecilere toplantılardaki genel devam durumu ve bazı kuruluşların yüksek oranda katılmaması belirtilerek, buna yönelik değerlendirmelerinin sorulması.
14. (Görüşülen kişinin komisyon başkanı olması durumunda) Komisyonunuzun üzerinde çalışıp Konseye sunduğu öneriler, Konsey toplantılarında geniş biçimde tartışılıyor mu, yeterince dikkate alınıp değerlendiriliyor mu?
15. (Komisyon başkanlarına) Komisyonunuzun önerilerini, projelerini Konseye getirmeden önce dönem başkanıyla veya başkanlık divanıdaki diğer üyelerle tartışıyor musunuz, onlara anlatıyor musunuz? Böyle yapıyorsanız bunun ne gibi yararları oluyor?

16. İki farklı Valiyle birlikte çalıştınız. Arada bir farklılık gördünüz mü? Konseye bakışları, Konseydeki kurumlara bakışları arasında, ya da Konseyin işleyişinde sizin görebildiğiniz farklılıklar oldu mu?
17. Konseyin mevcut işleyişinden memnun musunuz? Daha iyi Konsey için önerileriniz nelerdir?
18. Büyükşehir Belediyesinin Konseye bakışı, Konseyi sahiplenmesi konusunda neler söyleyebilirsiniz?