

# SİVİL TOPLUMUN GELİŞİMİ İÇİN ELVERİŞLİ ORTAMIN İZLENMESİ PROJESİ TÜRKİYE RAPORU: İZLEME METODOLOJİSİ, STANDARTLAR VE BULGULAR<sup>1</sup>

Dr. Sezin DERECİ

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV)

## Giriş

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), temsil ettiği 100'den fazla vakıf vedernekler ile STK'lar için daha destekleyici bir yasal ve mali ortam yaratılması için 1993 yılından beri çalışmalar yürütmektedir.<sup>2</sup>

Bu hedef doğrultusunda, TÜSEV'in de katkıları ile Avrupa Birliği'nin mali desteği ile Balkan Sivil Toplum Destekleme Ağı (BCSDN), Avrupa Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Ağı (ENNA) ve Avrupa Kar amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi'nin (ECNL) ortaklığıyla yürütülen Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın İzlenmesi Projesi kapsamında İzleme Matrisi metodolojisi geliştirilmiştir.<sup>3</sup>

İzleme metodolojisi, standart ve göstergeleri ile yasal ve mali elverişli ortam yaratılmasına dair izleme mekanizmalarının tasarlanması ve uygulanması, sivil toplumun Avrupa Birliği katılımı, yasal reform girişimleri ve izleme faaliyetlerini desteklemek açısından önemli bir araçtır.<sup>4</sup> Bununla beraber, İzleme matrisi bölgesel düzeyde Batı Balkanlar ve Türkiye'de BCSDN üyesi olan STK'lar tarafından eş zamanlı olarak uygulanacak ve bu kapsamda yazılacak final raporu ile ülkeler arasında karşılaştırmalı sonuçlara erişim sağlamaktadır.<sup>5</sup>

Bu makale, İzleme metodolojisi'ne göre Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortam; (1) Özgürlüklerin Temel Hukuki Güvenceleri, (2) STK'ların Finansal Kapasitesi, Sürdürülebilirliği ve (3)

---

<sup>1</sup> Bu makale, 11-13 Mayıs 2014 tarihinde Eskişehir'de düzenlenen 'Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi' nde bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>2</sup> TÜSEV'in çalışma alanları ilgili daha çok bilgi için ve raporlara ulaşmak için <http://www.tusev.org.tr/tr> adresine başvurabilirsiniz.

<sup>3</sup> Sivil Toplum İzleme Matrisi uygulama rehberine [http://www.tusev.org.tr/userfiles/files/izleme\\_matrisi\\_rehberi\\_doc\\_23\\_08\\_2013.pdf](http://www.tusev.org.tr/userfiles/files/izleme_matrisi_rehberi_doc_23_08_2013.pdf) adresinden ulaşabilirsiniz.

<sup>4</sup> Matrisin göstergeleri tanımlayıcı göstergelerdir ve ülkeler arasında puanlamayı ya da sıralama yapmayı hedeflemez. Bu göstergeler, uluslararası alanda güvence altına alınmış özgürlükler ve haklar ile Avrupa Birliği bazında ve Avrupa ülkelerindeki iyi örnek olarak gösterilen düzenleyici uygulamalar göz önüne alınarak yapılmıştır.

<sup>5</sup> Bu proje, Batı Balkanlar (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Makedonya ) ve Türkiye'de eş zamanlı olarak uygulanmaktadır. Ülke raporları ve proje ile ilgili ayrıntılı bilgiler için <http://monitoringmatrix.net/> adresine ulaşabilirsiniz.

Kamu- STK İlişkileri başlıkları altında belirlenen kriterlere göre değerlendirmeler içeren Türkiye raporunun bulgularını içermektedir.<sup>6</sup>

## İzleme Matrisi Türkiye uygulaması

İzleme matrisi metodolojisi Türkiye’de dernekler ve vakıflara yönelik yürürlükte olan yasalar ve uygulamalarının masa başı araştırması yöntemiyle bir araya getirilmesi ve değerlendirilmesi olarak kurgulanmıştır. Proje ekibi, içeriği 80 sivil toplum temsilcisi ile derinlemesine mülakatlara dayanan ve medya araştırması içeren TÜSEV’in 2012 Sivil Toplum İzleme Raporu verilerinden faydalanmıştır. TÜSEV’in yasal çalışmalar ve sosyal yatırım çalışma alanları çıktıkları diğer raporlar Matris’in ilgili kısımlarında kullanılan kaynaklar arasındadır. İlgili veriler AB ilerleme raporları, ulusal raporlar ve politika metinleri, Türkiye özelinde ve sivil toplum alanının gelişimine dair uluslararası kaynaklar ve STK’lar tarafından yayınlanmış raporlar ile desteklenmiştir. Sivil toplum katılımını ve uzman görüşlerinin alınmasını sağlamak için Matris projesi için ulusal danışma toplantısı düzenlenmiş ve 17 katılımcının Matris metodolojisi ve derinlemesine analiz ve araştırma gerektiren bu bölümler ile ilgili görüş ve önerileri toplanmıştır<sup>7</sup>. Veri eksikliği gözlemlenen bu Matris alanları ile ilgili STK temsilcileri ile derinlemesine yüzyüze ve telefon ile mülakatlar yapılmış ve birçoğu da e-mail ile ilgili görüş ve önerilerini paylaşmışlardır.

## Türkiye’de Sivil Toplumun Gelişimi

Türkiye’de Sivil toplum alanı genişlemekte ve 1980 sonrası dönemde politik, ekonomik ve sosyal değişimin öznesi demokratikleşme sürecinin ayrılmaz ögesi olarak ortaya çıkmaktadır. 2014 verilerine göre Türkiye’de aktif olan dernek sayısı Mayıs 2014 itibari ile 100.772 iken; Cumhuriyet döneminden sonra kurulmuş olan yeni dernek sayısı 2013 verilerine göre 4,734’tür. Sivil Toplum Kuruluşları (STK) tüm Türkiye’de örgütlenmelerine rağmen coğrafi dağılımı eşit değildir. Sayıları bakımından, STK’lar daha çok büyük şehirlerde örgütlenmiştir. STK’ların büyük çoğunluğu İstanbul (19.771), Ankara (9.475) and İzmir (5.521) şehirlerinde örgütlenmişlerdir. Çalışma alanlarına göre STK’lar en çok dini hizmetler, spor ve sosyal yardımlaşma alanlarında hizmet vermektedir. Sayılarının artış göstermesine rağmen, hak temelli STK’ların sayısı sivil toplum alanının küçük bir parçasını oluşturmaktadır. Sivil topluma katılım son yıllarda gelişme göstermesine karşın, sivil toplum hareketi toplumun genelinden kopuk olduğu söylenebilir. 2011 verilerine göre, nüfusun sadece %12’sinin derneklere üyelikleri vardır. Bununla beraber, derneklere üye olan kişi sayısı bakımından artış gözlemlenmektedir. 2004 yılında 4.5 milyon olan dernek üye sayısı, 2011 yılında 8.5 milyonu aşmıştır.<sup>8</sup> Vakıflar Genel Müdürlüğü 2012 verilerine göre vakıf üye sayısı 1.1 milyon olmak ile beraber gönüllü sayısı da bir milyonu aşmıştır.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup>İzleme Matrisi’ndeki Standartlar ve göstergeler, uygulanan ülkelerdeki sivil toplum kuruluşlarının hem hukuki koşullar hem de bunların uygulaması ve uygulamadaki zorluklar konusundaki deneyimlerinden yola çıkılarak hazırlanmıştır.

<sup>7</sup>İzleme Matrisi Türkiye uygulaması kapsamında yapılan çalışmalar kapsamında yapılan ayrıntılı çalışmalara <http://www.tusev.org.tr/tr/yasal-calismalar/sivil-toplumun-gelisimi-icin-elverisli-ortamin-izlenmesi-projesi> adresinden ulaşabilirsiniz.

<sup>8</sup>Dernekler Dairesi Websitesi. Dernekler Bilgi Sistemi (DERBIS). Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2014. <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/dernekler-grafik-tablo.aspx>

<sup>9</sup>Yeni Vakıflar İstatistikleri. Vakıflar Genel Müdürlüğü Websitesi. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2014. <http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik205.pdf>

## Öncelikli Bulgular ve Öneriler

### Bölüm 1: Özgürlüklerin Temel Hukuki Güvenceleri

İlk bölüm ‘Özgürlüklerin Temel Hukuki Güvenceleri’dir. Bu, sivil toplumun var olmasının özünü teşkil eden konulara –herkesin bir araya gelme, yaşamlarını iyileştirme, ortak hedef ve hayallerin peşinden gitme gibi temel özgürlüklere yani örgütlenme özgürlüğüne işaret eder. Ancak örgütlenme özgürlüğü tek başına, bağımsız bir şey değildir. Toplanma özgürlüğü, bireyler ya da grupların düşüncelerini ifade edebilme özgürlüğü ile güvence altına alınıp örgütlenme özgürlüğüyle birlikte uygulanmalıdır. Matris, üç temel özgürlük olan örgütlenme, toplanma ve ifade özgürlüğünün güvence altına alınması gerektiğinin ve herkes tarafından özgürce yaşanması gerekliliğinin altını çizer.

Avrupa Birliği (AB) sürecinde 2004 ve 2008 yılları arasında yapılan vakıflar ve derneklerle ilgili yasal mevzuattaki değişiklikler sivil toplumun elverişli ortamına sağlanması ile ilgili önemli ilerlemeler sağlanmıştır.<sup>10</sup> Örgütlenme özgürlüğü ile ilgili yasal çerçeve AB standartlarını karşılamaktadır.<sup>11</sup> Bu reform süreci ilerleyen zamanlarda devam etmektedir.

Mevzuatta genel bir sivil toplum alanı ve sivil toplum kuruluşları tanımı yer almamaktadır. Dernek ve Vakıfların tabii oldukları iki farklı yasal çerçeve, ayrı kamu kuruluşları tarafından uygulanmaktadır. Yasal çerçeve; dernek ve vakıflar dışında diğer platform, inisiyatif, sosyal girişim ve hibe veren vakıfları ayrı birer tüzel kişilik olarak tanımlamamaktadır.

STK’ların denetimini düzenleyen yasal çerçeve sınırlayıcı, bürokratik ve muğlaktır; özgürlükler yerine sınırlamalar üzerine yoğunlaştığı için ceza ve yaptırımlar orantılılık ilkesine uymamaktadır.<sup>12</sup> Mevzuatta çeşitli tanım eksiklikleri, denetim ve cezaların süre, içeriksel ve sıklığı bakımından uygulanmasında tutarsızlıklara yol açmaktadır.

Toplanma ve Gösteri Yürüyüşleri kanunu, tüm vatandaşların önceden izin almaksızın toplantı ve gösteri düzenleme hakkını garanti altına almıştır. Ancak ikincil mevzuat; gösteri ve yürüyüşlerin yeri, süresi ile ilgili sınırlamalar getirmekte ve idari ve güvenlik güçlerine geniş şekilde takdir yetkisi sağlamaktadır.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>Tocci, N. 2005. Europeanization in Turkey: trigger or anchor for reform? *South European Society and Politics*. 10(1). pp. 73-83.

<sup>11</sup>5253 sayılı Dernekler Kanunu, 5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun 2004 yılında değiştirilmiştir. 5737 sayılı Vakıflar Kanunu 2008 yılında değiştirilmiştir.

<sup>12</sup>TÜSEV’in Sivil Toplum İzleme 2011 ve 2012 yılı raporları, LGBT örgütlere uygulanan denetim ve cezalarına şerhli şekilde uygulamadığını raporlamıştır. İlgili raporlara <http://www.tusev.org.tr/tr/arastirma-ve-yayinlar/sivil-toplum-izleme-raporu-1/sivil-toplum-izleme-raporu-2011-1> ve <http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/SivilToplumIzlemeRaporu2012.pdf> adreslerinden ulaşabilirsiniz.

<sup>13</sup>Ayata G. Ç. & U. Karan 2013. *Sivil Toplum Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler*. TÜSEV Yayınları.

## **Bölüm 2: STK'ların Finansal Kapasitesi ve Sürdürülebilirliği için Çerçeve**

Matris, STK'lar tarafından genel olarak kullanılan kaynak türlerini, mali yardımlar (vergi avantajları, gelir getirici faaliyetler, bağışlar ve kamu desteği) ve insan kaynakları (çalışanlar ve gönüllüler) olarak ölçmektedir. Bu bölümdeki temel ilkeler, sivil toplum kuruluşlarının ve bağışçıların, STK'nın kendi gelirini oluşturma ve yerel kaynakları harekete geçirme becerisinin desteklenmesi için teşvik edici vergilendirme uygulamalarından faydalanmaları gerektiğinin altını çizer. Kamu desteği olması durumunda, temel ilke bu yardımın şeffaf bir biçimde yapılması ve açıklanabilir şekilde kullanılması yönündedir. Üçüncü ilke, sektör için gerekli, istihdam, gönüllülük ve STK'lara diğer katılımlar yoluyla sürdürülebilir insan kaynağının geliştirilmesini teşvik edecek ve kolaylaştıracak kamu politikalarının ve hukuki koşulların gerekliliğini vurgular.

Vergi muafiyeti ve Kamu yararı statüleri, Bakanlar Kurulu kararı ile çok sınırlı sayıda STK'lara verilmektedir. Aralık 2013 itibari ile 4.734 vakıftan sadece 254 kuruma vergi muafiyeti statüsü verilmiştir.<sup>14</sup> 401 dernek için de kamu yararı statüsü tanınmıştır.<sup>15</sup>

Bu statüleri kazanmak STK'lar açısından bürokratik, politik ve şeffaf olmayan bir süreçleri işaret etse de, bu statülerin kazanımları ve ayrıcalıkları oldukça sınırlı kalmaktadır. Bununla beraber, yardım toplamanın kanunla düzenlenmesi, bu kadar çok koşula bağlanması, süreyle sınırlandırılması gibi yaklaşımlar STK'ların finansal sürdürülebilirlikleri ve mali kaynaklara erişimlerini zorlaştırmaktadır.

Sivil toplum için ayrılan kamu fonlarının tahsis edilmesinde kolaylaştırıcı olacak, koordinasyonu sağlayacak ve denetleyecek ayrı bir kamu kuruluşu ve kamu fonu mekanizması yoktur. STK'ların faydalanabildiği kamu fonlarının dağıtılmasında şeffaflık ve hesap verilebilirlik kriterlerinin karşılanmadığı yönünde tespitler vardır.

Sivil toplumun sürdürülebilirliğini sağlamak STK'larda istihdamı, gönüllülüğü teşvik edecek elverişli mevzuat ve politikalar uygulanmamaktadır. Yasal olarak gönüllülük tanımlanmadığı için, gönüllüler ile çalışan bir STK için sigortasız işçi çalıştırma sebebi ile ceza uygulandığı tespit edilmiştir. Bununla beraber, eğitim sisteminin sivil katılımı teşvik etme amacı ile politikalar bütüncül şekilde uygulanmamaktadır.

## **Bölüm 3: Kamu – STK İlişkisi**

Üçüncü ve son bölüm, Kamu ve STK ilişkisine odaklanır. Bu bölümdeki ilkeler hükümet-STK ilişkisine uygulanabileceği gibi STK-meclis ve yerel yönetimlerle ilişkilerine de uygulanabilmektedir. Bu üçüncü bölüm üç alt bölüme ayrılmıştır. İlk alt bölüm, işbirliği için çerçeve ve uygulamalarla ilgilenir ve temel ilke, devam eden kamu-STK işbirliğinin ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesi için, ilişkinin dayanağı olarak oturmuş bir stratejik yaklaşım gerektirir. İkinci alt bölüm, politika ve yasaların vatandaşlar ve STK'ların yoğun katılımıyla yapılmasının sağlanmasına artan talebe dikkat çeker. Üçüncü bölüm ise, artan işbirliği ve dışarıdan alınan veya STK'lara delege edilen çeşitli hizmetlerin (ör: sağlık, sosyal hizmetler, araştırma vb.) karşılanmasında, yeni bir alan olan, STK'ların sürece dahil edilmesini içerir.

Türkiye'de kamu- sivil toplum ilişkisinin kurumsallaşması bakımından bağlayıcı bir politika belgesi veya yasal çerçeve bulunmamaktadır. Genel çerçevenin yanı sıra stratejik olarak amaçlar, önlemler, sorumluluklar, aksiyon planları belirlenmemiş ve bu hedefleri gerçekleştirmek için ayrılan kamu fonları bulunmamaktadır.

<sup>14</sup>Gelir İdaresi Başkanlığı. Vergi Muafiyeti tanınan Vakıflar Listesi Erişim Tarihi: 3 Mayıs 2014.

<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=406>

<sup>15</sup>Dernekler Dairesi Websitesi. Dernekler Bilgi Sistemi (DERBIS). Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2014.

<http://derbis.dernekler.gov.tr/SSL/istatistik/KamuYarari.aspx>

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik, ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan taslak Başbakanlığa sunulmadan önce sivil toplumun görüşlerinin alınmasını düzenleyen hükümler içerir. Bu yönetmelik sivil toplum alanını “mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları” şeklinde geniş olarak tanımlamakta ve kanun tasarısı taslakları için bu tip kuruluşların görüşlerinden de faydalanılır şeklinde bağlayıcı olmayan bir ifade ile kamu- STK işbirliğini tanımlamaktadır. Bununla beraber bu yönetmeliğin yedinci maddesine göre belirtilen kuruluşlar yasa tasarılarına otuz gün içerisinde görüş bildirmeleri gerekmektedir. Eğer bu süre içerisinde görüş bildirmezlerse, tasarı ile ilgili olumlu görüş vermiş sayılmaktadırlar.

2006 yılında yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5. Maddesi de stratejik planların hazırlanması yöntemlerine ilişkin kamu kurumlarının sivil toplum katılımlarının sağlanmasının ve katılımlarının alınmasının temin edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Ancak bu yönetmelik, STK'ların katılım sürecini düzenleyecek yöntemsel ölçüt, metot ve araçlara ilişkin maddeler içermemektedir. Bunlarla beraber, bu yönetmelik STK'ların katılımını denetleyen ve raporlayan herhangi bir kural ve mekanizmayı tanımlamamaktadır.

Genel bir strateji belgesi bulunmama ile birlikte bakanlıklar ve çeşitli kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince hazırlanan Stratejik Planında strateji dokümanlarında kamu kesimi ile sivil toplum arasında iletişime ve ortak hedeflere dönük işbirliğine atıfta bulunmaktadır. Genel bağlayıcı bir belge olmama ile birlikte bazı kamu kurumları stratejik planlama yaparken STK'lara danışmaktadır.

Kamu – STK ilişkisi'nin üçüncü bir alt bölümü olarak hizmet sağlanmasında STK'ların dahil olması bir pratik olarak gelişmemiştir. Mevzuat açısından STK'ların rekabet etmeleri yönünde engeller bulunmama ile beraber, teşvik edici uygulamalar olmadığı için sivil toplumun hizmet sağladığı örnekler kısıtlıdır. Hizmet sağlayıcılarının seçim kriterleri açısından STK'lar için özel hükümler bulunmamaktadır. Servis sağlayıcıların seçiminde en önemli kriter genellikle verilen fiyat teklifi olmakla beraber, bazı durumlarda servis sağlayıcıların teknik kapasiteleri de seçim sürecinde önemli bir kriter olarak gözetilmektedir.

## **Sonuç ve Öneriler**

İzleme metodolojisi'ne göre Türkiye'de Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortam incelendiğinde, AB üyelik süreci kapsamında 2004 ve 2008 yıllarında dernek ve vakıfları ilgilendiren mevzuatın iyileşmesine rağmen; özellikle uygulamada sorunlar ve kısıtlamalarla karşılaşmaya devam edildiği görülmektedir.

Yasal çerçeve sivil toplum tanımını içerecek şekilde mevzuatta değişiklikler yapılması gerekmekte ve dernek ve vakıflar dışında diğer platform, inisiyatif, sosyal girişim ve hibe veren vakıfları ayrı birer tüzel kişilik olarak tanımlayacak şekilde bu tanım genişletilmelidir.

Denetim ve cezaları belirleyen yasal mevzuattaki çeşitli tanım eksiklikleri, STK'ların iç denetimlerinin sınırlarını belirlemek ve STK'ların orantısız cezai uygulamalara maruz kalmasının engellenmesi amacıyla giderilmelidir. Yasal çerçevede denetim kuralları ve denetçilerin yetkilerin açıkça yer almalıdır. Cezaları gerektiren durumlar ceza yasasında açıkça yer verilmeli ve ilgili maddeler Dernekler ve Vakıflar kanunu kapsamında çıkarılmalıdır.

STK'ların finansal sürdürülebilirliğini desteklemek bakımından vergi kanunu kapsamlı olarak gözden geçirilmeli ve vergi muafiyeti ve kamu yararı statülerini hak kazanma usul ve pratikleri AB ülkelerindeki uygulamalar ile uyumlu hale getirilmelidir. Yardım toplama kanunu vakıf ve derneklerin kanun kapsamında çıkarılarak STK'ların yardım toplama faaliyetlerine özgürlük getirici bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Sivil Toplum- Kamu işbirliğini ve kamu finansmanı süreçlerini düzenleyen temel mevzuat ve politika belgeleri katılımcı şekilde hazırlanmalıdır. Sivil Toplum- Kamu işbirliğini süreçlerini düzenleyen temel mevzuat ve politika belgeleri katılımcı şekilde hazırlanmalıdır. STK'lar ile imzalanan hizmet sözleşmeleri ile ilgili özel maddeler yasal mevzuatta yer almalıdır. Bu özel maddeler STK'ları hizmet sağlayıcı olarak tanımalı ve şeffaf bir şekilde STK'ların hizmet sağlayıcı olarak seçilmeleri için hizmet ihalesi prosedürleri belirlenmelidir.