

# **TÜRKİYE'DE STK'LAR VE KAMU SEKTÖRÜ ARASINDA İŞBİRLİĞİNE İLİŞKİN YASAL ÇERÇEVENİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hazırlayan:

**Nilda Bullain**

Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ECNL)

Araştırma ve Katkı:

**Filiz Bikmen**

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV)

Proje:

**Türkiye'de STK'lar ve Kamu Sektörü Arasında İşbirliğinin Geliştirilmesi ve  
STK'ların Demokratik Katılım Düzeyinin Güçlendirilmesi**

**1 MART 2006**

## İçindekiler

<b>I. Giriş</b>	<b>1</b>
I.1. Tanımla İlgili Hususlar ve Gözden Geçirmenin Kapsamı	3
I.2. Gözden Geçirmenin Yapısı ve İnceleme Alanları	4
I.3. Metodoloji	4
<b>II. Sivil Toplum Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeve</b>	<b>5</b>
II.1. Dernekler	7
II.2. Vakıflar <sup>9</sup>	
II.3. Kamu Yararı Statüsü	12
II.4. Sivil Toplum Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye Yönelik Tavsiyeler	14
<b>III. Devlet Ortakları İçin Yasal Çerçeve</b>	<b>19</b>
III.1. İşbirliği Yapma Yetkisi	20
III.1.1. Merkezi Düzeyde	21
III.1.2. Mahalli Düzeyde	21
III.2. Devletin Denetçi - İşveren Rolü	23
III.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)	24
III.4. Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlarıyla Olan İlişkilerini Düzenleyen 5072 Sayılı Kanun	25
III.5. Tavsiyeler: Devlet Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeve	27
<b>IV. Genel İlkeler 28</b>	
IV.1. Almanya: Bağlılık İlkesi	28
IV.2. İngiltere: Toplumsal Akit (Compact)	29
IV.3. Avrupa Birliği: İyi Yönetim	30
IV.4. Türkiye: Mevcut Durum	31
IV.5. Tavsiye: Genel İlkeler	31
<b>V. İşbirliğine İlişkin Özel Yasal Çerçeve</b>	<b>32</b>
V.1. Dernek Kanunundaki Ortak Projeler	33
V.2. Belediye Kanunlarındaki Ortak Hizmet Projeleri	34
V.2.1. Ortak Hizmet Projelerinin Tanımı	35
V.2.2. Kamu Yararına Olan ve Olmayan STK'lar Arasındaki Ayrım	36
V.2.3. STK'ların Mahalli İdarelerce Finanse Edilmesine İlişkin Mevzuat Eksikliği	36
V.3. STK'ların Devletin Karar Verme Sürecine Katılması	38
V.3.1. Merkezi Düzeyde	39
V.3.2. Mahalli Düzeyde	39
V.3.3. Uzman Komisyonları	41
V.3.4. Stratejik Planlar	41
V.3.5. Bütçe Planlaması	42

V.3.6. Kalkınma Ajansları	42
V.4. Tavsiyeler: STK/ Devlet İşbirliğine İlişkin Özel Yasal Çerçeve	43
<b>Ek</b>	
İlgili Anahtar Mevzuat	45
Resmi Belgeler	47
Kaynakça	48

# TÜRKİYE'DE STK'LAR VE KAMU SEKTÖRÜ ARASINDA İŞBİRLİĞİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE STK'LARIN DEMOKRATİK KATILIM DÜZEYİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

1 Mart 2006

Bu rapor, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV)<sup>1</sup>'den alınan önemli bilgi ve destekle, Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ECNL)<sup>2</sup> tarafından hazırlanmıştır.

*Bu yayın, Avrupa Birliği'nden alınan destekle hazırlanmıştır. Bu yayının içeriği sadece British Council'in sorumluluğundadır ve ifade edilen görüşler sadece yazarlara ait olup hiçbir suretle Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin görüşleri şeklinde yansıtılamaz.*

## I. Giriş

Türkiye, gergin sivil/devlet ilişkileri ve sivil toplum örgütleri (STK'lar) için olumsuz yasal çerçevelerle nitelendirilen, genel anlamda kısıtlayıcı bir dönemden hızlı bir şekilde çıkmaktadır. Son dört yılda, Türk Devleti siyasi irade, sivil topluma ve sivil toplumun Türk toplumunun demokratikleşme ve kalkınmasındaki önemli katkısına verdiği destek bakımlarından dikkate değer bir değişim sergilemiştir.

Bu raporda da sunulduğu gibi, STK/devlet ilişkilerinin geliştirilmesi bağlamında kilit tartışma konularından birisi de “STK – Kamu Sektörü İşbirliği”<sup>3</sup>'dir. Sektörler arası işbirliği kavramı, Türkiye için tamamen yeni bir kavram sayılmaz; aslında mahalli ve merkezi idareler ile diğer kamu kurumları, yıllardır hayırsever kuruluşlarla/örgütlerle birçok farklı kamu hizmet yardımı (örneğin okullar, hastaneler, üniversiteler vs.) şeklinde “işbirliği” yapmaktadır. Bu işbirliği “tarihine” rağmen, hukuk, bu sözde “ortaklıklar” veya “işbirliği girişimleri”ni düzenleyen herhangi bir kapsamlı çerçeve ortaya koymamıştır.

STK sektörüyle ilgili yapılan son araştırmalar, vakıfların %30'unun bir veya daha fazla türde mahalli idareler, belediyeler, valilikler ve Milli Eğitim Bakanlığına bağlı il Milli Eğitim Müdürlükleri ile ilişki içerisinde olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, aynı araştırma vakıfların (%67) karşılaştığı önemli yasal çerçeve güçlüklerini bildirmekte; öte yandan vakıflar, devletin vakıfların geliştirilmesinde daha fazla destekleyici rol oynaması gerektiği konusundaki isteklerini coşkuyla dile getirmektedirler (%19)<sup>4</sup>.

Türkiye'deki sivil toplum konusundaki (özellikle dernekleri hedef alan) başka bir anket, yasal çerçeveye ilgili daha olumlu eğilimleri yansıtırken, STK/devlet işbirliği konusunda ortaya koyduğu rakamlar iç açıcı sayılmaz. Katılımcıların %88'i devlet kaynaklarından herhangi bir fon veya destek almadıklarını ifade ederken %22'si hiçbir diyalog olmadığını, %62'si ise sınırlı diyalog olduğunu bildirmektedir<sup>5</sup>. Odak gruplardaki nitelikli tartışmalar ve seminerler, son zamanlardaki eğilimlerle ilgili olarak işbirliği ve ortaklığın artması konusunda olumlu beklentiler olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Bu raporun amacı, Türkiye'de sivil toplum örgütleri (STK'lar)<sup>6</sup> ile Devlet arasındaki işbirliğine ilişkin yasal teşvikleri ve engelleri ortaya çıkarmaktır.

Bu amaca ulaşmak için, ECNL ve TÜSEV, mevzuatla ilgili ve diğer belgeleri gözden geçirirken şu temel soruları göz önünde tutmuştur:

- STK'lar ve devlet arasındaki etkili işbirliğini engelleyen herhangi bir düzenleme var mıdır?
- STK'lar ve devlet arasında işbirliğine yardımcı olan teşvikler var mıdır?

- İşbirliğinin artırılması için mevcut yasal ortamda ele alınması gerekli olan kilit meseleler nelerdir?
- Bu meseleleri ele alışları bakımından Türkiye diğer Avrupa ülkelerine kıyasla ne durumdadır?

### I.1. Tanımla İlgili Hususlar ve Gözden Geçirmenin Kapsamı

Süre ve kaynak sıkıntısından dolayı, araştırma ekibi araştırmanın kapsamı ile değerlendirilecek kanunların ölçeğinin açık bir şekilde tanımlanmasının kilit bir önem taşıdığını kabul etmiştir. British Council'in rehberliğinde, ECNL ve TÜSEV değerlendirmenin kapsamını şöyle belirlemiştir:

**İşbirliği** hizmeti sunumu ve politikaya katılım şeklinde iki temel bileşkesi olan bir olgu olarak anlaşılmaktadır. Bu rapor, her iki hususu da kapsamakta olup, temel olarak hizmet sunuma odaklanmaktadır. Rapor ayrıca her iki temel bileşenin finansman yönlerinin incelenmesi üzerinde odaklanır.

**Sivil Toplum Örgütü (STK)** dernek ve vakıfları kapsar; yani hukuki gözden geçirme, sendikalar, odalar ve diğer sivil toplum örgütleriyle ilgili mevzuatı kapsamaz. Dernek ve vakıflar Türk Medeni Kanununda açık bir şekilde tanımlanmıştır ve incelenen kanunlar genelde bu örgüt yapılarına atıfta bulunmaktadır; ancak, son zamanlarda çıkarılan yönetmelikler de açık bir hukuki tanımla bulunmayan "STK"<sup>7</sup> terimini kullanmaktadır.

**Devlet (kamu sektörü)** merkezi yönetim ile üç farklı mahalli idareyi (belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri) ifade eder. Bu gözden geçirmenin amacı, işbirliğini sektörel, yani yatay veya çapraz kesişme düzeyinde incelemektir. Bu nedenle, tek tek bakanlıklar bu araştırmanın konusu değildir.

**Yazılı Hukuk**, uygulamadan ziyade, gözden geçirmenin odak noktasıdır. Süre ve kaynak sıkıntısından dolayı kanunların nasıl uygulandığı konusunda istatistiksel olarak ilgili alan araştırmasını yapmak mümkün olmamıştır. Bununla birlikte, araştırma TÜSEV ve ECNL'nin bildiği ve/veya görüşülen uzmanlardan edinilen bilgiler doğrultusunda uygulama meselelerine atıfta bulunmaktadır.

### I.2. Gözden Geçirmenin Yapısı ve İnceleme Alanları

Rapor, dört farklı açıdan STK/devlet işbirliğini etkileyen hukuki meseleleri ele almayı önermektedir. Bunlar, hukuki bakış açısıyla tüm işbirliği konusunun dört temel bileşeni göstermektedir. Bu dört temel bileşen elbette birbiriyle ilgilidir, ancak işbirliğiyle ilgili kilit meselelerin tanımlanmasında ayrı ayrı analiz edilebilirler. Bu nedenle rapor, işbirliği sürecinde her bir ortağa ilişkin yasal çerçeveyi ele alacak ve daha sonra işbirliğinin genel ve özel yönlerine geçecektir.

Somut anlamda, rapor aşağıdaki alanlardaki kilit meseleleri ele almaktadır:

- **Sivil toplum ortaklarıyla** ilgili yasal çerçeve;
- **Devlet ortaklarıyla** ilgili yasal çerçeve;
- Politikalar ve mevzuatta belirtilen işbirliğiyle ilgili **genel ilkeler**;
- Finansman mekanizmaları ve ilişkinin diğer yönleri de dahil olmak üzere, hizmet sunulması ve politika hazırlanması konusunda **işbirliğine ilişkin özel yasal çerçeve**;

### I.3. Metodoloji

ECNL ve TÜSEV, STK/devlet işbirliğiyle ilgili kanun, yönetmelik ve politika belgelerinin esasını belirlemiştir. ECNL ve TÜSEV'in avukatları ve uzmanları, bu raporun amaçları doğrultusunda kanunlar, yönetmelikler ve politika belgeleri üzerinde kapsamlı bir analiz gerçekleştirmiştir<sup>8</sup>. Belgelerin gözden geçirilmesinin yanı sıra hem ECNL hem de TÜSEV, Türkiye'den ve Avrupa Birliği ülkelerinden (Fransa, Almanya, Macaristan, Polonya ve İngiltere) kilit uzmanlarla e-posta ve telefon görüşmeleri yapmıştır. Son olarak ECNL bu analize veri sağlamak amacıyla yukarıda adı geçen ülkeler ve diğer Avrupa ülkelerinin çok sayıda ilgili mevzuat ve politika belgelerini gözden geçirmiştir. ECNL ve TÜSEV, ayrıca ECNL'nin iştiraki olan Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ICNL<sup>9</sup>) ile TÜSEV tarafından 2004 yılında özel olarak hazırlanmış olan önceki araştırma analizini esas almış; ICNL ve TÜSEV, Dernekler Kanunu, Vakıflarla İlgili Kanunlar ve Kamu Yararı Statüsü Meselesi başta olmak üzere STK'larla ilgili kanunlar hakkında Yasal Reform Raporları yayınlamıştır.<sup>10</sup>

ECNL/TÜSEV'in uzman ekibi bu raporları esas almış ve analizin kapsamını, kamu aktörleri ve işbirliği faaliyetlerine ilişkin mevzuatı da kapsayacak şekilde genişletmiştir.

## II. Sivil Toplum Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeve

Bu raporun amaçları doğrultusunda, sivil toplum ortaklarıyla ilgili yasal çerçeve, **dernek ve vakıfları düzenleyen kanun ve yönetmelikleri** kapsamaktadır. Bu kanunlarda yapılan reform, Kopenhag Kriterlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak büyük önem arz etmiştir. Geçmişte bu kanunlar Türkiye'deki özerk sivil toplumun varlığı ve faaliyeti için önemli engeller ortaya çıkarmıştır. **Derneklerle** ilgili yasal çerçeve reformu 2001 yılında başlamış, 2003 yılında derneklerin düzenlenmesine ilişkin sivil bir daire başkanlığının kurulmasıyla (daha önce Emniyet Kuvvetlerinin sorumluluğundaydı) devam etmiş ve 2004 yılındaki yeni bir kanunla son haline getirilmiştir. Kapsamlı yararları olan bu raporlar, yasal çerçeveyi genel olarak derneklerin özgürlüğüyle ilgili uluslararası standartlarla paralel hale getirmiştir. Bununla birlikte, uygulamayla ilgili kaygılar devam etmektedir ve bu reformların tam anlamıyla gerçekleştirilmesi için yaklaşım ve uygulama bakımından temel paradigma değişiklikleri gerekecektir. **Vakıflarla** ilgili olarak, bu rapor hazırlandığı sırada yeni bir kanun tasarısı (1935 yılından bu yana ilk kez tamamen yeniden hazırlanmıştır) Mecliste bekletilmektedir. Mevcut kanun önemli kısıtlamalar barındırırken, bu kanun tasarısı, kabul edilirse, tamamen yeni ve daha olumlu bir düzenleyici yaklaşım getirecektir.

Elbette mevzuat reformu bir anda güçlü ve hareketli bir sivil topluma yol açmaz. Daha yolun başında olduğundan, Türkiye'deki sivil toplum ve STK'lar daha geniş kapsamda sivil katılımın sağlanması ve hizmet sunan kuruluşlar ve sosyal değişikliğin savunucuları olarak rollerinin tanımlanmasıyla ilgili güçlüklerle karşılaşmaktadır. **Sivil toplum için yeni ortaya çıkan yasal çerçeve, STK faaliyeti için hukuki boşluğu koruyup genişletirken STK'ların** daha anlamlı katılım yapmaları ve diğer sektörlerle, özellikle de kamu sektörüyle ortaklık yapmaları için  **faydalar sunmakta ve fırsatlar yaratmaktadır.**

Bu bölümün hedefi, Türkiye'deki STK'ların kuruluşu, tescili, yönetimi, işletilmesi, mali yönetimi ve feshi için esas olan mevzuatı gözden geçirmektir. Bu amaçla, ECNL ve TÜSEV, özellikle 5253 Sayılı Dernekler Kanunu (Dernekler Kanunu), Dernekler Yönetmeliği (2005), 2762 Sayılı Vakıflar Kanunu, Vakıflar Tüzüğü, vakıflara ilişkin mevcut kanun taslağını (şu anda onay için Mecliste bekletilmektedir), Medeni Kanunun dernek ve vakıflarla ilgili hükümleri (Madde 56-117) ile vakıflar için kamu yararı statüsünün alınmasıyla ilgili kriter ve koşulları ortaya koyan Kurumlar Vergisi Genel Tebliğini (83 Sayılı) gözden geçirmiştir.

Bu "çerçeve kanunları" denilen kanunlar, **derneğin özgürlük boyutu ile STK'ların devlet için etkili ve güvenilir ortaklar olabilmesi ölçüsünü belirlediği için**, bu kanunların genel anlamda imkân tanınması ve Avrupa standartları ile uluslararası standartlarla aynı paralelde olması son derece önemlidir. STK'ların toplumun gelişmesine etkili bir şekilde katkıda bulunmak ve misyonlarını yerine getirmek amacıyla yüksek düzeyde faaliyet göstermeleri için, yüksek performansı teşvik edici ve sadece kamu yararı ölçüsünde kısıtlamalar getiren özendirici bir hukuki ortama ihtiyaçları vardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, mevcut kanunlar üzerinde yapılan gözden geçirme, dernek ve vakıfların yasal çerçevesiyle ilgili önemli farklılıklar ortaya çıkarmıştır. **Derneklerin yasal çerçevesi genelde özendiricidir.** Dernekler Kanunu, uluslararası hukuk ve örgütlenme özgürlüğünü ihlal eden hükümlerin birçoğunun kaldırıldığı 2004 yılında tamamen yenilenmiştir. Aslında, derneklerle ilgili daha etkili işbirliğine ilişkin önemli bir özendirici faktör olan birçok hükümden bahsedebiliriz. Bununla birlikte, Dernekler Kanunu hâlâ etkili işbirliğini etkileyen bazı önemli boşluklar ve sınırlamalar da içermektedir. **Vakıflarla ilgili mevcut yasal çerçeve ise hâlâ oldukça kısıtlayıcıdır** ve vakıfların kurulması ve etkili bir şekilde faaliyet gösterebilmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Önerilen kanun tasarısı, kabul edilmesi halinde, birçok iyileştirme getirebilecek olmasına rağmen, hâlâ Mecliste onay için beklemektedir. Son olarak, hem dernek hem de vakıfların **kamu yararı statüsüyle ilgili çelişkili düzenleme**, Türkiye'de STK/devlet işbirliğiyle ilgili kapsamlı ve tutarlı bir çerçevenin geliştirilmesinin önündeki önemli ve büyük bir engel olarak görülmektedir.

### II.1. Dernekler

Türkiye'de Temmuz 2004'te kabul edilen yeni Dernekler Kanunu, STK'ların yasal çerçevesinin güçlendirilmesi ve sivil toplumun Türkiye'de genel anlamda ilerlemesi konusunda önemli bir kilometre taşıdır. Örgütlenme özgürlüğüyle ilgili

Avrupa standartları ve uluslararası standartlarla büyük ölçüde uyumlu olan yeni kanun, Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde Türkiye için büyük bir sıçrama anlamına gelmektedir. Bu raporda, STK'lar ve devlet arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi için önemli bir sıçrama tahtası olabilecek hükümlerden bahsediyoruz. Bununla birlikte, devlet ile STK sektörü arasında tam anlamıyla etkili bir ortaklık ilişkisini sağlamak için ek reformların (özellikle uygulama ile ilgili hususlar) yapılması gerektiğini de kabul etmeliyiz.

*Üyelik* (Dernekler Kanununun 3. Maddesi). Tüzel kişiler dernek kurabilir veya kurulan derneklerin üyeleri olabilir. Bu hükme dayalı olarak, işletmeler, kooperatifler ve STK'lar kendi kolektif çıkarlarını temsil etmek üzere şemsiye kuruluşlar ve üst kuruluşlar kurabilmektedir. Bunun yapılabilmesi, devletle etkili iletişim ve sektörler arası ortaklık için son derece önemlidir.

*Temsilciliklerin Kurulması* (Dernekler Kanununun 24. Maddesi). Dernekler gerekli gördükleri yerlerde temsilcilikler açabilir. Dernek, temsilcilik kurulduktan sonra sadece mahalli idareye yerini bildirmekle yükümlüdür. Temsilcilik açabilmek, derneklerin yeni bir örgüt kurmadan faaliyetlerini yaymalarına olanak sağlayacaktır. Bu da özellikle yerel düzeyde dernek/kamuişbirliğine ilişkin fırsatları arttırabilir.

*Platformların Oluşturulması* (Dernekler Kanununun 25. Maddesi). Derneklerin ortak bir amaç için kendi aralarında veya diğer vakıf, sendika ve benzer sivil toplum kuruluşlarıyla geçici platformlar kurabilmelerine özellikle izin verilmiştir. Platformlar ve koalisyonlar sayesinde, dernekler çıkarlarını temsil etmek ve devletle daha etkili bir şekilde işbirliği yapmak için daha uygun usulleri benimseyebilmektedir.

*İzin Verilen Amaç ve Faaliyetler* (Dernekler Kanununun 2. ve 30. Maddeleri) Dernekler Kanununun 2. Maddesi, derneklerin "... kâr paylaşma amaçları dışında kanunlarca yasaklanmayan belirli bir ortak amaç" için faaliyet göstermelerine olanak sağlamaktadır. Yasaklanan faaliyetler arasında (1) tüzükte yer almayan faaliyetler, (2) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve kanunlarınca açık bir şekilde yasaklanan faaliyetler ve (3) askeri hizmet, milli savunma ve emniyetle ilgili hazırlayıcı, eğitim veya çalışma faaliyetleri (Madde 30) yer alır.

Bu kısıtlamalar dışında, dernekler amaçlarını tanımlamakta özgürdür. Sonuç olarak dernekler, kamu için önem arz eden meselelere anlamlı bir katkıda bulunacaksa ve STK/kamu işbirliği açısından ciddi ortaklar olarak kabul edilecekse, kritik kamu politikası ve savunuculuk faaliyetlerinde bulunabilirler. Dernekler ayrıca mali açıdan sürdürülebilirlikleri için önem arz eden ekonomik faaliyetlere de katılabilirler.

*Dernek Gelirleri* (Medeni Kanununun 99. Maddesi). Medeni Kanununun 99. Maddesinde, "Dernek gelirleri, üye ödentisi, dernek faaliyetleri sonucunda veya dernek malvarlığından elde edilen gelirler ile bağış ve yardımlardan oluşur" denmektedir. Dernekleri ve diğer STK'ları düzenleyen Avrupa kanunları çoğunlukla izin verilen gelir kaynaklarını ana hatlarıyla belirtir. Bu liste, gelirin sadece yasal veya meşru kaynaklardan (örneğin yasadışı faaliyetlerinden elde edilmemesi) elde edilmesi kaydı ve şartıyla, gelir elde edilmesinde daha fazla esneklik sağlamak amacıyla anlaşılacağı üzere ucu açık bırakılmıştır. Bununla birlikte, uygulamada özellikle belirli gelir kategorilerinin sağlam temellere dayalı olmadığı durumlarda, izin verilen gelir kaynaklarının hangileri olduğunu doğru bir şekilde belirtmek çoğunlukla önemlidir. Türkiye'deki durumda, sübvansiyonlar, hibe veya sözleşmeler şeklinde kamu finansmanı, Madde 99'da açık bir şekilde belirtilmemiştir. Gelir kaynaklarındaki bu boşluk, derneklerin kamu finansmanını engelleyebilir – veya en azından kısıtlayabilir. Böyle olmasının nedeni, özellikle Madde 99'un diğer yasal gelir kaynakları hakkında açık uçlu ve tümünü kapsayan bir hüküm içermemesidir.

*Uluslararası İşbirliği*. Yasal çerçeve, uluslararası işbirliğiyle ilgili çeşitli hususlarda gereksiz şekilde kısıtlayıcı olmaya devam etmektedir. Dernekler Kanunu, derneklerin uluslararası faaliyetlerde bulunmalarına ve yurtdışında işbirliği yapmalarına izin verse de (önceki yasal çerçeveye göre önemli bir gelişmedir), Dernekler mevzuatı hem dernekler hem de vakıflar için ağır tebligat koşulları getirmekte -ki bu gerçek devlet onayının gerekmesi durumuyla karıştırılabilir- ve ayrıca vakıfların uluslararası faaliyetlerde bulunmak için izin almasını öngörmektedir. Uluslararası işbirliği konusundaki düzenleyici yükler yerel STK'ların tüm bilgi ve finansman kaynaklarına ulaşabilmesini kısıtlamakta, bu da kamu sektörüyle etkili ortaklıklar kurabilmelerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

## II.2. Vakıflar

Vakıflarla ilgili mevcut yasal çerçeve için hâlâ reforma ihtiyaç vardır. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Vakıflar Kanunu 1935 yılında hazırlanmış ve 1970 yılında değiştirilmiştir. O zamandan bu yana mevzuat; yönetmelikler, kararname, tüzükler ve Başbakanlığa bağlı olan ve Türkiye'deki tüm vakıfları denetleyen Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) tarafından çıkarılan çeşitli tebliğlerle değiştirilmiştir. Vakıfları etkileyen hükümler son derece kısıtlayıcı olup bazı durumlarda Avrupa standartlarına uygun değildir.

Bununla birlikte, reform konusunda olumlu işaretler de vardır. Örneğin, Kasım 2004'te çıkarılan bir yönetmelikle, devlet temsilcilerinin vakıf toplantılarına katılmasına olanak sağlayan kural (sivil toplum kuruluşlarının bağımsızlığı ve işlerine açık bir müdahale) kaldırılmıştır. Daha da önemlisi, sadece çok ihtiyaç duyulan reformları içermekle kalmayıp, aynı zamanda vakıflarla ilgili çerçeveyi de düzenleyen tüm hususları tek bir kanun çatısı altında uyumlu hale getiren yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Öte yandan, bu kanun tasarısı altı aydan uzun bir süredir Mecliste bekletilmekte olup bu da vakıfları mevcut kısıtlayıcı çerçevede faaliyet göstermek durumunda bırakmaktadır.

Bu raporda, mevcut kanunda işbirliği için bir engel teşkil edebilecek kilit hükümlerden bahsediyoruz. Vakıfları etkileyen kanunlarda sorunlu olan ve Avrupa standartları ve uluslararası standartlara aykırı hareket eden başka hükümler de bulunmaktadır. Daha fazla bilgi için lütfen ICNL tarafından TÜSEV için hazırlanan Yasal Reform Raporuna bakınız<sup>11</sup>.

*Asgari Anavarlık* (VGM'nin 21 Eylül 1997 ve 21 Ocak 1998 tarihli tebliğleri). Türk Medeni Kanununa göre, bir vakfın kurulması için herhangi bir asgari anavarlık koşulu yoktur. Ancak, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün iki tebliğinde, aslında duruma göre mahkemeler tarafından karar verilecek yaklaşık 250.000 ila 627.000 USD'ye eşit tutarda asgari anavarlık tutarı öngörülmektedir.

Fransa haricinde hiçbir Avrupa ülkesi, vakıflar için böyle yüksek bir düzeyde kuruluş anavarlık koşulu öngörmemektedir. Aslında, sabit anavarlık tutarlarının öngörüldüğü durumlarda, bu tutarlar 5000 – 75.000 Euro arasında değişmektedir. Yeni AB üye devletlerinin birçoğu da dahil olmak üzere çeşitli ülkelerde bir vakıf kurulması için herhangi bir sabit asgari tutar gerekmemekte ve birkaç ülkede ise herhangi bir asgari tutar koşulu öngörülmemektedir. İlginç olan şudur ki, ülkelerin asgari başıyla ilgili kararlarının çoğunlukla ekonomik kalkınma düzeyleriyle yakın bir ilgisi yoktur. Örneğin, Hollanda hukuku kuruluş anında herhangi bir mülkiyet öngörmemekte, bunun yerine ihtiyaç duyulduğunda aktiflerin temin edilmesini yeterli görmektedir.

Türkiye'de yüksek anavarlık koşulunun, sektörler arasındaki işbirliği üzerinde bazı olumsuz etkileri olabilir. Yani, yerel ihtiyaçların karşılanması hakkında tüm yerel paydaşların ortak kararlar aldığı topluluk vakıflarının kurulması, birçok Avrupa ülkesinde (ve Amerika Birleşik Devletleri'nde) sektörler arası ortaklığın yaygın ve oturmuş bir şeklidir. Bu model, son on yılda kıta Avrupa'sında uygulanmaya başlanmış ve Almanya gibi gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ve Slovakya gibi geçiş ülkelerinde toplulukların yaşamlarının geliştirilmesinde ortaklıkların tesis edilmesi konusunda bu modelin başarılı olduğu kanıtlanmıştır. Eğer Türkiye de işbirliği için benzer bir modeli uygulamaya koyacaksa, asgari anavarlık koşulu önemli bir engel teşkil edebilir.

Bu sorunun bir vakfın kuruluşu sırasında, hedefleri doğrultusunda gerekecek aktif ve mülkiyetlerinin asgari değerinin mahkeme tarafından belirlenmesini öneren, Yeni Vakıflar Kanunu Tasarısında ele alındığını göz önünde tutmalıyız.

*Aktif Yönetimiyle İlgili Sınırlamalar* (Medeni Kanununun 113. Maddesi ile Vakıflar Tüzüğü'nün 27. Maddesi ve Ek 1. Maddesi). Türk Medeni Kanununun 113. Maddesi doğrultusunda aktif veya hakların satılması veya değiştirilmesi için VGM'ye tebligatta bulunulması ve bir mahkeme kararı gerekmektedir. Tüm durumlarda, VGM özel bir vakfın aktiflerinin kullanılması, iktisap edilmesi ve tasfiyesine ilişkin prosedürleri başlatmaya tek yetkili mercidir. Ayrıca, Vakıflar Tüzüğü'nün (1970) 27. Maddesi mahkeme kararından önce Vakıflar Meclisinin iznini gerektirmektedir. Bu da VGM'ye karar verme sürecinde kapsamlı bir yetki vermekte ve sivil toplum kuruluşları olarak özel vakıfların kendi aktifleri üzerinde tasarrufta bulunma özgürlüklerinin açık bir ihlalini teşkil etmektedir.

Yeni Vakıflar Kanunu Tasarısına göre, haklı sebeplerin olması halinde vakfın yönetim veya denetim organının başvurusu üzerine ve başvuruda bulunmayan tarafın (vakfın başvuru sahibi olduğu durumlarda, VGM başvuruda bulunmayan taraf olacaktır) yazılı görüşünü aldıktan sonra, mahkeme var olan aktiflerini (gayrimenkul ve vakfa kuruluşunda tahsis edilen haklar) yeni aktiflerle değiştirmesine veya bunları tamamen elden çıkarmasına izin verecektir. Vakıf tarafından daha sonra

iktisap edilen taşınmaz ve taşınır mallar, vakfın yönetim organının kararına dayalı olarak serbestçe elden çıkarılabilir. Bu önerilen değişiklik olumlu bir gelişme olacaktır.

Ayrıca, Vakıflar Tüzüğündeki Ek 1. Madde, vakıfların nakit aktiflerini devlet bankalarında veya Vakıflar Bankası'nda tutması gerektiğini ifade etmektedir. Yeni Vakıflar Kanunu Tasarısı, vakıfların ekonomik kural ve riskleri gözeterek aktiflerini değerlendirmesini önermekte ve nakit aktiflerini devlet bankalarında tutma gerekliliğini kaldırmaktadır.

Aktif yönetimi konusu, Türk vakıfları için önemli bir konudur. VGM'nin denetçi ve vesayetçi rolü, vakıfların, işbirliğinin anahtar bir ön koşulu olan vakıf hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla aktifleri etkili bir şekilde yönetebilmelerini kolaylaştırmamakta ve desteklememektedir. Gerçekten de, kısıtlamaların düzeyi ve vakıfların mali yönetimine müdahale etme fırsatı, onların sürdürülebilirliğini ve morallerini devlet ile vakıflar arasında verimli ortaklık kurulmasına engel teşkil edecek şekilde etkileyebilir. Bu nedenle, STK/devlet işbirliği bakış açısıyla, Kanun Tasarısındaki önerilerin kabul edilmesi son derece önemlidir.

*Uluslararası İşbirliği.* VGM Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), vakıfların hangi koşullarda uluslararası ilişkiler kurabileceğini açıklamaktadır. Bu KHK, Türk vakıflarının uluslararası işbirliği yapmasına, şubeler veya temsilcilikler açmasına ve yabancı vakıfların üyeleri olmasına ancak İçişleri ve Dışişleri Bakanlığından önceden izin almak kaydıyla "izin" vermektedir. Bu düzenlemeler ayrıca Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı vakıflar için de geçerlidir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı bu taleplerin Dernekler Daire Başkanlığı aracılığıyla işleme konmasını gerektiren, vakıfların uluslararası ilişkilerine dair 9 Ocak 2004 tarihli bir genelge yayınlamıştır, fakat öylesine üstü kapalı bir dil kullanılmıştır ki bu da ek bir karmaşa yaratmaktadır. Uluslararası işbirliği üzerindeki düzenleyici yükler, yerel STK'ların tüm bilgi ve finansman kaynaklarına ulaşabilmelerini potansiyel olarak olumsuz şekilde etkilemektedir, sonuçta bu da kamu sektörünün etkili ortakları olabilmelerini olumsuz yönde etkileyebilir.

### **II.3. Kamu Yararı Statüsü**

Dernekler Kanununun 27. Maddesi, dernekler için "Kamu Yararına Çalışan Dernekler" şeklinde özel bir kategori yaratmakta ve kamu yararı statüsünün ilgili yön ve prosedürlerini ayrıntılı olarak vermek için farklı uygulamalara atıfta bulunmaktadır (Dernek Yönetmeliği Madde 48-52). 4972 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan ve Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun, kamu yararına olan vakıfları ayrı olarak tanımlamaktadır. Tanımlama, kriter ve uygulama prosedürleri her kuruluş şekli için değişmektedir. **Bu nedenle, kamu yararı hususlarına ilişkin düzenleyici çerçevede net, tutarlı ve kapsamlı bir politika eksikliği vardır.**

Kamu yararı statüsü, çoğunlukla STK/kamu ortaklığının çeşitli yönlerini güçlendiren temel kriterlerden birisi olduğu sürece, kamu yararı statüsüyle ilgili düzenleyici çerçevenin STK/devlet işbirliği üzerinde farklı bir etkisi vardır. Kamu yararı statüsüyle ilgili genel politika, STK'ların demokratik gelişmeye yaptıkları katkıların devlet tarafından ne ölçüde benimsendiğini yansıtmaktadır. Kamu yararına olan örgütler, sürekli olarak vergi muafiyetinden faydalanabilir ve ayrıca doğrudan devlet desteği ve devletle yapılan ortak projelerle imtiyazlı bir muameleye tabi olabilir.

Daha kapsamlı bir çerçevenin oluşturulmasında, çok geniş bir yelpazedeki önemli konuların dikkate alınması gerekmektedir. Kamu yararı statüsüyle ilgili hususlar çok ve karmaşık olup kapsamlı bir inceleme gerektirmektedir. Daha detaylı inceleme gerektiren kilit konulardan bazıları (1) "kamu yararı"nın tanımı, (2) bir derneğin kamu yararı statüsü için yeterli olup olmadığını belirlemekle sorumlu olan karar organı ve başvuru prosedürleri, (3) kamu yararı statüsünü kazanma kriterleri, (4) hesap verilebilirlik gereklilikleri, (5) yaptırımlar ve (6) kamu yararı statüsünün kuruluşlara sağladığı avantajlar"dır. Aslında, meselenin karmaşıklığı ve tutarlı bir düzenleyici yaklaşımın önemi dikkate alındığında, yasa hazırlayıcılar, kamu yararı statüsüyle ilgili meseleleri ayrı bir kanun veya ayrı bir yönetmelikle ele almayı isteyebilirler.

1) *Kamu Yararının Tanımı:* Dernekler Kanununun 27. Maddesi, kamu yararını, "derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması gerekir" olarak tanımlar. Dernekler Yönetmeliğinin 49(c). Maddesi kamu yararını, "üyelerinin dışında yerel veya ulusal düzeyde toplumun ihtiyaç veya sorunlarına yönelik çözümler üretecek ve toplumsal gelişmeye katkı sağlayacak nitelikte olan" faaliyetler olarak

tanımlamaktadır. Bir yandan bu tanımın devletin desteklemek isteyebileceği tüm kamu yararına olan amaçları (sanat ve kültür, çevrenin korunması, sağlık vs.) kapsayabilecek kadar geniş olup olmadığı, diğer yandan da karar veren makamın, dernek amaçlarının kamu yararı statüsü için uygun olduğu yönündeki kararlarında yeterli yönlendirmeye sahip olup olmayacağıyla ilgili potansiyel meseleler ortaya çıkabilir.

83 Sayılı Kurumlar Vergisi Genel Tebliği, vakıflara ilişkin “vergi muafiyeti statüsünü” sağlık, sosyal yardım, eğitim, araştırma ve geliştirme, kültür, çevre koruması ve ağaçlandırma amaçlarını da içerecek şekilde daha somut bir biçimde tanımlamaktadır. Öte yandan ilginç bir şekilde, Kanun ayrıca kamu yararı faaliyetinin devletin üzerindeki yükü hafifletmesini öngörmektedir. Yorum ve uygulamaya dayalı olarak, bu sınırlama kısıtlı bir şekilde değerlendirilebilir ve kamu yararı statüsünü gerçekte “kamu görevleri”ni yerine getiren küçük bir vakıf kategorisiyle sınırlayabilir. Kanun ayrıca sadece belirli bir bölge veya hedef gruba yönelik faaliyetleri hariç tutmaktadır; bu nedenle azınlık haklarıyla ilgili meselelerle veya belirli bir bölgenin deprem mağdurlarıyla ilgilenen vakıflar, kamu yararı statüsü alamayacaktır. Bu sınırlama, potansiyel olarak sorunlu olup birçok Avrupa ülkesinde benimsenen ve bir bütün olarak toplumun yararına olan faaliyetler kadar nüfusun belirli hassas ve dezavantajlı kesimlerini hedef alan faaliyetleri de kamu yararı olarak nitelendiren yaklaşıma terstir. Üstelik, Dernekler Kanunuyla ilgili olarak, tanımın devletin destekleme sebebi olan tüm amaçları destekleyecek kadar geniş olup olmadığı sorusunu sormakta, kesinlikle fayda vardır. Ve belki de en önemlisi, tanımdaki farklılıkların, kamu yararı statüsüne ilişkin tutarlı bir yaklaşım sergilemenin ve hem dernekler hem de vakıflar için geçerli olacak tek bir tanımın yapılmasının önemini altını çizmesidir.

2) Karar verme yetkisi ve süreci: Dernekler Kanununun 27. Maddesi ile Dernekler Yönetmeliğinin 48. Maddesi, karar verme yetkisini Bakanlar Kuruluna vermekte ve İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlıkları da sürece dahil etmektedir. Aynı şekilde, Vakıflar Kanunu da vergi muafiyeti statüsü konusunda karar yetkisini Bakanlar Kuruluna vermekte, ancak ilgili prosedürleri (yanıt verme süresi gibi) belirtmemekte, bu da süreci şeffaflıktan epeyce yoksun bir hale getirmektedir.

Dernekler Yönetmeliğinin 51. Maddesi, kamu yararı statüsünün kazanılmasıyla ilgili başvuru prosedürlerini ayrıntılarıyla ifade etmektedir. Tanımlanan süreç, (a) Valiliğin görüşünü, (b) “ilgili bakanlıkların” görüşlerini, (c) Maliye Bakanlığının görüşünü, (d) Bakanlığın teklifini ve (e) Bakanlar Kurulu kararını gerektirmekte ve hem dernek başvuru sahipleri hem de kamu kurumları için büyük olasılıkla çok zaman gerektiren ve zahmetli bir süreç olmaktadır. Daha etkin olabilmek için farklı bir kamu yararı veya bağış statüsü benimseyen AB üye devletlerinde (İngiltere, Polonya ve Macaristan gibi) yaygın olan, tek noktada halledilebilecek bir süreç gereklidir.

Adil bir tespit için kilit nokta, karar organının siyasi kaygılardan yeterince bağımsız olması ve sivil toplumla ilgili olarak uygun bir düzeyde nesnellik, profesyonellik ve uzmanlık sergilemesidir. Bu özellikler genellikle siyasi etkilere maruz kalan Bakanlar Kurulunda normalde yoktur. Üstelik, bu süreçte Bakanlar Kurulunun zamanının verimli kullanılmış olup olmayacağını da merak ediyoruz.

TÜSEV Kamu Yararı Raporu 2004’te (ICNL tarafından hazırlanmıştır) de belirtildiği gibi, karar vermeye ilgili diğer seçenekler arasında vergi makamları, Maliye Bakanlığı gibi özel bir Bakanlık, mahkemeler veya İngiltere ve Galler Hayırseverlik Komisyonunun uygulamaları doğrultusunda bağımsız bir “komisyon” yer almaktadır. Elbette en uygun karar makamu ülkeden ülkeye değişiklik gösterecektir ve genel yasal çerçeveye tam oturmalıdır. Tutarlı karar verme süreci için, görevlendirilen makama tüm STK kategorilerine ilişkin kamu yararı statüsü konusunda karar verme yetkisi verilmelidir.

3) Kamu Yararı Kriterleri: Dernekler Yönetmeliğinin 49. Maddesi, kamu yararı statüsünün kazanılmasına ilişkin kriterleri sıralamakta olup, bunlar arasında bir derneğin en az bir yıldan beri faaliyette bulunması ve derneğin ciro gerekliliklerini karşılaması yer almaktadır. Vakıflar Kanunu, vergi muafiyetine sahip vakıflar için daha ağır kriterler getirmektedir. Bir yıldır faal olma ve devletin yükünü hafifletme gerekliliklerine ek olarak, vakıflar en az 300.000 YTL (yaklaşık 187.500 Euro) değerinde aktife, yıllık 30.000 YTL (18.750 Euro) gelire sahip olmalı ve gelirinin en az 2/3’ünü belirtilen ve onaylanmış alanlara harcamış olmalı ve denetlenmelidir.

Bu gereklilikler, afet yardımı gibi acil ihtiyaçları karşılamaya çalışan yeni örgütler için ağır bir yük olabilir. Bu olasılığa karşılık, birçok ülke asgari faal olma süresi öngörmektedir; ABD gibi diğer ülkeler de Türkiye'nin de dikkate alabileceği "geçici statü"yü benimsemiştir. Dahası, çok az Avrupa ülkesinde kamu yararı statüsü için ayrıca bir gelir veya ciro gerekliliği vardır. Bir vakıf olarak ilk tescil için asgari aktif gerekebilir, ancak bir kamu yararına çalışan örgüt sıfatını kazanmak için nadiren bu gereklidir. Bunun yerine, ek kriterler, anlaşılacağı üzere ek bir düzenleyici organın meydana getirilmesi, bir kamu yararı raporunun sunulması ve yıllık denetime tabi olunması gibi hesap verilebilirlik ve şeffaflıkla ilişkilidir. Ciro gereklilikleri faaliyetlerin büyüklüğünün garantileridir, hesap verilebilirliği desteklemek için değil. Avrupa ülkelerinde kamu yararı statüsüyle ilgili kriterlerin ayrıntıları TÜSEV – ICNL Kamu Yararı Raporu 2004'te yer almaktadır.

4) *Hesap Verilebilirlik Gereklilikleri*: Dernekler Kanununun 27. Maddesi, kamu yararına olan dernekleri en az iki yılda bir defa düzenli denetimlere tabi tutmakta ve kamu yararına olan derneklerin yönetim kurulu üyeleri tarafından yapılan ihlallerde ağır para cezaları ve hapis cezası getirmektedir. Bu denetleyici mekanizmalar kamu yararına olan kuruluşun aslında kamu yararına olan faaliyetle iştigal ettiği konusunda yeterince güvence vermeyebilir. Anlaşılacağı gibi, kamu yararına ilişkin kanunlar, kamu yararına olan kuruluşları hem daha sıkı iç yönetim gerekliliklerine (çıkar çatışmasıyla ilgili hükümler gibi) ve hem de bildirim gerekliliklerine (finans ve faaliyet bildirimi, bağımsız denetim gibi) maruz bırakmaktadır. Kamu yararına olan örgütlerin hesap verilebilirliğine ilişkin Avrupa yaklaşımlarına yapılan genel bakış, TÜSEV Kamu Yararı Raporu 2004'te yer almaktadır.

5) *Yaptırımlar*: Kamu yararı başvuruları reddedilen dernekler gelecek üç yıl zarfında kamu yararı statüsü için tekrar başvuru yapamaz. Oysa, derneğin bu statüsünü sürdürmek için uyması gereken herhangi bir açık objektif kriter yoktur. Ve herhangi bir nedenle statüsünün alınması halinde bu statü için yeniden başvurmak üzere bir bekleme süresinden de bahsedilmemektedir. Vakıflar söz konusu olduğunda, ilk başta reddedildiğinde yeniden başvuru yapmak için herhangi bir kısıtlama yoktur ve statünün sürdürülmesiyle ilgili gereklilikler açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bununla birlikte, bir vakıf statüsünü kaybetmesi halinde beş yıl süreyle bu statü için tekrar başvuru yapamaz. Aslında yaptırımlarla ilgili husus, dernekler ve vakıflar için tutarlı değildir.

Yeniden başvuru yapılmasıyla ilgili sınırlama Avrupa standartlarıyla tutarlı değildir ve Avrupa ülkelerinde benzer kısıtlamalar nadirdir. Bu kısıtlamanın arkasındaki devlet çıkarı da net değildir. Türkiye'de olduğu gibi karar verme sürecinin siyasi etkiye açık olduğu durumlarda, böyle bir kısıtlama özellikle sorun yaratabilir.

6) *Avantajlar*: Hem kamu yararına olan dernekler hem de kamu yararına olan vakıflar için vergi muafiyetleri ve bağış teşvikleri söz konusudur. Vergi kanunu, kamu yararına olan dernek ve vakıflara bağış yapanlar için %5 oranında vergi indirimini sağlarken, kurumsal vergi muafiyetleri kurum şekline göre ciddi biçimde değişiklik göstermektedir. Mali yararlarla olan bağlantı kamu yararı statüsü için son derece önemli olup Avrupa bağlamında, kurum şekline bakılmaksızın aynı mali yararlar tipik olarak tüm kamu yararı statüsüne sahip örgütler için geçerlidir. Doğrudan devlet desteği ve/veya devletle ortak projelere ilişkin imtiyazların, kamu yararına olan örgütleri de kapsayacak biçimde genişletildiği durumlarda, kamu yararı statüsünün önemi artar.

#### II.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Üst Kuruluşları

STKların ortak amaçlarını gerçekleştirebilmek için bir araya gelerek üst kuruluşlar(şemsiye kuruluşlar) oluşturmaları Avrupa ülkelerinde sıklıkla görülen ve giderek yaygınlaşan bir uygulamadır. Üst kuruluşlar belli bir tüzel kişilik etrafında farklı sivil toplum kuruluşlarını bir araya gelerek daha etkili savunuculuk ve lobi faaliyetleri yapılmasını sağlanmanın yanısıra İngiltere örneğinde olduğu gibi sivil toplum kuruluşlarının tescil ve denetim işlemlerinden sorumlu bir yarı bağımsız kuruluş olarak da faaliyet gösterebilmektedir.

Türkiye'de STKlar için üst kuruluşlar federasyon ve konfederasyonlar olarak tanımlanmış ve yasal düzenlemeleri dernekler için Türk Medeni Kanununun 96ncı ve 97inci maddelerinde yapılmıştır. Aynı kanunun 117 inci maddesinde de derneklerin

üst kuruluş kurmalarına ilişkin hükümlerin kıyas yoluyla vakıflar hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Bu maddeler incelendiğinde STKların üst kuruluşlar kurmaları ve kamu-STK işbirliği önünde potansiyel engeller olduğu görülmektedir.

- Sorunların başında üst kuruluş oluşturmak için “kuruluş amaçları aynı” olan kuruluşların biraraya gelmesi zorunluluğu aranmasıdır. Bu şart, idareye geniş bir takdir yetkisi tanımakta ve birçok federasyon başvurusu başvuran kuruluşların aynı amaçlı olmadıkları gerekçesi ile geri çevrilmiştir. STKların Türkiye’deki yapısı ve dağılımdan dolayı aynı amaçlı STKları biraraya getirme imkanı ise her zaman sağlanamakta ve bu üst kuruluşların kurulmaması ile sonuçlanmaktadır.
- Avrupadaki uygulamalarda aynı amaç şartı aranmamakta böylece sivil toplumun daha kolay örgütlenerek kamu karşısında daha güçlü bir pozisyon almasının önü açılmakta ve desteklenmektedir.

## II.5. Sivil Toplum Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeveye Yönelik Tavsiyeler

### Derneklere İlişkin Yasal Çerçeveyle İlgili Olarak

- Derneğin Gelirleri: Medeni Kanununun 99. Maddesinin, (1) “kamu finansmanı” veya sübvansiyonlar, hibeler ve sözleşmelerle devlet finans desteğine atıfta bulunan ve derneklerin izin verilen gelir kategorileri arasında yer alan benzer bir kategoriye açıkça içerecek şekilde ve (2) derneklerin “diğer gelir kaynaklarından” elde edilen gelirleri güvenceye almasına olanak sağlayan açık uçlu ve tüm yönleri kapsayan bir ifadeyi içerecek şekilde değiştirilmesi.
- Uluslararası İşbirliği: Dernekler Kanununun 21. Maddesi ile Dernekler Yönetmeliğinin 18-21. Maddelerinin, aynı ve nakdi yardımlar alma konusundaki bildirim gerekliliklerinin çıkarılması (veya en azından açıklığa kavuşturulması) suretiyle değiştirilmesi.

### Vakıfların Yasal Çerçevesiyle İlgili Olarak

- Asgari Anavarlık Gereklilikleri: Şu anda vakıfların kurulması için gerekli olan yaklaşık 250.000 – 627.000 USD tutarındaki asgari anavarlık gerekliliğinin kaldırılması. Vakıflar Kanunu Tasarısı yasalarsa, vakfın asgari anavarlık değerinin Mahkeme tarafından tespit edilmesine olanak sağlanarak bu tavsiye yerine getirilmiş olacaktır.
- Aktif Yönetimi: Medeni Kanununun 113. Maddesi ile Vakıflar Tüzüğü’nün 27. ve Ek 1. Maddesinin, aktiflerin tasarrufunda vakıflara daha fazla özgürlük verilmesi ve vakıfların iç yönetimine yönelik olarak devletin aşırı müdahalesinin engellenmesini içerecek şekilde değiştirilmesi. VGM şu anda vakıf aktiflerinin satılması veya değiştirilmesi konusunda geniş yetkilere sahiptir. Vakfın kuruluşunda özgülünen aktiflerini satılması/değiştirilmesi için mahkeme izni almasını gerektiren ve vakfa daha sonra iktisap edilen aktiflerin satılması/değiştirilmesinde tam özgürlük tanıyan, Vakıflar Kanunu Tasarısını destekliyoruz. Ayrıca, tasarıda, vakıfların nakit varlıklarını devlet bankalarında tutması koşulunu kaldıran ve vakıfların varlıklarını ekonomik kural ve riskleri gözeterek yönetmesine olanak sağlayan düzenlemeyi de destekliyoruz. Bu meseleler sürdürülebilirlik ve vakıf/ devlet güveni ile ilgili olduğu için, değişiklikler devlet ile vakıflar arasında daha verimli bir ortaklığın güçlendirilmesinde son derece önemli olacaktır.
- Uluslararası İşbirliği: Vakıfların ilgili bakanlıklardan önceden izin almaksızın uluslararası işbirliği faaliyetlerine katılmasını engelleyen VGM Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı Genelgesinde yer alan koşulların (ve Dernekler Yönetmeliğinde vakıflarla ilgili olarak yer alan kısıtlamaların) kaldırılması.

### Kamu Yararı Statüsüne İlişkin Yasal Çerçeveyle İlgili Olarak

Kâr Amacı Gütmeyen sektör ve STK/devlet işbirliği için kamu yararı statüsünün büyük önemini göz önünde tutarak, yasal çerçevenin kamu yararı statüsünü düzenleyecek tutarlı bir yaklaşımı sağlayacak şekilde değiştirilmesini tavsiye ediyoruz. Kamu yararı statüsü, hem dernekler ve hem de vakıflara eşit şekilde verilmeli ve her ikisi için aynı fayda ve hesap verilebilirlik gerekliliklerini öngörmelidir. Bu nedenle, dernekler ve vakıflarla ilgili ayrı kanunlardan kamu yararıyla ilgili

hükümlerin kaldırılması, bunun yerine kamu yararı statüsü konusunda ayrı bir kanunun (veya vergi hükmünün) hazırlanması tavsiye edilmektedir. Geçerli olan yasal çerçeve şu meseleleri düzenlemelidir<sup>12</sup>:

- Kamu yararının tanımı: “Kamu yararı”nın devletin desteklemek isteyebileceği tüm kamu yararına olan amaçları kapsayacak şekilde ve karar verme makamına rehberlik sağlayacak yeterli ayrıntılarla tanımlanması.
- Karar verme makamı ve süreç: Karar verme yetkisine sahip tek bir devlet organının kurulması ve kamu yararı statüsü konusunda karar vermek için daha etkin ve düzgün bir sürecin meydana getirilmesi. Karar vericinin siyasi kaygılardan yeterince bağımsız olmasının ve sivil toplumla ilgili olarak uygun düzeyde nesnellik, profesyonellik ve uzmanlık gösterebilmesinin sağlanması. Tutarlı karar verme süreci için, ilgili makama hem dernekler hem de vakıflar için kamu yararı statüsü konusunda karar verme görevi verilmelidir.
- Kamu yararı kriterleri: Hem dernekler hem de vakıflar için kamu yararı statüsünün kazanılmasına ilişkin kriterlerin basitleştirilmesi. İlgili kriterler, anlaşılacağı üzere ek düzenleyici organın oluşturulması, kamu yararı raporunun sunulması ve yıllık denetime tabi olunması gereklilikleri gibi hesap verilebilirlik ve şeffaflıkla ilintilidir.
- Hesap verilebilirlik gereklilikleri: Kamu yararına olan örgütlerin daha sıkı iç yönetim gerekliliklerine (çıkar çatışması hükümleri gibi) ve yüksek raporlama gerekliliklerine (finansal ve faaliyet raporu, bağımsız denetim gibi) riayet etmesini sağlayacak şekilde yeterli hesap verilebilirlik gerekliliklerinin konulması.
- Yaptırımlar: Kamu yararı başvuruları reddedilen dernekler tarafından kamu yararı statüsü için yeniden başvuru yapılmasını engelleyen kısıtlamaların kaldırılması. Yeniden başvuruda bulunma sınırlaması Avrupa standartlarına uygun değildir.
- Avantajlar: İster dernek ister vakıf olsun, tüm kamu yararı statüsüne sahip örgütler için tutarlı avantajların sağlanması.

#### Üst Kuruluşlarla İlgili Olarak

- Türk Medeni Kanununda düzenlenmiş bulunan dernek ve vakıfların üst kuruluşlar kurmalarının önündeki engeller kaldırılarak, “aynı amaçla” kurulmamış bulunan STKların da biraraya gelerek üst kuruluşlar kurabilmeleri sağlanmalıdır. Böylece sivil toplumun daha kolay örgütlenmesi desteklenmeli ve kamu karşısında daha güçlü bir pozisyon almasının önü açılmalıdır.

### **III. Devlet Ortakları İçin Yasal Çerçeve**

Devlet ortaklarıyla ilgili yasal çerçeve, STK’lar ile anlamlı bir ortaklığı kolaylaştıracak kapsamlı ve tutarlı bir yaklaşımdan yoksundur. Birçok devlet organı elbette ki belirli ölçüde sivil toplumla ortaklık yapmıştır, ancak bu işbirliği tutarlı politikadan ziyade anlık ve “gayri-resmi” uygulamaya dayalıdır. Türkiye, Avrupa Birliği üyeliğine hazırlandığı için, devletin sivil toplumla olan işbirliğindeki rolünün daha net bir şekilde tanımlanması ve STK’lar için şeffaf ve hesap verilebilir işbirliği mekanizmalarının sağlanması giderek daha büyük önem kazanmaktadır.

Bu nedenle, bu bölümün amacı devlet aktörlerinin STK’larla işbirliği yapmasını (ortak projeler, hizmet sunulması) özellikle teşvik eden veya engelleyen herhangi bir mevzuatın olup olmadığını tespit etmektir. Gözden geçirmenin bu bölümünde, özellikle mahalli idarelere ilişkin kanunları<sup>13</sup>, Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlarıyla Olan İlişkilerini Düzenleyen 5072 Sayılı Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) Kanunu ile 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanununu ele aldık.

Genel bir kural olarak, mahalli idareler, kamu kurumları ve uygulayıcı kurumlarla ilgili Türk kanun ve yönetmeliklerinde STK’lara çok az atıfta bulunmaktadır. İşbirliği konusunda kapsayıcı tek bir yasal çerçeve yoktur. STK/devlet işbirliğiyle ilgili merkezi ve mahalli yönetim kanunlarındaki çeşitli hükümler, “İşbirliğine İlişkin Özel Yasal Çerçeve” bölümünde ayrıntılarıyla ele alınmıştır.

#### **III.1. İşbirliği Yapma Yetkisi**

**Devlet kurumları ve görevlileri çeşitli şekillerde STK'larla işbirliği yapmasına açık veya gizli yetki verilmesi konusu,** yasal çerçeve için son derece önemlidir. Bazı Avrupa ülkelerinde, devlet ortaklarını etkileyen temel kanunlar (devlet maliyesi veya belediyelerle ilgili kanunlar), STK'ların devlet görevlerinin yerine getirilmesi sırasında sürece dahil edilmesine genel olarak izin verilmesi hususunda yorum yapmaz. Ancak, bu ülkelerde (İngiltere gibi) “yasaklanmayana izin verilir” genel ilkesi hâkimdir ve aslında çeşitli politika ve özel kanunlar birtakım somut şekillerde işbirliğine değinmektedir.

Diğer ülkelerde, devlet maliyesi, belediyeler veya kamu hizmetlerinin sunulmasıyla ilgili olan kanunlar (yani genel olarak “yüksek düzeyde” mevzuat), STK'ların devlet işlerine dahil edilmesi konusunda açık bir atıfta bulunmaktadır. Daha öncesinde özellikle tüm devlet görevlerinin merkezi veya mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi ve STK'ların bu sürecin bir parçası olarak görülmemesi (birçok yönden hâlâ da durum aynıdır) gibi geleneksel bir anlayışa sahip yeni AB üye devletlerindeki durum da tipik olarak böyledir. Bu ülkelerde, STK'ların katılma olasılığının vurgulanmasının faydalı olduğu görülmüştür, çünkü bu ülkelerdeki kültüre göre mahalli idareler, kanunun açıkça izin vermediği herhangi bir şey konusunda girişimde bulunmaktan kaçınırlar (“izin verilmeyen yasaklanmıştır”)<sup>14</sup>.

Türkiye’de STK'larla işbirliğinin mümkün olduğu gibi genel bir anlayış vardır ve işbirliği sözcüğü (örneğin mahalli idarelerle ilgili kanunlarda) gittikçe daha fazla kullanılmaktadır. Bununla birlikte, işbirliğinin somut anlamı, türü ve şekilleri, kısmen bu işbirliğine ilişkin tutarlı bir yasal çerçevenin bulunmamasından dolayı belirsizliğini sürdürmektedir.

### **III.1.1. Merkezi Düzeyde**

Türkiye’de, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29. Maddesinde, kamu kurumları/bakanlıklar/daire başkanlıklarının bütçelerinde belirtildiği sürece STK'lara “yardım” edebilecekleri hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, **devlet kurumları ve görevlileri STK'ları bütçelerine dahil etmelerine açık bir şekilde izin verdiği için**, işbirliğini etkileyen yasal çerçevede olumlu bir unsur olarak görünecektir. Oysa bu genel izin, ilişkiyi “faaliyete geçirecek” somut kurullarla desteklenmemektedir. Örneğin, Macaristan’da, Kamu Maliyesi Kanunundaki benzer bir hüküm, bunun nasıl gerçekleştirilebileceği (örneğin sorumlu Bakanın yıllık bütçe için STK'lara temin edilmesi planlanan ihale hacmi konusunda rapor sunması) konusunda özel hükümler içermektedir. Bu nedenle, bütçe planlaması düzeyinde STK'lara devlet “yardımı” konusunda daha somut ifadelerin (muhakkak 5018 Sayılı Kanunda olması gerekirse de) tanımlanması ve hazırlanmasında fayda vardır.

### **III.1.2. Mahalli Düzeyde**

Üç farklı mahalli idare türüyle ilgili kanunlar (belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi) son zamanlarda reform sürecinden geçmiştir ve ilk defa STK işbirliği konusunda özel hükümler içermektedir. STK/devlet ilişkilerinde bu kritik ve önemli bir adımdır.

Bununla birlikte, aynı zamanda **mahalli idarelerin STK'lardan hizmet alması konusunda açık bir izin** yoktur. Aslında, “işbirliği” gibi genel bir terimin kullanılması üstü kapalı bir ifade olup uygulamada güçlüklerle yol açabilir. İzin çoğunlukla dolaylı olarak ve oldukça sınırlı bir ölçüde verilmektedir.

- Belediyeler Kanununun 15. Maddesi, belediyelerin yetki ve imtiyazlarını tanımlamakta ve belediyelerin “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyette ve girişimde bulunabileceğini” ifade etmektedir (Madde 15(a)). Bu dil, idarelerin STK'larla işbirliği içerisinde hareket etmesini kapsayacak kadar geniştir.
- Ayrıca, aynı 15. Madde (e-g bentleri) su, taşımacılık ve atık yönetimiyle ilgili hizmetlere ilişkin görevlerinin başka aktörlere devredilmesine olanak sağlamak ve bu işlem için İçişleri Bakanlığından izin alınmasıyla ilgili prosedürü açıklamaktadır.
- Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (BBK), özellikle taşımacılık, yapım ile diğer iş ve yatırımlar başta olmak üzere (Madde 7 f, g, i, l) diğer aktörlerce verilebilecek bir dizi hizmeti sıralamaktadır.

- BBK 7(m). Maddesinde, özellikle sosyal tesisler, yerel parklar, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphaneler, müzeler, rekreasyon alanlarının inşası ve işletilmesi ile profesyonel olmayan spor kulüpleri için malzeme desteğinin sağlanması konusunda dışarıdan alımın yapılabileceğinden bahsedilmektedir.

Ayrıca, her üç belediye kanunu da STK'larla ortak projelerin uygulanması ve STK'ların yerel politika geliştirme sürecine katılması konusunda özel hükümler içermektedir (daha ayrıntılı açıklamalar için aşağıya bakınız).

Bir taraftan, yukarıdaki hükümler, yasa koyucuların STK'ları mahalli idareler için potansiyel ortaklar olarak görmesi yönünde çok cesaretlendirici bir işaret olabilir. Diğer yandan da, belirli hizmetlerin dışarıya verilebileceği gerçeği dışında, STK'ların bu hizmetlerin sunulması konusunda olası rolünün açık bir şekilde tanınmadığı ve ortak projelerin de başlı başına muğlak bir kavram olduğu (aşağıya 25. sayfaya bakınız) söylenebilir. Prosedürler de muğlak bir şekilde tanımlanmıştır ve bu da olsa olsa şeffaf ve tutarlı olmayan ortaklık uygulamalarına ve STK'lara geniş yelpazede fırsatlar sunulmamasına yol açabilir.

Siyasi/hukuki ortamı yeni AB üyesi devletlerinkine benzeyen Türkiye'de (yani merkezi ve kısıtlayıcı hukuki ortam), STK'ların çeşitli düzeylerde kamu hizmetlerinin sunulmasıyla görevlendirilebilmesine açık bir atıfta bulunmak ve bunun hangi şekillerde olabileceğine dair daha fazla ayrıntının verilmesi daha özendirici olacaktır. Belediyelerle ilgili kanunlara böyle hükümlerin konması, mahalli idarelerin yönetimin tüm düzeylerinde STK'larla işbirliği yapması konusunda büyük olasılıkla daha fazla destek ve teşvik sunacaktır.

### III.2. Devletin Denetçi – İşveren Rolü

Devletin bir denetleyici ve işveren ortak olarak rolünün ayırt edilmesi önemlidir. Devlet genellikle bir lisans programı söz konusu olduğunda, kamu menfaatini korumak için (örneğin sağlık veya eğitim kurumunda asgari profesyonel standartlar) devlet dışındaki aktörlere karşı bir düzenleyici olarak hareket eder.<sup>15</sup> Bu durumlarda, yetkili bakanlık veya diğer kamu kurumu, yasal olarak hükme bağlanan prosedürler doğrultusunda hizmet sağlayıcıyı kontrol etmek ve potansiyel olarak yaptırım uygulamak için tek taraflı hareket etme hakkına sahiptir. Bununla birlikte, devlet bir lisans değil de sözleşme kapsamında hareket eden özel hizmet sağlayıcılara karşı (STK'lar gibi) tek taraflı kontrol rolünü üstlenemez, bunun yerine bir işveren olarak hareket eder; devletin denetçi rolü sözleşmeye göre tanımlanır ve bu nedenle (STK ile) bir sözleşme ilişkisine girildiğinde durumlara göre uygulanır.

Türkiye bağlamında, bazı durumlarda, kanunlar **STK'lar karşısında devlet kurumlarına güçlü bir denetçi rolü verir**. Örneğin, SHÇEK<sup>16</sup> Kanunu, 9(f) bendinde “Dernek ve vakıfların sosyal hizmetler alanındaki faaliyetlerini yönlendirmek, bunların bütçelerinde sosyal hizmetlere ayırdıkları payların yerinde ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla görüş ve tavsiyelerde bulunmak” Kurumun görevleri arasında sayılmaktadır. Lisanslı faaliyetlerde devlet denetimi genellikle uygun düzeyde iken, bu hüküm devlete, bir lisans kapsamında hareket etsin veya etmesin sosyal hizmetlerle iştigal eden tüm STK'lara karşı bir kontrol edici rol uygulamasına yetki vermektedir. Örneğin uygulama yönetmeliklerinde uygun kontroller ve dengeler olmadan, SHÇEK, STK'ların faaliyetlerine aşırı ve uygunsuz devlet müdahalesine yol açabilir.<sup>17</sup>

Yukarıdaki maddenin altında yatan gerekçe – söz konusu kamu menfaati – net değildir. Avrupa bağlamında da buna benzer kısıtlamalar görmüyoruz. Üstelik, bu tür kısıtlamalar belirli STK faaliyetlerinden büyük şüphe duyulduğu ve onlara itimat edilmediği izlenimini uyandırmaktadır ki bu da STK'ların devletle etkili bir şekilde ortak olabilmelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

### III.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)

SYDV, devletin “fakir ve muhtaçlara yardım eden, sosyal adalet tedbirlerini alan ve gelir eşitsizliklerini dengeleyen” temel uygulayıcı “kolu” olarak görev yapmaktadır<sup>18</sup>. Örneğin eğitim veya iş eğitimi konusunda, diğer kamu kurumlarından küçük miktarlarda başka sosyal refah desteği almayan vatandaşlara sosyal yardım olanağı sunar. Şu anda ülkede 931 mahalli vakfi işletmektedir.

İşbirliği açısından özellikle ilgi çekici olan SYDV'lerin işletilmesinin iki yönü vardır. Öncelikle, bu yapı Başbakanlık tarafından kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından finanse edilmektedir. Fonun kaynağı,

Bakanlar Kurulu kararıyla, diğer fonlardan yapılacak transferin (%10'a kadar) onaylanması; devlet bütçesinden ayrılan ödenekler; trafik cezalarının %50'si; Radyo ve Televizyon Kurumunun reklam gelirlerinin %15'i; bağış/yardım/hibeler ve diğer gelirlerle (Engelli Hizmetleri bölümünden bu alanla ilgili projelerden %5 gibi) sağlanır. Avrupa ülkelerinde **STK'ların finanse edilmesi konusunda, bir sosyal amaç doğrultusunda, hedeflenen gelirin belirli bir yüzdesinin kanalize edildiği bu tür bir finansman planı** görülmeyen bir şey değildir. Örneğin Macaristan'da "kitsch vergisi" adı verilen belirli bir yüzde (şiddet içerikli veya müstehçen materyal içeren yayınlar yapanlar tarafından ödenecek özel vergi) Ulusal Kültür Fonuna kanalize edilir ve bu tutar daha sonra kültürel, sanatsal ve eğitim amaçlı STK'ları desteklemek için kullanılır. Hırvatistan'da Milli Piyango gelirinin %14.5'i STK'ları destekleyen bir hibe kuruluşu olan Ulusal Sivil Toplum Vakfına aktarılır. Özetle, bir işbirliği programı için kaynakların sağlanması konusunda genel finansman mekanizmaları gözden geçirildiğinde bu tür finansman örneğinin zaten Türkiye'de varolduğunu belirtmekte fayda vardır.

SYDV'nin ikinci ilgi çekici yönü, yerel paydaşların **Vakıfların Mütevelli Heyetlerine dahil edilmesidir**. Her vakıf, vilayetteki (vali) veya ilçedeki (kaymakam) mülki amir tarafından yönetilmektedir. Mütevelliler arasında belediye başkanı, il defterdarı, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme müdürü ile il müftüsü yer alır. Ayrıca, komşu temsilciler, STK'lar, diğer vatandaşlar ve hayırseverler mütevelli olmak üzere kendi aralarından 2-3 temsilci seçerler ve bunlar da vakfın genel kurul toplantılarına davet edilebilir. SYDV'ler açık bir şekilde devlet tarafında kurulsun ve kontrol edilse de, toplumdaki paydaşların dahil edilmesi ve kurullarında geniş temsil sağlama niyetinde olmaları övgüye değer olup gelecekteki işbirliği çalışmalarına iyi bir örnek olabilir.

#### **III.4. Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlarıyla Olan İlişkilerine Dair 5072 Sayılı Kanun**

5072 Sayılı Kanun, hastaneler, okullar, çocuk yuvaları vs. gibi devlet kurumlarına (özel bağışlar olarak veya kendi gelirleriyle) ek destek sağlamak üzere kurulan dernek ve vakıfları düzenlemek için yasalaşmıştır. Kanunun amacı, anlaşıldığı kadarıyla, devlet tarafından kurulan STK'ların suiistimallerini ve yanlış uygulamalarını engellemektir. Bildirildiğine göre, bu vakıf ve dernekler resmi izin olmaksızın kamu fonlarını kullanmaktaydı ve bir kamu kurumu tarafından verilen hizmetler için (bir kamu hizmeti karşılığında bir "bağış" yapmaları isteniyor ve genellikle "zorunlu bağış" olarak görülüyordu) yararlanıcılardan (örneğin anne-babadan, hastalardan ve diğer müşterilerden) paralar topluyorlardı. Ayrıca, bu vakıflar kamu binalarında ofisler kurdular ve bu STK'lar ile devlet arasındaki sınırları belirsiz bir hale getirerek amaçlarına ulaşmak için devletin kaynaklarını (personel, araç, ekipman vs.) kullandılar. 5072 Sayılı Kanunla Türk Devleti, özel ve kamu aktörleri (örneğin yararlanıcılar olarak nitelendirilen vatandaşlar veya bağış sahipleri ile devlet tarafından kurulan vakıf) arasındaki mali akışları ciddi ölçüde kısıtlayarak bu yanlış uygulamalara karşı tedbir almak istedi.

Bu kanunun esas amacı ve yolsuzlukla mücadele ve kamu hizmetlerinde çıkar çatışmalarının önlenmesinin önemi yadsınamaz. Öte yandan, maalesef **uygulamada bulunan genelgelerle Kanun hükmü genişletilerek, neredeyse tüm vakıf ve dernekler için gelir elde etme ve ortaklık olanaklarını kısıtlamakta**<sup>19</sup>, yasa koyucuların başlangıçta öngördüğü esas amacın ötesine gitmektedir. Kanunda açıkça ifade edilen kısıtlamalar şunları içermektedir:

- *Kamu kurumları kendi bütçelerinden bu örgütler için fon tahsis edemez veya yardımda bulunamaz* (Madde 2.g). Bu kısıtlama, somut bir örgüt için meşru bir kısıtlama iken kanunun kapsamının tüm STK'ları kapsayacak şekilde genişletilmesi halinde, işbirliği için ciddi bir engel teşkil etmektedir.
- *Bu örgütler devlete ait olan hiçbir kamu mülkiyetini (bina, araç, cihazlar vs.) kullanamaz* (Madde 2.a). Eğer bu hüküm tüm STK'lara uygulanırsa, devlet desteği için önemli bir fırsat engellenir. Kamu mülkiyetinin STK'ların kullanımına sunulması, Avrupa'da aynı desteğin yaygın bir şeklidir.

Bu Kanun STK'ları etkilerken, yukarıdaki kısıtlamaların sadece kamu hukuku çerçevesinde kurulan ve faaliyet gösteren örgütler için uygulanması gerektiğine inandığımız için bunu, devlet aktörlerine ilişkin yasal çerçeve kapsamına dahil etmeyi tercih ettik.

Kamu kurumları tarafından kurulan, kâr amacı gütmeyen örgütlerin faaliyetlerinin desteklemesi veya tamamlanmasının yaygın olmadığı söylenemez. Diğer Avrupa ülkelerinden örnekler vermek gerekirse, kanunlar tarafından veya Almanya’da Meclisin kararıyla kurulan vakıflardan veya Macaristan’daki kamu vakıflarından bahsedebiliriz. Her iki durumda da bunların özel bir yasal statüsü vardır: Almanya’da Juristische Personen des oeffentlichen Rechts (kamu hukukundan sorumlu tüzel kişiler) ve Macaristan’da Kamu Yararı Kuruluşu. Bu vakıflar bağımsız kuruluşlar olarak faaliyet göstermekte, kamu amaçlarını desteklemek için özel bağışçılardan paralar toplamaktadır; bununla birlikte, “normal” vakıflara göre daha sıkı hesap verilebilirlik hükümlerine tabidirler. Almanya’da kamu hukukuna tabidirler ve bu nedenle bütçeleri devlet tarafından kontrol edilmektedir, ancak Macaristan’da Kamu Yararı Statüsüne İlişkin Kanunun özel maddelerince düzenlenmekte ve Devlet Hazinesi tarafından denetlenmektedirler. Sonuç olarak, her iki durumda da, bağımsızlıkları korunurken bütçe yönetmeliklerinden kaçınmazlar.

5072 Sayılı Kanun STK/devlet işbirliğinden ciddi bir engel teşkil ederken, tüm tarafların kapsamlı bir şekilde katılımı ile dikkatli bir “düzenleyici etki analizinin” yapılması suretiyle kanunun değiştirilmesi son derece önemlidir. Bu değişiklikler elbette böyle bir analizin sonuçlarına dayanacaktır; ancak, ECNL ve TÜSEV bu kanunun karmaşıklığını azaltmak için; (a) özel olanlardan ayırt etmek üzere kamu kurumları tarafında kurulan ve kâr amacı gütmeyen örgütlere (derneklere veya vakıflara) özel bir statü verilmesi ve (b) şu anda Türkiye’de tescilli bulunan tüm vakıf ve dernekler için 5072 Sayılı Kanunda öngörülen kısıtlamaların kaldırılması ve sadece özel statüsü olanlar için yürürlükte olmasının sağlanması gibi hususların dikkate alınmasının faydalı olabileceğine inanmaktadır.

### **III.5. Tavsiyeler: Devlet Ortaklarına İlişkin Yasal Çerçeve**

#### İşbirliği Yapma Yetkisiyle İlgili Olarak

- Merkezi Düzeyde: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da yer aldığı gibi, ilişkiyi “faaliyete geçirecek” somut kurullarla kamu kurumları/bakanlıklar/daire başkanlıklarının STK’lara “yardım” edebilmesi konusundaki açık yetkinin desteklenmesi.
- Mahalli Düzeyde: Üç yerel yönetim yapılanmasını düzenleyen kanunlarda mahalli idarelerin STK’lara hizmet alımı ihalelerini vermesiyle ilgili açık bir yetkinin verilmesi, mekanizma ve prosedürlerin daha açık ve ayrıntılı bir şekilde tanımlanması.

#### Devletin Denetçi – İşveren Rolüyle İlgili Olarak

- SHÇEK’in devlet kurumunun sosyal hizmetlerle iştigal eden STK’lar üzerindeki denetim yetkisini sınırlayacak şekilde değiştirilmesi.

#### 5072 Sayılı Kanunla İlgili Olarak

Kamu kurumları tarafından kurulan vakıflar ve dernekler için özel bir statü meydana getirmek yoluyla STK/devlet işbirliğindeki ciddi engeli ortadan kaldırmak için 5072 Sayılı Kanunun değiştirilmesi.

### **IV. Genel İlkeler**

Birçok Avrupa ülkesinde zamanla gelişen ve devlet ile STK’lar arasındaki ilişkinin türünü belirleyen “modus operandi – çalışma yöntemi” ilkesi vardır. Bu türden ilkeler, bu iki sektörün birbirine ve tüm topluma karşı rol ve sorumluluklarını tanımlar. Daha da önemlisi, ülkenin kanun ve yönetmeliklerinde açık olan somut işbirliği mekanizmaları ve platformları için bir temel teşkil eder. Devlet ile STK’lar arasındaki günlük ilişkiyi tanımlayan kapsayıcı ilkelere sahip, göze çarpan iki örnek ülke Almanya ve İngiltere’dir.

#### **IV.1. Almanya: Bağlılık İlkesi**

En tipik sivil toplum/devlet ilişkisi ilkesi olan bağlılık ilkesi Almanya’da doğmuş ve Avrupa’ya yayılmıştır.

Bu ilkeye göre, **bir toplumda ortaya çıkan bir ihtiyaç bu ihtiyaca en yakın kişiler tarafından dile getirilmelidir.** Sosyal politika için temel oluşturacak biçimde, bu ilke son yüzyılda Almanya'daki sosyal refah hizmetlerinin finanse edildiği bir sistemi belirlemiştir. Bu ilke, Katolik Kilisesinin özerkliğini korumak ve Bismarck'ın 1870'lerde uygulamaya koyduğu, herkesi kapsayan evrensel sosyal koruma sistemi çerçevesinde toplumlarının kontrol edilmesi gayretlerinden ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup> Bu sisteme göre, bir ihtiyaç, etkilenenlerin toplumu (gayri resmi) (örneğin aile, komşular) tarafından dile getirilmelidir; eğer onlar bunu yapamazsa veya yapacak durumda değillerse, söz konusu ihtiyaçlar aynı toplumun resmi örgütleri tarafından (kilise, STK'lar) dile getirilmelidir. Mahalli idare, ancak herhangi bir organize toplum çabasının dile getirmemesi halinde bir ihtiyacı dile getirmek için bir birim kurabilir. Mahalli düzeyde dile getirilmeyen ihtiyaçlar için bir bölgesel ve sonunda bir federal sistem kurulmalıdır. Bu durumda, devlet genellikle yıllık olarak görüşülen bütçelerle tüm hizmetleri finanse etmeyi tercih eder.

Bu ilke uygulamada şu anlama gelir: bir STK (örneğin sosyal hizmetlerin sunulması veya eğitim gibi mahalli idaresinin hukuki yükümlülükleri arasında yer alan) bir toplum ihtiyacının karşılanması için düşünülen bir faaliyete katıldığında, **STK – mesleki standartlar veya şeffaflık kriterleri gibi diğer koşulları yerine getirmesi kaydıyla – verdiği hizmetler için oransal finansman alma hakkına sahiptir.** Bu finansman genellikle STK'nın faaliyet kapsamına dayalı olarak, örneğin STK müşterileri için kişi başı destek olarak belirlenir.

#### **IV.2. İngiltere: Toplumsal Akit (Compact)**

Bir diğer yaklaşım ise İngiltere örneğinde görülebilir; bu örnekte devlet ve gönüllü sektör ulusal ve mahalli düzeylerde Toplumsal Akit adlı bir anlaşma imzalamıştır. Toplumsal Akit, devlet ile gönüllü ve topluluk sektörü arasında işleyen bir **ortaklık çerçevesidir.** Gönüllü ve topluluk sektörünün topluma yapmış olduğu katkıyı kabul eder.

Toplumsal Akit, iki belgeden ortaya çıkmıştır: Devlet ile gönüllü sektör arasında resmi bir anlaşma çağrısında bulunan “Gönüllü Sektörün Geleceği” adlı Deakin Komisyon Raporu (Temmuz 1996) ile “Birlikte Bir Geleceğin İnşa Edilmesi – Devlet ile Gönüllü Sektör Arasında Ortaklık İçin İşgücü Politikaları” (Şubat 1997) adlı İş Partisi belgeleri. Temmuz 1997’de en büyük STK şemsiye örgütlerinin düzenlediği konferans, böyle bir anlaşmaya duyulan ihtiyacı teyit etmiştir. Ekim ve Kasım 1998’de birkaç ay süren görüşmelerin ardından, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda devletleriyle dört Ulusal Akit imzalanmıştır – bunlar o zamana kadar imzalanan ilk belgelerdir. Ulusal Akitleri, mahalli düzeyde gönüllü sektör ile mahalli konseyler veya diğer kamu kurumları arasında imzalanan mahalli anlaşmalar takip etmiştir.

Akitlerin altında yatan ilke, bir bütün olarak topluluklar ve toplumda iyileştirilmiş koşulların elde edilmesinde iki sektör arasındaki ortaklıktır. İngiltere’deki “karma refah” denen modelde, vatandaşlar arasındaki yaşam kalitesini arttırmak, devlet ve özel sektörün (kâr amacı güden ve gütmeyen) ortak sorumluluğudur. Bu nedenle, devletin “kamu hizmetinin sunulmasını finanse ederken iş yapma maliyetini kabul etmesi” Akitin önemli bir unsuru olmasına rağmen, topluluk hizmetleriyle işteğal etmeleri halinde STK'ların devlet desteğini almaya “hakkı” yoktur.<sup>21</sup> Bunun yerine, **devlet ihale ve işi “en iyi değerde” hizmet sunan STK'ya verecektir.** Ayrıca, STK'lar sık sık özel kâr amacı güden hizmet sağlayıcıları ile aynı düzeyde rekabet etmektedir. Bunun sonucunda da, hizmetin sunulmasında gönüllü kuruluşlar için finansman mekanizmaları çoğu zaman açık rekabete ve hizmetin ihale edilmesi prosedürlerine dayalıdır.

#### **IV.3. Avrupa Birliği: İyi Yönetişim**

Sivil toplumun artan önemi ve etkisini kabul eden Avrupa Birliği (AB), işbirliğini geliştirmek için bir dizi girişimi de başlatmıştır.

Sosyal hizmet alanında değil de siyasi karar verme arenasında anlaşılrsa da, bağlılık ilkesi, **aynı zamanda kararların mümkün olduğunca etkilenen vatandaşlar tarafından alınmasını sağlamak amacıyla** Avrupa Birliği'nin genel kabul görmüş bir ilkesidir. Bu da Birliğin, attığı adım (sadece kendi yetkisinde olan alanlar haricinde) ulusal, bölgesel veya mahalli düzeyde atılan adımdan daha etkili olmadıkça herhangi bir adım atmadığı anlamına gelir.<sup>22</sup>

Ayrıca politika hazırlanması ve karar verme süreciyle ilgili olarak **AB, siyasi karar vericiler ile vatandaşlar arasında kilit arabulucu olarak, vatandaşın katılımını ve sivil toplumun rolünü esas alan, iyi yönetişime ilişkin kendi kilit**

**ilkelerini geliştirmiştir.** AB Komisyonunun Avrupa'nın Yönetimiyle ilgili olarak 25 Temmuz 2001 yılında onaylanan Resmi Raporu, "Birliğin vatandaşları tarafından verilen yetkileri kullanma şekline" odaklanmaktadır.<sup>23</sup> Sivil toplum ile hem merkezi hem de mahalli idareler arasında daha güçlü etkileşimi sağlamak için Raporda beş temel ilke (açıklık, katılım, hesap verilebilirlik, etkililik ve tutarlılık) ile bu ilkelere dayalı genel niyetler (diyalog, danışma ve ortaklıklar dahil) yer almaktadır.<sup>24</sup> Daha da önemlisi, Komisyon, Avrupa mevzuatının iyileştirilmesi ve açıklığa kavuşturulması, yönergelerin yayınlanması, standart ve kriterlerin hazırlanması, kamusal tartışmaların organize edilmesi ve diyalog ve görüşmelerle ilgili bir davranış modelinin geliştirilmesi gibi somut önlemler almayı taahhüt etmiştir.<sup>25</sup>

Bu tedbirler, AB politikalarının ulusal programlanması ve uygulanması süreçlerinde (örneğin Ulusal Kalkınma Planlarının hazırlanması, Yapısal Fonların kullanılması ve izlenmesinde) üye devletler için somut mevzuat gerekliliklerine dönüşür. Bir gereklilik değilken de, birçok üye devlet iyi yönetim ilkelerine bağlılıklarını göstermek için AB ile ilgili olmayan ulusal mevzuat için bile benzer katılımcı tedbirler almaktadır.

#### **IV.4. Türkiye: Mevcut Durum**

Mevzuat üzerinde yapılan incelemeye dayalı olarak, Türkiye'de STK/devlet işbirliğinin günlük uygulamasını düzenleyen genel bir ilkeyi tespit edemedik.

Bu bakımdan, Türkiye'deki durum yeni AB üye devletlerinin durumuna benzemekte olup genel yaklaşımda merkezi devleti koruma sistemi vardır ve sivil toplum ya (önemsenmeyecek) yan birim, ya (kontrol edilecek) rakip ya da (patronluk yapılacak) ast olarak görülmektedir. Devlet yönetiminin sivil toplum örgütlerine yönelik temel yaklaşımını değiştirmeye başlamak ve ortaklığa dayalı, karşılıklı yararları olan bir ilişkinin potansiyellerini benimsemelerini sağlamak bile bu ülkelerin birçoğunda 10-15 yılı aşan uzun bir süre almıştır. Şüphesiz, bu ülkelerde devlete geleneksel olarak güvensiz bakan sivil toplum açısından da bir tavır değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

#### **IV.5. Tavsiye: Genel İlkeler**

Türk Devletinin, devlet ile STK'lar arasındaki ilişkinin genel türünü belirleyecek, "modus operandi - çalışma yöntemi" ilkesini tanımlamak ve oluşturmak için Türk STK'larla birlikte çalışmasını tavsiye ediyoruz. Taraflar arasında güvene dayalı bir ilişki olduğunda bile hukuki prensiplerin katılımcı bir şekilde geliştirilmesi zaman alan bir süreçtir. Bununla birlikte ülkenin, yönetimin tüm yönlerinde köklü bir reform sürecinden geçtiği bir zamanda bu sürecin uygulanmasının çeşitli avantajları vardır. Temel avantaj, böyle bir sürecin, bir bütün olarak devlet ile sivil toplum arasında verimli ve karşılıklı faydaları olan bir işbirliği için temel oluşturabilmesidir. Üstelik, bir politika ve mevzuat bakış açısıyla, **bu ilkelerin belirlenmesi STK'ların finanse edilmesi ile hizmet sunma ve karar verme sürecine etkili bir şekilde katılmaları için şeffaf ve etkili bir sisteme ilişkin tutarlı bir politika çerçevesi sunacaktır.**

#### **V. İşbirliğine İlişkin Özel Yasal Çerçeve**

Devlet ortaklarına ilişkin yasal çerçeve kapsamlı bir reforma ihtiyaç duysa da, kamu sektörü ile sivil toplum arasındaki işbirliğine ilişkin özel kanun ve yönetmeliklerin son zamanlarda yasalaşması bizi cesaretlendirdi. Bu hükümler öncelikle mahalli düzeyde (belediyeler, valilikler vs.) getirilmiştir ve bu da Türkiye'de hizmet sunulmasını merkezîyetçilikten uzaklaştırmayı desteklemek açısından son derece önem taşır. Ayrıca, mevzuatın hazırlanması amacıyla son zamanlarda kabul edilen yönetmelik ve yönergelerde STK'lara ilk kez danışma paydaşı olarak atıfta bulunuldu. Bu hükümler uygulama konusunda ("ilkelerin" "uygulamada" kök salmasını sağlamak amacıyla) ek ayrıntı ve rehberlik gerektirse de, Türkiye Cumhuriyeti Devleti, kamu yönetimi ve idaresi kültürünün bir parçası olarak katılımcı uygulamayı getirme çabalarından dolayı övgüye layıktır.

Dolayısıyla, bu bölüm bu işbirliği şekilleri ile işbirliği faaliyetlerinin finanse edilmesine yönelik potansiyel veya mevcut mekanizmalar da dahil olmak üzere işbirliğinin somut "itici güçlerini" ele almayı amaçlamaktadır. Burada ayrıca politika hazırlama sürecinde STK'nın katılımı konularına da değiniyoruz.

Genel bir bulgu olarak, Türkiye'nin yazılı hukukunda tespit edilebilen esas mekanizmanın "ortak hizmet/proje" olduğu söylenebilir. Böyle bir ortaklığın ötesinde, hizmet yüklenicileri veya hibe alıcıları olarak STK'ların potansiyel rolü arasında herhangi bir ayırım yoktur ve devlet desteğini STK ortaklarına kanalize edecek herhangi bir net finansman mekanizması veya prosedürü de bulunmamaktadır. Politika ve mevzuat sürecine katılım konusunda, STK'ların hem ulusal hem de yerel düzeyde danışılacak paydaşlar arasında gösterilmesi gibi cesaret verici bir eğilim söz konusudur. Bu olumlu eğilime rağmen, yasal çerçeve, katılımın etkinliği için bir garanti olabilecek uygulama prosedürlerinden yoksundur.

### **V.1. Dernek Kanunundaki Ortak Projeler**

Dernekler Kanununun 10. Maddesi, derneklerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak projeleri gerçekleştirmesine olanak sağlamaktadır. Bununla birlikte, devlet kurumları proje maliyetinin %50'sini aşmayan nakdi veya aynı katkılarla sınırlandırılmıştır.

Dernekler Yönetmeliğinin 91. Maddesine göre, her bir ortak proje, imzalanan bir protokol çerçevesinde ve devlet ve dernekten eşit sayıda temsilciden oluşan bir proje yönetim ekibinin yetkisi ile gerçekleştirilmelidir. Dernek hem proje ekibi koordinatörünü hem de muhasebecisini sağlamalıdır. Ekip, protokolün bir nüshasını protokol tarihinden itibaren bir ay içerisinde valiliğe sunmalıdır. Yine, Yönetmelik ortak projede devlet finansmanının proje maliyetlerinin %50'siyle sınırlı olduğunu vurgulamaktadır.

Bazı projeleri gerçekleştirmek için, 91. Maddede belirtilen yaklaşım son derece uygun olabilir. **Bununla birlikte, devletin derneklerle birlikte girişebileceği geniş yelpazedeki potansiyel ortaklıkları kolaylaştırması mümkün değildir.** Her iki taraftan eşit temsilcilerin bulunduğu bir proje yönetimi üzerinde ısrar etmek genelde övgüye değer olsa da, bunun uygulanabilir olmadığı durumlar olabilir. Derneğin proje ekibi muhasebecisini sağlaması her zaman mümkün olmayabilir. Devletin bir dernekle ortaklık içerisinde, bir kamu amacını gerçekleştirmek için daha fazla finansman sağlamak istediği durumlar söz konusu olabilir. Böylece, mevcut Yönetmelik derneklerle olan ortaklıkları pekâlâ kısıtlayabilir de.

Birçok Avrupa ülkesinde belirli mekanizmalarda STK'ların devlet tarafından finanse edilmesi konusunda bazı sınırlamalar olsa da (örneğin belirli bir hibe programı projenin toplam maliyetinin %60'ından fazlasını finanse etmez), sınırlamanın genel olduğu ve tüm ortak faaliyetler için uygulandığı ve bunları potansiyel olarak sınırladığı bir AB ülkesinden herhangi bir kıyaslama örneği tespit etmedik.

### **V.2. Belediye Kanunlarındaki Ortak Hizmet Projeleri**

İl ve belediye yönetimini düzenleyen üç kanunun hepsinde, diğer – yurtiçi veya uluslararası, özel veya kamu – kuruluşlarla gerçekleştirilen "ortak hizmetler ve diğer projeler"e atıflarda bulunmaktadır. Bu atıfların tümü açık bir şekilde dernek ve vakıfları da içermektedir.

Bir Özet Tablo ve bu hükümlere ilişkin analiz burada verilmiştir.

	Belediyeler Kanunu (BK)	Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (BBK)	İl Özel İdareleri Kanunu (İÖİK)
<u>İzin verilen giderler</u>	<b>Madde 60 (m)</b> Yerli ve uluslararası kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde gerçekleştirilen ortak hizmetler ve diğer projelerin giderleri.	<b>Madde 23 (n)</b> Yerel ve yabancı, kamu ve özel kurumlar ve sivil toplum örgütleriyle karşılıklı hizmetler ve ortaklaşa gerçekleştirilen diğer projelere ilişkin harcamalar.	<b>Madde 43 (l)</b> Yerli ve uluslararası kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde gerçekleştirilen ortak hizmetler ve diğer projelerin giderleri.
<u>Diğer kurumlarla ilişkiler</u>	<b>Madde 75 (c)</b> Kamunun çıkarları doğrultusunda çalışan kamu meslek örgütleri ile ortak hizmet projelerinin yürütülmesi; vakıflar, Bakanlar Kurulu ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Ölçekli Sanatkarlar Kanunu kapsamındaki meslek odalarının kararıyla vergiden muaf tutulur.	STK'larla ortak projeler hakkında özel bir hüküm yoktur. Ancak, Madde 27'ye göre, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediyeler Kanunu ile belediyelerle ilgili diğer kanunlarda yer alan hükümler geçerli olacaktır. Belediyeler Kanununun 75 (c). Maddesi uygulanabilir.	<b>Madde (c)</b> Kamu meslek örgütleri, dernekler, vakıflar ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Ölçekli Sanatkarlar Kanunu kapsamındaki meslek odaları ile ortak hizmet projelerinin yürütülmesi.

### V.2.1. Ortak Hizmet Projelerinin Tanımı

“Ortak hizmetler ve diğer projeler”in açık bir tanımını henüz tespit edemedik. Belediye kanunları, Dernekler Kanunu ve Yönetmeliğinde açıklanan “ortak projeler” kavramını ifade ediyor olabilir. Ancak, bu yorumun vakıflar ve diğer aktörlere uygulanması, belediye yönetiminin tüm düzeylerinde kısıtlı bir işbirliği uygulamasını ima edecektir. Bu nedenle, bu terimin yerel idareler ile devlet dışındaki tüm aktörler arasındaki işbirliğinin kapsamlı bir ifadesi olması olasılığı daha fazladır.

Çeşitli işbirliği şekilleri arasında ayırdan ve ayrıntıdan yoksun olmasına rağmen, böyle geniş bir tanım kendi başına bir sorun teşkil etmeyebilir. Bununla birlikte, aynı güçlük bu Raporun genel çerçevesinin düzenlenmesiyle ilgili olarak atıfta bulunması noktasında, yani uygulama yönergelerinin eksikliği konusunda ortaya çıkmaktadır. Özellikle böyle bir işbirliğinin nispeten yeni bir olgu olduğu bir ülkede, **son derece geniş bir yaklaşım işbirliğiyle ilgili gerçek fırsatları göz ardı edebilir.**

Bu nedenle, bu kanun veya diğer kanunları somut işbirliği şekilleri açısından geliştirmek her iki tarafça faydalı görülebilir. Hem belediyeler hem de STK'lar için mevcut seçeneklerin bir “mönü” halinde basitçe sıralanması bir kılavuz olabilir. Örneğin, Polonya'nın Kamu Yararı Faaliyetlerine İlişkin Kanununun ilgili Maddesi şöyledir:

## Madde 5

1. “Kamu yönetimi organları, kamu yönetimi organlarının bölgelere ayrılmasını göz önünde bulundurarak kamu yararına olan faaliyetleri yerine getiren ve 3. Madde, 3. Fıkrasında<sup>26</sup> bahsedilen sivil toplum örgütleri ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde 4. Maddede<sup>27</sup> bahsedilen kamu görevleri alanındaki faaliyetleri yerine getirirler. Özellikle, bu işbirliği aşağıdaki şekillerde gerçekleştirilebilir:

- 1) Kanunun koyduğu kurallara göre kamu görevlerini yerine getirmek üzere 3. Maddenin 3. Fıkrasında bahsedilen sivil toplum örgütleri ve kuruluşlarının dikkate alınması;
- 2) Faaliyetlerin planlanan yönleri ile bu yönlerin uyumlulaştırılmasına yönelik işbirliği hakkında karşılıklı bilgi alış verişinde bulunulması;
- 3) Bu örgütlerin yasal faaliyetleriyle ilgili alanlardaki yasal projelerle ilgili olarak, faaliyetlerin kapsamı doğrultusunda 3. Maddenin 3. Fıkrasında bahsedilen sivil toplum örgütleri ve kuruluşlarına danışılması;
- 4) Danışmanlıktan sorumlu karşılıklı ekipler ile 3. Maddenin 3. Fıkrasında bahsedilen sivil toplum örgütleri ve kuruluşlarının temsilcileri ile ilgili kamu yönetimi organlarının temsilcilerinden oluşan bir ekibin kurulması.”

### V.2.2. Kamu Yararına Olan ve Olmayan STK’lar Arasındaki Ayrım

Üç yerel yönetim kanunu, ortak projelerde işbirliği kriterleri olarak kamu yararı statüsünün uygulanması noktasında tutarsızdır. Kamu yararı statüsünden, fonların transfer edilmesine esas olarak, devlet harcamaları kriterleri (izin verilen giderler gibi) arasında bahsedilmez. Bununla birlikte, kamu yararı statüsü BK’de işbirliği kriteri olarak yer alır, ancak aksine, İÖİ kanununda işbirliği kriterleri arasında yer almaz.

Avrupa ülkelerinde, kamu yararı statüsü genellikle devletle işbirliği yapmak için bir koşul değildir. Bu statü, öncelikle vergi muafiyetleri ile diğer dolaylı devlet yardımlarını almanın bir koşulu olmakta; ayrıca, devlet fonlarına daha kolay erişim olanağı sağlamaktadır (örneğin bazı merkezi yönetim hibeleri sadece kamu yararına olan örgütler için verilmektedir). Bununla birlikte, mahalli düzeyde bu imtiyazlar bile çok nadiren bulunur.

### V.2.3. STK’ların Mahalli İdarelerce Finanse Edilmesine İlişkin Mevzuat Eksikliği

Her üç yerel yönetim kanunu da STK’larla ortak projelerin yürütülmesi masraflarını izin verilen giderler arasında göstermesine rağmen, bu giderlerin nasıl tahakkuk edeceğine, yani belediyenin fonları STK’lara nasıl yönlendireceğine dair ek bilgi içermemektedir. Diğer kanunlarda da (yasal olarak belirtilmiş) bu mekanizmaların var olduğu konusunda herhangi bir bilgiye rastlamadık. Bu da, STK’ların kamu tarafından, özellikle de mahalli düzeyde finanse edilmesinin yeterince düzenlenmediği sonucuna yol açmıştır.

Mahalli düzeyde STK’ların finanse edilmesine ilişkin iki temel ve en önemli yol, hibeler ve hizmet işi ihaleleridir. Biz incelememiz sırasında, bu yollardan herhangi birisine ilişkin STK’ya özel hükümler tespit etmekte zorlandık. İÖİ Kanununun 30. Maddesinde, valinin muhtaçlara (STK’lardan ziyade bireylerdir) “koşulsuz hibeler” verebileceği hükme bağlanmıştır. İhaleyle ilgili olarak da, BK’nin 15. Maddesi ile BBK’nin 7. Maddesinde belirtilen ihale olasılıklarına değindik. Mahalli idareler İhale Kanunu kapsamında olduğu ve kanunda başka bir ihale mekanizmasından bahsedilmediği için, bu ihalelerin mutlak ihale prosedürleri uygulanarak gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, uygulama açısından konuşmak gerekirse, birçok STK bu ihalelere girememektedir; kurumsal kapasiteye veya teminata sahip değildirler ve çok tipik biçimde, teklifler kâr amacı gütmeyen faaliyetlerden ziyade girişimcilik faaliyetleri için sunulmaktadır.

Bir mevzuat örneği olarak, Polonya’daki PBA Kanunu işbirliği şekillerinin sıralandığı Maddede bu iki temel finansman şeklini de tanımlamaktadır:

## Madde 5

4. “1. Fıkranın 1. Bendinde bahsedilen, kamu görevlerinin yerine getirilmesi – Kamu Maliyesi Kanununun 69. Maddesinin 4. Fıkrasının 1. Bendinin d) cümlesi ile 71. Maddenin 1. Fıkrasında belirtilen görevler aşağıdaki şekillerde yerine getirilebilir:
- 1) uygulanmasını finanse edecek giderlerle birlikte kamu görevlerinin yerine getirilmesi veya
  - 2) finansmanlarına katılmak üzere tahakkuk eden giderlerle birlikte bu görevlerin desteklenmesi.”

Kanun, açık tekliflerin sunulması, kriterlerin belirlenmesi, karar verme, ihale etme ve her iki durumda da performansı izlemeye ilişkin kurallar da dahil olmak üzere, bu iki finansman modelinin uygulanmasına ilişkin somut yöntemleri belirtmektedir.

Kanunun ayrıca, genellikle o zamana kadar kamu yönetimi organları tarafından yerine getirilen görevler de dahil olmak üzere, ihale düzenlemeksizin **kendi inisiyatifleriyle kamu görevlerini yerine getirmek için STK'lara teklif sunma fırsatını verdiğini** belirtmekte fayda var. Mahalli idare de, teklifi gözden geçirmek, değerlendirmek ve iki ay içerisinde kabul edip etmediğine dair gerekçeli kararını açıklamakla yükümlüdür. Bu karar STK tarafından temyize götürülebilir. Bu yasal hüküm, STK'ları işbirliği sürecini başlatmaya cesaretlendirdiği için gerçek işbirliğine yönelik potansiyeli arttırmaktadır.

ECNL ve TÜSEV, **yasal hükümlerin, STK'ların finanse edilmesine ilişkin kilit şekillerin tespit edilmesini ve sözleşme ve hibe modellerinin uygulanmasına ilişkin somut kuralların geliştirilmesini sağlayacak biçimde hazırlanmasını tavsiye etmektedir.** Bu usul kuralları, kamu fonlarının şeffaf ve hesap verilebilir biçimde harcanması için vazgeçilmezdir.

### V.3. STK'ların Devletin Karar Verme Sürecine Katılması

Karar verme sürecine katılım, hem sektörler arası işbirliği için önemli bir adım hem de hizmet ve projelerin sunulmasında etkili ortaklık için bir ön koşuldur. STK'lar politikaların hazırlanmasına doğrudan girdi sağlayarak ve etkide bulunarak, bu politikaların uygulanmasında devlet ile ortak olmak için daha iyi bir konuma sahip olacaklardır. Aslında, bu katılımdan dolayı devlet için çeşitli avantajlar söz konusudur: STK'ların sahipleniciliğinin artması ve onların aracılığıyla hedef seçmenlerin artması; bu aynı zamanda politikaların uygulanmasında daha az direnç gösterilmesini, söz konusu alanda devletin ek bilgi ve uzmanlıklara ulaşmasını ve bir bütün olarak daha yüksek kalitede bir politika sürecini sağlar.

Bununla birlikte, belirli dezavantajlar da söz konusudur; yani görüş alışverişinde bulunmak zaman alan bir süreçtir ve yönetim için ek yükler getirmektedir. Bu nedenlerle, sadece STK'lara karar verme sürecine katılma fırsatının verileceğini beyan etmek çoğunlukla yeterli olmaz. Bir yükümlülük ve açık prosedürler olmadıkça, her türlü devlet bürokrasisi -sivil toplumun, kanunun sunduğu potansiyeli harekete geçirmek için yeterince güçlü olmadığı ülkelerde daha fazla olmak üzere- bu fırsatları doğal olarak azaltma eğilimi gösterecektir.

Mevzuat Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin yeni yayınlanan bir Yönetmelik çerçevesinde (2005/9986 Sayılı ve 17 Şubat 2006 tarihli Karar), Türkiye şu anda yasal çerçevesinde hem merkezi hem de mahalli düzeylerde, karar verme sürecine STK'ların katılmasından açıkça bahsetmektedir. Aynı zamanda, her iki düzeyde de katılımı anlamlı kılacak somut mekanizmalardan yoksun olmaya devam etmektedir.

#### V.3.1. Merkezi Düzeyde

*Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik* (2005/9986 Sayılı Karar). 17 Şubat 2006 tarihi itibarıyla yayınlanan yeni Yönetmelik, mevzuatın hazırlanmasına ilişkin usulleri tanımlamakta ve 6ıncı maddesinde, “Taslaqlar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır” ibaresi yer almaktadır.

Usulle ilgili meselelerde (taslaqların yayınlanması, geribildirim vs.) bağlayıcı gerekliliklerden yoksun olmasına rağmen, STK'lar ulusal düzeydeki bu “çerçeve” niteliğindeki yönetmelikte (ve sadece belirli Bakanlıklar tarafından değil, aynı zamanda bazı durumlarda STK'ların politika geliştirme süreçlerine katılmasını öngören mahalli veya merkezi yönetim kurumları tarafından) ilk kez resmi olarak tanınmıştır.

Aslında, mevzuattaki katılım süreçleri bakımından doğru yönde atılmış ilk önemli adım olup tahmin edileceği üzere, gelecek 10-15 yılda gerçekleşecek kapsamlı AB reformu ve mevzuat kabul sürecinin sonucunda meydana gelmiştir.

Uygulamada yaşanması öngörülen bazı sorunlar arasında: 1) Somut bir katılım için bağlayıcı koşulların olmaması – örneğin, kanun taslaklarının paylaşılması için herhangi bir prosedürün öngörülmemesi<sup>28</sup>, 2) Potansiyel olarak sadece sınırlı çevreden seçilen STK'ların sürece dahil olabilmesine neden olacak biçimde, STK'lara nasıl danışılacağı konusunda herhangi bir kılavuzun olmaması ve 3) Yukarıda da belirtildiği gibi diğer kanunlarda genellikle “dernek ve vakıf”, “sendika” ve “ticaret odaları” olarak belirtilen ve bu kanunda “STK” olarak kullanılan terimin resmi bir tanımının bulunmaması yer almaktadır.

### V.3.2. Mahalli Düzeyde

Yukarıda analiz edilen üç belediye kanununun hepsi, diğer paydaşlarla birlikte (meslek örgütleri, işçi sendikaları, üniversiteler vs.) STK'lardan bahsetmektedir. Bu hükümler, STK'ların temel olarak mahalli düzeyde karar verme sürecine katılmasını sağlamaktadır.

	Belediyeler Kanunu (BK)	Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (BBK)	İl Özel İdareleri Kanunu (İÖİK)
<u>Meclis ve uzman kurullarına katılım</u>	<p><b>Madde 24-</b> STK'lar“gündemdeki konularla ilgili olarak” oy hakkı olmaksızın diğer kamu dışı paydaşlarla birlikte uzman kurullara katılabilirler.</p> <p><b>Madde 76 Şehir Konseyleri.</b> Şehir Konseyleri tavsiye amaçlı olup paydaşların (meslek örgütleri, işçi sendikaları, üniversiteler, STK'lar ve diğerleri) girişimiyle kurulabilir. Belediye bunlara “yardım edecek” olup gündemine Şehir Konseyinde dile getirilen meseleleri getirmekle yükümlüdür.</p>	<p><b>Madde 11-</b> STK'lar görüşlerini ifade etmek için meclis ve/veya özel komisyonlarına katılabilirler, ancak oy kullanma hakları yoktur.</p> <p><b>Madde 14:</b> Kurul raporları halka açık olacak çeşitli yollarla halka duyurulacak; büyükşehir belediye meclisinin belirlediği fiyattan sipariş edenlere teslim edilecektir. Şehir konseyi hükmü ayrıca BBK için de geçerlidir, ancak şehir konseyiyle ilgili yönetmelik taslağı sadece kamu yararı statüsü olan STK'ları içerir.</p>	<p><b>Madde 16-</b> Bazı komisyonların kurulması (sosyal hizmetler, sağlık, plan/bütçe vs.) zorunludur.</p> <p>STK'lar diğer kamu dışı paydaşlarla birlikte oy verme hakkı olmaksızın ilgili meselelerin tartışıldığı uzman toplantılarına katılabilir ve görüşlerini ifade edebilirler.</p>
<u>Stratejik plan ve kalkınma planlarına katılım</u>	<p><b>Madde 41-</b> Belediye Başkanının stratejik planları hazırlaması/ belediye meclisine sunması ve kanun gereğince STK'lar dahil diğer paydaşlara danışması gerekir.</p> <p>“Stratejik plan, üniversitelerin, meslek örgütlerinin ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve belediye meclisinin onayından sonra yürürlüğe girecektir.”</p>	<p>Stratejik planlardan özellikle bahsedilmekte, ancak Belediyeler Kanununun <b>41. Maddesi, 27. Madde</b> gereğince Büyükşehir Belediyeleri için de geçerli olabilir.</p>	<p><b>Madde 31-</b> Vali, kalkınma planları ve programları ile varsa bölge planına uygun bir stratejik planı ve yıllık performans planını hazırlayarak il meclisine sunacaktır.</p> <p>“Stratejik plan, üniversitelerin, meslek örgütlerinin ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve il meclisinin onayından sonra yürürlüğe girecektir.”</p>

### V.3.3. Uzman Kurulları

Her üç kanun da katılımlarını öngörmesine rağmen, STK'ları uzman kurullarına davet etme gibi bir zorunlu koşul içermemektedir. Ancak, bu durumlar için de, bazı sınırlamalar dile getirilmekte; örneğin, sadece gündemdeki konuyla ilgili olan STK'lar katılabilir veya bunlar kendi meselelerinin tartışıldığı komisyona katılabilir denmektedir. Bu da diğer paydaşlar için aynı sınırlamaların geçerli olmaması nedeniyle bir bakıma ayrımcı bir tavır olarak görülmektedir. Öte yandan, en zorlayıcı mesele belediyelerin hangi STK'ların davet edilebileceğini nasıl belirleyeceğidir. Yeni AB üye devletlerinin deneyimlerine dayalı olarak, bu bağlamda yerel konseylere ek rehberlik hizmeti sunmak, **en azından bu süreçte açıklık ve şeffaflık ilkelerinin gözetilmesi gerektiğini söylemek** yararlı olacaktır. Aksi takdirde, bazı durumlarda geçiş ülkelerinde gördüğümüz gibi bazı STK'lar yerel konseye erişimi tekelleştirebilir ve kapsayıcı niyet, diğer STK'ların dışarıda bırakılmasıyla sonuçlanabilir.

### V.3.4. Stratejik Planlar

Stratejik ve uzun vadeli kalkınma planları açısından belediye planlaması kavramı Türkiye'de nispeten yenidir. Bu nedenle, süreci içeriye uyarılmanın ve en iyi uygulamaların geliştirilmesinin, sadece STK katılımı açısından değil, aynı zamanda genel planlama süreci açısından da biraz zaman alması beklenmektedir. Yerel Yönetim kanunları STK'ların ve diğer önemli paydaşların sürece dahil edilmesi gerekliliğini içerdiğinde, bu da planlama sürecinin ayrılmaz bir parçası olacaktır. Yine de, "ayrıntılar önemlidir"- bu içermenin ne kadar etkin olacağı, sürecin tüm ilgili taraflar arasında nasıl yönetildiğine dayalı olacaktır. Bununla birlikte, **kalkınma planlarının açık bir parçası olarak mahalli idareler ile mahalli STK'lar arasındaki işbirliğiyle ilgili bir unsurun eklenmesi** uygun olabilir. İngiltere'de mahalli düzeyde müzakere edilen Toplumsal Akitler ve İyi Davranış Modelleri, özünde mahalli toplulukların gelişmesi konusunda işbirliği için temel teşkil eden stratejik çerçevelerdir. Polonya'da, sözünü ettiğimiz PBA Kanunu, mahalli idareler için, STK'lar dahil olmak üzere belediyede kamu yararına olan görevleri yerine getirenler arasında bir "İşbirliği Programı" hazırlama yükümlülüğünü içermektedir. Eğer böyle bir stratejik yaklaşımın geliştirilmesinde işbirliği başarılı olursa, bu başarının günlük iletişim ile komite toplantılarına katılım gibi katılım meselelerini "ortadan kaldırması" muhtemeldir.

### V.3.5. Bütçe Planlaması

Mahalli işbirliği ve katılımın kilit unsurlarından birisi, aslında vatandaşların ve STK'ların bütçe planlama sürecini anlayabilmesi ve buna katkıda bulunmasıdır. İlgili belediye kanunlarında, stratejik plan ve ilgili planların bütçenin hazırlanmasında temel teşkil edeceği ve bütçeden önce il meclisi tarafından görüşüldükten sonra kabul edileceği ifade edilmektedir.<sup>29</sup> Yıllık planlar ve bütçe için stratejik planın esas alınması övgüye değer bir iyi uygulamadır. Ancak, bütçe hazırlama süreci, mahalli toplulukların günlük yaşamlarını belirleyen ayrı ve aynı derecede önemli bir süreçtir. Bu nedenle, bunun şu anda belediye kanunlarında öngörülmeyen, dahil edici ve katılımcı bir şekilde yapılması aynı derecede önemlidir.

### V.3.6. Kalkınma Ajansları<sup>30</sup>

Türkiye Avrupa Birliği'nin katılım öncesi sürecine dahil edildiği için, AB düzeyinde planlama ve uygulama süreçlerinin ayrılmaz bir parçası olmasını sağlayacak kilit kurumsal altyapıyı benimsemeye başlamıştır. Bu altyapılar arasında Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), ilk aşamada mali destek için ulusal ve daha sonra AB düzeyine kanalize edilecek ihtiyaçları ve öncelikleri belirledikleri için eksen rolünü oynamaktadırlar. BKA'da kabul edilen son mevzuatta, STK'lar diğer paydaşlarla birlikte Konseylerin üyeleri olarak dahil edilmiştir. Ancak, oy haklarının olup olmayacağı ve katılımlarının nasıl belirleneceği gibi statüleri hâlâ bir soru işaretidir. Katılım etkinlikleri değişiklik gösterse de, STK'nın BKA'ya katılması tüm AB üye devletlerinde rutin bir uygulamadır. Deneyimler, daha yeni yeni bu mekanizmanın işleyişini öğrenen, yeni AB üye devletlerinde BKA'daki STK üyelerinin seçim prosedürleri, katılım kriterleri, hak ve sorumluluklarının net bir şekilde belirtilmesinin özellikle önemli olduğunu göstermiştir.

#### V.4. Tavsiyeler: STK/Devlet İşbirliğine İlişkin Özel Yasal Çerçeve

##### Dernekler Kanunundaki Ortak Projelerle İlgili Olarak

Dernekler Kanununun 10. Maddesi ile Dernekler Yönetmeliğinin 91. Maddesinin, dernekler için %50 kamu finansman limitini kaldıracak ve program yönetiminde daha fazla esneklik sağlayacak şekilde değiştirilmesi. Mevcut kısıtlamaların, devletin derneklerle kurmak istediği potansiyel ortaklıkları etkili bir şekilde kolaylaştırması olası değildir.

##### Yerel Yönetim Kanunlarındaki Ortak Hizmet Projeleriyle İlgili Olarak

- Ortak Hizmetlerin Tanımı: Yerel Yönetim kanunlarındaki ilgili hükümlerin “ortak hizmetler ve diğer projeler”in anlamını daha net bir şekilde tanımlayacak şekilde değiştirilmesi. Tanımın kapsamı ve üstü kapalı oluşu, fırsatların kaçırılmasına yol açabilir. Bu nedenle, kanunların -veya çıkarılacak yönetmeliklerinin- daha somut işbirliği şekillerinin detaylarını verecek şekilde değiştirilmesini tavsiye ediyoruz.
- Finansman/Ortak Projeler İçin Kriter Olarak Kamu Yararı Statüsünün Kullanılması: Üç yerel yönetim kanununun, ortak projelerde işbirliği için bir kriter olarak kamu yararı statüsüne yönelik tutarlı bir yaklaşım sağlayacak şekilde değiştirilmesi. Aslında, uluslararası uygulamaya göre, kamu yararı statüsü tipik olarak STK/devlet işbirliğinde bir kriter olarak kullanılmaz. Bu nedenle, finansman ve ortak projelerle ilgili olarak kamu yararı statüsü bahsinin kaldırılmasını tavsiye ediyoruz.
- STK’ların Mahalli İdare Tarafından Finanse Edilmesi: Yasal hükümlerin, STK’ların finansmanına ilişkin kilit modelleri tespit edecek şekilde hazırlanmasını ve sözleşmeler ile hibe programlarının uygulanmasına ilişkin somut kuralların geliştirilmesini tavsiye ediyoruz. Bu usulle ilgili kurallar kamu fonlarının şeffaf ve hesap verebilir biçimde harcanması için vazgeçilmezdir.

##### STK’ların Devletin Karar Verme Sürecine Katılmasıyla İlgili Olarak

- Merkezi Düzeyde: Son zamanlarda çıkarılan *Mevzuat Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin* (Karar No. 2005/9986), (1) somut bir görevlendirmeyle ilgili bağlayıcı koşullar – örneğin kanun taslaklarını paylaşmak için öngörülen prosedürleri; (2) dahil edici ve katılımcı bir sürecin sağlanmasında STK’lara nasıl danışılacağına ilişkin yönlendirme bilgisi ve (3) yukarıda da görüldüğü gibi diğer kanunlarda genellikle özel olarak “dernek ve vakıf”, “sendika” ve “ticaret odaları” olarak atfedilen “STK” teriminin bu yönetmelikte kullanıldığı şekliyle resmi bir tanımının yapılması.
- Uzman Komisyonları: Yerel Yönetim kanunlarının, diğer paydaşlar için benzer sınırlamalar uygulanmadığı için, STK’ların uzman komisyonlarına katılabilmesine ilişkin sınırlamaları kaldıracak şekilde değiştirilmesi. Hangi STK’ların davet edileceğini belirleme konusunda mahalli konseylere ek rehberlik hizmetinin sunulması; en azından bu süreçte açıklık ve şeffaflık ilkelerinin gözetilmesi. STK’ların uzman komisyonlarına davet edilmesi konusunda zorunlu bir koşulun getirilip getirilmeyeceğinin değerlendirilmesi.
- Bütçe Planlaması: Yerel Yönetim kanunlarının, bütçe planlaması sürecine STK’nın katılımına izin verecek ve dahil edici ve katılımcı bir sürecin garantiye alınmasında mahalli idarelere yeterli rehberlik sağlayacak şekilde değiştirilmesi. Mahalli işbirliği ve katılımın bir anahtar unsuru da vatandaş ve STK’ların bütçe planlama sürecini anlayabilmesi ve buna katkı sağlayabilmesidir.
- Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA): BKA’ların oynadığı eksen rolü kabul ederek, kanunun BKA’ların STK üyelerinin seçim prosedürleri, katılım kriterleri, hak ve sorumluluklarını net bir şekilde açıklamasını tavsiye ediyoruz.

## **EK**

### **GÖZDEN GEÇİRİLEN KANUN VE BELGELERİN LİSTESİ, KAYNAKÇA**

#### **İlgili anahtar mevzuat**

2762 Sayılı ve 1935 Tarihli Vakıflar Kanunu

2828 Sayılı ve 1983 Tarihli Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu

3294 Sayılı ve 1986 Tarihli Sosyal Dayanışmayı Teşvik Kanunu

4721 Sayılı ve 2001 Tarihli Türk Medeni Kanunu

4734 Sayılı ve 2002 Tarihli Kamu İhale Kanunu

5018 Sayılı ve 2003 Tarihli Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrolü Kanunu

5072 Sayılı ve 2004 Tarihli Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlarıyla Olan İlişkilerini Düzenleyen Kanun

5253 Sayılı ve 2004 Tarihli Dernekler Kanunu

5216 Sayılı ve 2004 Tarihli Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

5302 Sayılı ve 2005 Tarihli İl Özel İdareleri Kanunu

5393 Sayılı ve 2005 Tarihli Belediyeler Kanunu

5449 Sayılı ve 2006 Tarihli Kalkınma Ajansları Kanunu

227 Sayılı ve 1984 Tarihli Vakıflar Genel Müdürlüğünün Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

1970 Tarihli Türk Medeni Kanununa Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük

2005 Tarihli İl Meclisleri Taslak Yönetmeliği

Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (Karar No. 9986, 2005)

İçişleri Bakanlığı, Dernekler Müdürlüğünün (Vakıflar ve Kâr Amacı Gütmeyen Örgütlerin Faaliyetleri Hakkında) 2004-01 Sayılı ve 09.01.2004 Tarihli Genelgesi

Kurumlar Vergisi Genel Tebliği (Seri No. 83), 02.09.2003 (Vakıfların Kamu Yararı Statüsü Hakkında)

## RESMİ BELGELER

ToplumsalAkit Çalışma Grubu (1998), *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England (İngiltere’de Devlet ile Gönüllü ve Topluluk Sektörü Arasındaki İlişkilere Dair Akit)*

**[http://www.thecompact.org.uk/module\\_images/COMPACT%20command%20paper.pdf](http://www.thecompact.org.uk/module_images/COMPACT%20command%20paper.pdf)**

Avrupa Komisyonu (2001), *European Governance: a white paper (Avrupa’nın Yönetimi: Resmi Rapor)*

**[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)** (İngilizce)

Avrupa Komisyonu (2005), *Turkey 2005 Progress Report (Türkiye 2005 İlerleme Raporu)*

**[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/package/sec\\_1426\\_final\\_en\\_progress\\_report\\_tr.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf)**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (2004), *Localizing the Millennium Development Goals and WSSD Plan of Implementation through the Turkey Local Agenda 21 Governance Network (Türkiye Yerel Gündem 21. Yönetim Ağı İle Milenyum Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi ve WSSD Planının Uygulanması)*

**<http://www.undp.org.tr/LA21.asp>**

## KAYNAKÇA

- Bikmen, Filiz (2004): *The Law as Ship: Building Enabling Frameworks for NGOs in Turkey (Hukuk Gemisi: Türkiye’de STK’lar İçin Özendirici Çerçevesinin Oluşturulması)*, Avrupa Vakfı Merkezinin Sosyal Ekonomi ve Hukuk Dergisinin Bahar 2004 Sayısında Yayınlanmıştır.  
<http://www.tusev.org.tr/indexeng.php?sid=content&id=223>
- Bikmen, Filiz (2005): *Key Findings Report - Civil Society Index Project, Turkey (Anahtar Bulgular Raporu – Sivil Toplum İndeksi Projesi, Türkiye)*, TÜSEV, İstanbul, 2005.
- Bullain, Nilda ve Toftisova, Radost (2005): *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation (STK- Devlet İşbirliğinde Avrupa Politikaları ve Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi)*. Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi Uluslararası Dergisi, Cilt 7, Yayın 4, Eylül 2005. [http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss4/art\\_1.htm](http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss4/art_1.htm)
- Gerasimova, Maria (2005): *The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries’ Experiences (Başarılı STK- Devlet İşbirliği İçin Bir Araç Olarak İrtibat Bürosu: Orta ve Doğu Avrupa İle Baltık Ülkelerinin Deneyimlerine Bir Bakış)* Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi Uluslararası Dergisi, Cilt 7, Yayın 3, Haziran 2005.  
[http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss3/ca\\_gerasimova.htm](http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss3/ca_gerasimova.htm)
- Moore, David (2005): *Public Benefit Status: A Comparative Overview (Kamu Yararı Statüsü: Karşılaştırmalı Bir Bakış)* Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi Uluslararası Dergisi, Cilt 7, Yayın 3, Haziran 2005.  
[http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss3/ca\\_moore.htm](http://www.icnl.org/JOURNAL/vol7iss3/ca_moore.htm)
- Moore, David (2006): *Public Benefit Commission: A Comparative Overview (Kamu Yararı Komisyonu: Karşılaştırmalı Bir Bakış)*. Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi Uluslararası Dergisi, Cilt 8, Yayın 2, Ocak 2006.  
[http://www.icnl.org/JOURNAL/vol8iss2/special\\_1.htm](http://www.icnl.org/JOURNAL/vol8iss2/special_1.htm)
- Toftisova, Radost (2005): *Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned (STK-Devlet İşbirliği Politikası Dokümanlarının Uygulanması: Alınan Dersler)*. Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi Uluslararası Dergisi, Cilt 8, Yayın 1, Kasım 2005.  
[http://www.icnl.org/JOURNAL/vol8iss1/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/JOURNAL/vol8iss1/special_2.htm)
- TÜSEV ve ICNL (2004) 1: *Comparative Report on Turkish Association Law Provisions (Türk Dernek Kanunu Hükümleri Hakkında Karşılaştırmalı Rapor)*, TÜSEV, İstanbul, Eylül 2004.
- TÜSEV ve ICNL (2004) 2: *Comparative Report on Turkish Foundation Law Provisions (Türk Vakıf Kanunu Hükümleri Hakkında Karşılaştırmalı Rapor)*, TÜSEV, İstanbul, Eylül 2004.
- TÜSEV ve ICNL (2004) 3: *Comparative Report on Public Benefit Law (Kamu Yararı Kanunu Hakkında Karşılaştırmalı Rapor)*, TÜSEV, İstanbul, Eylül 2004.

## DİPNOTLAR

- 1 TÜSEV, Türkiye’de üçüncü sektörün hukuki, mali ve işletme altyapısını geliştirmek amacıyla 1993 yılında kurulmuştur. 100’den fazla Türk vakfının oluşturduğu bir ağla Türkiye’de faaliyet gösteren özel bir vakıftır. [www.tusev.org.tr](http://www.tusev.org.tr)
- 2 ECNL, Avrupa’da sivil toplum için özendirici bir yasal çerçevenin sağlanması amacıyla 2003 yılında kurulmuştur. Macaristan’da bir kamu yararı örgütü olarak kurulmuş, kâr amacı gütmeyen özel bir örgüt olup bölgesel olarak Avrupa’da ve diğer yerlerde faaliyet göstermektedir.
- 3 Bu rapor, STK/devlet, STK/hükümet ve STK/kamu sektörü işbirliği ile STK/devlet işbirliğine atıfta bulunacaktır. Tüm terimler aynı anlamı ifade etmekte olup birbirinin yerine kullanılabilir.
- 4 Türkiye’de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet Arayışı, TÜSEV, 2006.
- 5 Türkiye’de Sivil Toplum Endeksi Araştırması, TÜSEV, 2006.
- 6 STK’lar sıklıkla devlet dışı sivil toplum örgütleri (HDSTK) olarak anılmaktadır. İlgili literatüre göre, STK’lar ile HDSTK’lar arasında kuramsal bir ayrım söz konusudur, yani STK’ların organize vatandaş hareketinin daha geniş bir havuzunu kapsadığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu raporda STK’lar ve HDSTK’ları birbirinin yerine kullanıyoruz. HDSTK terimi, uluslararası araştırma ve hukuki değerlendirmelerde sıklıkla kullanılması nedeniyle kullanılmıştır. Ayrıca, İngiltere’de “gönüllü örgüt” ve “gönüllü sektör” terimleri kullanılmaktadır.
- 7 Örneğin, Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (2005/9986 Sayılı Karar).
- 8 Gözden geçirilen belgelerin tam listesi için lütfen Ekler Bölümüne bakınız.
- 9 Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ICNL), dünya çapında vatandaş katılımı için özendirici bir ortam meydana getirmeyi amaçlayan uluslararası bir STK’dır. ECNL, ICNL’nin Avrupa’daki iştirakidir.
- 10 Bkz. TÜSEV ve ICNL (2004). TÜSEV ve ECNL Temmuz 2005’te İstanbul’da STK ve devlet görevlileri için bir dizi seminer düzenleyerek kamu yararına olan örgütlere yönelik yönetmelikler ile STK-devlet işbirliği çerçeveleri ve STK’ların

devlet tarafından finanse edilmesi konusuna değinmiştir. Yasal Reform Raporları ve seminerin özetleri için lütfen [www.tusev.org.tr](http://www.tusev.org.tr) ve [www.icnl.org](http://www.icnl.org) web adreslerine bakınız.

- 11 Bkz. TÜSEV ve ICNL (2004) 2 veya [www.tusev.org](http://www.tusev.org). Yeni kanun taslağı, Raporun ileri sürdüğü tavsiyelerin birçoğunu içermektedir.
- 12 Aşağıdaki konulara Avrupa'nın yönetmeliklerindeki yaklaşımlar hakkında daha fazla bilgi için lütfen bkz. TÜSEV – ICNL Kamu Yararı Raporu 2004.
- 13 İl Özel İdarelerine İlişkin 5302 Sayılı ve 2005 Tarihli Kanun, 5393 Sayılı ve 2005 Tarihli Belediyeler Kanunu ile 5216 Sayılı ve 2004 Tarihli Büyükşehir Belediyeleri Kanunu
- 14 Macaristan'daki Kamu Maliyesi Kanunu ile Polonya'daki Kamu Yararına Olan Faaliyetler Hakkındaki Kanunda bu tür atıklar yer almaktadır.
- 15 Devletin elbette ki STK'ların yasal işleyişi, beyan gereklilikleri açısından süren bir düzenleyici ve denetçi rolü vardır. Burada kastettiğimiz STK'larla gerçek bir işbirliği içinde üstlenebileceği çeşitli rollerdir.
- 16 2828 Sayılı ve 1983 Tarihli Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu.
- 17 Lisansla ilgili net olmayan bir diğer husus da, derneklerin kendi görev ve amaçları doğrultusunda eğitim ve öğrenim faaliyetlerini gerçekleştirmek için yurtlar ve lojmanlar açması ile üyeler için kulüpler açmasını, bu kulüplerde alkollü içecekler kullanmasını kısıtlayan Dernekler Kanununun 26. Maddesidir. Elbette, barınmanın veya alkolün sunulduğu yerlerde lisans gereklilikleri olabilir. Ancak, Avrupa'da kulüpler genelde - alkolün sunulabildiği veya sunulmadığı - üyelerin buluşma yerleri olarak anlaşılır. Bu usulle ilgili kısıtlamaların etkisi uygulamaya bağlı olup izin süreci net ve objektif kriterlere dayalı olmalıdır.
- 18 3294 Sayılı ve 1986 Tarihli Sosyal Dayanışma Teşvik Kanunu.
- 19 İstisnalar arasında sadece Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Türk Mehmetçik Vakfı ile odalar ve ticari birliklerle ilgili olarak kurulan vakıflar yer alır.
- 20 Sosyal politika bağlamında olduğu anlaşılan ilke, sosyal koşulların iyileştirilmesinde devlet ile Kilise ve topluluklar arasında görevlerin ayrılmasını ilk kez açıklayan ve düzenleyen Papa Leo XIII (1891) ile Papa Pius XI (1931)'un Mektubundan doğmuştur. [http://www.ucc.ie/academic/appsoc/hdsp/Pius%20XI,%20Quadragesimo%20Anno%20\(15-05-1931\).htm](http://www.ucc.ie/academic/appsoc/hdsp/Pius%20XI,%20Quadragesimo%20Anno%20(15-05-1931).htm)

- 21 Toplumsal Akit'in Özeti, [www.thecompact.org.uk](http://www.thecompact.org.uk)
- 22 [http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm)
- 23 AB Komisyonunun Avrupa'nın Yönetimi Hakkında Raporu, Brüksel, 2001,  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)
- 24 AB Komisyonunun Avrupa'nın Yönetimi Hakkında Raporu, Brüksel, 2001, s. 10,  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)
- 25 AB Komisyonunun Avrupa'nın Yönetimi Hakkında Raporu, Brüksel, 2001, s. 19,  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)
- 26 Kilise kurumlarını ve mahalli idare derneklerini ifade eder.
- 27 Bir kamu yararı faaliyetleri listesini ifade eder.
- 28 STK'ların 30 gün içerisinde bildirimde bulunması gereken durumlarda, STK'lara görüşlerini hazırlaması için yeterli zaman verilmesi konusunda kamu kurumları tarafından önceden bildirimde bulunulması gerektiğinden bahsedilmemektedir.