

**YEREL DEMOKRASİ İÇİN
BELEDİYE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ**

**COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY
FOR LOCAL DEMOCRACY**



YEREL DEMOKRASİ İÇİN BELEDİYE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY FOR LOCAL DEMOCRACY



TESEV
Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı

Harbiye Mahallesi Cumhuriyet Cad.
Kahan Apt. No:40/5 34367
Şişli-İstanbul
Tel: +90 212 292 89 03 PBX
Fax: +90 212 292 90 46
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

Yazar Author
İtir Akdoğan

Katkıda Bulunanlar Contributors
Ebru Ayşegül Güğüş

Redaksiyon Editing (Turkish)
Ebru Aydın

Çeviri Translation
Sebastian Heuer

Kapak Fotoğrafı Cover Photo
İtir Akdoğan

Tasarım Design
Feyza

TESEV Yayınları Publications

ISBN 978-625-8256-00-0

Copyright © Ekim October 2022

Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz. Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir. TESEV, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü Friedrich Ebert Stiftung'a teşekkür eder.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced by electronic or mechanical means (photocopying, archiving of records or information, etc.) without the permission of the Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV). The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect TESEV's institutional views. TESEV would like to thank the Friedrich-Ebert-Stiftung Turkey Office for its contributions during the preparation of this publication.



YEREL DEMOKRASİ İÇİN BELEDİYE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY FOR LOCAL DEMOCRACY

Yazar Author
İtir Akdoğan

TESEV
YAYINLARI

ÖNSÖZ

Güçlü sivil toplum yoksa şeffaf ve hesap verebilir kurumlar olmaz, aynı şekilde kurumlar şeffaf ve hesap verebilir yapıda değilse sivil toplum güçlenemez. Sivil toplumun kamu kurumlarının izleme ve değerlendirme süreçlerine katılabilmesi için bilgiye, kurumların şeffaf ve hesap verebilir olmaları için de sivil toplumdan gelecek demokratik taleplere ihtiyacı vardır.

Bir süredir TESEV'in "sivil toplumun güçlendirilmesi" ile "şeffaflık ve hesap verebilirlik" alanlarında yaptığı çalışmalar birbirini doğrudan besliyor. Avrupa Birliği'nin Kamu – Sivil Toplum İşbirliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar Ağlar Programı kapsamında yürüttüğü Daha Demokratik bir Yerel Yönetişim için Sivil Toplumun Desteklenmesi projesi de bu iki alanı aynı anda destekledi. Bu projenin çıktıları kamu kurumlarının strateji ve faaliyetlerinin sivil toplum tarafından izlenebilir ve değerlendirilebilir olmalarını desteklerken, bir yandan da sivil toplumun bilgiye dayalı demokratik talepler üretebilmesi ve kamu ile iş birliği fırsatlarını değerlendirmesini teşvik etti. TESEV bu kapsamlı projenin amaç ve çıktılarını bir çalışma programına evirerek bu alandaki faaliyetlerini devam ettiriyor. Öte yandan tamamlanmış bu proje ve devam eden aynı amaçlı programa duyulan ihtiyacı tarif etmek de Türkiye'nin demokratikleşme hikayesini anlamak adına çok önemli. İşte bu rapor bu ilişkiyi belediye ve sivil toplum örgütleri özelinde tarihçesi ve bugünü üzerinden değerlendirmek üzere yazıldı. Raporda bu alandaki haklar, politikalar, uygulamalar ortaya konurken; mevcut güçlendirme çalışmalarına detaylıca yer veriliyor. Rapor son olarak, demokratik sürecin temel taşlarından birini teşkil eden kamu ve sivil toplum örgütleri iş birliğini güçlendirecek kapsamlı önerileri okuyucuya sunuyor.

TESEV'in kent yönetişimi, toplumsal cinsiyet eşitliği, çocuk politikaları gibi farklı alanlardaki çalışmalarının üst başlığı niteliğindeki demokratikleşmeyi destekleme misyonunu bu defa doğrudan büyüteç altına alan bu raporu sizlere sunmaktan mutluluk duyuyoruz. Bu çok değerli çalışmanın ortaya çıkmasını destekleyen Friedrich Ebert Vakfı'na ve mülakatlara katılarak çok değerli yorumlarını paylaştan sivil

toplum, belediye ve diğer kamu kurumu temsilcilerine çok teşekkür ederiz. İleriki dönemlerde bu programın çıktılarını sizlerle paylaşmaya devam edeceğiz.

Dr. Özge Aktaş Mazman

TESEV, Genel Direktör

PREFACE

Without a strong civil society, there can be no transparent and accountable institutions. Likewise, there can be no strong civil society if institutions are not transparent and accountable. Civil society needs information to participate in the monitoring and evaluation of public institutions. Public institutions in turn rely on democratic demands from civil society actors to ensure their transparency and accountability.

TESEV's work on "Empowering Civil Society" and "Transparency and Accountability" have for some time been feeding directly into each other. Both areas were in the focus of the Empowering Civil Society for a More Democratic Local Governance Project, which TESEV carried out within the scope of the European Union's funding program Partnerships and Networks for Enhancing Cooperation Between the Public Sector and CSOs. The outputs of this project served to increase civil society actors' ability to monitor and evaluate the strategies and activities of public institutions, while at the same time encouraging these actors to work out informed democratic demands and seize opportunities for cooperation with the public sector. Having completed this comprehensive project, TESEV has translated its objectives and outputs into a work program to sustain its efforts in this field. Meanwhile, describing the need for this project and its successor program is vital for understanding Turkey's democratization story. This report was drafted with the purpose of examining the relationship between municipalities and civil society organisations (CSOs), both in its history and present. To this end, it presents an overview of the rights, policies, and practices in this area and provides a detailed account of current efforts to strengthen CSOs' role. Finally, it offers the reader a wide range of recommendations to strengthen the cooperation between the public sector and CSOs – one of the cornerstones of the democratic process.

The mission of supporting democratization is the overarching theme of TESEV's work in different areas such as urban governance, gender equality and children's policy. We are pleased to present this report, which directly puts this main mission under the microscope, and would like to thank the Friedrich-Ebert-Stiftung Turkey Office for its support that made it possible for this invaluable study to materialize. We are also grateful to the representatives of civil society, municipalities and other public institutions who participated in the interviews and shared their valuable opinions on the topic. We will continue to share the outputs of this program in the future.

Dr. Özge Aktaş Mazman

TESEV, Executive Director

İçindekiler

YÖNETİCİ ÖZETİ	8
1.GİRİŞ	12
2.BELEDİYE – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ	14
2.1. Haklar: yasal çerçevede belediye – sivil toplum iş birliği	14
2.2. Politika: kalkınma ve stratejik planlarda belediye – sivil toplum iş birliği	15
2.3. Uygulama: belediye – sivil toplum iş birliğini destekleyen süreçler ve kısıtlar	20
2.3.1. Belediye – sivil toplum iş birliğini destekleyen süreçler	20
2.3.2. Belediye – sivil toplum iş birliğinin kısıtları.....	24
2.3.3. Kent konseyleri belediye – sivil toplum iş birliğini kolaylaştırabilir mi?	28
3.KAMU – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİNİ GÜÇLENDİRME ÇABALARI	32
3.1. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü stratejisi	32
3.2. Avrupa Birliği programları.....	32
3.3. Kamu – Sivil Toplum İş Birliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar ve Ağlar Programı	38
3.3.1. Bu ve diğer programlardan sivil toplum nasıl yararlanıyor?	38
3.3.2. Bu ve diğer programlardan kamu nasıl yararlanıyor?	38
3.3.3. Ortaklıklar Ağlar programının kamu – sivil toplum iş birliğine etkisi.....	38
4.DENEYİM: MODEL: DAHA DEMOKRATİK BİR YEREL YÖNETİŞİM İÇİN SİVİL TOPLUMUN GÜÇLENDİRİLMESİ	44
4.1. Projenin amacı: demokratik yerel yönetim	44
4.2. MoDeL’in belediye ve sivil topluma katkısı.....	44
4.3. MoDeL’in belediye – sivil toplum iş birliğine etkisi	50
5.YEREL DEMOKRASİ İÇİN BELEDİYE – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİNİ GÜÇLENDİRECEK ÖNERİLER	52
UZMAN GÖRÜŞMELERİ	56
KAYNAKÇA	58

Table of Contents

EXECUTIVE SUMMARY	9
1. INTRODUCTION	13
2. COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY	15
2.1. Rights: Cooperation Between Municipalities and Civil Society within the Legal Framework	15
2.2. Policy: Cooperation Between Municipalities and Civil Society in the Development and Strategy Plans ..	17
2.3.Practice: Factors Supporting and Constraining Cooperation Between Municipalities and Civil Society... 19	
2.3.1. Factors Supporting Cooperation Between Municipalities and Civil Society	19
2.3.2. Factors Constraining Cooperation Between Municipalities and Civil Society	23
2.3.3. Can Citizen Assemblies Facilitate Cooperation Between Municipalities and Civil Society?	29
3. EFFORTS TO STRENGTHEN COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC SECTOR AND CIVIL SOCIETY	33
3.1. Strategy of the Directorate General for Relations with Civil Society	33
3.2. European Union Programs.....	33
3.3. Partnerships and Networks for Enhancing Cooperation Between the Public Sector and Civil Society funding program.....	39
3.3.1. How does civil society benefit from this and other programs?	39
3.3.2. How does the public sector benefit from this and other programs?.....	39
3.3.3. The impact of the Partnerships & Networks program on Cooperation Between the Public Sector and Civil Society	41
4. THE MODEL PROJECT: EMPOWERING CIVIL SOCIETY FOR A MORE DEMOCRATIC LOCAL GOVERNANCE	45
4.1. Aim of the Project: Democratic Local Governance	45
4.2. MoDeL’s Contribution to Municipalities and Civil Society	47
4.3. MoDeL’s Impact on Cooperation Between Municipalities and Civil Society.....	51
5. RECOMMENDATIONS FOR STRENGTHENING COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY TO PROMOTE LOCAL DEMOCRACY	53
EXPERT INTERVIEWS	57
REFERENCES	59



YÖNETİCİ ÖZETİ

Dünyada ekolojik, ekonomik, siyasi ve toplumsal sorunların neredeyse hepsinin birer kent meselesi haline de gelmesiyle kent yönetiminin demokratikleşmesi daha da önem kazanıyor. Demokratik yerel yönetim için kentin tüm paydaşlarının kent yönetimine dâhil olması bekleniyor. Bunun bir yolu da belediye – sivil toplum iş birliklerinin yerel demokrasiyi güçlendirecek şekilde planlanması, uygulanması ve izlenmesinden geçiyor. Türkiye’de halen sivil toplum örgütleri (STÖ), kamuyla iş birliği denince ilk belediyeyi düşünürken bu iş birliğinin önündeki siyasal, yasal, teknik ve kültürel engeller bunun demokratik bir uygulamadan uzaklaşmasına neden olabiliyor.

Bu rapordaki analiz ve tartışmalar, belediye – sivil toplum iş birliğiyle ilgili yasal çerçeveyi, kalkınma planlarındaki politika yolculuğunu, bu iş birliğini destekleyen ve engelleyen etkenleri, güçlendirme çabalarını, ve TESEV’in bu çabalardan biri olan Avrupa Birliği’nin Kamu – Sivil Toplum İşbirliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar Ağlar Programı kapsamında yürüttüğü Daha Demokratik bir Yerel Yönetişim için Sivil Toplumun Desteklenmesi projesi deneyimini değerlendiriyor. Analiz ve tartışmalar, masa başı araştırma, 10 uzman görüşmesi, çevrimiçi anket, TESEV’in kentsel yönetim alanında kurumsal deneyimi ve yazarın yerel demokrasi alanında bireysel sivil toplum ve akademik bilgi ve deneyimiyle örülüyor.

Bulgular

Haklar: belediye - sivil toplum iş birliği yasada özellikle 2000’lerin başından itibaren yerini daha net ve daha fazla sayıda kanunda buluyor. İş birliğinin demokratik süreçleri güçlendirebilmesi için gerekli olan bilgiye erişim, örneğin belediye ihtisas komisyonları toplantılarını izleme hakkıyla gelse de, etkileşim ve katılım bu toplantılarda sivil toplumun yalnız gözlemci olması, söz sahibi olmaması ile sınırlanıyor. Protokol yapılacak sivil toplum örgütlerinin kamu yararına çalışan statüsünde değilse yerel mülki amir tarafından onaylanması gerekliliği işbirliğini farklı boyutlarda kısıtlıyor.

Politika: 1968’den başlayarak kalkınma planlarında kamu – sivil toplum iş birliğinin gittikçe belirginleştiğini ve

1979’dan itibaren yerel yönetişimi de kapsadığını görüyoruz. 2000lerden itibaren sivil toplumun yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası politika ve eylem planlarında resmen paydaş olduğu bir üst politika görülüyor.

Uygulama: Uygulamada, belediye – sivil toplum işbirliğini destekleyen umut veren süreçler yanı sıra iş birliğini ve/veya işbirliğinin demokratik kent yönetişimi boyutunu kısıtlayan nedenler de görülüyor. Destekleyen ve güçlendiren süreçler, sivil toplumun yereli keşfi, kriz zamanı dayanışma ihtiyacı, yerelde merkezi kararlara karşı dayanışma, belediyelerin kapasite geliştirme ihtiyacı, küresel buluşmalar, uluslararası hibelerin belediye – sivil toplum iş birliğini teşvik etmesi olarak sıralanıyor.

Aşınan siyasi, sivil haklar ve özgürlükler, kutuplaşma, sivil toplum etkileşiminde eksikler, protokolün onay gereği, farklı bürokratik ritimler, farklı dil, iş birliği yerine mali ve aynı destek talebi, gönüllü uzmanlıktan yararlanamama, insan kaynağı kısıtları ve sivil toplumu bir kent paydaşı olarak tanımlamayan eski alışkanlıklar ise iş birliğini kısıtlıyor. Kent konseyleri bu iş birliğini kolaylaştırmak için kurulmuş mekanizmalar. Kapsayıcı genel kurul yapısı olsa ve umut veren örnekler ülkenin farklı yerlerinde çoğalsa da hala hem belediye ile olan ilişkisinin tam tanımlanamaması hem de belki de bu nedenle sivil topluma kendini tam anlatamaması nedeniyle, beklenen demokratik işlevini yerine getirmekte zorlanıyor.

Güçlendirme çabaları: Belediye- sivil toplum iş birliğini güçlendirmek için Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve ağırlıklı olarak da Avrupa Birliği (AB) programları birçok plan ve uygulama yapıyor. Raporda AB’nin destek programlarından Kamu- Sivil Toplum İş Birliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar ve Ağlar incelendiğinde bu kaynaklardan sivil toplum ve kamunun farklı ölçülerde bu yararlandığı, ikisi arasındaki etkileşim için özellikle uygulandığı yıllardaki siyasi iklim düşünüldüğünde son derece önemli bir araç olduğu ancak dönüştürücü bir etkisinin henüz yaşanmadığı görülüyor. Son olarak TESEV’in bu program dahilinde yürüttüğü Daha Demokratik bir Yerel Yönetişim için Sivil Toplumun Güçlendirilmesi projesi değerlendirildiğinde, esasen sivil toplumun hedeflendiği projeden belediyelerin de yararlandığı, geliştirilen

EXECUTIVE SUMMARY

Given the fact that almost all ecological, economic, political, and social problems around the world are essentially urban issues today, the democratization of urban governance is becoming even more vital of a concern. In order to be able to speak of democratic local governance, all stakeholders of the city are expected to be involved in urban government. One way to achieve this is to plan, implement, and monitor partnerships between municipalities and civil society in a way that strengthens local democracy. When thinking of cooperation with the public sector, civil society organisations (CSOs) in Turkey still tend to think of the municipalities first. In reality, these kind of partnerships tend to be generally far from democratic due to different political, legal, technical and cultural barriers.

The analysis and discussions in this report examine the legal framework regarding cooperation between municipalities and CSOs, the policy trajectory in development plans, the factors that support and hinder cooperation, as well as efforts undertaken to strengthen it, in particular TESEV’s Empowering Civil Society for a More Democratic Local Governance Project, which the foundation carried out within the scope of the European Union’s Partnerships and Networks for Enhancing Cooperation Between the Public Sector and CSOs funding program. The analysis and discussions in this report are the combined outcome of desk research, ten expert interviews, an online survey, TESEV’s institutional experience in the field of urban governance, and the author’s knowledge and experience in the field of local democracy as a civil society professional and academic.

Findings

Rights: Since the early 2000s, there has been a growing number of laws that explicitly mention partnerships between municipalities and civil society. But although, for instance, the right to observe the meetings of municipalities’ expert commissions theoretically guarantees the right of access to information, which is prerequisite for such partnerships to have a strengthening impact on democratic processes, interaction and participation in these meetings is practically limited as CSOs have to content themselves with being mere observers who do not have a say. The fact that approval by the administrative chief is required if the CSO with which the municipality wants to sign a protocol does not have public benefit status constrains cooperation in various aspects.

Policy: Cooperation between the public sector and civil society began to stand out in development plans after 1968, also comprising local governance from 1979 onwards. Since the 2000s, there is a top policy that conceives of civil society as a formal

stakeholder in local, regional, national, and international policies and action plans.

Practice: In practice, there are factors that support cooperation between municipalities and civil society, as well as factors that impede cooperation and/or the aspect of democratic urban governance that it involves. The former include civil society’s discovery of the local, the need for solidarity in times of crisis, solidarity against central decisions regarding the local, municipalities’ need for capacity building, global meetings, and international grants that promote cooperation between municipalities and civil society.

The erosion of political and civil rights and freedoms, polarisation, deficiencies in civil society interaction, the requirement for protocol approval, different bureaucratic rhythms, differences in language, demands for financial and in-kind support instead of cooperation, the inability to utilize volunteer expertise, human resource constraints and the old habit of not seeing civil society as a stakeholder of the city, on the other hand, are all factors putting a check on cooperation. Citizen Assemblies are mechanisms established to facilitate this cooperation. Although the makeup of their general assembly is inclusive and promising examples of citizen assemblies are proliferating in different parts of the country, they still struggle to fulfil their expected democratic function because their relationship with the municipalities is not completely defined and they are unable to fully communicate their role to civil society.

Empowerment: The Directorate General for Relations with Civil Society and mainly also European Union (EU) programs implement various plans and practices to strengthen the cooperation between municipalities and civil society. The examination of one of the EU’s support programs, namely the Partnerships and Networks for Enhancing the Cooperation Between the Public Sector and CSOs Grant Scheme, in this report shows that CSOs and the public sector benefit from the program’s resources to varying extents and that it is a very important tool to promote interaction between the two, especially considering the political climate in Turkey in the years of its implementation, but that a transformative impact of the program has yet to be observed. Finally, with a view to TESEV’s Empowering Civil Society for a More Democratic Local Governance Project, which is carried out within the scope of the program, it was found that the project, which mainly targets civil society, also benefits municipalities, that in order for the tool to serve its purpose, it should be disseminated especially among civil society and information about good examples be made publicly available, and that there is a need for continued public support in order to for the project to continue to contribute to the strengthening of local democracy.

aracın işlevsel olabilmesi için özellikle sivil toplumda yaygınlaştırılması, iyi örneklerin görünür kılınması gerektiği ve yerel demokrasiyi güçlendirmeye devam edebilmesi için kamu desteğinin devamına ihtiyaç olduğu görülüyor.

Yerel demokrasi için belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirecek öneriler:

Bilgili, katılımcı, öngörülü planlama planlanmalı

Kamu kurumlarının elinde belediye – sivil toplum iş birliği ve bunun güçlenmesini düşünmeyi kolaylaştıracak tüm ham veri ya kamu ya da kamu – sivil toplum iş birliği ile işlemeli ve erişime açılmalı

Belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirecek destek programları ve bu programlara başvurulacak proje tekliflerini iki taraf birlikte planlamalı

Destek programları, öngörülemez krizlerde başarıyı riske atmayacak şekilde revizyon yapılabilecek kadar esnek planlanmalı

Belediyeler sivil toplumun demokratik kapasitesinden yararlanmayı incelemeli

Sivil toplum örgütü deneyimi olan belediye meclis üyeleri yaygınlaştırılmalı

Belediye meclisi ve sivil toplum etkileşimi canlandırılmalı

Kent konseyinin demokratik işlevine kavuşması için, sivil toplumla arasında bir köprü olduğunu somut olarak tanımlamalı ve kent konseyinin bu işlevinden faydalanmalı

Kutuplaşmaya karşı kapsayıcı ve uzlaşmacı yönetim benimsemeli, karşılaşmalar ve tanışmalar düzenlemeli

Sivil toplumla proje temelli değil, düzenli iletişimde olmalı

Sivil toplum tarafından üretilen ve gönüllü sunulan uzmanlıklardan faydalanmak için bu içeriği takip edecek ve değerlendirecek personel görevlendirmeli

Sivil toplum örgütleri demokratik kapasitesini artırmalı

Kendini demokratik kent yönetişiminin aktif bir paydaşı olarak tanımlamalı

Belediye ile ilişkisini mali /ayrı yardımla kısıtlamamalı

Bilgi üretmeye, savunuculuk yapmaya devam etmeli

Kendi aralarında bilgi akışını ve etkileşimi incelemeli ve buna kaynak ayırmalı

Hedef kitlesiyle düzenli iletişim kurmalı

Sığınma evi, kadın dayanışma merkezi gibi zorlayıcı projelerde uygulayıcı değil, politika önerici olmalı

İzleme değerlendirme işlevini yerine getirmeli

Kent konseyleri demokratik işlevlerine kavuşmalı

Demokratik işlevlerini sivil toplum ve belediyeye teoride değil, yerel demokrasiyi güçlendirecek örnek işleriyle anlatmalı

İzleme değerlendirme, yenilikçilik ve sivil toplum katılımı kolaylaştırma işlevini yerine getirmek için stratejik plan yapmalı

Belediyelerin ihtiyaç duyduğu uzmanlıklar hakkında sivil toplumu bilgilendirmeli

Kentteki uzmanlıklar hakkında belediyeyi bilgilendirmeli

Proje yürütme yerine proje yürütecek sivil örgütlenmelere elverişli demokratik ortamı kurmak için çalışmalı

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü demokratik etkileşimi güçlendirmeli

Kamu – kamu ve kamu – sivil toplum iş birliğini güçlendirmek amacıyla kurulan sivil toplum istişare kurulunun ve kurulması planlanan il istişare kurullarının kapsayıcı, şeffaf ve erişilebilir olmasını sağlamalı

Kutuplaşmayı önleyecek karşılaşmalar, tanışmalar düzenlemeli

Kamu yararına çalışan statüsünde olmayan sivil toplum örgütleriyle protokollerin onaylanması sürecinin ve/veya kamu yararına çalışan olma statüsü kazanma sürecinin esnetilmesi için çalışma yapmalı

Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği Başkanlığı desteğe devam etmeli

İtici güç olma potansiyelini kullanarak sivil toplumu desteklemeye devam etmeli

Sivil toplumun güçlendirilmesi desteği hibe desteğiyle sınırlı olmamalı, iş birliği için bilgiye erişim, etkileşim, birlikte çalışmayı kolaylaştıracak demokratik ortamın yaratılması için kamuyla iş birliği yapmalı

Program tasarlama yılı ile uygulama yılları arasında çok uzun zaman olmamasına özen göstermeli

Desteklediği projelerin başarılı çıktıkları için devam desteği planlamalı

Recommendations for Strengthening Cooperation Between Municipalities and Civil Society to Promote Local Democracy:

Planning should be informed, participatory and far-sighted

Public institutions should work alone or in cooperation with civil society to process and make available all raw data in their hands that facilitate thinking about cooperation between municipalities and civil society and its strengthening.

Support programs geared towards the strengthening of cooperation between municipalities and civil society and project proposals for these programs should be planned together.

The support programs should be flexible enough to be revised without jeopardizing their success in case of unforeseen crises.

Municipalities should prioritize taking advantage of civil society's democratic capacity

There should be more city council members with experience in civil society organisations.

A fresh impetus should be given to interaction between the city council and civil society.

In order for the citizen assemblies to fulfil their democratic function, they should be concretely defined as a bridge to civil society and this function should be actively made use of.

An inclusive and reconciliatory governance approach including meetings and get-togethers should be adopted to counter polarisation.

Municipalities should maintain regular communication with civil society, as opposed to project-based contact.

To benefit from the expertise generated and voluntarily offered by civil society, staff should be assigned to monitor and evaluate this content.

Civil society organisations should enhance their democratic capacity

They should define themselves as active stakeholders of urban governance.

They should not limit their relationship with municipalities to financial/in-kind assistance.

They should continue to produce knowledge and conduct advocacy activities.

They should prioritize information flow and interaction among themselves and allocate resources for this purpose.

They should communicate regularly with their target audiences.

In challenging projects such as shelters and women's solidarity centres, their role should be to recommend, not implement policy.

They should perform their monitoring and evaluation function.

Citizen assemblies should fulfil their democratic functions

They should demonstrate their democratic functions to civil society and municipalities not in theory, but through exemplary work to strengthen local democracy.

They should develop a strategic plan to fulfil their functions in monitoring and evaluation, innovation, and facilitating civil society participation.

They should inform civil society about the expertise needed by municipalities.

They should inform the municipality about the expertise available in the city.

Instead of implementing projects themselves they should work to establish a democratic environment conducive for civil organisations to carry out projects.

The Directorate General for Relations with Civil Society should strengthen democratic interaction

The directorate should ensure that the Civil Society Advisory Board, established to strengthen public-public and public-civil society partnerships, and the planned provincial advisory boards are inclusive, transparent, and accessible.

It should organize meetings and get-togethers to prevent polarisation.

It should work on easing the process of approving protocols with civil society organisations that do not have public benefit status and/or the process of gaining public benefit status.

The European Union and the Directorate for EU Affairs (DEU) should continue their support

They should continue to support civil society using their potential as a driving force.

They should not limit their support for the strengthening of civil society to grants but should cooperate with the public sector to create a democratic environment that facilitates access to information, interaction, and collaboration.

They should ensure that there is not too long a gap between the design of a program and its actual implementation.

They should plan follow-up support for the successful outcomes of the projects it supports.

GİRİŞ

Dünyada ekolojik, ekonomik, siyasi ve toplumsal sorunların neredeyse hepsinin birer kent meselesi haline de gelmesiyle kent yönetiminin demokratikleşmesi daha da önem kazanıyor. Demokratik yerel yönetim için kentin tüm paydaşlarının kent yönetimine dâhil olması bekleniyor. Bunun bir yolu da belediye – sivil toplum iş birliklerinin yerel demokrasiyi güçlendirecek şekilde planlanması, uygulanması ve izlenmesinden geçiyor. Türkiye’de halen bir yandan sivil toplum örgütleri (STÖ), kamuyla iş birliği denince ilk belediyeyi düşünürken, bir yandan da bu iş birliğinin önündeki siyasal, yasal, teknik ve kültürel engeller bunun demokratik bir uygulamadan uzaklaşmasına neden olabiliyor. Bu rapordaki analiz ve öneriler, belediye – sivil toplum iş birliğinin yerel demokrasiyi güçlendirecek şekilde tasarlanabilmesi için hem bu iki tarafın hem de bu iş birliğinin güçlenmesi için çaba harcayan üçüncü tarafların ilgisine birbirleriyle ilgili bilgi sunmayı ve böylelikle politika ve uygulamaların iyileşmesine katkı vermeyi amaçlıyor.

Rapor belediye – sivil toplum iş birliğine yönelik haklar için yasal çerçeveyi, uygun ortamı oluşturabilecek politikaların gelişimini görmek için öncelikli olarak tüm kalkınma planlarını ve yürürlükte olan bazı ulusal ve yerel strateji planlarını inceliyor. Bu bağlam sunumunun ardından uygulamada belediye – sivil toplum iş birliğini destekleyen süreçler ve kısıtlayan nedenler tartışılıyor. İzleyen bölümde belediye – sivil toplum iş birliğinin güçlendirilmesi için çabalar ve bu alanda ağırlıklı olarak destek veren Avrupa Birliği programları inceleniyor. Bu programlardan 2018 – 2020 arasında uygulanan Kamu – Sivil Toplum İşbirliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar Ağları Programı’na daha yakından bakarak bu çabanın etkileri tartışılıyor. TESEV’in aynı program dâhilinde yürüttüğü Daha Demokratik bir Yerel Yönetişim için Sivil Toplumun Desteklenmesi projesi deneyimi mercek altına alınıyor ve belediye – sivil toplum iş birliğine etkisi değerlendiriliyor.



Bu rapordaki analiz ve tartışmalar, masa başı araştırma, 10 uzman görüşmesi, çevrimiçi anket, TESEV’in kentsel yönetim alanında kurumsal deneyimi ve yazarın yerel demokrasi alanında bireysel sivil toplum ve akademik bilgi ve deneyimiyle örülüyor.

Rapordaki tartışmalar ve TESEV’in okurla paylaştığı proje deneyiminde alınan dersler ışığında belediyeler, sivil toplum, kamu ve Avrupa Birliği’ne yerel demokrasi için belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirebilecek öneriler sunuluyor. Bu önerilerin, sivil toplumun demokratik kapasitesini güçlendirmesini, belediyelerin bu kapasiteden faydalanma önceliğinin oluşmasını, destek programlarının ve projelerin başarısının artmasını kolaylaştırması, böylelikle demokrasinin yerelden güçlenmesine katkı sunması hedefleniyor.

INTRODUCTION

Given the fact that almost all ecological, economic, political, and social problems around the world are essentially urban issues today, the democratization of urban governance is becoming even more vital of a concern. In order to be able to speak of democratic local governance, all stakeholders of the city are expected to be involved in urban government. One way to achieve this is to plan, implement, and monitor partnerships between municipalities and civil society in a way that strengthens local democracy. When thinking of cooperation with the public sector, civil society organisations (CSOs) in Turkey first think of municipalities, but in reality, these partnerships tend to be far from democratic due to different political, legal, technical, and cultural barriers. The analyses and recommendations in this report aim to shed light on how partnerships between municipalities and civil society can be designed in a way that strengthens local democracy, and to provide the two parties involved in these partnerships as well as third parties working to strengthen this cooperation with information about one another, thus contributing to improving policies and practices in this area.

The report first examines all development plans and some of the current national and local strategy plans and the relevant law bills to discuss the legal framework regarding cooperation between municipalities and civil society and the policies required to create a conducive environment for such cooperation. This contextualization is followed by a discussion of the factors that support and constrain cooperation between municipalities and civil society in practice. The following section examines efforts undertaken to strengthen cooperation between municipalities and civil society and the EU programs which act as a major support in this area. We will take a closer look at the Partnerships and Networks for Enhancing Public-Civil Society Cooperation Program that was implemented between 2018-2020 and discuss the impact of this program. We

will also examine TESEV’s Empowering Civil Society for a More Democratic Local Governance Project, which was carried out within the scope of that EU program, to assess its impact on cooperation between municipalities and civil society.

The analysis and discussions in this report are the combined outcome of desk research, ten expert interviews, an online survey, TESEV’s institutional experience in the field of urban governance, and the author’s knowledge and experience in the field of local democracy as a civil society professional and academic.

In the light of the discussions in this report and the lessons learned and shared by TESEV based on its project experience, the report ends with a set of recommendations to municipalities, civil society, the public sector, and the EU on how cooperation between municipalities and civil society can be strengthened in order to cultivate local democracy. These recommendations aim to strengthen the democratic capacity of civil society, encourage municipalities to prioritize taking advantage of this capacity, increase the success of support programs and projects, and thus strengthen democracy from the local level.

2. BELEDİYE – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

2.1. Haklar: yasal çerçevede belediye – sivil toplum iş birliği



Kamu – sivil toplum iş birliği kanunda yerini zaman içinde buluyor. 1938'e ait 2908¹ ve 1972'ye ait 1630² sayılı ve artık geçerli olmayan Dernekler Kanunları dernek tanımını yaptıktan sonra haklardan ziyade görev ve daha çok da yasak, ceza, denetim ve kapatılma süreçlerinin kurallarını kapsıyor. Sivil topluma oldukça kısıtlı bir hareket alanı veren bu kanun metinlerinde kamu derneklerin işleyişini düzenleyen, denetleyen, yasaklayan, kapatan veya belli şartlarda maddi yardım yapan taraf olarak görülüyor. Kamu – sivil toplum iş birliğine herhangi bir referans bulunmuyor.

2004 tarihli 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda³ ise sivil toplumun lehine bir ilerleme görülüyor. Dernek tanımı aynı kalsa da yeni tür örgütlenmelere yer veriliyor. Örneğin derneklerin kurabilecekleri bir ağ olarak, tüzel kişiliği olmayan "platform" kavramı tanımlanıyor. Dernek kurma yaşı 15'e indiriliyor. Veliden izin almak koşuluyla 12 yaşındaki yurttaşların çocuk derneklerine üyelik hakkı geliyor.

"Yardım ve iş birliği" başlığı ile iş birliği kavramı kanuna ekleniyor. Bu iş birliğinde hem maddi yardım çift yönlü olabiliyor, hem de kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak proje yürütme ve ortak bütçe hakkı veriliyor.⁴ 2008 tarihli ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda da Madde 25 iş birliğini, kamu kelimesini geçirmese de kurum ve kuruluşlar olarak geçirecek düzenliyor:⁵

Belediyeleri düzenleyen kanunlarda, birden çok maddede, farklı şekillerde sivil toplumla yapabilecek iş birlikleriyle ilgili düzenlemeler yer alıyor. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun⁶ hemşeri hukuku diye bilinen 13. maddesinde belediyelerin kültürel ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla sivil toplumun katılımını sağlayabileceği, 24. maddesinde sivil toplumun oy hakkı olmaksızın belediyenin ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceği ve görüş bildirebileceği, 41. maddesinde stratejik planın sivil toplumun katılımıyla hazırlanacağı, 2012'de değişmiş 75. maddesinde "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği" belirtiliyor. Ancak aynı maddede tanımın dışında kalan "dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idari amirinin izninin alınması gerekir" de yazıyor. Belediye – sivil toplum iş birliğini en yakından ilgilendiren 76. madde ise bir sivil toplum ağı olarak kent yönetişiminin paydaşı olan kent konseylerini tanımlıyor.

Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda⁷ da büyükşehir belediyesi – sivil

1 <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264515/2908-sayili-eski-dernekler-kanunu.html>

2 https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Mulga/1630_Sayili_Dernekler_Kanunu_1972.pdf

3 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5253-20041104.pdf>

4 Bkz Madde 10

5 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5737.pdf>

6 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>

7 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

2. COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY

2.1. Rights: Cooperation Between Municipalities and Civil Society within the Legal Framework

Cooperation between the public sector and civil society was incorporated in the law over time. The now defunct Laws on Associations No. 2908¹ of 1938 and No. 1630² of 1972 defined associations and laid down the duties rather than the rights of associations, as well as the rules regarding their prohibition, punishment, inspection, and closure. In these laws, which gave civil society very limited room for manoeuvre, the public was seen as the party that regulated, monitored, prohibited, closed or, under certain conditions, provided financial aid to associations. The laws made no reference to cooperation between the public sector and civil society.

The 2004 Law No. 5253 on Associations³ can be considered progress in terms of civil society. Even though the definition of association remains unchanged, it includes new types of organisations. For example, the law introduces "platforms" as networks that do not constitute a legal entity and can be established by associations. The law also lowers the minimum age for establishing an association to 15, while Turkish citizens at the age of 12 are allowed to become members of children's associations, provided they have parental permission.

The concept of cooperation is included in the law under the title "Support and Cooperation". Associations are allowed to engage in mutual financial support and are granted the right to carry out joint projects and agree on joint budgets with public institutions and organisations.⁴ Article 25 of the 2008 Law No. 5737 on Foundations regulates cooperation by referring to "institutions and organisations", meanwhile not making any mention of the "public":⁵

In the laws governing municipalities we can find several articles that contain provisions concerning the different ways in which

municipalities can cooperate with civil society. Introducing the so-called "townsmen's law", Article 13 of Law No. 5393 on Municipalities⁶ states that municipalities can seek the participation of civil society in order to improve cultural and social relations. Article 24 of the same law enables civil society representatives to participate in the municipalities' expert commission meetings, where they may express opinions but do not have the right to vote. Article 41 of the law stipulates that the strategic plan should be prepared with the participation of civil society. According to Article 75, which was amended in 2012, municipalities may "[c]arry out joint service projects with public professional organisations, associations for public interest, associations and foundations for persons with disabilities, foundations exempted from taxation by the Council of Ministers and professional organisations covered by the Law No. 507 on Tradesmen and Craftsmen." However, the same article also requires that "the permission of the highest local administrative authority must be obtained for joint service projects to be carried out in cooperation with associations and foundations." Article 76, which is most pertinent to cooperation between municipalities and civil, defines the citizen assemblies as a civil society network and a stakeholder in urban governance.

The Law No. 5216 on Metropolitan Municipalities⁷, which regulates affairs related to Turkey's metropolitan municipalities, includes three articles on cooperation between metropolitan municipalities and civil society. Article 7 stipulates that municipalities should cooperate with civil society in the planning and implementation of all kinds of social and cultural services, while Article 15 states that representatives of specialized CSOs may participate in expert commissions, where they can express opinions but do not have the right to vote. Article 24 defines the expenditures of metropolitan municipalities to which it includes the costs of joint services and projects with civil society.

In those parts of the 2001 Turkish Civil Code No. 4721⁸ that concern associations and foundations, there is no section explicitly dealing with the cooperation between these two types of organisations and the public sectors. However, Article 91 (amended in 2003) of the civil code states that "[a]ssociations may engage in international activities and cooperation, open branches abroad and join associations or organisations established abroad as members in order to realize the objectives set forth in their statutes." Likewise, Article 117 of the section regulating foundations stipulates that "[t]he provisions regarding associations' engagement in international activities and the

1 <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264515/2908-sayili-eski-dernekler-kanunu.html>

2 https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/Mulga/1630_Sayili_Dernekler_Kanunu_1972.pdf

3 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5253-20041104.pdf>

4 See article 10 of the law.

5 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5737.pdf>

6 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>

7 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

8 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4721.pdf>

toplum iş birliğine yönelik 3 madde yer alıyor. Madde 7 her türlü sosyal ve kültürel hizmetin planlama ve uygulama aşamasında sivil toplumla iş birliği yapacağını, 15. madde ihtisas komisyonlarına uzmanlaşmış STÖ'lerin temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılıp görüş bildirebileceğini belirtiyor. Büyükşehir belediyesinin giderlerini tanımlayan Madde 24 sivil toplumla yapılan ortak hizmetler ve proje giderlerini de listeye dâhil ediyor.

2001 tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda⁸ dernekler ve vakıflarla ilgili bölümlerde bu iki örgütlenmenin de kamuya iş birliğine yönelik bir kısım bulunmuyor. Ancak (2003'te değişiklik yapılan) Madde 91'de "Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere uluslararası faaliyette ve iş birliğinde bulunabilirler, yurt dışında şube açabilirler ve yurt dışında kurulmuş dernek veya kuruluşlara üye olarak katılabilirler" ifadesi yer alıyor. Vakıfları düzenleyen bölümdeki Madde 117'de de yine "Derneklerin uluslararası faaliyette bulunmalarına ve üst kuruluş kurmalarına ilişkin hükümler kıyas yoluyla vakıflar hakkında da uygulanır" yazıyor.

2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda⁹ kamu yönetiminde hesap verebilirlik, şeffaflık yanı sıra katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları gibi iyi yönetim ilkeleri benimseniyor.

2.2. Politika: kalkınma ve stratejik planlarda belediye – sivil toplum iş birliği

Türkiye'de 1963'ten bu yana 5 Yıllık Kalkınma Planları¹⁰ yapılıyor. 2013'e kadar Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı bu planlar ülkenin üst politika belgelerini oluşturuyor. Kalkınma Planlarını (KP) incelemek belirli bir konudaki politikanın gidişatını izlemeye yardımcı olabiliyor. Kamu – sivil toplum iş birliği politikaları hakkında da fikir verebiliyor.

1963 – 1967 yıllarını kapsayan ilk KP "Türkiye demokrasi düzeni içinde planlı kalkınma dönemine girmiştir" cümlesiyle başlasa da belgede kamu – sivil toplum iş birliğine referans bulunmuyor. Kamu – sivil toplum iş birliğine yönelik planlama ilk kez 1968-1972 yıllarını kapsayan 2. KP'de "kadın eğitimi" kampanyası çerçevesinde görülüyor.

Üçüncü KP'de (1973- 1977), sivil toplum üçüncü sektör olarak tanınıyor; "Son yıllarda ekonomide kamu sektörü ve özel



sektör yanında sosyal tasarruf kurumlarından, vakıf ve derneklerden teşekkül eden üçüncü bir sektör belirlemektedir". Bu KP'de, biraz da esasen tepeden demokrasi denebilecek şekilde sivil topluma "iş birliği görevi" verilmesi planlanıyor.

1979– 1983 yıllarını kapsayan dördüncü KP'de kamu – sivil toplum iş birliği yerele iniyor. Belediye– sivil toplum iş birliği bu defa yerel yönetimlere yönlendirilmesi planlanan çevre konusu özelinde planlanıyor.

Dernek (ve demokrasi) kelimesi beşinci (1985 – 1989), ve altıncı (1990- 1994) KPlerde yer almıyor, yerine, gönüllü kuruluş ve gönüllü dayanışma kavramları geçiyor. Vakıfların ise ya mali konuları ya da hizmetleri hakkında planlama yapılıyor ancak kamuya iş birliğine referans bulunmuyor.

Sivil örgüt kavramı ilk kez 7. KP'de görülüyor. 1996-2000 yıllarını kapsayan bu planda, belki o dönem Türkiye'nin Birleşmiş Milletler süreçlerinde daha aktif olmasının da etkisiyle, bu süreçlere referans verilerek Türkiye'nin "demokratik özgürlükleri tam olarak kullanan" bir ülke olması gerektiği yazıyor. Demokratik ve katılımcı yerinden yönetim için çerçeve kanunun bu dönemde tamamlanması planlanıyor. Bu KP'de belediye- sivil toplum iş birliğinin planlandığı sorun alanlarına çevrenin yanı sıra kentleşme ve göç de ekleniyor.

Sivil toplum organizasyonları ifadesi 2001-2005 yıllarını kapsayan sekizinci KP'de özel bir bölüm ayrılarak yer buluyor. Bu plandan itibaren sivil toplum, belirli birkaç sorun alanının ötesinde, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası politikaların

8 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4721.pdf>

9 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

10 Tüm planlar için <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>

establishing of supra-organisations shall also apply, mutatis mutandis, to foundations."

The 2003 Law No. 5018 on Public Financial Management and Control⁹ adopts the principles of accountability and transparency in public administration, as well as good governance principles such as employing participatory methods in the preparation of strategic plans.

2.2. Policy: Cooperation Between Municipalities and Civil Society in the Development and Strategy Plans

Turkey has been developing Five Year Development Plans¹⁰ since 1963. These plans, which used to be prepared by the State Planning Organization (SPO) until 2013, are documents that set the country's overall policy goals. Analysing the Development Plans (DPs) can help to track the course of policy on a particular issue and provide insight into policies concerning the cooperation between the public sector and civil society.

Although the first DP, covering the years 1963-1967, opens with the sentence "Turkey has entered a period of planned development within the democratic order", there is no reference to public-civil society cooperation in the document. Planning for public-civil society cooperation is first mentioned in the second DP, which covers the years 1968-1972, within the framework of the "women's education" campaign.

In the third DP (1973-1977), civil society is recognized as the *third sector*: "In recent years, in addition to the public and private sectors, a third sector has emerged in the economy, consisting of social savings institutions, foundations and associations." In what we may call a top-down democratic manner, the third DP essentially plans to give a "cooperative task" to civil society.

In the fourth DP (1979-1983), cooperation between the public sector and civil society is situated at the local level. This time, cooperation between municipalities and civil society is envisaged in the context of environmental issues, which are planned to be delegated to local governments.

The word 'association' (as well as the word 'democracy') does not appear in the fifth (1985-1989) and sixth (1990-1994) DPs. These are replaced by the terms voluntary organisation and voluntary solidarity. As for foundations, the plans do contain planning regarding financial matters or services but omit any reference to cooperation with the public sector.

The notion of civil organisations (*sivil örgüt*) appears for the first time in the seventh DP. In the plan, which covers the period 1996-2000, perhaps due to the fact that Turkey was more active in the United Nations (UN) processes at the time, it is noted with reference to these processes that Turkey should be a country that "fully uses democratic freedoms." Completion of the framework

9 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

10 For all DPs, see: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> (available in English from the seventh DP).

11 While it is not possible to see an aggregate list of the CSOs which participated in the process, one can retrieve this information in the lists of members contained in the reports of the expert commissions that contributed to the DP, <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tis-as-komisyonu-raporlari/#1543312172966-b62de4d7-b832> (available in Turkish only).

law for democratic and participatory local government is one of the targets for this period. Alongside the environment, the DP adds urbanization and migration to the problem areas where cooperation between municipalities and civil society is intended.

The expression 'civil society organisations' (*sivil toplum organizasyonları*) appears in the eighth DP (2001-2005) that devotes an entire chapter to civil society. From this plan onwards, civil society is recognized as a stakeholder in the implementation of local, regional, national, and international policies whose role goes beyond a few specific problem areas. Civil society is defined as a stakeholder to work together with on issues such as regional and rural development, animal breeding, forestry, poverty, institutional structures in the field of information and communication technologies, traffic safety on highways, intellectual property rights, disaster management, increasing efficiency in the economy, European Union relations, and promoting Turkey in the world. The plan also includes guidelines for increasing the capacity of CSOs. The above-mentioned laws that strengthen civil society and introduce good governance principles in public administration were also adopted during this period.

In the ninth DP (2007-2013), civil society is finally portrayed as one of the main stakeholders of the development plan. In the basic principles section of the plan, this role is summarized as follows: "In the development process, a competitive market, effective public administration and democratic civil society will function as the institutions complementing each other."

As in the previous plan, the ninth DP announces the goal of establishing "a culture of partnership among key stakeholders to increase practical synergy, ownership and awareness" in various development areas including traffic, poverty, social exclusion, and regional and local development. To this end, "[c]ivil society organizations will be encouraged to contribute to local and regional development efforts, starting with the least developed regions."

In the tenth DP (2014-2018), prepared by the Ministry of Development, which replaced the SPO, it is announced for the first time that the plan was prepared in a participatory process that had started in 2010 and seen the formation of 66 expert commissions and working groups whose members also included civil society representatives." It is stated that public resources are allocated to set up cooperation between the public sector and civil society and that "NGOs can benefit from public funds through the Growth Poles Support Program, SODES, Development Agencies and several funding programs implemented by ministries and are partners of joint projects", but that there is a need for increase in the quantity of public-NGO partnerships and in the diversity of methods. In the context of sustainable development, civil society is seen as a stakeholder on par with the private sector and local governments, and the DP further pledges that "public-private sector-civil society cooperation will be increased in development cooperation activities."

uygulanmasında paydaş olarak sayılıyor. Sivil toplum, bölgesel ve kırsal kalkınma, hayvan ıslahı, ormancılık, yoksulluk, bilgi ve iletişim teknolojileri alanında kurumsal yapılanma, karayollarında trafik güvenliği, fikri haklar, afet yönetimi, ekonomide etkinliğin artırılması, Avrupa Birliği ilişkileri, Türkiye'nin dünyada tanıtılması konularında birlikte çalışılacak paydaş olarak tanımlanıyor. Ayrıca, bu planda, STÖ'lerin kapasitelerinin artırılması için de maddeler yer alıyor. Yukarıda geçen sivil toplumu güçlendiren ve kamu yönetimine iyi yönetim ilkelerini getiren kanun maddelerinin de yine bu dönemde kabul edildiğini görüyoruz.

Sivil toplum, izleyen 9. KP'de (2007 – 2013), artık kalkınma planının ana paydaşlarından oluyor. Planın temel ilkeler bölümünde bu durum şöyle özetleniyor: “Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecektir.”

Bir önceki planda olduğu gibi trafikten, yoksulluğa, sosyal dışlanmadan bölgesel ve yerel kalkınmaya birçok kalkınma alanında “kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacaktır. Öncelikle az gelişmiş bölgelerden başlamak üzere sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları özendirilecektir” ifadesi yer alıyor.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın yerini alan Kalkınma Bakanlığı'nın hazırladığı, 2014-2018 yıllarını kapsayan onuncu KP'de, ilk defa planın katılımcı hazırlandığı ve 2010'da başlayan süreçte sivil toplumun da katıldığı 66 özel ihtisas komisyonu ve çalışma grubu oluşturulduğu belirtiliyor¹¹. Kamu – sivil toplum iş birliklerinin kurulabilmesi için kamu kaynağının aktarıldığı, “Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, Sosyal Destek Programı (SODES), Kalkınma Ajansları ve çeşitli Bakanlıklarca yürütülen hibe programlarıyla STK'lara kaynak kullandırılmakta ve ortak projeler gerçekleştirildiği” ancak kamu- sivil toplum iş birliğinin artırılma ve yöntemlerin çeşitlenme ihtiyacı olduğu belirtiliyor. Sürdürülebilir kalkınmada, sivil toplum, özel sektör ve yerel yönetimlerle aynı seviyede bir paydaş olarak görülüyor ve “kalkınma iş birliği faaliyetlerinde kamu-özel sektör-sivil toplum iş birliği artırılabilecektir” ifadesi yer alıyor.

Kalkınma Bakanlığı'nın yerini alan Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı halen yürürlükte olan, 2019-2023 yıllarını kapsayan on birinci KP'yi hazırlıyor. Bu KP'de de planın katılımcı hazırlandığı, sivil toplumun¹² da dâhil olduğu 75 özel ihtisas komisyonu ve

çalışma grubu oluşturulduğu, tüm illerde yerel toplantıların ve yurttaşların da katıldığı bir çevrimiçi anket yapıldığı belirtiliyor. Bu planda kamu – sivil toplum iş birliği yanı sıra, yerelde kamu – sivil – özel sektörler arasında koordinasyonun geliştirilmesinin önemine de vurgu yapılıyor. Planda kamu – sivil toplum iş birliğinin güçlendirilmesi ve kent konseylerinin daha aktif hale getirilmesi için düzenleme yapılacağı belirtiliyor.

Kalkınma planlarının yanı sıra belirli sorun alanlarında farklı bakanlıkların hazırladığı strateji ve eylem planı belgelerinde de zaman içinde belediye – sivil toplum iş birliklerine yer açıldığını görebiliyoruz. Örneğin 2011- 2023 arasını kapsayan Türkiye'nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı'nda belediye, STÖ ve diğer yerel paydaşların iş birliği hedefleniyor.

Yerelde de nüfusu 50.000'i geçen belediyeler 5 yıllık stratejik plan hazırlıyorlar. Bu planın yapısı ve hazırlık sürecini tarif eden rehber planın katılımcı yapılmasını ve sivil toplumun dâhil olduğu dış paydaş analizinin eklenmesini söylüyor. Ankara, Balıkesir, Gaziantep, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyelerinin 2000-2024 stratejik planlarına çok hızlı bakıldığında hepsinin katılımcı yönetim inşası çerçevesinde kent konseyi ile ilgili kurma, geliştirme, destekleme, güçlendirme planları olduğunu görebiliyoruz.

Buraya kadarki incelemede, belediye - sivil toplum iş birliğinin yasada özellikle 2000'lerin başından itibaren yerini daha net ve daha fazla sayıda kanunda bulduğunu görüyoruz. İş birliğinin demokratik süreçleri güçlendirebilmesi için gerekli olan bilgiye erişim, örneğin belediye ihtisas komisyonları toplantılarını izleme hakkıyla gelse de, etkileşim ve katılım bu toplantılarda sivil toplumun yalnız gözlemci olması, söz sahibi olmaması ile sınırlanıyor. Protokol yapılacak sivil toplum örgütlerinin kamu yararına çalışan statüsünde değilse yerel mülki amir tarafından onaylanması gerekliliği işbirliğini farklı boyutlarda kısıtlıyor. 1968'den başlayarak kalkınma planlarında kamu – sivil toplum iş birliğinin gittikçe belirginleştiğini ve 1979'dan itibaren yerel yönetimi de kapsadığını görüyoruz. 2000lerden itibaren sivil toplumun yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası politika ve eylem planlarında resmen paydaş olduğu bir üst politika görülüyor. Yani, belediye – sivil toplum iş birliğinin, kısıtlara rağmen, aslında, yasal bir hak ve resmen bir üst politika olduğunu anlıyoruz. Peki, bu durum uygulamaya nasıl yansıyor?

The Strategy and Budget Directorate, of the Presidency of the Republic of Turkey and has taken over the responsibility for the DPs from the former Ministry of Development, prepared the 11th DP for the period 2019-2023. In this DP, it is once again stated that the plan is prepared in a participatory process during which 75 expert commissions and working groups that included civil society representatives¹² had been formed, local meetings had been held in all provinces, and an online survey with Turkish citizens had been conducted. In addition to public sector-civil society partnerships, the plan also emphasizes the importance of improving coordination between the public sector, civil society, and private sectors at the local level. The plan announces that arrangements will be made to strengthen the cooperation between the public sector and civil society and make the citizen assemblies more active.

In addition to the Development Plans, the strategy and action plans prepared by different ministries to target specific problem areas have also started to give greater priority to cooperation between municipalities and civil society over time. For example, Turkey's Climate Change Adaptation Strategy and Action Plan for the period between 2011 and 2023 targets the cooperation of municipalities, CSOs, and other local stakeholders.

At the local level, municipalities with more than 50,000 inhabitants prepare a five-year strategic plan. The guidebook describing the structure and preparation process of these plans recommends participatory planning and the inclusion of an external stakeholder analysis involving civil society. A quick look at the 2000-2024 strategic plans of the metropolitan municipalities of Ankara, Balıkesir, Gaziantep, İstanbul, and İzmir shows that they all have plans to establish, develop, support and strengthen the citizen assemblies within the framework of building participatory governance.

So far, the analysis has demonstrated that municipality-civil society partnerships have been more expressly included in a greater number of laws, especially since the early 2000s. While access to information, which is prerequisite for cooperation to strengthen democratic processes, is provided, for example, through the right to observe the meetings of municipal expert commissions, interaction and participation overall remain limited with civil society representatives being mere observers who do not have a say in these meetings. The requirement for civil society organisations to obtain approval by the local administrative chief if they do not have public interest status constrains cooperation in different ways. Cooperation between the public sector and civil society began to stand out in the development plans after 1968, also comprising local governance from 1979 onwards. Since the 2000s, there is a top policy that conceives of civil society as a formal stakeholder in local, regional, national, and international policies and action plans. In other words, we understand that cooperation between municipalities and civil society, despite its limitations, is in fact a legal right and an overarching official policy. But how is this reflected in practice?

2.3. Practice: Factors Supporting and Constraining Cooperation Between Municipalities and Civil Society

2.3.1. Factors Supporting Cooperation Between Municipalities and Civil Society

The discovery of the local

In Turkey, a country governed by a centralized government, civil society's introduction to concepts such as local democracy, urban governance and participation in these processes largely coincided with the 1996 United Nations Conferences on Human Settlements (Habitat II) in İstanbul. After the 1981 military coup, civil society had fallen into hibernation, but with this global summit, civil society actors from Turkey not only learned about local democratic concepts and processes, but also met civil society organisations from many countries around the world at the Civil Society Forum and joined different global networks. Only three years after the development of the World Wide Web, this technology, though still new and limited in scope, already foreshadowed how global networks would accelerate the flow of information and online communication in the years to come. Today, civil society still prioritizes cooperation with municipalities. For example, the Dialogue Mapping of Civil Society Report¹³ published by YADA in 2021 concludes that CSOs in Turkey are most open and ready to cooperate with municipalities among public institutions, and that their motivation to engage in cooperation decreases the further we move away from the local level. At the same time, it has recently been voiced that civil society participation in the legislative and executive branches of government is currently restricted, which we may take as an indication that civil society can be more effective at the local level.

The need for solidarity in times of crisis

Three years after the Habitat II Summit, in the 1999 Marmara Earthquake, the crisis was managed primarily through the cooperation of municipalities and civil society. In the days leading up to the central government's arrival on the ground, local, national, and international civil society organisations carried out search and rescue, humanitarian aid, hygiene, healthcare, assistance, and other relief activities in the field, as for example in İzmit where the İzmit Citizen Assembly and the metropolitan municipality displayed an exceptional case of coordination and cooperation. The victim camps were managed autonomously and in solidarity by their CSO residents.¹⁴

11 Sürece katılan STÖ'lerin listesini toplu halde görmek mümkün değilken, KP'yi besleyen özel ihtisas komisyonlarının raporlarındaki üye listelerinde bu bilgiye erişmek mümkün <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tis-as-kom-isy-onu-ra-po-r-la-ri/#1543312172966-b62de4d7-b832>

12 Aynı şekilde, bu STÖ'ler, özel ihtisas komisyonu raporlarının üye listesinde görülebilir <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tis-as-kom-isy-onu-ra-po-r-la-ri/#1540024433304-a1816e9a-4191>

12 These CSOs can be found in the list of members of the expert commission reports, <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tis-as-kom-isy-onu-ra-po-r-la-ri/#1540024433304-a1816e9a-4191> (available in Turkish only).

13 <https://yada.org.tr/en/yayinlar/dialogue-mapping-of-civil-society-in-turkey/>

14 The CSO workers in the camps invited the earthquake affected residents of the camp in their regular meetings to keep them updated.

2.3. Uygulama: belediye – sivil toplum iş birliğini destekleyen süreçler ve kısıtlar

2.3.1. Belediye – sivil toplum iş birliğini destekleyen süreçler



Yerelin keşfi

Merkezi hükümetle yönetilen Türkiye’de sivil toplumun yerel demokrasi, kent yönetimi ve bu süreçlere katılım gibi kavramlarla tanışması ağırlıklı olarak İstanbul’da gerçekleşen 1996 Birleşmiş Milletler Habitat II İnsan Yerleşimleri Zirvesi’ne rastlıyor. 1981 askeri darbesinden sonra uykuya dalan sivil toplum, bu küresel zirve ile hem yerel demokratik kavram ve süreçler hakkında bilgileniyor, hem de Sivil Toplum Forumu’nda dünyanın birçok ülkesinden sivil toplum örgütlenmesiyle karşılaşılıyor ve farklı küresel ağlara dâhil oluyor. World Wide Web’in geliştirilmesinin üzerinden henüz 3 yıl geçmişken, bu teknoloji yeni ve kısıtlı olsa da izleyen yıllarda küresel ağlarla bilgi akışı ve iletişim çevrimiçi olarak ılıklı tutulabiliyor. Günümüzde sivil toplum belediyelerle iş birliğine hala öncelik veriyor. YADA’nın 2021’de yayınladığı “Diyalog Haritalama Araştırması Raporu”¹³nda, örneğin, Türkiye’de STÖ’lerin kamu kurumları arasında en çok belediyelerle iş birliğine açık ve hazır oldukları, yerelden uzaklaştıkça bu iş birliği motivasyonunun da azaldığı sonucuna varılıyor. Aynı zamanda son dönemde yasama ve yürütmeye sivil toplum katılımının kısıtlanmış olması yorumları, sivil topluma yerelde daha etkili olabileceğini düşündürüyor.

Kriz zamanı dayanışma ihtiyacı

Zirve’den 3 yıl sonra, 1999 Marmara Depremi’nde kriz öncelikle belediye ve sivil toplum iş birliği ile yönetiliyor. Merkezi hükümetin sahaya inmesine kadar geçen günlerde yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütlenmeleri, örneğin İzmit’te, İzmit Kent Konseyi ve büyükşehir belediyesinin olağanüstü koordinasyonu ve iş birliği ile sahada arama kurtarma, insani yardım, hijyen, sağlık, dayanışma ve diğer yardım faaliyetlerini yerine getirebiliyorlar. Çadır kentler özerk ve dayanışma içinde yine çadır kentin STÖ sakinleri tarafından yönetiliyor¹⁴. O esnada İstanbul’da, bir sivil oluşum olarak düşünebileceğimiz Açık Radyo depremin hemen ardından bilgi akışını ve dayanışmayı örgütleyecek şekilde yayınlarını depreme ayırıyor. Bu süreçte İstanbul ve depremin yaşandığı bölgedeki belediyelerle düzenli iletişim ve iş birliği kuruyor.

Acil durum, kriz, afet gibi durumlarda, yani esasen, dayanışmaya ihtiyaç duyulan durumlarda belediye – sivil toplum iş birliklerinin mümkün olduğu kadar etkili ve uyumlu bir şekilde gerçekleştiğini bugün de görebiliyoruz. Covid19 salgınında mahalle dayanışma ağlarının, 2021 orman yangınlarında yurttaş ağlarının belediye ile iş birlikleri daha yaratıcı, çevik ve etkili olabiliyor. Özellikle kriz anlarında sivil örgütlenmelerin belediyelerle iş birliklerinde özenli olmaları avantajmış gibi duruyor. Örneğin 2021 yazı orman yangınlarında Marmaris’te bir sivil örgütlenme oluşuyor, uzmanlardan eğitim alıyor, belediyeyi yapabilirlikleri hakkında bilgilendiriyor ve başarılı iş birlikleriyle buldukları bölgedeki yangınlar kısa sürede söndürülebilir. Bu örnek kriz anında, kısıtlı ve zor zamanda da bilgiye, deneyime öncelik vermenin karşılıklı güvenin oluşmasına ve iş birliğinin olumlu sonuçları olabileceğine işaret ediyor.

Bazı durumlarda Marmaris’teki yangınlarda örgütlenen yurttaşlar gibi, sivil örgütlenmeler belediyeye gidiyorlar, bazı durumlarda ise belediye yurttaşları dayanışmaya davet edebilir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Covid19 salgınının mağdurlarına dayanışma için geliştirdiği askıda fatura uygulamasına örgütlü örgütsüz tüm sivil toplumu davet ediyor. Kısa sürede mağdurlar için önemli bir kaynak yaratılabiliyor.

Daha zamana yayılan ama yerelde idare edilmesi gereken krizlerde, örneğin göç yönetiminde de belediyeler STÖ’lerle iş birliği yapmayı tercih ediyorlar. Örneğin İstanbul’da göçmenlerin ağırlıklı olarak yaşadığı Fatih ve Sultanbeyli ilçelerinde belediyeler, tepki çekmekten de çekindikleri için, sosyal yardım ve daha uzun vadeli sosyal uyum çalışmalarını sivil toplum iş birlikleriyle yürütüyorlar. Bunların bir kısmı enformel ilerliyor.

Meanwhile, in the immediate aftermath of the earthquake, the Istanbul-based radio station *Açık Radyo*, which can be considered as a civil organization, devoted its broadcasts to the earthquake in order to channel the flow of information and solidarity efforts. It sought regular communication and cooperation with the municipalities in Istanbul and in the region where the earthquake had taken place.

The partnering up of municipalities and civil society in times of emergencies, crises, and disasters – essentially, in situations where solidarity is needed – to collaborate as effectively and harmoniously as possible can also be observed today. The cooperation of neighbourhood solidarity networks with the municipalities during the COVID-19 pandemic or of citizen networks during the forest fires of 2021 can in fact prove to be more creative, agile, and effective. Especially in times of crisis, it appears to be advantageous for civic organisations to look out for opportunities to join forces with municipalities. For example, during the forest fires in the summer of 2021, a civic initiative was formed in Marmaris, volunteers were trained by experts, and the municipality was informed about the initiative’s capacities. Thanks to successful collaboration, the fires in their region were extinguished in a short time. This example shows that prioritizing knowledge and experience and opting for cooperation in moments of crisis can inspire mutual trust and lead to positive results even in difficult situations where time is limited.

In some cases, civic organisations go to the municipality, like the citizens who organized around the fires in Marmaris, while in other cases the municipality invites citizens to show solidarity. For example, the Istanbul Metropolitan Municipality has invited all organized and unorganized civil society to contribute to a solidarity campaign that has citizens pay the unpaid bills of those who are in financial difficulties due to the COVID-19 pandemic. This has made it possible to generate significant resources for those affected by the pandemic within a short period of time.

Municipalities also choose to cooperate with CSOs in more protracted crises that need to be handled locally, such as migration management. For example, in the Fatih and Sultanbeyli districts of Istanbul, which are home to large migrant populations, municipalities, partly because they are worried of negative reactions of the public, carry out – sometimes informal – social assistance and longer-term social cohesion projects in cooperation with civil society.

During the COVID-19 pandemic, different models of municipality-civil society partnerships are being developed. While the resources of municipalities are decreasing, the need to solve citizens’ pandemic-related problems locally is growing. Therefore, municipalities are beginning to join forces with institutionalized and specialized CSOs with which they have established a stakeholder relationship, to enter partnerships

based on shared responsibility, rather than limiting their cooperation with civil society to hometown associations or local associations to which they provide unilateral financial or in-kind assistance. For example, the Şişli Municipality collaborates with institutionalized civil organisations such as the Foundation for the Support of Women’s Work (KEDV), the Women’s Solidarity Foundation (KADAV) and the Istanbul Bar Association in projects that aim to improve the quality of life of vulnerable groups. The very visible difference in these examples is that the municipality and the CSOs plan the services together from the very beginning. What makes it easier for these institutions and the municipality to develop and implement projects together is the fact that CSO members sit in the Şişli City Council and the Citizen Assembly. As we have witnessed in many other municipalities in the context of migration and the pandemic, the Şişli Municipality also cooperates with international organisations such as the German Society for International Cooperation (GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) and different units of the UN.

In addition to partnerships between municipalities and civil society, cooperation with foundation universities has also increased during the COVID-19 pandemic. These are once again models of cooperation based on shared responsibility in which the municipality defines its counterparts as stakeholders. For example, the Şişli Municipality is developing technical training projects with four foundation universities to increase employment, which is one of the major problems of the district.

Solidarity against central decisions at the local level

Municipal-civil society partnerships motivated by a need for solidarity are not only prompted by natural disasters. When municipalities are in conflict with the central government, they may need the support of civil society for their local struggles. In these cases, they may invite organized or unorganized civil society or the citizen assembly as a civil society network to collaborate. For example, the Efes Selçuk Citizen Assembly mobilized civil society to stop a central decision to build a parking lot, gathered signatures from almost a third of the city’s population, and acted in concert with the municipality to stop the decision.

Municipalities’ need for capacity building

Another type of cooperation with civil society that municipalities are willing to enter is capacity-building cooperation. This concerns effective partnerships with CSOs that can provide the information, data, experience, expertise, budget, etc. which the municipality needs for planning, implementation and monitoring in any given area. Some municipalities prioritize cooperation with specialized CSOs. For example, the Maltepe Municipality identifies flagship CSOs for its priority areas and primarily reaches out to these CSOs for its work in those areas.

13 <https://yada.org.tr/yayinlar/diyalog-haritalama-arastirmasi/>

14 Çadır kentlerde kalan STÖ çalışanları düzenli toplantılarında çadır kentin deprem mağduru sakinlerini dahil ediyor ve veya düzenli bilgilendiriyor.

Covid19 salgını sürecinde belediye – sivil toplum iş birliğinde farklı modeller de geliştiriliyor. Süreçte bir yandan belediyelerin kaynakları azalırken bir yandan da yurttaşların salgın kaynaklı sorunlarının yerelde çözülmesi ihtiyacı artıyor. Belediyeler sivil toplumla iş birliklerini, tek taraflı mali ya da aynı yardım sağladıkları hemşeri dernekleri ya da yerel dernekler ile sınırlamadan, paydaşlık ilişkisi kurdukları kurumsal, uzmanlaşmış STÖ’lerle, karşılıklı sorumluluk alma rolleri olan iş birlikleri kurmaya başlıyorlar. Örneğin Şişli Belediyesi, kırılğan grupların yaşam kalitesini artırmak için uyguladığı projelerde Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDV), Kadınlarla Dayanışma Vakfı (KADAV), İstanbul Barosu gibi kurumsal sivil örgütlenmelerle iş birlikleri yapıyor. Bu örneklerde öne çıkan fark ise belediye ve STÖ’nün sunulacak hizmeti en başından itibaren birlikte planlamaları. Bu kurumlarla belediyenin birlikte proje geliştirip birlikte çalışmasını kolaylaştıran mekanizma ise Şişli Kent Konseyi ve belediye meclisinde yer alan STÖ üyeleri oluyor. Şişli Belediyesi, göç ve salgın sürecinde diğer birçok belediyede de tanık olduğumuz gibi, Alman Uluslararası İş birliği Kurumu (GIZ) ve Birleşmiş Milletlerin farklı birimleri gibi uluslararası kuruluşlarla da iş birlikleri kuruyor.

Belediye – sivil toplum iş birliklerine Covid19 salgını döneminde vakıf üniversiteleriyle kurulan iş birlikleri de artıyor. Vakıf üniversiteleri ile yine karşılıklı sorumluluk alınan, belediyenin muhatabını paydaş olarak tanımladığı iş birlikleri bu dönemde artıyor. Örneğin Şişli Belediyesi dört vakıf üniversitesiyle, ilçenin öncelikli bir sorunu olan istihdam artırmaya yönelik teknik eğitim projeleri geliştiriyor.

Yerelde merkezi kararlara karşı dayanışma

Dayanışma ihtiyacı ile yapılan belediye – sivil toplum iş birlikleri doğal afetlerle sınırlı değil. Belediyeler, merkezi hükümet ile aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, yereldeki mücadeleleri için sivil toplumun desteğine ihtiyaç duyabiliyorlar. Bu durumlarda örgütlü ya da örgütsüz sivil toplum ve veya bir sivil toplum ağı olan kent konseyi iş birliğine davet edilebiliyor. Örneğin, Efes Selçuk Kent Konseyi, merkezi hükümet tarafından planlanan bir otopark inşaatı kararının durdurulması için sivil toplumu örgütleyip, kent nüfusunun neredeyse üçte birinden imza toplayıp, belediyeyle iş birliği halinde, kararın durdurulmasını sağlıyor.

Belediyelerin kapasite geliştirme ihtiyacı

Belediyelerin hazır olduğu bir başka sivil toplum iş birliği ise kapasite geliştirici iş birliklerinden oluşuyor. Belediyenin herhangi bir alanda planlaması, uygulaması, izlemesi gereken bir konuda ihtiyacı olan bilgi, veri, deneyim, uzmanlık, bütçe gibi olanakları sunabilen STÖ’lerle iş birlikleri etkili bir şekilde kurulabiliyor. Bazı belediyeler uzman STÖ’leri iş birliklerinde önceliklendiriyor. Örneğin,

Maltepe Belediyesi, öncelikli çalışma alanları için *amiral STÖ’ler* belirliyor ve o alanlarda yapacağı işler için öncelikli olarak o STÖ’lerle iletişime geçiyor.

Demokratik kent yönetişimi için çok paydaşlı projeler yürüten TESEV’in veriye dayalı politika geliştirme, izleme değerlendirme alanlarında yürüttüğü birçok projede ilçe, il, büyükşehir belediyeleri ile etkin iş birlikleri kuruluyor. Örneğin, Bernard Van Leer Vakfı desteğiyle 2016’da başlayan ve sonrasında İsveç İstanbul Başkonsolosluğu, Hollanda Krallığı Ankara Büyükelçiliği ve İstanbul Başkonsolosluğu MATRA programı ve Avrupa Birliği tarafından fonlanan veriye dayalı politika aracı Kent95 için Ankara, Balıkesir, Gaziantep, İstanbul, İzmir Büyükşehir Belediyelerinin yanı sıra İstanbul’da Beyoğlu, Maltepe, Sarıyer, Sultanbeyli belediyeleri, İzmir’de Bayraklı, Çiğli belediyeleriyle de iş birlikleri yapılıyor. Birleşmiş Milletler Kadın Birimi, İsveç Kalkınma Ajansı SIDA ve TESEV’in iş birliğiyle Ankara ve Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri için geliştirilen Mor Haritam, veriye dayalı toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları süreçlerini kolaylaştırıyor. Bu iş birlikleriyle belediyeler hem kurumsal kapasitelerini artırıyor hem de bütçe kullanmadan özellikle kırılğan gruplar için daha isabetli kararlar alabiliyorlar.

Küresel buluşmalar

Belediye ve sivil toplumu buluşturan küresel etkinlikler de iş birliklerini güçlendiriyor. Örneğin Marmara Belediyeler Birliği’nin iki yılda bir düzenlediği Marmara Urban Forum (MARUF) belediyelerin sivil toplum, akademi ve diğer belediyelerle kent sorunlarını tartışabilecekleri yerel ve küresel bir alan açıyor. Farklı sorunları konunun uzmanlarıyla tartışma fırsatı bulan belediyeler bu karşılaşmalar sonrasında edindikleri bilgi ve ilhamla iş birlikleri kuruyorlar. Örneğin Bağcılar ve Esenler Belediyeleri yaşlılık politikaları için 65+ Yaşlı Hakları Derneği ile, Üsküdar Belediyesi haklarla ilgili projeleri için İstanbul Üniversitesi Hukuk Kliniği ile, İstanbul Büyükşehir Belediyesi dâhil birçok belediye yerel iklim eylem planı hazırlanması için İstanbul Teknik Üniversitesi ve Mimar Sinan Üniversitesi ile, Çorlu, Lüleburgaz, Gelibolu belediyeleri şehir planlama alanında uzmanlarla, Esenler, Beykoz, Bağcılar Belediyeleri İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı (İKSİV) ile MARUF karşılaşması sonrası çeşitli iş birlikleri kuruyorlar.

Uluslararası hibelerin belediye – sivil toplum iş birliğini teşvik etmesi

Uluslararası hibeler de yerel projelerde belediye ortaklığını teşvik edebiliyor. STÖ’lerin proje başvurularında belediye ortağı alması o başvurunun şansını artırıyor. Bu da daha çok belediyenin STÖ projelerinde ortak olmasını ve kentteki belirli bir sorunun çözümünde iş birliği yapmalarının önünü açıyor. Örneğin Maltepe Belediyesi’nin bu nedenle son dönemde sivil toplumla iş birliklerinin sayısı ciddi

TESEV, which carries out multi-stakeholder projects to promote democratic urban governance, effectively cooperates with district, provincial and metropolitan municipalities in many of its data-based policy development and monitoring and evaluation projects. For example, for the data-driven policy tool Urban95, which was launched in 2016 with the support of the Bernard Van Leer Foundation and subsequently funded by the Consulate General of Sweden in İstanbul, the MATRA (Social Transformation) Program of the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Ankara and the Consulate General in İstanbul and the EU, TESEV collaborates with the metropolitan municipalities of Ankara, Balıkesir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, as well as the district municipalities of Beyoğlu, Maltepe, Sarıyer, Sultanbeyli İstanbul, and Bayraklı and Çiğli in İzmir. The project Purple Map, developed in partnership by UN Women, the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and TESEV for metropolitan municipalities of Ankara and Eskişehir, aims to facilitate data-based gender equality policy making processes. Through these collaborations, municipalities can both increase their institutional capacities and make more accurate decisions, especially for vulnerable groups, without using budget.

Global meetings

Global events that bring municipalities and civil society together can also have strengthening impact on cooperation. For example, the Marmara Urban Forum (MARUF), organized by the Marmara Municipalities Union every two years, creates a local and global space for municipalities to discuss urban issues with civil society, academia, and other municipalities. The insights and inspiration gained from these encounters and discussions with experts from different fields leads municipalities to seek opportunities for cooperation. Thus, the MARUF has given rise to various collaborations: the Bağcılar and Esenler municipalities cooperate with the 65+ Elder Rights Association to develop old age policies, the Üsküdar Municipality works together with İstanbul University’s Legal Clinic on rights-related projects, many municipalities, including the İstanbul Metropolitan Municipality, work with İstanbul Technical University and Mimar Sinan University to prepare local climate action plans, the Çorlu, Lüleburgaz, Gelibolu municipalities collaborate with experts in urban planning, and the municipalities of Esenler, Beykoz, and Bağcılar cooperate with the İstanbul Foundation for Culture and Arts (İKSİV).

International grants promoting cooperation between municipalities and civil society

International grants can be another incentive for partnerships with municipalities in local projects. CSOs that include a municipality partner in their project applications have higher chances of receiving a grant. This paves the way for more municipalities to become partners in CSO projects and collaborate with them to solve a specific problem in the city. This is why, for example, the Maltepe Municipality has recently increased the number of its collaborations with civil society. This has also inspired the municipality to prepare a Civic Engagement Action Plan.

2.3.2. Factors Constraining Cooperation Between Municipalities and Civil Society

The erosion of political and civil rights and freedoms

Despite all these positive factors, the recent erosion of civil rights and freedoms puts a constraint on cooperation between municipalities and civil society and on local democracy in general. Freedom House, which publishes the International Freedom Index, ranked Turkey as *partly free* until 2018, but following a decline in the scores in political rights and civil liberties, the country has since then been ranked as *not free*.¹⁵ The Economist Intelligence Unit’s (EIU) 2021 Democracy Index¹⁶ classifies Turkey as a *hybrid regime* (the category immediately preceding authoritarian regimes).

The Law No. 5651 on the Regulation of Publications on the Internet and Combating Crimes Committed by Means of Such Publication, which was passed in 2007, allows the blocking of access to websites. Since then, especially websites belonging to marginal civil organisations have been suspended, preventing access to information and communication. According to the Freedom of Expression Association’s monitoring report¹⁷, there were more than 150,000 blocked websites, news pages and social media accounts as of December 2020.¹⁸

In the period following the 2016 Coup Attempt, many civil organisations were shut down. According to the 2020 Annual Report¹⁹ of the State of Emergency Inquiry Commission, a total of 1,410 associations, 19 federations, 4 confederations, 109 foundations, 19 trade unions, and 149 press and media outlets were closed down by various Decree Laws. Moreover, it is widely considered that the guarantees given to civil servants by Law No. 657 on Civil Servants have also been eroded after 2016.

¹⁵ <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022>

¹⁶ <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021-download-success/>

¹⁷ <https://ifade.org.tr/en/publications/reports-books/> (retrieved: 3 June 2022).

¹⁸ As this report was being prepared, the proposed Law on Amendments to the Press Law and Some Other Laws, known as the Disinformation Law, was approved by the Justice Commission of the Turkish Grand National Assembly. This bill is expected to further restrict content on the online and social media.

¹⁹ https://soe.tccb.gov.tr/Docs/SOE_Report_2020.pdf

oranda artıyor. Bu, belediyenin Sivil Katılım Eylem Planı hazırlamasına da ilham oluyor.

2.3.2. Belediye – sivil toplum iş birliğinin kısıtları



Aşınan siyasi, sivil haklar ve özgürlükler

Bütün bu olumlu süreçlerin yanı sıra, son dönemde aşınan sivil haklar ve özgürlükler belediye – sivil toplum iş birliğini ve genel olarak yerel demokrasiyi kısıtlıyor. Uluslararası özgürlükler endeksi yayınlayan Freedom House raporlarında Türkiye 2018'e kadar kısmen özgür iken siyasi haklar ve sivil özgürlükler alanında skorlarının düşmesiyle bu tarihten sonra özgür olmayan kategorisinde yer alıyor¹⁵. Economist Intelligence Unit 2021 demokrasi endeksinde¹⁶ de Türkiye (otoriter rejimden bir önce gelen) melez demokrasi olarak sınıflandırılıyor.

2007'de kabul edilen 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun aracılığıyla web sitelerine erişim yasaklanabiliyor. O tarihten bu yana özellikle marjinal sivil örgütlenmelere ait web sitelerinin kapanması bilgiye erişim ve iletişimi engelliyor. İfade Özgürlüğü Derneği'nin izlemesine¹⁷ göre Aralık 2020 itibarıyla 150binden fazla engelli web sitesi, haber sayfası ve sosyal medya hesabı bulunuyor.¹⁸

2016 darbe girişimini takip eden süreçte, birçok sivil örgütlenme kapanıyor. Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu 2020 Faaliyet Raporu'na¹⁹ göre farklı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile toplam 1410 dernek, 19 federasyon, 4 konfederasyon, 109 vakıf, 19 sendika, 149 basın – yayın medya kuruluşu kapatılıyor. 2016 sonrası 657 no'lu Devlet Memurları Kanunu'nun memurlara verdiği güvencelerin de aşıldığı düşünülüyor. Bu durumda memurların kendilerini korumaya almaları bilgi paylaşımlarına engel olabiliyor. Bu durum kamu – sivil toplum iş birliğini olumsuz etkileyerek, en azından bilgili katılımı kısıtlıyor. *Siyasetçi gerer, bürokrat yumuşatır* geleneğinin de aksamasına neden oluyor.

Kayyum uygulaması da belediye – sivil toplum iş birliği önünde engel oluşturuyor. İçişleri Bakanlığı'nın Belediyelerde Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu'na²⁰ göre 94 belediyeye kayyum atanıyor. Hem bu rapor hem kayyum atanmış belediyelerin ağırlıklı olarak temsil ettiği Halkların Demokratik Partisi'nin (HDP) yayınladığı kayyum raporu²¹, farklı açılardan, ilgili belediyelerin sivil toplumla iş birliklerine ve süreçte bu iş birliklerinin sonlandırılmasına işaret ediyor.

Kutuplaşma

Bu süreçle perçinlenen *bizim mahalle- öteki mahalle* kutuplaşması belediye – sivil toplum iş birliğini de etkiliyor. Bir yandan belediyenin sivil topluma karşı önyargısı ve veya kuşkuları, diğer yandan sivil toplumun *belediyenin beklentilerine uygun değilseniz iş birliği imkânsız* algısı bu ikisi arasındaki iş birliğini kısıtlıyor. *Öteki mahalleden* olan uzman, deneyimli, kurumsal STÖ'ler belediyenin zihin haritasına, davetli listesine giremezken, uzman olmayan *bizim mahalle* STÖ'lerinin belediyenin önceliği olması hem uzman STÖ'leri küstürüyor hem de kurulan iş birlikleri başarısız oluyor ve demokratikleşme süreci kısıtlanıyor. Belediyelerin kendi siyasi çizgisine yakın STÖ'lerle iş birliği en çok sosyal hizmet alanında görülüyor. Belediyeler *bizim mahalleden* STÖ'ler üzerinden sosyal yardım yapmayı tercih ediyorlar.

Kutuplaşma ve içine kapanma sivil toplum tarafında da görülüyor. Tanımadığı bir STÖ'den gelen bir etkinlik ya da ortaklık davetine yanıt vermeden önce kim olduğunu araştırma ihtiyacı demokratik sivil toplum etkileşimini kısıtlıyor. STÖ'leri de kendi aralarında bölen kutuplaşma politikası sonucu bazı STÖ'ler kamu tarafından

15 <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022>

16 <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021-download-success/>

17 <https://ifade.org.tr/yayinlar/rapor-kitap-calismalari/> (erişim tarihi 3 Haziran 2022)

18 Bu rapor hazırlanırken dezenformasyon yasası olarak anılan Basın Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi TBMM'de Adalet Komisyonu'nda kabul edildi. Bu yasa teklifinin web basını ve sosyal medyayı daha da kısıtlayacağı bekleniyor

19 https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/docs/OHAL_FaaliyetRaporu_2020.pdf

20 https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf

21 <https://hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/>

Civil servants may therefore shy away from sharing information in order to protect themselves. This comes with negative repercussions for public-civil society cooperation, reducing information and participation and further disrupting the old tradition according to which *politicians cause tension and bureaucrats smooth the waters*.

The trustee regime poses another obstacle to cooperation between municipalities and civil society. According to the Ministry of the Interior's Report on the Trustee System in Municipalities and the Current Situation²⁰, trustees have been appointed to 94 municipalities. From different perspectives, both this report and the Trustee Report²¹ published by the Peoples' Democratic Party (HDP), which predominantly represents the municipalities to which trustees have been appointed, indicate that these municipalities were previously cooperating with civil society but that these collaborations were terminated in the process.

Polarisation

These political dynamics have reinforced polarisation between neighbourhoods²², which also affects cooperation between municipalities and civil society. Cooperation between the two parties is hindered by prejudices and/or scepticism against civil society on the part of municipalities on the one hand and the belief among civil society actors that cooperation is only possible if they meet the expectations of the municipality on the other hand. Well-established specialized CSOs from *other* neighbourhoods have great difficulties to enter the mind maps and guest lists of municipalities who instead prioritize CSOs from *their* neighbourhood although these do not have the necessary expertise on the issue at hand. This both alienates specialized CSOs and causes collaborations to fail, thus limiting the democratisation process. Municipalities' cooperation with CSOs close to their own political line is a phenomenon mostly observed in the field of social services. Municipalities prefer to provide social assistance through CSOs from *their* neighbourhood.

Polarisation and withdrawal can also be observed among civil society actors. For instance, democratic interaction among civil society is impaired by CSOs need to research on other CSOs before responding to their invitations to an event or partnership. As a result of the policy of polarisation, which even divides CSOs among themselves, some CSOs receive public support while others are left to their own devices. This is widely taken to lead to unfair competition and capacity inequalities in civil society.

Deficiencies in civil society interaction

One of the major obstacles for CSOs to become a strong urban stakeholder cooperating with municipalities to promote democratic urban governance seems to be CSOs themselves. There is not enough democratic interaction between civil society actors. The same problem also applies to the flow of information between CSOs who are specialised in one respective area. After civil society has more recently been silenced and retreated into its shell, the currently active civil society networks lack the necessary solidarity among CSOs to invite and mobilise the public sector and municipalities to cooperate. In addition, some also note that civil society would not sufficiently tackle the question of how much it fulfils its democratic function.

The requirement for protocol approval

As much as the political climate, legal, bureaucratic, and technical reasons can also hinder municipality-civil society cooperation. There is a legal process that municipalities must follow in order to sign a protocol with CSOs. If a municipal unit wishes to establish cooperation with a CSO and to lay down the terms of this cooperation in a protocol, the mayor first needs to be informed about this undertaking. Then, a draft is prepared. If the mayor approves the draft protocol, he/she refers it to the city council. If the council wishes, it consults the relevant expert commissions. If the commissions consider the draft appropriate, it is approved by the council. If the CSO in question does not have the status of a public benefit association²³, the assembly's decision is submitted to the district governor's office for approval with a cover letter signed by the mayor if it is a district municipality, or to the governor's office if it is a province. From one perspective, this practice, which politically restricts Article 75 (mentioned above) of the law on municipalities, which was added to the law during its reform, increases the visibility and credibility of CSOs in the eyes of the public. On the other hand, of the 121,955 associations listed on the website of the Directorate General for Relations with Civil Society only 362²⁴ are registered as public benefit associations. This means that cooperation with most associations requires approval. That said, the approval process is not simply a formality: there is a possibility that the authorities deny approval. Depending on the municipality's relationship with the district administration, the process may become more difficult and authorities may reject municipalities' motions on political grounds. Besides, some district governors who value municipality-civil society partnerships may define foundation universities as public institutions that do not have to run through the approval process because they are universities, although officially they are foundations.

20 https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf (available in Turkish only).

21 <https://hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/> (available in Turkish only).

22 A local jargon indicating "camps"

23 For the definition of public benefit associations, see: <https://siviltoplum.gov.tr/kamu-yararına-calisan-dernek-statusu>

24 <https://www.siviltoplum.gov.tr/kamu-yararına-calisan-dernekler> (retrieved: 29 May 2022).

desteklenirken bazıları yalnız kalıyor. Bu durumun sivil toplumda haksız rekabete ve kapasite eşitsizliklerine yol açtığı düşünülüyor.

Sivil toplum etkileşiminde eksikler

STÖ'lerin demokratik kent yönetişimi için belediyeyle iş birliği yapacak güçlü bir kent paydaşı olmalarının önündeki en büyük engellerden biri ise yine kendileri gibi duruyor. Demokratik bir sivil toplum etkileşimi yeteri kadar gerçekleşmiyor. Aynı sorun alanında uzmanlaşmış STÖ'ler arasında bilgi akışı yeterli seviyede olmuyor. Son dönemde sesi kısılan, içine kapanan sivil toplumda aktif sivil toplum ağlarında, kamuyu, belediyeyi iş birliğine davet edecek, harekete geçirecek STÖ dayanışması görülüyor. Bunun yanında bazı yorumlara göre sivil toplum demokratik işlevini ne kadar yerine getirdiği sorusuyla da yeteri kadar yüzleşmiyor.

Protokolün onay gereği

Siyasi iklim kadar yasal, bürokratik ve teknik nedenler de belediye – sivil toplum iş birliğinin önünü tıkayabiliyor. Belediyenin STÖ'lerle protokol imzalaması için izlemesi gereken yasal bir süreç var. Herhangi bir belediye birimi bir STÖ ile iş birliği kurmak ve bunu bir protokole dökmek isterse öncelikle belediye başkanı bilgilendiriliyor ve taslak metin hazırlanıyor. Başkan metni uygun görürse belediye meclisine havale ediyor. Meclis isterse ilgili ihtisas komisyonlarına danışıyor. Onlar da metni uygun bulurlarsa metin meclisten çıkıyor. Eğer iş birliği yapılacak olan STÖ kamu yararına çalışan²² bir STÖ değilse, meclis kararı belediye başkanının imzasının olduğu üst yazıyla ilçe belediyesiyse kaymakamlığın, il ise valiliğin onayına sunuluyor. Belediye kanunu reformunda eklenen (yukarıda geçen) 75. maddeyi sonradan siyasi çerçevede kısıtlayan bu uygulama, bir bakış açısına göre, STÖ'nün kamuda görünürlüğü ve güvenilirliğini artırıyor. Diğer yandan, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde dernek sayısı 121.955, kamu yararına çalışan dernek sayısı 362²³ olarak görülüyor. Bu durumda çoğu dernekle iş birliğinin onay alması gerekiyor. Bu onay süreci formalite değil; ret kararıyla da sonuçlanabiliyor. Belediyenin kaymakamlıkla olan ilişkisine göre süreç zorlaşabiliyor, politik bir ret kararı çıkabiliyor. Bunun yanında, belediye – sivil toplum iş birliğine değer veren bazı kaymakamlar vakıf üniversitelerini, resmiyette vakıf statüsünde olmalarına rağmen, üniversite olmaları nedeniyle, onay süreci gerektirmeyen kamu kurumu olarak tanımlayabiliyor.

Farklı ritimler

Belediye bürokrasisinin bir diğer kısıtı ise hız. STÖ'nün özellikle fon alarak yürüttüğü projelerde uyması gereken

bir takvim bulunurken, bürokrasisi zaman alan belediye STÖ'nün taleplerine uymakta zorlanabiliyor. STÖ daha esnek çalışabilirken belediyenin farklı ve daha katı çalışma yöntemleri oluyor.

STÖ çalışanlarının çok sık değişmesi, belediye ile yürütülen bir projede, belediyenin muhatabının sık değişmesi anlamına geliyor. Zaten daha ağır işleyen bir bürokrasisi olduğu için bu belediye tarafını zorluyor. Tersine, çok uzun zaman aynı pozisyonda kalan STÖ çalışanları da kendilerine bazı ayrıcalıklar tanınmasını talep edebiliyor. Bu durum da yine belediye tarafında zorluklara neden olabiliyor. Zor iş birliği örnekleri belediyenin sivil toplumla çalışma motivasyonunu düşürebiliyor.

Sık personel değişimi belediye tarafında da sorun olabiliyor. Sivil toplumla iş birliğinin kurumsal politikadan ziyade belediye çalışanının bireysel inisiyatifine kalması durumu, personel sirkülasyonunun yüksek olduğu belediyelerde iş birliğini engelleyebiliyor.

Farklı dil

İki tarafın çalışma ve iletişim dili de farklılaşıyor. STÖ'ler daha özgür bazen daha sert bir ifade tercih ederken belediye tarafının dilinde ve iletişiminde kısıtlar olabiliyor. Bu iki süreç arasındaki farklar ise *memur – sivil toplumcu makasını* açabiliyor, belediyenin dile müdahale etmesi gerekebiliyor. İletişim dilini uyumlandıran iş birlikleri başarılı devam edebilirken diğerleri kısıtlanabiliyor. Dil yazılı iletişimde de sorun yaratabiliyor. Basit gibi görünse de dilekçedeki dil iki taraf arasında gerginlik nedeni olabiliyor. Örneğin, “rica ederim” kamu dilinde emir olarak algılandığı için, bu algıyı STÖ'nün belki de bilemeyeceğini düşünemeyen bir memur dilekçeyi dikkate almayabiliyor.

İş birliği yerine mali ve aynı destek talebi

STÖ'lerin belediye ile iş birliğini, belediyeden mali ve veya aynı yardım almak olarak tanımlaması hem sivil toplum hem de belediye tarafında demokratik kent yönetişimi için geliştirilebilecek iş birlikleri önünde farklı açılardan kısıtlayıcı olarak görülüyor. *Belediye projemizi desteklesin ve biz de ne istersek onu yapalım* yaklaşımının güven sarsıcı olduğu düşünülüyor. Projeler için gerekli kaynağın sadece belediyeden beklenmesi, sivil toplum tarafının projeyi yeteri kadar sahiplenmemesi ya da yeteri kadar çaba sarf etmemesi olarak okunabiliyor. Böyle durumlarda da yine belediye tarafında güven sorunu yaşanabiliyor. Yerel demokratikleşme amacından uzakta, sadece SODES'ten kaynak almak için kurulan dernekler de yine sivil topluma güveni zedeliyor.

22 Kamu yararına çalışan derneğin tanımı için: <https://siviltoplum.gov.tr/kamu-yararına-calisan-dernek-statusu>

23 <https://www.siviltoplum.gov.tr/kamu-yararına-calisan-dernekler> (erişim tarihi 29 Mayıs 2022)

Different bureaucratic rhythms

Another constraint of municipal bureaucracy is speed. CSOs usually have a timetable to follow, especially in projects carried out with funding, so that municipalities, whose bureaucracy is much slower to act, may have difficulties in complying with the demands of CSOs. While CSOs can work more flexibly, municipalities have different, more rigid operation routines.

With CSO employees frequently changing, municipalities have to adapt to changing interlocutors when carrying out a project in partnership with CSOs. Given that their bureaucracy is already slow, such changes pose an extra challenge for municipalities. Sometimes CSO employees who have been working in the same position for a very long time may also demand that they be granted some privileges, which can cause difficulties for municipalities. Collaborations that are perceived as burdensome can reduce municipalities' motivation to work with civil society.

Frequent staff turnover can also create problems on the municipality side. When cooperation with civil society depends on the individual initiative of single employees rather than institutional policy, this can hinder cooperation in municipalities with high staff turnover.

Differences in language

Another aspect to consider is that the working and communication language of the two parties may at times differ. While CSOs prefer a freer and sometimes harsher way of expressing themselves, there may be restrictions in the language and communication of municipalities. These differences can widen the gap between civil servants and civil society professionals, compelling municipalities to intervene in the use of language. While partnerships in which the parties manage to harmonise their language of communication continue with success, those that fail to do so run against obstacles. Language can also cause problems in written communication. Although it may seem simple, the language used in a petition can create tension between two parties. For example, in the language of public institutions, the expression *rica ederim* (“I kindly ask you to...”) is perceived as an order. An official who does not anticipate that the CSO representative may not be aware of this circumstance, may choose to ignore a petition including this expression.

Demands for financial and in-kind support instead of cooperation

Representatives of both civil society and municipalities agree that the attitude of some CSOs to define cooperation with municipalities as receiving financial or in-kind assistance from municipalities creates different impediments for possible collaborations geared towards strengthening democratic

25 <https://www.kahip.org/en/home/>

urban governance. It is considered difficult to maintain a relationship built on trust, if a CSO seems to think, “*Let's get the municipality's support for our project, then we will do whatever we want.*” If a CSO expects all the necessary resources for its projects to come from the municipality only, this can easily be interpreted as a lack of commitment and effort. In such cases, municipalities may find it difficult to trust their civil society partners. Associations established with the sole purpose of raking resources from SODES, far from the aim of actually contributing anything to local democratisation, are another reason confidence in civil society may be shaken.

Especially in small towns and rural areas, municipalities become the main source of financial support for CSOs that do not know how to develop resources. If, after a while, the financial support that CSOs receive from municipalities for their own projects starts to consume a significant part of the municipal budget, this may leave municipalities pressed and they may want to cut back on their relations with civil society. Requesting financial support from municipalities mostly concerns hometown associations. Even though all municipalities, regardless of their party colours, know that this is not really a democratic collaboration, and even though they think that hometown associations are rather controversial as far as their members' integration and sense of belonging in the city is concerned, they still maintain their relations with these associations. The most important reasons for this are that the hometown associations can more directly reach a larger number of people and that they promise municipal governments that they will support them with votes during elections.

The fact that CSOs define their relations with the municipality only in terms of financial and/or in-kind assistance suggests that they do not see themselves as democratic actors of the city. When CSOs themselves are blind to the fact that they have both the right and the responsibility to make the city more liveable and more compliant with the right to the city together with the local government, and that they are actually stakeholders with a voice in the city, this may prevent municipalities from seeing them as a stakeholder in the planning phase.

The inability to utilize volunteer expertise

Sometimes, the opposite is the case. CSOs that provide pro bono services are unable to reach municipalities. For example, the Public Expenditures Monitoring Platform (KAHİP)²⁵ is a civil network made up of experts in this area. Based on this expertise, the platform prepares reports which also contain policy recommendations. Although they voluntarily share their reports with the relevant administrative departments, not a single municipality has so far availed itself of these free resources. Another example is the Yer Çizenler – Mapping for Everyone Association, which “supports the use of open and free

Özellikle küçük kentlerde, kırsal bölgede kaynak geliştirme yöntemlerini bilmeyen STÖ'ler için belediye başlıca mali kaynak kapısına dönüşüyor. STÖ'lerin kendi projeleri için mali destek belediye bütçesinde önemli bir yer tutmaya başladığında belediye için bu zor bir duruma dönüşebiliyor ve bunun sonucunda sivil toplumla iletişimini kısıtlamak isteyebiliyor.

Mali destek talebiyle gelen STÖ'leri ağırlıklı olarak hemşeri dernekleri oluşturuyor. Parti ayrımı olmaksızın tüm belediyeler, aslında bunun demokratik bir iş birliği olmadığını bilseler de, hemşeri derneklerinin temsil ettikleri grupların yaşadıkları kente uyumu ve aidiyet duygusunun oluşmasında tartışmalı bir konumda olduklarını düşünseler de yine de bu derneklerle ilişkilerini sürdürüyorlar. Bunun en önemli nedenleri ise daha fazla sayıda kişiye daha kısa yoldan ulaşabilmek ve bu derneklerin seçim zamanı oy desteğiyle yanlarında olacakları sözünü vermeleri.

STÖ'lerin belediye ile ilişkilerini sadece mali ve/veya aynı yardımla tanımlamaları kendilerini kentin demokratik bir aktörü olarak görmediklerini de düşündürüyor. Kenti kentin yöneticileriyle birlikte daha yaşanabilir, daha kent hakkına saygılı bir alan yapmakta hem hakları hem de sorumlulukları olduğunu, aslında kentin söz hakkı olan bir paydaşı olduklarını göz ardı etmeleri, belediyenin de bu sivil örgütlenmeleri planlama aşamasında bir paydaş olarak görmelerini engelleyebiliyor.

Gönüllü uzmanlıktan yararlanamama

Tam tersi durumlar da yaşanıyor. Mali destek istemeksizin, gönüllü uzmanlık paylaşan STÖ'lerin belediyelere ulaşmadığı da görülüyor. Örneğin, Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP)²⁴, konunun uzmanlarından oluşan bir sivil ağ. Hazırladıkları teknik uzmanlık gerektiren raporlar aynı zamanda politika önerileri de içeriyor. Raporları ilgili birimlerle gönüllü paylaşımlarına rağmen henüz bu kaynaktan yararlanan belediye bulunmuyor. Bir başka örnek, “insani yardım amaçlı çalışmalarda kullanılmak üzere açık ve özgür uzamsal veri kullanımını destekleyen” Yer Çizenler Herkes İçin Haritalama Derneği 2020 İzmir Depremi’ni takiben kitle kaynaklı veri toplayarak afet hasarını raporluyor²⁵. Ancak belediye ile konu hakkında iş birliği kurulmuyor. TESEV’in yukarıda geçen Kent95 projesinden de yine, gönüllü uzmanlık sunulmasına rağmen yararlanmayı tercih etmeyen belediyeler bulunuyor. STÖ'ler uzmanlıklarını gönüllü sunsalar da çoğu zaman belediyeler aynı uzmanlıkları satın almayı tercih edebiliyor.

²⁴ <https://www.kahip.org/>

²⁵ Veriye buradan erişebilirsiniz <https://github.com/ycizenler/3oekim2020oegedepremi>

İnsan kaynağı kısıtları

İnsan kaynağı sağlama süreci de bir kısıt olabiliyor. STÖ'lerin belediye ile iş birliği yaptığı projelerinde kendi bütçelerine uzman insan kaynağı eklerken, temizlik, güvenlik gibi hizmetleri karşılayan insan kaynağı eklenmiyor ve bunların belediye tarafından karşılanması bekleniyor. Belediye ise her zaman bu kaynağı bulamayabiliyor. Tersine, özellikle küçük belediyelerde, nitelikli insan kaynağının yetersizliği de iş birliğini önleyebiliyor.

Eski alışkanlıklar

Belediyelerde kentin bir sorununa çözüm bulma sürecinde o konuda uzmanlaşmış sivil topluma danışma, birlikte düşünme, planlama alışkanlığı oldukça seyrek görülüyor. Krizler ve ihtiyaçlar ortadan kalktığı zaman belediyeler STÖ'lere öncesinde var olan mesafeyi yeniden koyabiliyor. Menfaatler ve sorumluluklar ön plana geçebiliyor, örneğin, kriz zamanı göz yumulabilen güven meselesi nedeniyle iş birlikleri kesilebiliyor. Sivil toplum ise belediyenin ihtiyacı olan güveni oluşturmaya gayret etmek yerine bu mesafeden ve kopukluktan ötürü iş birliği kurma motivasyonunu kaybedebiliyor. Benzer şekilde, stratejik planla uyumlu olmayan fikirlerin kabul edilmesi belediye için zor iken, STÖ'ler, reddedilmişlik hissiyle, nedenini anlamayı ve belki bir ara yol bulmaya çalışmayı düşünmeden şikâyet etmeyi seçebiliyor.

Diğer yandan, iki tarafta da kendi uzmanlıklarının yeterli olduğu, diğer tarafın uzmanlığına ihtiyaç duymadığı fikri iş birliğini kısıtlıyor. *En iyi ben bilirim* tutumu ve hep eleştiriye tercih etme tutumu çizgileri sertleştirebiliyor ve birlikte çalışmayı engelleyebiliyor. Başarılı iş birliği için gerekli olan uyumlu çalışma, orta yolu bulma arayışı böyle sert bir ortamda mümkün olmuyor.

2.3.3. Kent konseyleri belediye – sivil toplum iş birliğini kolaylaştırabilir mi?

Kapsayıcı genel kurul

Kent konseyi mekanizmasının var oluş nedeni, kentte sivil toplumun belediye ile demokratik yerel yönetişimi güçlendirecek şekilde, kentin sorunlarını birlikte tespit edip, birlikte çözüm bulma süreçlerini kolaylaştırmak. Kent konseyi, mevzuatının belediye kanununda yer alması, belediyenin kent konseyi için bütçe ayırması ve kent konseyi genel kurulunun kentin tüm paydaşlarını (teoride) kapsıyor olmasıyla, belediye – sivil toplum iş birliğinin uygulanabileceği elverişli bir alan sağlıyor.

spatial data for humanitarian aid”. Following the 2020 Izmir Earthquake, the association collected crowd-sourced data to document the damage created by the disaster.²⁶ However, a cooperation with the municipality on the issue did not materialize. There are also municipalities that do not seem to be interested in making use of TESEV’s above-mentioned Urban95 Project, even though the project offers free expertise. Even when CSOs offer their expertise pro bono, municipalities often prefer to pay for these services.

Human resource constraints

The issue of human resources can turn out to be another constraint. In projects where CSOs cooperate with municipalities, they add expert staff to their own budgets, but omit the personnel required for services such as cleaning and security, which they expect municipalities to pay for. Municipalities may not always be able to procure the necessary resources. On the other hand, especially in small municipalities, cooperation can be hindered by the lack of qualified professionals.

Old habits

When they are trying to come up with a solution to any given problem in the city, municipalities are rarely in the habit of consulting, thinking and planning together with CSOs that are specialized in this area. Once a crisis and/or urgent needs are handled, municipalities may go back to displaying a rather distanced attitude towards CSOs. Interests and responsibilities may once again gain greater priority, for example, there are things that municipalities may see themselves compelled to tolerate in times of crisis but that may later lead them to terminate their cooperation with CSOs due to a lack of trust. This distance and disconnection may in turn spoil CSOs’ motivation for cooperation, holding them from building the trust that municipalities call for. Similarly, while it is difficult for municipalities to accept ideas that are not in line with their strategy plans, CSOs, feeling rejected, may choose to complain without trying to understand the cause of the problem and perhaps to find a middle ground.

Moreover, cooperation can be hampered by the fact that the partners think that their own expertise is sufficient and that they do not need the expertise of the other party. Claiming that one knows best and constantly criticizing the other party will cause lines to harden and prevent the parties from working together. In such an environment, it is not possible to work in harmony and find a middle ground, which is absolute necessary for successful cooperation.

²⁶ The data is available here: <https://github.com/ycizenler/3oekim2020oegedepremi>

2.3.3. Can Citizen Assemblies Facilitate Cooperation Between Municipalities and Civil Society?

Inclusive general assembly

Citizen assemblies were introduced to make it easier for municipalities and civil society to identify and solve problems in the city together in an effort to strengthen democratic local governance. Considering that the legislation on citizen assemblies is contained in the law on municipalities, that municipalities allocate a budget for the citizen assemblies and that the general assemblies of citizen assemblies (at least in theory) include all stakeholders of the city, the citizen assemblies emerge as a suitable environment for cooperation between municipalities and civil society.

Good examples of democratic local governance

There are good examples of citizen assemblies facilitating cooperation between municipalities and civil society:

The Ardahan Citizen Assembly achieved that a local policy was formulated for people over the age of 65, whose number in the city is above the national average. Since the central government’s Life Homes Project did not fit the local culture and needs, the Assembly partnered up with CSOs working in this area to submit a proposal to the City Council. After the proposal was accepted by the City Council, the Ardahan Municipality put the issue on its agenda and developed a project for the Life Centre.

The Balıkesir Citizen Assembly mobilised the public to work out a number of resolutions related to the city, which it then took to the City Council to make sure that they were adopted.

The Istanbul Citizen Assembly, in collaboration with the Istanbul Metropolitan Municipality and the Istanbul Planning Agency, designed the first participatory budgeting process and monitored its implementation, the following year submitting a monitoring and evaluation report to civil society, which also included suggestions for improvement.

The Women’s Assembly of the Şişli Citizen Assembly is the first stakeholder considered by the Şişli Municipality when planning projects for women, and it also works as a mechanism that introduces and brings together the municipality with different CSOs for different collaborations.

Stakeholder or competitor?

Despite these promising examples, there are also obstacles limiting the facilitatory role played by citizen assemblies in terms of cooperation between municipalities and civil society.

Demokratik yerel yönetim için iyi örnekler

Kent konseylerinin belediye – sivil toplum iş birliği kolaylaştırdığı iyi örnekler bulunuyor:

Ardahan Kent Konseyi, kentte ülke ortalamasının üstünde bulunan 65 yaş üstü bireyler için yerel politika oluşturulmasını sağlıyor. Merkezi hükümetin yaşam evleri projesinin yerel kültüre ve ihtiyaçlara cevap veremediğinden hareketle, bu konuda çalışan STÖ'lerin katılımlarıyla oluşturulan öneriyi belediye meclisine sunuyor. Mecliste kabul edilen öneri sonrasında Ardahan Belediyesi konuyu gündemine alıyor ve yaşam merkezi için proje geliştiriyor.

Balıkesir Kent Konseyi kentteki ortak akli harekete geçirip kentle ilgili kararları belediye meclisine götürüp kabul edilmesini sağlıyor.

İstanbul Kent Konseyi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Planlama Ajansı iş birliği ile ilk katılımcı bütçe uygulamasını tasarlıyor, uygulamayı izliyor ve sonraki senenin başlangıcında iyileştirme önerileri de kapsayan sivil topluma izleme değerlendirme raporu sunuyor.

Şişli Kent Konseyi Kadın Meclisi, Şişli Belediyesi'nin kadınlara yönelik projelerinin planlamasında ilk düşünülen paydaş ve aynı zamanda belediyeyi farklı iş birlikleri için farklı STÖ'lerle tanıştıran, buluşturan bir mekanizma olarak çalışıyor.

Paydaş mı rakip mi?

Ancak kent konseylerinin belediye – sivil toplum iş birliğini kolaylaştırmasının önünde engeller de bulunuyor. Belediye ve kent konseyinin yetki ve işlev tanımlarının sınırlarının bulanıklaştığı durumlarda birbirlerini rakip olarak görebiliyorlar. Bu durumun çatışmaya dönmesi halinde, Malatya Yeşilyurt Kent Konseyi örneğinde olduğu gibi belediye başkanı kent konseyi başkanlığına geçerek sorunu çözmeye çalışabiliyor. Bu durum ise o sırada sorunu çözmüş gibi görünse de kent konseyinin demokratik işlevini sonlandıran bir örnek oluşturuyor. Benzer şekilde, kent konseyi üyelerinin aynı zamanda belediye çalışanı olması gibi çift şapkallı durumlarda ise kent konseyi belediyeye mesafesini kaybedebiliyor ve bu tartışmalı bir alan oluşturabiliyor.

Belediyenin kent konseyi mekanizmasından yararlanamaması

Kentin sorunlarını sivil toplumla birlikte tespit edip yenilikçi çözümler bulmak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek gibi katılımcı yönetim zihniyeti belediyelerde oldukça seyrek görülüyor. Demokratik yerel yönetim için kurulan

kent konseyleri, eğer demokratik mekanizmaları kısıtlı bir belediyenin yönettiği kentlerdeyseler onlar da sivil toplum katılımı, yenilikçi fikirlerin oluşturulması, izleme değerlendirme gibi işlevlerini yerine getiremiyorlar.

Bazı durumlarda ise, belediye aslında katılımcı yönetişime açık olsa ve bunu farklı sivil toplum iş birlikleriyle kanıtlamış olsa da kent konseyini bu konuda kolaylaştırıcı mekanizma olarak görmüyor. Bu nedenle bu işlevi kent konseyinden talep etmeyi de ihmal ediyor. Eğer o kent konseyinin üyeleri de katılım talebi düşük STÖ'lerden oluşuyorsa, o kent konseyi belediye – sivil toplum iş birliğini kolaylaştırma rolünü oynayamıyor.

Bürokraside tıkanmalar

Belki de buna bağlı olarak, belediye bürokrasisinin, kent konseyi ile ilgili işleri önceliklendirmede, yavaşlattığı durumlarda ise kent konseyinin işleyişi aksayabiliyor. Bu durum kimi zaman, belediye meclisi tarafından onaylanan kent konseyi bütçesinin kullanılmamasını da beraberinde getirebiliyor. Kısıtlı bütçeli üyelere oluşan kent konseyleri için bu durum gerekli çalışma ziyaretlerini yapamamak, dolayısıyla çeşitli kapasite artırıcı olanaklardan faydalanmamak anlamına da gelebiliyor.

Düşük cazibe

Bir kentteki tüm STÖ'lerin kent konseyinin genel kuruluna katılma hakkı varken, çoğunlukla kent konseyinin cazibesi düşük duruyor. TESEV'in 2020'de yayınladığı Demokratik Kentsel Yönetişimde Güçlenen Sivil Toplum ve Etkin İş Birlikleri raporundaki²⁶ ankette STÖ'lerin %81'inin kent konseyini bildiğini ve %20'sinin üye olduğunu görüyoruz. Belediye meclisi kent konseyinde alınan kararları dikkate alıyor mu sorusuna ise yardım temelli STÖ'ler %21, hak/hizmet temelli STÖ'ler %38 oranında evet yanıtını veriyor. Kent Konseyleri sivil toplumla belediye arasında bir köprü işlevine sahip olmalarına rağmen bu işlev her zaman belirgin olmayabiliyor. Örneğin Maltepe'de, STÖ'ler, Maltepe Kent Konseyi aracılığıyla belediyeye ulaşmaktansa doğrudan iletişime geçmeyi tercih ediyorlar.

Belediye – sivil toplum iş birliklerine bakıldığında son dönemde yerel demokrasi için umut verici örneklerin oluştuğunu görüyoruz. Bunun yanında kenti birlikte yönetme fikrinin yaygınlaşmasını engelleyen birçok neden de görülüyor. Bir sonraki bölümde belediye ve genel olarak kamu – sivil toplum iş birliğinin güçlendirilmesi için tasarlanan programları inceliyoruz.

Where the boundaries of the municipality and the citizen assembly's authority and functions get blurred, they may see each other as competitors. When this leads to a conflict, as in the case of the Yeşilyurt Citizen Assembly in Malatya, the mayor may try to solve the problem by assuming the presidency of the citizen assembly. At first sight, this may seem to solve the problem, but in fact, this example shows how the democratic function of the citizen assembly can be undermined. Similarly, double-hatting, such as when citizen assembly members are also municipality employees, may erase the citizen assembly's distance from the municipality, which may lead to controversy.

Municipalities' inability to utilise the citizen assembly mechanism

Municipalities rarely display the proper mentality for participatory governance, that is, the willingness to work together with civil society to identify the problem areas in the city in order to develop innovative solutions and to monitor and evaluate their implementation. In cities governed by a municipality with a less developed democratic process, the citizen assemblies, introduced as a mechanism to strengthen democratic local governance, cannot adequately fulfil their intended functions, such as ensuring civil society participation, developing innovative ideas, and monitoring and evaluation.

In some cases, municipalities might in fact be open to participatory governance and have already proven their willingness through different civil society partnerships, but at the same time they might not see the citizen assembly as a facilitating mechanism in this regard. Therefore, they neglect asking the citizen assembly to assume these responsibilities. If the CSO representatives sitting in the citizen assembly articulate little demand for participation, the citizen assembly cannot effectively facilitate cooperation between municipalities and civil society.

Bureaucratic blockages

As a consequence, perhaps, the functioning of citizen assembly can be hindered when the municipal bureaucracy does not prioritise or slows down the tasks related to the citizen assembly. Sometimes, this might even entail that the city council budget approved by the City Council cannot be used. For the citizen assembly, whose members run on tight budgets, this can imply that they are not able to carry out the necessary working visits, preventing them from capitalising on various capacity-building opportunities.

Low appeal

While all CSOs in a city have the right to participate in the general assembly of the citizen assembly, the appeal of the

citizen assembly is low for most. According to the survey in TESEV's report "Empowering Civil Society and Effective Cooperation in Democratic Urban Governance"²⁷, published in 2020, 81 per cent of CSOs knew about the citizen assemblies and 20 per cent were members. When asked whether the city council took into account the decisions taken by the citizen assembly, 21 per cent of aid-based CSOs and 38 per cent of rights/service-based CSOs answered yes. Although citizen assemblies are designed to act as a bridge between civil society and municipalities, this function may not always be evident. For example, in Maltepe, CSOs prefer to communicate directly with the municipality rather than taking the detour via the Maltepe Citizen Assembly.

All in all, looking at the collaborations between municipalities and civil society, we find a number of recent examples that look quite promising in terms of local democracy. That said, there are still many factors preventing the idea of governing the city together from becoming more widespread. In the next section, we examine programs designed to strengthen cooperation between municipalities – and the public sector in general – and civil society.

26 <https://www.tesev.org.tr/research/demokratik-kentsel-yonetisimde-guclenen-sivil-toplum/>

27 <https://www.tesev.org.tr/en/research/strengthened-civil-society-in-democratic-urban-governance/>

3. KAMU – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİNİ GÜÇLENDİRME ÇABALARI



3.1. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü stratejisi

Sivil toplum hafızasında Dernekler Masası olarak bilinen yapı, 2018’de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (STİGM) oluyor. Bu bir ad değişimi kadar, sivil toplum tanımının kapsamı ve sivil toplumla iletişim yaklaşımında bir değişiklik olarak da anlatılıyor. STİGM, ana eksenini dernekler olmak üzere, yabancı vakıflar, temsilcilikler, sendikalar ve siyasi partilerin sekreteryaya işlemlerinden de sorumlu. Sonradan, denetimin yanı sıra eğitim, rehberlik ve iş birliğinin güçlendirilmesi göreviyle Sivil Toplum Stratejileri ve Eğitim Daire Başkanlığı kuruluyor. Bu birim yerelde kamu -belediye – sivil toplum (ve akademi) iş birliği için de strateji geliştiriyor.

Avrupa Birliği desteğiyle yürütülen “Kamu – STK İş Birliği” projesiyle¹ birlikte bu iş birliğinin sağlıklı olabilmesi için kamunun kendi arasında iş birliğine ihtiyacı olduğu anlaşılıyor. Yerelde, STÖ’leri destekleyen farklı kamu kurumları arasında ve bu kurumlarla belediyeler arasında koordinasyon eksikliği görülüyor. Bunun üzerine 2019’da Sivil Toplum İstişare Kurulu’nun yönergesi hazırlanıyor.² Covid19 salgını nedeniyle ancak 2021’de İçişleri Bakanı ile ilk toplandıığında gönüllülük konusu ön plana çıkıyor. Halen bu konuda yasal çerçeve hazırlanıyor. Yerelde il istişare kurulları oluşturulması planlanıyor.³ STİGM 2022 sonunda 5 yılı kapsayan Sivil Toplum Stratejisini duyurmaya hazırlanıyor. Bu stratejide kamu, belediye ve sivil toplumun kamusal hizmetleri birlikte yürütmeleriyle ilgili maddelerin yer aldığı söyleniyor.

Belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirmek üzere STİGM, üniversitelerde STK merkezleri kuruyor. Örneğin Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi’ndeki merkez eğitim ve sertifika programı sağlıyor. Bu uygulamanın başka üniversitelerde de yaygınlaştırılması planlanıyor.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Türkiye Belediyeler Birliği iş birliğiyle STİGM yedi bölgede yedi pilot ilde katılım ve iş birliğini artıracak görev gücü kurmayı planlıyor. STİGM il müdürlüğü, belediye, akademi ve STÖ’lerden oluşacak olan bu grupların, yurttaşa daha yakın olduğu düşünülen belediye binalarında toplanması planlanıyor. Bu grupların yerel katılımın önündeki engelleri ve çözüm önerilerini STİGM’e raporlamaları bekleniyor. STİGM’in bu konudaki çalışmaları dâhil birçok kamu kurumuna ve STÖ’ye hibe desteği ağırlıklı olarak Avrupa Birliği programlarından geliyor.

3.2. Avrupa Birliği programları

Türkiye 2002’de imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye’nin Topluluk Programlarına Katılmasının Genel İlkeleri Hakkında Çerçeve Anlaşma” sonrasında aday ülke sıfatıyla Birlik Program’larına katılmaya

1 Proje kapsamında oluşturulan bilgi merkezi <https://www.siviltoplum.gov.tr/bilgimerkezi>

2 Kızılay, Türk Eğitim Vakfı gibi büyük ve yerel toplam 33 STÖ, 7 akademisyen, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı’nın üst düzey dahil olduğu kamu kurumlarından oluşuyor.

3 Vakıfları düzenleyen Vakıflar Genel Müdürlüğü olsa ve dolayısıyla STİGM’in iletişim ağında vakıflar yer almasa da bu kurullarda vakıflar da yer alabilecek.

3. EFFORTS TO STRENGTHEN COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC SECTOR AND CIVIL SOCIETY

3.1. Strategy of the Directorate General for Relations with Civil Society

In 2018, the agency formerly known as the Associations Desk was turned into the Directorate General for Relations with Civil Society (STIGM) by a presidential decree. Beyond the name change, this also implied a change in the definition of and approach to communication with civil society. While primarily responsible for associations, the STIGM is also in charge of the secretarial work concerning foreign foundations, representative offices, trade unions, and political parties. Later, the Department of Civil Society Strategies and Training was established, which, in addition to auditing, has the task of providing training and guidance and strengthening cooperation. This unit also develops strategies to foster local cooperation between the public sector, municipalities, and civil society (and academia).

The EU-funded Public-CSO Partnership Project¹ revealed that internal cooperation in the public sector itself was needed to guarantee healthy partnerships between the public sector and CSOs. It was observed that there was a lack of coordination between different public institutions supporting CSOs and between these institutions and municipalities at the local level. In 2019, the Civil Society Advisory Board prepared a directive to address this problem.² During the first meeting with the Minister of Interior, which took place only in 2021 due to the COVID-19 pandemic, the issue of volunteerism emerged as one of the major topics. Work on the legal framework for this area is still on-going. Currently, there are plans to establish provincial advisory boards at the local level.³ The STIGM is preparing to announce its five-year “Civil Society Strategy” at the end of 2022. Reportedly, this strategy will include articles on the

cooperation of the public sector, municipalities, and civil society in the area of public services.

In order to strengthen cooperation between municipalities and civil society, the STIGM has established CSO centres at universities. For example, the centre at Ankara Social Sciences University provides training and certificate programs. There are plans to extend such programs to other universities.

In partnership with the United Nations Development Program (UNDP) and the Union of Municipalities of Turkey (UMT), the STIGM plans to establish task forces in seven pilot provinces in seven regions to increase participation and cooperation. These bodies, which will consist of the Provincial Directorate of the STIGM, municipalities, academia and CSOs, are most likely to convene in the town halls, as municipalities are considered to be closer to citizens. They are expected to report their observation and solutions proposals regarding the obstacles to local participation to the STIGM. This project of the STIGM and many other public institutions and CSOs are mainly supported by EU program grants.

3.2. European Union Programs

Following the signing of the “Framework Agreement between the European Community and the Republic of Turkey on the general principles for the participation of the Republic of Turkey in Community programs” in 2002, Turkey became eligible to participate in EU Programs as a candidate country. In line with its methodology for candidate countries, which it has been developing since the early 2000s, the EU bases its analysis regarding civil society on three priority areas: a conducive environment for civil society, a strong civil society that supports democracy and membership, and civil society’s meaningful participation in decision-making processes. The EU also takes these three priorities into account in the design of civil society funding. In Turkey, one of these three areas, meaningful participation in decision-making processes, is perceived as cooperation between the public sector and civil society.

1 An information centre was created within the scope of the project. See: <https://www.siviltoplum.gov.tr/bilgimerkezi> (available in Turkish only).

2 The board consists of a total of 33 large and local CSOs such as the Turkish Red Crescent, Turkish Education Foundation, seven academics, public institutions including the Directorate General of Foundations, the Ministry of Youth and Sports, the Presidency of the Republic of Turkey’s Strategy and Budget Directorate, the Ministry of Environment, Urbanisation and Climate Change, and the Directorate for EU Affairs.

3 Although the Directorate General of Foundations oversees affairs regarding foundations, which are therefore not included in the communication network of the STIGM, foundations will be able to take part in these boards.

hak kazanıyor. Avrupa Birliği aday ülkelerle ilgili 2000'lerin başından itibaren giderek geliştirdiği yönteminde sivil toplumla ilgili analizini üç odak üzerine kurguluyor: sivil toplum için olanaklar sağlayan ortam, demokrasi ve üyelik için güçlü sivil toplum, karar alma süreçlerine anlamlı katılım. Avrupa Birliği sivil toplum fonlarının tasarlanmasında da bu üç odağa yer veriliyor. Türkiye'de, yukarıdaki üç odaktan biri olan karar alma süreçlerine anlamlı katılım odağı, kamu – sivil toplum iş birliği olarak algılanıyor.

Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA aracılığıyla 2007'den itibaren Türkiye'ye ayrılan bütçenin bir kısmı sivil toplumun güçlendirilmesi için de kullanılıyor. 2007 – 2013 yıllarını kapsayan IPA 1 döneminde beş bileşenden oluşan yapıyla Türkiye'nin AB müktesebatına uyumlanması hedefleniyor. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (ABB) web sitesindeki ilgili sayfalardan⁴ derlenen aşağıdaki tabloda 2007 -2013 dönemini kapsayan IPA 1 döneminde kamu – sivil toplum iş birliği için geliştirilen projeler, yürütücüleri ve bütçeleri yer alıyor.⁵

IPA 1: kamu – sivil toplum iş birliğinin güçlendirilmesini amaçlayan projeler

Planlama Yılı	Proje Adı	Proje Yürütücüsü	Bütçe / Euro
2007	Türkiye'nin En Az Gelişmiş Bölgelerinde Kadınların ve Kadın Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlendirilmesi	Kadın sivil toplum kuruluşları	5.000.000
	Türkiye'de İleri Yerel Yönetim Reformu Uygulanmasının Desteklenmesi Aşama II	İçişleri Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Md.	4.000.000
	Çevre Alanında Kapasite İnşası	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	3.000.000
2008	Aktif Katılım için Sivil Toplumun Güçlendirilmesi	Sivil Toplum Geliştirme Merkezi	3.311.111
	Yerel Düzeyde Sivil Katılımın Güçlendirilmesi	-	-
	Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim	Yerel yönetimler	3.305.000
2009	Türkiye'nin En Az Gelişmiş Bölgelerinde Kadın ve Kadın STK'larının Güçlendirilmesi	-	-
	Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası Kapasite Geliştirme -Aşama II	Kalkınma Bakanlığı	2.000.000
	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1.162.000
2011	Sivil Toplumun Geliştirilmesi ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi - Türkiye'de Kamu Sektörü İşbirliği	STGM/TÜSEV/YADA ile Doğrudan Hibe	-
	Sivil Toplum Gelişiminin ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi - Türkiye'de Kamu Sektörü İşbirliği	İstanbul Bilgi Üniversitesi/Gençlik Çalışmaları Birimi ile Doğrudan Hibe	-
	Sivil Toplum Gelişiminin ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi - Türkiye'de Kamu Sektörü İşbirliği	KAGED ile Doğrudan Hibe	-
	Sivil Toplum Gelişiminin ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi - Türkiye'de Kamu Sektörü İşbirliği	hCa ile Doğrudan Hibe	-
	Yerel Aktörlerin Katılımıyla Yerel Yatırım Planlama Kapasitesinin Güçlendirilmesine Yönelik Teknik Yardım	-	-

2014 – 2020 yıllarını kapsayan IPA 2 döneminde de yine Türkiye'nin AB müktesebatına uyum ve ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitenin geliştirilmesi amaçlanıyor. Bu dönemde bileşen yapısı yerine öncelikli sektörler belirleniyor. Sivil toplum 11 öncelikli sektör arasında yer alıyor. ABB bu sektörden sorumlu kamu birimi oluyor. Başkanlığın web sitesindeki IPA 2

4 (erişim 25 Mayıs 2022) <https://ab.gov.tr/52693.html>

5 Planlama yılı ile proje başlangıç bitiş tarihleri farklıdır.

Since 2007, part of the budget allocated to Turkey through the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) is used to strengthen civil society. The IPA 1 for the period 2007-2013 aimed to harmonise Turkey with the EU acquis through five so-called "components". The table below, compiled from the relevant pages on the website of the Turkish Directorate for EU Affairs (DEU),⁴ shows the projects developed to promote cooperation between the public sector and civil society in the IPA 1 period, as well as their lead partners and budgets.⁵

IPA 1: Projects Aimed at Strengthening Cooperation Between the Public Sector and Civil Society

Planning Year	Project Title	Lead Partner	Budget / Euro
2007	Empowerment of Women And Women NGOs In The Least Developed Regions of Türkiye	Women NGOs	5.000.000
	Support to Further Implementation of Local Administration Reform in Türkiye (LAR) Phase II	Ministry of Interior (GD of Local Authorities)	4.000.000
	Capacity Building in the Field of Environment	Ministry of Environment and Urbanization	3.000.000
2008	Civil Society Development for Active Participation	Civil Society Development Centre (STGM)	3.311.111
	Empowering Civil Participation at Local Level	-	-
	Participatory Strategic Governance at Local Level	Local governments	3.305.000
2009	Empowerment of Women And Women NGOs In The Least Developed Regions of Türkiye	-	-
	Capacity Improvement in the Economic and Social Cohesion Policy-Phase II	Ministry of Development	2.000.000
	Strengthening Administrative Capacity of Ministry of Science, Industry and Technology in Industrial Strategy	Ministry of Science, Industry and Technology	1.162.000
2011	Strengthening Civil Society Development and Civil Society - Public Sector Cooperation in Türkiye	Direct Grant with STGM/TUSEV/YADA	-
	Strengthening Civil Society Development and Civil Society - Public Sector Cooperation in Türkiye	Direct Grant with İstanbul Bilgi University/Youth Studies Unit	-
	Strengthening Civil Society Development and Civil Society - Public Sector Cooperation in Türkiye	Direct Grant with KAGED	-
	Strengthening Civil Society Development and Civil Society - Public Sector Cooperation in Türkiye	Direct Grant with hCa	-
	Technical Assistance for Strengthening of Local Investment Planning Capacity with the Participation of Local Actors	-	-

4 <https://ab.gov.tr/52693.en.html> (retrieved: 25 May 2022).

5 The planning year of the projects differs from the time of their actual implementation.

sayfalarından⁶ alınan bilgiyle derlenen aşağıdaki tabloda bu dönemde kamu – sivil toplum iş birliği için geliştirilen projeler, faydalanıcılar ve bütçeleri yer alıyor. Kamu – sivil toplum iş birliği yalnız sivil toplum sektörünün değil, diğer sektörlerin de yer verdiği bir öncelik olarak görülüyor.

IPA 2: sektör: sivil toplum

Planlama Yılı	Proje Adı	Proje Faydalanıcı/diğer faydalanıcı	Bütçe / Euro
2014	Kamu – STK İşbirliği için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Kapasitesinin Güçlendirilmesi Teknik Yardım Projesi	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	2.700.000
	Sivil Toplum Destek Programının Uygulanması	Avrupa Birliği Başkanlığı	540.000
2015	Sivil Toplum Destek Programı - II	Avrupa Birliği Başkanlığı	3.000.000
2016	Sivil Toplum Destek Programı - III	Avrupa Birliği Başkanlığı	3.000.000
2020	Türkiye’de Demokratik Yerel Yönetişimin Güçlendirilmesi için Sivil Katılım ve Gönüllülüğün Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı - Türkiye Belediyeler Birliği Sivil toplum örgütleri	6.000.000

IPA 2: sektör: temel haklar

Planlama Yılı	Proje Adı	Proje Faydalanıcı/diğer faydalanıcı	Bütçe / Euro
2016	Türkiye’de Kadın-Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı	3.000.000
2017	Türkiye’de Çocuk Haklarının Desteklenmesi	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	3.400.000

IPA 2: sektör: iç işleri

Planlama Yılı	Proje Adı	Proje Faydalanıcı/diğer faydalanıcı	Bütçe / Euro
2014	Göç ve Uluslararası Koruma Alanında Sivil Toplumla İşbirliği için Teknik Destek Projesi	İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	1.800.000

Bir yandan, sivil toplumun geliştirilmesi için kurulan Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM), Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), ve Yaşama Dair Vakfı (YADA) iş birliği ve İstanbul Bilgi Üniversitesi, Kapasite Geliştirme Derneği ve Helsinki Yurttaşlar Derneği’ne aktarılan doğrudan hibelerle yürüyen projelerle sivil toplumun kapasitesi artırılmaya çalışırken, bir yanda da çağrılara çıkılıyor. Bu çağrılarda hem yerel STÖ’lere ulaşmak ve onların kapasitelerini güçlendirmek, hem de daha kapasiteli, büyük örgütlerin arasında ortaklıklar ve iş birliklerini güçlendirecek projelere hibe verilmesi amaçlanıyor.

6 <https://ab.gov.tr/51881.html> (erişim 25 Mayıs 2022)

The IPA 2 for the period 2014-2020 again aimed to improve Turkey’s capacity for compliance with the EU acquis and economic and social cohesion. In this period, instead of the previous component structure, the IPA defined a number of priority sectors. One of the 11 priority sectors was civil society. The Directorate for EU Affairs was determined as the public authority responsible for this sector. A compilation of information from the IPA 2 pages⁶ on the website of the Directorate, the table below shows the projects developed to promote cooperation between the public sector and civil society in the IPA 2 period, as well as their beneficiaries and budgets. Cooperation between the public sector and civil society is seen as a priority not only by civil society but also by other sectors.

IPA 2: Sector: Civil Society

Planning Year	Project Title	Beneficiary/Other Beneficiaries	Budget / Euro
2014	Technical Assistance for Strengthening the capacity of the Ministry of Family, Labour and Social Policies for Public-CSO Cooperation	Ministry of Family, Labour and Social Services	2.700.000
	Technical Assistance to Implementation of Civil Society Support Program	Directorate for EU Affairs	540.000
2015	Grant Scheme for Civil Society Support Program - II	Directorate for EU Affairs	3.000.000
2016	Grant Scheme for Civil Society Support Program - III	Directorate for EU Affairs	3.000.000
2020	Strengthened Civic Engagement and Volunteerism for Enhanced Democratic Local Governance in Türkiye	Ministry of Interior - Union of Municipalities of Türkiye CSOs	6.000.000

IPA 2: Sector: Fundamental Rights

Planning Year	Project Title	Beneficiary/Other Beneficiaries	Budget / Euro
2016	Implementing Gender-Responsive Planning and Budgeting in Türkiye	Ministry of Family, Labour and Social Services, Presidency of Strategy and Budget (SBP)	3.000.000
2017	Supporting Children’s Rights in Türkiye	Ministry of Family, Labour and Social Services	3.400.000

IPA 2: Sector: Home Affairs

Planning Year	Project Title	Beneficiary/Other Beneficiaries	Budget / Euro
2014	Cooperation with Civil Society in the Field of Migration and International Protection	Ministry of Interior Directorate General of Migration Management	1.800.000

6 https://ab.gov.tr/51881_en.html (retrieved: 25 May 2022).

3-3. Kamu – Sivil Toplum İş Birliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar ve Ağlar Programı

Kamu – Sivil Toplum İş Birliğini Güçlendirmek için Ortaklıklar ve Ağlar Programı (bundan sonra Ortaklıklar, Ağlar) işte bu bağlamda, 2014’te, IPA 2 çerçevesinde, yukarıdaki üç odağı da içeren ama kamu –sivil toplum iş birliğine özellikle odaklanan bir sivil toplum destek programı olarak tasarlanıyor.

Öncelikler belirlenirken, IPA 2 döneminde sivil toplum sektöründen sorumlu ABB’de farklı paydaşlarla istişare süreci yürütülüyor. Sahaya çıkıldığında AB’nin üç odağı doğrulanmış oluyor ve böylelikle hibe rehberi bu üç odak üzerinden hazırlanıyor. Hibe rehberi hazırlanırken sivil toplumun görüşü soruluyor ama teknik bir iş olduğundan yerel ve küçük STÖ’lerin katkıları çok sınırlı kalıyor. Katkı verebilecek olan büyük uzman örgütler ise zaman kısıtı nedeniyle sürece beklenen katkıyı veremiyorlar. Süreçteki toplantılara ilgili kamu kurumları gözlemci olarak katılıyor.

Ortaklıklar, Ağlar hibe programı proje ve yüksek bütçe yönetme deneyimi olan STÖ’lerin proje tekliflerini topluyor. 10 STÖ’ye yaklaşık 4,3 milyon Euro hibe veriliyor. Programı ABB yürütüyor, sözleşme makamı ise Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi oluyor.

3-3-1. Bu ve diğer programlardan sivil toplum nasıl yararlanıyor?

Kamu – sivil toplum iş birliğinin güçlenmesi amacıyla tasarlanan bu programlardan sivil toplum farklı boyutlarda yararlanabiliyor. Yukarıda da tartışıldığı gibi kamu ve sivil toplumun birbirinden çok farklı olan dilleri iki taraf arasındaki iletişimi gerebiliyor. Kamu tarafında sivil toplumu dinlememe, eleştirilere sert tepki verme, sivil toplum tarafında da saldırgan tutum ve dil, belki de siyasetçiye söylenmek istenenin memura söylenmesi gibi durumlarda iki tarafın iş birliği mümkün olamazken, bu tip programlar kapsamında yürütülen projeler karşılıklı daha ılımlı bir dil ve iletişimin kurulmasını kolaylaştırıyor. İki tarafın bir araya geldiği çalışma ziyaretleri, toplantılar ve proje etkinlikleri bu iletişimin gelişmesini sağlıyor.

Projelerin yüksek bütçeleri, özellikle Ortaklıklar, Ağlar hibesinde her projenin ortalama 430 bin Euro bütçesinin yönetmesi her ne kadar zaten deneyimli örgütler olsalar da onların da mali yönetim kapasitelerini artırıyor. Özellikle proje takvimine denk gelen 2018 – 2020 dönemindeki Covid19

salgını ve hareketli kur dönemi düşünüldüğünde STÖ’lerin bütçe yönetimi ve sözleşme makamı ile olan iletişimleri bu alandaki kapasitelerini artırıyor. Ayrıca diğer idari ve proje yönetimi, paydaş yönetimi gibi kapasiteleri de geliştiriyor.

Projelerin etkinlikleri olan araştırmalar, raporlar, yine hem mali (ihale süreçleri) ve idari (raporlama) açıdan STÖ’nün kapasitesini artırıyor, hem de üretilen içerik farklı paydaşlar için kaynak oluşturuyor.

Bütün hibeler, projeler için insan kaynakları masraflarını da karşılıyor. Bu da yine STÖ’lerin personel çalıştırabilmelerini kolaylaştırıyor ve kurumsal kapasitelerini artırıyor.

En önemlisi ise bu projeler ile kamu ve sivil toplum aynı masaya düzenli olarak oturuyor. Bu genel olarak zaten varılmak istenen yer iken Ortaklık, Ağlar programı için özellikle değerli bir çıktı. Ortaklıklar, Ağlar programının projelerinin uygulanmaya başladığı 2018’de, yukarıda tartışıldığı gibi 2016 darbe girişimi ertesi, kamu içine kapanmış ve sivil topluma kuşku ve mesafeye bakıyor. Bu dönemde kamuda bürokratik refleksler çok güçleniyor, herkes kendini korumak istiyor. Bu program, böyle bir dönemde kamu – sivil toplum iletişiminin kopmamasını, aynı masaya oturmaya devam etmesini ve iş birliği konuşmasını kolaylaştırıyor.

3-3-2. Bu ve diğer programlardan kamu nasıl yararlanıyor?

Kamu – sivil toplum iş birliğinin güçlenmesi amacıyla tasarlanan bu projelerde esasen sivil toplumun kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanıyor. Yine de sınırlı da olsa kamu da bu projelerden yararlanabiliyor. Projelerin ürettiği içerik, yürütülen projelerin raporları arşivleniyor. Bu içerik, kamunun hazırladığı mevzuat metinleri, strateji belgeleri gibi teknik belgelerde kullanılıyor.

Ancak çalışma ziyaretleri ve etkinlikler haricinde kamunun sivil toplum ile bir araya gelme ve birlikte çalışma alışkanlığı henüz görülüyor. Ortaklıklar ve Ağlar programının etkinliklerine kamudan gelen katılımcıların karar verici olmamaları, katılımçılık yönündeki açıklamalarına rağmen, kamuda dönüştürücü bir etki yapamıyor.

3-3-3. Ortaklıklar Ağlar programının kamu – sivil toplum iş birliğine etkisi

Kamuda gündem yaratma

Ortaklıklar, Ağlar programının kamu – sivil toplum iş birliklerine etkisi farklı boyutlarda görülüyor. Programda

While the projects carried out in partnership with the Civil Society Development Centre (STGM), the Third Sector Foundation of Turkey (TÜSEV) and the YADA Foundation (YADA) or through direct grants awarded to Istanbul Bilgi University, the Capacity Development Association and the Helsinki Citizens’ Assembly aim to increase the capacity of civil society, there are also project calls. These are intended both to reach out to local CSOs and strengthen their capacities, and to provide grants to projects that seek to strengthen partnerships and collaborations between larger organisations with greater capacities.

3-3. Partnerships and Networks for Enhancing Cooperation Between the Public Sector and Civil Society funding program

In this context, the Partnerships and Networks for Enhancing Public-Civil Society Cooperation funding program (hereinafter Partnerships & Networks) was designed in 2014, within the framework of the IPA 2, as a civil society support program that covers all three of the above-mentioned priority areas while maintaining a special focus on cooperation between the public sector and civil society.

To determine the priorities of the program, the DEU, which was responsible for the civil society sector in the IPA 2 period, invited different stakeholders for consultations. The grant guidelines were prepared based on the three priorities defined by the EU, once these had been confirmed by field research. Civil society was consulted during the preparation of the grant guidelines, but since this is a technical task, local and small CSOs’ contribution was rather limited. Large, specialized organisations, on the other hand, could not make the expected contribution due to time constraints. Relevant public institutions attended the meetings as observers.

The Partnerships & Networks grant program invited CSOs with experience in project and high budget management to submit their project proposals. As a result, 10 CSOs were awarded grants worth approximately 4.3 million euros. The program was implemented by the DEU and the Central Finance and Contracts Unit of the Ministry of Treasury and Finance acted as the contracting authority.

3-3-1. How does civil society benefit from this and other programs?

There are different ways in which civil society can benefit from these programs, which are designed to strengthen cooperation

between the public sector and civil society. As discussed above, the very different languages of public institutions and civil society can create problems in communication between the two sides. Cooperation between them may be jeopardized if civil servants do not listen to civil society or react harshly to criticism, or if civil society representatives display an aggressive attitude and language, perhaps saying to civil servants what they would in fact like to say to politicians. Projects carried out within the framework of such programs can facilitate a more moderate communication between the two sides. Working visits, meetings, and project events that bring the two sides together can help to improve this communication.

The high budgets of these projects, especially the Partnerships & Networks grant where each project had an average budget of 430 thousand euros, increases organisations’ financial management capacities, even if they already have a good amount of experience in this area. Considering also that the period between 2018-2020, when the projects were implemented, saw a very volatile exchange rate and the outbreak of the COVID-19 pandemic, CSOs inadvertently had to increase their capacities in budget management and communicating with the contracting authority. In addition, the program helped to improve some of their other capacities, such as administrative and project management and stakeholder management.

The research and reports, which CSOs commit to conduct and produce within the scope of their projects, increase their capacities both financially (tender processes) and administratively (reporting) and create a resource for other stakeholders.

All grants also cover project-related human resources costs. This makes it easier for CSOs to employ staff and increase their organisational capacity.

Most importantly, these projects create regular occasions for public and civil society actors to gather around the same table. Being a desired outcome in general, this is particularly so for the Partnership & Networks. In 2018, when the Partnerships & Networks projects started to be implemented, in the aftermath of the 2016 Coup Attempt, as discussed above, the public sector had largely withdrawn and was viewing civil society with scepticism. With everyone eager to protect themselves, bureaucratic reflexes became very pronounced in the public sector in this period. In such times, the program helped to ensure that contact between the public sector and civil society was maintained and that both sides get together and discuss cooperation.

3-3-2. How does the public sector benefit from this and other programs?

Designed to strengthen cooperation between the public sector and civil society, these projects mainly aim to strengthen the

kamu – sivil toplum iş birliğini güçlendirebilecek, kamuda yenilikçi gündem oluşturmaya yönelik işler, yöntemler ön plana çıkıyor. Örneğin, kamuda gündem oluşturmakla ilgili, önemli etkilerden birini Vehbi Koç Vakfı'nın liderliğine yürüyen Türkiye Sosyal Girişimcilik Ağı projesi yaratıyor. Proje ortakları ve iştirakçileri sivil toplum ve kamuyu bir araya getiren 15 kurumdan oluşuyor. Ürettikleri veri, bilgi ve kaynaklar ve etkinlikleri aracılığıyla sağladıkları etkileşim sonucunda, yapılan değerlendirmelerde etkinliklere katılanların konuyla ilgili bilgisi ve inancı artıyor. Kurulan ağ bir buluşma noktası oluyor. Kamu bu farkındalığı ve üretilen bilgiyi kullanıyor. Kamunun daha önce bu konu gündeminde yokken 2022'de sosyal girişimcilikle ilgili bir proje başlayacağı ve bürokratların bu alanda mevzuat çalışacakları söyleniyor.

Aşağıda ayrıntılı tartışacağım MoDeL projesi, demokratik yerel yönetişimin, yerel katılımın önemini ve çalışılabilecek bir alan olduğunu göstermesiyle Türkiye Belediyeler Birliği'nin yerel katılım konusuna eğilmesinde ve yukarıda da sözü geçen bir yerel katılım programı başlatmasında önemli bir rol oynuyor. Türkiye Avrupa Vakfı'nın izleme projesi ile müzakere süreçlerinde sivil toplumun eksik olduğunu, en azından, müzakerelerin yeniden canlanabileceği bir dönemdeki planlama için, görünür kılıyor.

Gergin dönemde karşılaşmalar

Bu programın kamu – sivil toplum iş birliğine önemli bir etkisi ise karşılaşmalar. Kamu da sivil toplum da bu programdaki projeler aracılığıyla kendi mahallelerinden çıkıp ötekiyle buluşabiliyorlar. Örneğin Hrant Dink Vakfı ile İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, salgın koşullarında çevrimiçi de olsa bir araya gelebiliyor. KHK ile işinden ayrılmış (barış) akademisyenlerinin bulunduğu toplantılara farklı kamu temsilcileri katılabiliyor. Programın yürüdüğü 2018 – 2020 yıllarındaki gerginlikler göz önüne alındığında bu karşılaşmalar kamu – sivil toplum iletişiminin devamlılığı için oldukça önemli duruyor. Programda belediyelerle iş birliği yapılan projelerin işinin daha kolay olduğu, projelerin uygulanmasının, ritminin ve iş birliklerinin daha etkili olduğu düşünülüyor. Bu, belediyelerin sivil toplumla iş birliğine, merkezi kamu idaresinden daha açık oldukları ile açıklanıyor.

Avrupa Birliği Başkanlığı'nın rolü

Programın yürütücüsü olan ABB'nin rolü proje yürütücüsü STÖ'lerle kamu kurumları arasında iletişim kurmak. ABB bunun için program tasarımının izin verdiği çerçevede elinden geleni yapıyor. Bazı etkinliklere ev sahipliği yapıp, kamu kurumlarına davetiyeleri bizzat resmi olarak iletiyor. Bu durum etkinliklere kamunun katılmasını kolaylaştırıyor. ABB'nin STÖ'lerle yapıcı ve düzenli iletişimi program

boyunca proje yürütücüleri için kamudan ihtiyaçları olan desteği almalarına yardım ediyor. Bunun yanında, ABB'nin kamunun sivil yüzü olduğu, yetkisinin ve diğer kamu kurumlarıyla iş birliğinin sınırlı olduğu, bu nedenle de dönüştürücü etkisinin kısıtlı olduğu düşünülüyor.

Kamunun sahiplenme ve devamda kısıtları

Kamu, projelerin çıktılarında yeni veri, bilgi, yöntem olarak faydalansa ve o dönemde başka türlü bir araya gelmeyeceği STÖ'lerle karşılaşma fırsatı bulmuş olsa da projelerin bitmesiyle bu iletişim de bitiyor. Kamu tarafında verilen, proje çıktılarının yaygınlaştırılması ve devamlılığını sağlamak için iş birliklerinin geliştirilmesi ile ilgili sözler yerine getirilmiyor. Bazı proje yürütücüleri çıktılarının devamı için kendi çabalarıyla kaynak yaratmaya devam ediyorlar ancak bu süreçte kamuyla proje sırasında kurulan iletişim devam etmiyor. Bu da aslında projeler çok daha etkili, faydalı sonuçlar verebilecekken tersine STÖ'ler için daha yıpratıcı bir sürece dönebiliyor.

Kamu – sivil toplum iş birliği programlarını kamu planlıyor olsa da sivil toplumla iş birliğinde yine kamunun mesafeli olması ise bu alanda kamu – kamu iş birliği eksikliğiyle açıklanıyor. Örneğin program boyunca ABB ile STİGM arasında daha etkili bir iş birliği kurulabilseydi proje çıktılarının yaygınlaştırılması ve sürdürülebilirliği sağlanabilirdi sonucuna varılıyor. O nedenle program sona erdikten sonra aktif olan yukarıdaki Sivil Toplum İstişare Kurulu bu açığı kapamak ve ilerideki benzer projelerin başarısını artırabilmek için kullanılabilir gibi duruyor.

Yasal çerçevenin somut nitelime eksisi

Diğer yandan, kamu – sivil toplum iş birliğinin kamu tarafından sahiplenilmesi için kamu çalışanları bunu net bir şekilde yasalarda görmek istiyorlar. Her ne kadar yukarıda görüldüğü gibi yasal çerçeve bu iş birliğini destekler gibi dursa da somut tarifler yapılmadığı sürece memurlar bu yasaları benimsemeyebiliyor. Örneğin bilgiye erişim için somut olarak hangi içeriğin, hangi takvimle, hangi iletişim kanallarıyla paylaşılması gerektiği, hangi içeriğin hangi takvim ve yöntemle sivil toplumla birlikte üretilmesi gerektiği, hangi projelerin yine hangi yöntemle sivil toplumla geliştirileceği daha somut tarif edilmedikçe memurlar için adım atmak mümkün görünmüyor.

Sivil toplumun kamuyu harekete geçirmekte kısıtları

Kamu – kamu iş birliği kısıtlıysa sivil toplum tarafında da durum farklı olmuyor. Programın 10 proje lideri olan STÖ kendi aralarında bir araya gelip kamuyu harekete geçirecek bir iş birliği kuramıyorlar. Bunun en büyük nedeninin ise herkesin kendi projesini başarıyla uygulamaya odaklanması

capacity of civil society. Nevertheless, the public sector can also benefit from these projects, albeit to a limited extent. The outcomes of the projects and the reports drafted as part of the projects are archived. The public sector utilises this content when preparing technical documents such as legislative texts and strategy documents.

However, apart from working visits and special events, the public sector is not yet in the habit of coming together and collaborating with civil society. Since the participants in the Partnerships & Networks activities from the public sectors are not decision-makers, their participation does not have a transformative impact on the public sector, despite all statements to the contrary.

3.3.3. The impact of the Partnerships & Networks program on Cooperation Between the Public Sector and Civil Society

Setting agenda in public sector

Partnerships & Networks has had a multifaceted impact on cooperation between the public sector and civil society cooperation. In the program, special emphasis was put on projects and approaches that can promote cooperation between the public sector and civil society and set an innovative agenda in the public sector. For example, one of the projects with a significant impact on setting the agenda in the public sector is the Turkey Social Entrepreneurship Network Project, led by the Vehbi Koç Foundation. The project partners and associates consist of 15 organisations, bringing together civil society and the public sector. The network produces data, information and resources and organises events to ensure a good level of interaction. Those participating in the network's events were seen to have greater knowledge of and belief in social entrepreneurship. The network has become a meeting point. The public sector too takes advantage of the increased awareness and the information generated by the network: While social entrepreneurship has not been on the agenda of the public sector before, it is heard that a project on the topic is going to be launched in 2022 and that bureaucrats will be working on legislation in this area.

Underlining the importance of democratic local governance and local participation, also as a potential area to work on, the MoDeL Project, which I will discuss in detail below, plays an important role in the Union of Municipalities of Turkey (UMT)'s adopting a focus on local participation and initiating a local participation program as mentioned above. The Turkey Europe Foundation's monitoring project highlights the absence of civil society in negotiation processes, an important finding in terms of planning if negotiations are revived.

Getting together in a period of tension

An important aspect of the Partnerships & Networks program is the encounters it facilitates. Thanks to the projects carried out within the scope of the program, both public and civil society actors get the chance to get out of their familiar environment and meet other actors. For example, even if online due to the pandemic, the Hrant Dink Foundation came together with the Ministry of Interior Directorate of Migration Management. Representatives of different public institutions participated in meetings which were also joined by some of the academics ("Academics for Peace") who were dismissed from their jobs with a state of emergency decree. Considering the tensions that marked the years 2018–2020, when the program was implemented, such encounters are crucial for the continuity of relations between the public sector and civil society. The opinion is held that those projects in the program carried out in partnership with municipalities proved easier and more effective in terms of implementation, rhythm, and cooperation. This is explained by the fact that municipalities are more open to cooperation with civil society than the central public administration.

The role of the Directorate for EU Affairs

The role of the DEU as the program lead was to establish communication between project executing CSOs and public institutions. The DEU did its best to do this within the framework permitted by the program design. It hosted a number of events and sent official invitations to public institutions, which had a favourable effect on the latter's participation in the events. Maintaining a constructive and regular communication with CSOs, the DEU helped the project executing organisations to get the support they needed from the public throughout the program. On the other hand, it has been suggested that the DEU was the civilian face of the public sector, that its authority and the extent of its cooperation with other public institutions were limited, which ultimately restricted its transformative impact.

Lack of ownership and continuity on the part of the public

Although public actors benefit from the projects in terms of new data, information, and methods, and the opportunity to meet CSOs that they would not otherwise come together with, their communication subsides as soon as projects are terminated. Public actors do not make good on their promises to disseminate the project outputs and develop partnerships to ensure their continuity. Some of the project executing organisations go on to raise funds by their own efforts to ensure the continuation of their project outputs, but the communication with public actors established during the project does not continue at this stage. While harbouring the potential of being more effective and fruitful, projects might eventually turn into a taxing burden for CSOs.

olarak açıklanıyor. Proje başvuruları yapılan 2017'deki TL/Euro kuru ile proje takvimi olan 2018-2020 arasındaki kurun çok farklı olması, Covid19 salgını nedeniyle yüz yüze etkinliklerin çok önemli kısmının dijital ortama aktarılması hem bütçe yönetimi hem de etkinliklerin baştan tasarlanması açısından STÖ'leri, salgının anormal şartlarında ve hibelerin katı kuralları çerçevesinde, zorlayan bir süreç oluyor. Her biri uzman kurumlar olduğundan projelerini başarıyla tamamlamayı önceliklerken kendi aralarındaki iş birliği ikinci plana düşüyor. Bu da birlik olup kamuyu harekete geçirmelerini engelliyor.

Tasarım aşamasında hesaba katılmayan krizler

Kamunun da sivil toplumun da program boyunca yaşadığı kısıtlar altında, programın tasarlandığı 2014 yılında, 2018 – 2020 arasını etkileyebilecek ekonomik, sağlık ve siyasal krizlerin öngörülememesinden de kaynaklanıyor. TL/ Euro kurunun istikrarını kaybetmesiyle proje bütçelerinin yönetiminin zorlaşacağı, Covid19 salgınının hayatı bloke edeceği, 2016 darbe girişiminin kamu ile sivil toplum arasına mesafe koyacağı, tasarım aşamasında kimsenin öngörebileceği süreçler değil. Programın uygulandığı dönemde ise bu krizler yumağı artık tasarımın gözden geçirilebilmesini bile engelliyor. O nedenle, başta hayal edilen etkili iş birlikleri kurulamamış olsa da aslında yine de program önemli bir adım olarak değerlendiriliyor. Bir sonraki bölümde, bu program kapsamında TESEV'in belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirmek üzere yürüttüğü projeyi inceliyoruz.

The fact that the public sector still maintains a certain distance in its partnerships with civil society, even though it plans programs to promote cooperation between the public sector and civil society, is explained by the lack of public-public partnerships in this area. For example, it has been concluded that a more effective cooperation between the DEU and STIGM during the program could have ensured the dissemination and continuation of the project outputs. Therefore, the above-mentioned Civil Society Advisory Board, which took up its works after the program had already ended, can be a useful tool to close this gap and lead to greater success in similar projects in the future.

Lack of concrete definitions in the legal framework

Meanwhile, in order for public actors to develop a sense of ownership concerning partnerships with civil society, civil servants want to see it clearly enshrined in law. Although, as seen above, the existing legal framework seems to support such partnerships, civil servants may not embrace these laws until provided with concrete specifications. For example, in the context of access to information, civil servants seem hesitant to act unless it is clearly specified which content needs to be shared through which communication channels according to what schedule, or which content needs to be created together with civil society according to what schedule and methodology, or which projects need to be developed with civil society based on which method.

Limitations of civil society in mobilising the public sector

If public-public cooperation is limited, the situation is no different among civil society actors. The ten project leading CSOs of the program failed to come together and partner up to mobilise the public sector. CSOs' focus on successfully implementing their own projects is cited as the most important reason for this lack of cooperation. Both the marked difference between the exchange rate of the euro and the Turkish lira in 2017, when project applications were made, and the exchange rate in 2018-2020, when the projects were implemented, and the fact that a significant part of face-to-face activities had to be transferred to the digital environment due to the COVID-19 outbreak, created a major challenge for CSOs who had to be mindful of their budget management and redesign their activities under the exceptional conditions of the pandemic and within the strict rules of the grant schemes. As each of them are specialized organisations, they prioritised the successful completion of their projects, while cooperation among them had to take a back seat. This in turn prevented them from joining forces and mobilising the public.

Crises not taken into account in the design phase

The constraints experienced by both public and civil society actors in the course of the program largely stem from the fact that in 2014, when the program was designed, the economic, health and political crises that affected the period between 2018-2020 were not and could not have been predicted. At

the time the program was designed, nobody could have foreseen that the destabilisation of the TL/euro exchange rate would make the management of project budgets much more difficult, that the COVID-19 pandemic would entirely suspend life at large, and that the 2016 Coup Attempt would create a distance between the public sector and civil society. At the time the program was being implemented, this combined crisis even prevented the design from being revised. Therefore, the program is still considered as an important step, even if the potent partnerships imagined in the beginning did not materialize. In the next section, we examine the project TESEV carried out within the scope of the program to strengthen cooperation between municipalities and civil society.

4. DENEYİM: MODEL: DAHA DEMOKRATİK BİR YEREL YÖNETİŞİM İÇİN SİVİL TOPLUMUN GÜÇLENDİRİLMESİ

4.1. Projenin amacı: demokratik yerel yönetim

TESEV, Ortaklıklar ve Ağlar Hibe Programı kapsamında “Daha Demokratik Bir Yerel Yönetişim İçin Sivil Toplumun Güçlendirilmesi” projesini (MoDeL) yürütüyor. Projenin ortakları Şişli Belediyesi ve Türkiye Kent Konseyleri Birliği, iştirakçisi ise Denge Denetleme Ağı. Projenin amacı bir yandan bilgilili katılım için izleme değerlendirme sürecini, bir yandan da belediye – sivil toplum iş birliğinin demokratik bir hal almasını kolaylaştırmak ve bunu yaparken her iki tarafın da bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmasını sağlamak. Projenin ana çıktısı ise bir dijital politika aracı: MoDeL kentekatilim.org

Projenin hedef kitlesi STÖ’ler olmasına rağmen her aşamasında belediye ile STÖ’ler bir araya getirilerek hem etkileşimin projenin en erken aşamasında başlaması hem de durum tespiti bölümünün birlikte yapılmasına gayret ediliyor. Öncelikle projenin 10 hedef kentinde (Adana, Ankara/Yenimahalle, Burdur, Gaziantep, İstanbul/Maltepe, İzmir/Karşıyaka, Kars, Sinop, Van ve Yalova) yerel uzmanlar belediye- sivil toplum iş birliğini değerlendiriyor. Taslak raporlar her kentte belediye ve sivil toplumun bir araya geldiği yuvarlak masalarda tartışılıp, iki tarafın da önerileri alınarak tamamlanıyor. Bu tartışmalara belediyeler, başkan, eş-başkan, başkan yardımcılar, müdürler seviyesinde katılıyor. Sivil toplum katılımı da dernek, vakıf, ağ, kent konseyi ve akademi olarak çeşitleniyor. Ayrıca tüm ülkeyi temsilen yardım ve hak/hizmet temelli olarak ayrılan STÖ ile bir anket yapılıyor. Bu anketin sonuçları ve yerel değerlendirme raporlarının analiziyle Ulaş Bayraktar’ın kaleme aldığı “Demokratik Kentsel Yönetişimde Güçlenen Sivil Toplum ve Etkin İş Birlikleri” raporu yayınlanıyor.

Projenin ikinci aşamasında raporun önerdiği şeffaflık, bilgiye erişim ve etkileşim için, birlikte çalışma ve izleme

ve değerlendirme olanakları sunan bir dijital politika aracı geliştiriliyor. MoDeL: Stratejik Plan İzleme ve Katılım Aracı, belediyelerin beş yıllık stratejik planlarında yer alan amaç, hedef, göstergeler ve faaliyetleri şeffaf, anlaşılır ve etkileşimli şekilde sunuyor. Aynı zamanda bu araç STÖ’lere, belediyenin faaliyetleri ile ilgili önerilerini ve iş birliği tekliflerini doğrudan belediyeye e-dilekçe formatında iletme fırsatı sağlıyor. Bu özellikleriyle bu araç bir yandan belediyenin hangi amacına ne ölçüde ulaştığını izleme ve değerlendirmeyi, diğer yandan etkin iş birliklerine imkân vermeyi hedefliyor. Bunun yanı sıra araç, belediyenin izleme, değerlendirme ve raporlama süreçlerine katkı sunan bir altyapı sunuyor.

MoDeL’in yazılımının tamamlanmasının ardından tüm hedef kentlerde belediye ve STÖ temsilcileri yine bir araya getirilerek hem stratejik planın demokratik yerel yönetimdeki önemi hem de MoDeL’in nasıl kullanılabileceği hakkında eğitimler veriliyor. Covid19 salgını nedeniyle eğitimler çevrimiçi yapılıyor. Bu durumun bir avantajı ise çevrimiçi yapılan duyurular vasıtasıyla projenin hedef kenti olmayan kentlerden katılımcılar dâhil olabiliyorlar. Bu proje kamuyu belediye olarak tanımlıyor ancak yine aynı nedenle belediye dışında kamu kurumu temsilcileri de eğitimlere katılabiliyor. Bu eğitimler de yine kamu ve sivil toplumun bir araya gelmesi ve birlikte öğrenmesi için alan açıyor. Aynı zamanda göç, iklim krizi, toplumsal cinsiyet eşitliği, katılımcı planlama gibi birçok konuda önde gelen uzmandan Uzmanından Dinle eğitim videosu serisi hazırlanıyor.

4.2. MoDeL’in belediye ve sivil topluma katkısı

MoDeL, esasen, sivil toplumun bilgilili katılımı için izleme değerlendirme ve belediye ile somut iş birlikleri kurabilmesini kolaylaştırmayı hedefliyor. Bunun için yerel demokratik yönetişimin çok somut bir aracına, stratejik plana odaklanıyor. MoDeL, hedef kentlerin stratejik planlarında görüldüğü şekliyle amaç, hedef, göstergeler, proje/faaliyet, bütçe bilgisinin erişebilir şekilde sunumundan oluşuyor. Göstergelerle ilgili veri oluştukça bu veriyi ya proje ekibi araca giriyor ya da şeffaflığa ve katılıma değer veren belediyeler, örneğin İstanbul ve Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri kendileri giriyorlar.

4. THE MODEL PROJECT: EMPOWERING CIVIL SOCIETY FOR A MORE DEMOCRATIC LOCAL GOVERNANCE

4.1. Aim of the Project: Democratic Local Governance

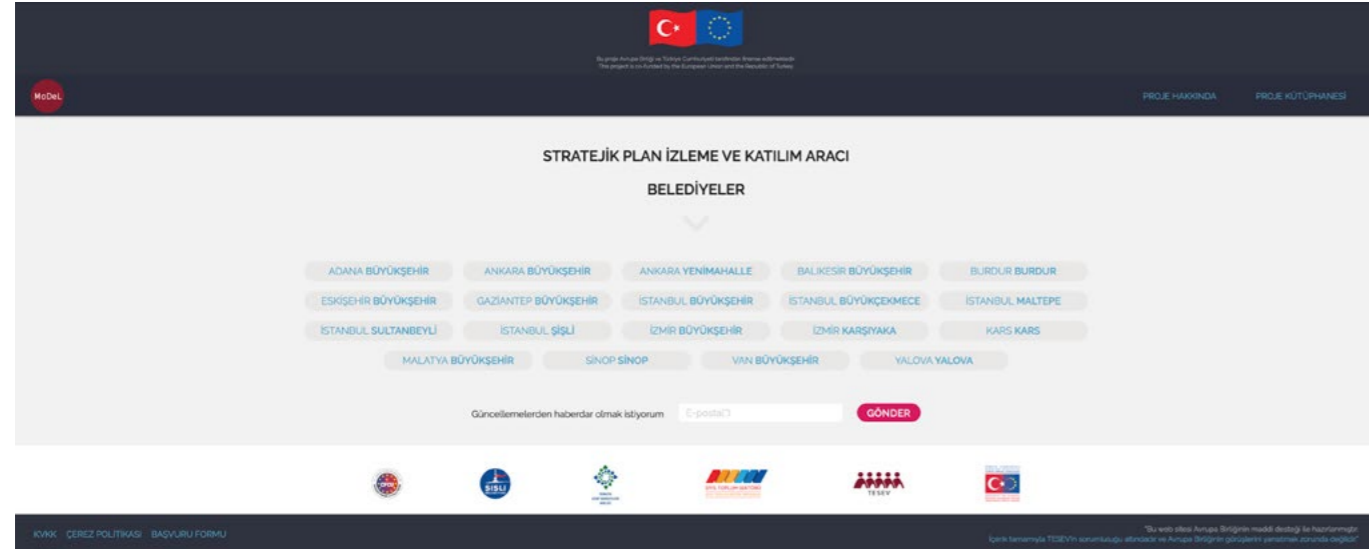
TESEV carried out the Empowering Civil Society for a More Democratic Local Governance (MoDeL) Project within the scope of the Partnerships & Networks Grant Scheme. The partners of the project were the Şişli Municipality and the Union of Citizen Assemblies of Turkey, and the Checks and Balances Network (Denge ve Denetleme Ağı) contributed to the project as associate partner. The aim of the project was to facilitate the monitoring and evaluation process required for informed participation and the democratisation of municipality-civil society partnerships, while also ensuring that both parties benefited from information and communication technologies. The main output of the project is the digital policy tool MoDeL kentekatilim.org

Although the project primarily targeted CSOs, care was taken to bring municipalities and CSOs together at every stage of the project to make sure that they started to interact as early as possible and take stock of the initial situation together. In the first instance, local experts assessed the state of municipality-civil society cooperation in the ten target cities/districts of the project (Adana, Ankara/Yenimahalle, Burdur, Gaziantep, İstanbul/Maltepe, İzmir/Karşıyaka, Kars, Sinop, Van, and Yalova). In each city, the resulting draft reports were discussed at round tables that convened the representatives of municipalities and civil society to take up their suggestions before finalising the reports. Participants in these round tables included mayors, co-mayors, deputy mayors and directors on behalf of municipalities and a wide range of civil society actors, such as associations, foundations, networks, citizen assemblies, and academia. In addition, a survey was conducted with a nationally representative sample

of CSOs that were divided into two clusters, aid-based and rights-based/service-oriented CSOs respectively. TESEV then published the report “Strengthened Civil Society and Effective Cooperation in Democratic Urban Governance”, written by Ulaş Bayraktar, which is based on the results of the survey and an analysis of the local assessment reports.

Taking up the report’s recommendations regarding transparency, access to information and interaction, a digital policy tool offering opportunities for collaboration and monitoring and evaluation was developed in the second phase of the project. The MoDeL: Strategic Plan Monitoring and Participation Tool offers a transparent, understandable, and interactive way to present the goals, targets, indicators, and activities included in the five-year strategy plans of municipalities. At the same time, this tool provides CSOs with the opportunity to submit their suggestions and partnership proposals regarding municipalities’ activities directly to the municipalities through e-petitions. With these features, the tool makes it possible to monitor and evaluate municipalities’ progress on their objectives, while also enabling effective cooperation. In addition, the tool provides an infrastructure that contributes to municipalities’ monitoring, evaluation, and reporting processes.

After the technical infrastructure of MoDeL had been developed, representatives of municipalities and CSOs in all target cities were brought together once again to participate in trainings concerning the importance of strategic plans in democratic local governance and how they could use MoDeL for such purposes. Due to the COVID-19 pandemic, these trainings had to take place online. In fact, this came with the advantage that participants from cities that were not included in the project took notice of the online announcements and joined the trainings. In the project, the public was defined as the municipality, but representatives of public institutions other than the municipalities were also allowed to participate in the trainings. The trainings created a platform for the public sector and civil society to come together and learn together. Also, the project produced the training video series “Listen to the Experts”, in which leading experts explain different topics such as migration, climate crisis, gender equality, and participatory planning.



Belediye: bilgiye erişim, kapasite geliştirme, etkileşim

Yukarıda sözü geçen eğitimlere, STÖ'ler yanı sıra belediyeler de davet ediliyor. Belediyelerin stratejik plandan sorumlu birimlerine ayrıca eğitimler de veriliyor. Bu eğitimlerde farklı kentlerden ve siyasi partilerden belediye çalışanları arasında etkileşim için bir alan açılıyor. Belediye katılımcıları, MoDeL'in kendileri için de çok ilginç bir araç olduğunu belirtiyor. Stratejik Planlamadan sorumlu birimler yurttaşla iletişimlerini kolaylaştırdığı için, farklı birimlerden gelenler ise planın erişilebilirliğinin kendileri için ilginç olduğunu söylüyor. Stratejik planların erişilebilir sunumu aynı zamanda plandaki bazı kısıtları da daha belirginleştirebiliyor. Örneğin, kararlaştırılan gösterge, proje ve bütçelerin her zaman birbiriyle konuşmadığı, ilgili birimlerin görüşlerinin alınmadığı örneklerde, memurlar MoDeL'in stratejik planın fizibilitesinin görünürlüğü için de çok önemli bir araç olduğunu ifade ediyorlar.

2021'de 2020 yılının verilerini girme zamanı geldiğinde ise stratejik plan, performans raporu ve faaliyet raporunun her zaman birbiriyle konuşmadığı, ya da göstergelerin yıllık mı akümüle mi girildiğinin net olmadığı gibi durumlarla karşılaşılıyor. Bunlar da ilgilenen belediyelerin kendi belgelerinde daha titiz çalışma yapmaları için onlara net işaretler sağlıyor.

Sivil toplum: bilgiye erişim, etkileşim yanında kısıtlı katılım

Proje eğitimlerinin katılımcılarına yapılan ön test son test uygulamasıyla stratejik plan, bütçe, süreçler, izleme değerlendirme, gibi alanlarda STÖlerin bilgisinin yer yer %80'e kadar arttığı görülüyor. Daha önce stratejik plandan haberdar olmayanlar, duyan ama ne olduğunu tam bilmeyenler, bu planların ve faaliyet raporlarının izlenmesinin

demokratik bir katılım aracı olarak kullanılabileceğini hiç düşünmeyenler bu eğitimlerin sonunda bilgi ve farkındalıklarının arttığını söylüyor. Eğitimlerde farklı STÖ ve belediye temsilcileriyle tanışmış ve birlikte öğrenmiş olmaktan memnun olduklarını ifade ediyorlar.

Proje sona erdikten bir yıl kadar sonra, sivil toplumun aracı nasıl kullandığını görebilmek üzere bu rapor için proje kapsamında eğitimlere katılan kişilerle bir anket düzenledik. 245 kişiden 59'unun yanıtladığı ankette, yukarıda sözü geçen eğitimlere (ağırlıklı olarak sivil toplum ama belediye de dâhil) katılanlara "kentekatilim.org web sitesinde hangi içeriğe baktınız?" diye sorduğumuzda %64,4'ü "başka belediyelerin stratejik planındaki amaç, hedef ve göstergelere" baktığını söylüyor. Belediye temsilcileriyle yaptığımız istişarelerde katılımcılar belediyelerin birbirlerinin web sitelerine baktıklarını, kimin ne yaptığını takip ettiklerini iletilmişlerdi. Bu durumun yurttaşlar ve sivil toplum için de geçerli olduğunu düşünebiliriz. Bu çerçevede bilgiye erişim yurttaşların kendi belediyeleri (oran %57,6) yanı sıra diğer belediyelerin neyi nasıl planladığını merak etmesine belki de kendi belediyeleri ile kıyaslamalarına ve taleplerini o doğrultuda güncellemelerine yardım edebilir. Daha bilgili sivil toplum yerel yöneticilere daha bilinçli talepler ve veya iş birliği önerileri iletebilir diye düşünebiliriz.

"Belediyeye görüşümü bildirsem de bir etkisi olacağını düşünmüyorum"

Ancak "kentekatilim.org web sitesinden belediyenize görüş ilettiniz mi?" soruna %15,3'ü evet cevabı veriyor. Hayır (%84,7) yanıtını verenlere "neden?" diye sorulduğunda ise en yüksek oranda verilen yanıt %43,1 ile "belediyeye görüşümü bildirsem de bir etkisi olacağını düşünmüyorum" oluyor. Bu ifadeyi "belediyeye görüşümü nasıl yazacağımı bilmiyorum"; "gerek görmedim"; "aynı zamanda belediye çalışanı olduğum

4.2. MoDeL's Contribution to Municipalities and Civil Society

MoDeL is essentially intended to promote civil society's informed participation in local governance by facilitating monitoring and evaluation activities and concrete partnerships with municipalities. For this purpose, it focuses on one specific tool of local democratic governance: the strategic plan. MoDeL offers an accessible presentation of the goals, targets, indicators, projects/activities, and budget information contained in the strategic plans of the target cities. As new data regarding the indicators emerge, this data can either be entered into the tool by the project team or municipalities that value transparency and participation, such as the Istanbul and Eskişehir Metropolitan Municipalities, can do so themselves.

Municipalities: Access to information, capacity building, interaction

In addition to CSOs, municipalities were also invited to the trainings mentioned above. The departments responsible for strategic planning receive extra trainings. These trainings provide a space for interaction between municipal staff from different cities and party backgrounds. Municipality participants state that MoDeL is a very interesting tool for them. Participants from departments responsible for strategic planning remark that it facilitates their communication with citizens, while those from other departments say that the plan's accessibility is what makes MoDeL particularly interesting for them. The accessible presentation of strategy plans can also help to make some of their shortcomings more apparent. For example, civil servants state that in cases where the indicators, projects, and budgets agreed upon in the plan do not correspond to each other or the views of the relevant departments have not been taken into account, MoDeL function as a very important tool that highlights the feasibility of the strategic plan.

In 2021, when the data for 2020 was entered, the strategic plans, performance reports, and annual reports did not always correspond to each other or sometimes, it was not clear whether the indicators had been entered on an annual or cumulative basis. These are clear indications for interested municipalities to work more meticulously on their own documents.

Civil society: Access to information and interaction but limited participation

A pre-test post-test design was used to measure the change among the participants of the project. The results showed that the knowledge of CSO participants in areas such as strategic plans, budgets, processes, and monitoring and evaluation had in some places increased up to 80 per cent. Those who had not heard of strategic plans before, those who had heard

of it but did not know exactly what it was, and those who had never considered that monitoring these plans and activity reports could be used as a tool for democratic participation, say that the trainings helped to increase their knowledge and awareness in these areas. They express that they were pleased to meet and learn together with different CSO and municipality representatives during the trainings.

About a year after the end of the project, we conducted a survey for this report among the participants of the trainings in order to see how civil society had been using the tool. 59 out of 245 respondents (mainly CSO representatives, but also members of municipalities) answered the survey. When asked "What content did you look at on the kentekatilim.org website?", 64.4 per cent of the participants stated that they looked at "the goals, targets and indicators in the strategic plans of other municipalities." In our consultations with municipality representatives, participants stated that municipalities were looking at each other's websites to keep track of what other municipalities were doing. We can assume that this is also the case for citizens and civil society. In this context, access to information may help citizens to be curious not only about their own municipality (57.6 per cent) but also about the plans of other municipalities, perhaps to compare them with their own municipalities and to update their demands accordingly. A better-informed civil society can convey more informed demands or partnership proposals to local administrations.

"I don't think it would have any impact if I would submit my opinion to the municipality."

Only 15.3 per cent of the respondents answered yes to the question "Have you submitted your opinion to your municipality through the kentekatilim.org website?". When those who answered no (84.7%) were asked "Why?", the most frequent answer given by 43.1 per cent of these persons was "I don't think it would have any impact if I would submit my opinion to the municipality." This is followed by a range of answers, including "I don't know how to write my opinion to the municipality", "I didn't consider it necessary", "I have reservations because I am also a municipality employee", "It is not possible for me to focus on the issue sufficiently", "I have no opinion", "Because a trustee was appointed after the project", "I didn't feel the need", "I submitted my opinion directly to the municipality"; "...I guess I postponed it and then forgot about it"; "I forgot to follow the website", "Because I do not work in the municipality", and "I verbally conveyed my thoughts and ideas at the well-attended general assembly of the city council." In the survey results, we once again encounter the notion that citizens are more likely to participate if they see that what they say will have an impact, a hypothesis that is widely discussed in the literature on participatory democracy. The lack of knowledge/skills in communicating with municipalities indicates that CSOs'

için çekincelerim var”; “konu üzerine yeterince eğilmem mümkün olmuyor”; “görüşüm yok”; “proje sonrası kayyum atanması”; “ihtiyaç duymadım”; “belediyeye görüşümü doğrudan bildirdim”; “...erteleyip unutmış olabilirim”; “siteyi takip etmeyi unuttum”; “belediyede çalışmadığım için”; “kent konseyi geniş katılımlı genel kurulda sözlü olarak düşünce ve fikirlerimi ilettim” izliyor.

Katılımcı demokrasi literatüründe de tartışılan *yurttaş söylediğinin bir etkisi olacağını görürse katılır* fikri bu ankette de bir kere daha karşımıza çıkıyor. Belediye ile iletişim alanında bilgi/beceri eksikliği, genel olarak STÖ’lerin kurumsal ve iletişim kapasitelerinin eksikliğinin devam ettiğini söylüyor. Görüş bildirmeye gerek görmemek ise sivil toplumun demokratik kapasitesinin eksikliğine işaret ediyor.

Bu projenin hedef kentleri arasında, özellikle, bu tip projelerde unutulmuş küçük kentler de eklenmişti. “Küçük yer” iletişiminin etkisi göz ardı edilemezken belediye ile iletişimi çevrimiçi değil de yüz yüze tercih etmenin nedenlerine ayrıca bir araştırmada bakmak gerekir. Bu projenin eğitimine çevrimiçi katılanlara yine çevrimiçi bir anket yapıldığına göre bu katılımcıların teknolojiye erişimlerinin çok kısıtlı olmadığını düşünebiliriz. Bunun yanında sayısal uçurumun kültürel, yaş, cinsiyet ve güven boyutları e-iletişimi ve e-katılımı kısıtlıyor olabilir.

MoDeL projesi belediyeye görüş bildirmenin yanı sıra stratejik planda yer alan proje ve faaliyetlerin uygulamasında iş birlikleri önerilmesini de kolaylaştırıyor. Her belediyenin stratejik planındaki hedeflerin altında yer alan proje ve faaliyetlerin sıralandığı sayfada “iş birliği öner” butonu yer alıyor. Bu butona basıldığında, belediyeye dilekçe yazma bilgisi ve deneyimi olmayanlar için hazırlanan form dolduruluyor, e-dilekçe otomatik olarak oluşuyor ve ilgili birime iletiliyor. Bu formu STÖ’lerin yanı sıra tüm kent paydaşları (kamu idaresi, yerel yönetimler, muhtarlar, eğitim kurumları, özel sektör, mahalle meclisleri, kent konseyleri, bağımsız bireyler, diğer) doldurabiliyor. Belediye de kendi hesabından girdiği zaman tek bir dosyada derli toplu hangi projeye hangi tür kent paydaşından ne iş birliği önerildiğini takip edebiliyor.

Ankette “kente katilim.org web sitesi üzerinden belediyeye iş birliği önerdiniz mi?” sorusuna yine ezici çoğunluk hayır yanıtını veriyor. Hayır diyenlere “Neden?” diye sorulduğunda aynı yakınmayla karşılaşılıyor; %37,3 “belediyeye iş birliği önerisi için dilekçe göndersem de dikkate alınacağını düşünmüyorum” fikrinde. Yukarıdakinden farklı olarak bu defa “konuyla ilgili doğru uzman olduğu konusunda şüphelerim var”, “konulara yeterince odaklanamıyorum”, “ilk dinlediğimde (eğitimi) kooperatifte birlikte iş yapabileceğimi düşündüğüm kişilerle çalışamayacağımı anlayınca

motivasyonumu kaybettim sonra da siteyi unuttum” gibi farklı nedenler olduğunu da görüyoruz. Bu nedenler sivil toplumun yeteri kadar uzmanlaşmaması ve örgütlenmede kısıtlar yaşadığı fikirlerini destekliyor.

“Eğitimden sonra kayyum atanması”

Yukarıda da tartışıldığı üzere kayyum uygulaması belediye – sivil toplum iş birliğini engelliyor. Projenin ilk yılında, 31 Mart 2019 yerel seçimleri takip eden haftalarda Van’da yapılan yuvarlak masa toplantısındaki tartışmalarda daha önceki kayyum uygulamalarına referans verilerek bu uygulamanın iki taraf arasındaki iletişimi kesintiye uğrattığı paylaşılıyor. Bu kesintinin kimi zaman atanan kayyumdan kimi zaman da sivil toplumdaki kaynaklı olduğu söyleniyor. Kısa süre sonra Van Büyükşehir Belediyesi’ne kayyum atanıyor. Projenin devamındaki etkinliklerde sivil toplum temsilcilerinin bir kısmı projede artık kendilerini göremediklerini belirtiyorlar. Proje sona ermeden Yalova ve Kars Belediyelerinin de başkanları görevden alınıyor. Bu durum sadece belediye-sivil toplum iş birliğini kısıtlamakla kalmıyor. Aynı zamanda MoDeL’in izleme – değerlendirme boyutu için gereken bilgiye erişimi de kısıtlıyor. O nedenle halen web sitesinde bu belediyelerden veri bulunmadığı için ibreleri de aktive olamıyor¹.

“Aynı zamanda belediye çalışanı olduğum için çekincelerim var”

İş birliği önermeme nedeni olarak bu ifade ise katılımcı yönetim meselesinin sadece belediye – sivil toplum arasında bir mesele olmadığını, en azından bazı belediyelerin kendi bünyesinde de katılımcılığın kısıtlı olduğunu, çalışanların kendilerini ifadede zorlandıklarını ve en azından stratejik planla ilgili bilgi ve fikir akışının kısıtlı olduğunu anlatıyor.

“STK’lar ile birlikte proje hazırlama kararı çıktı”

Bunun yanında, görüş bildirdim diyenlere “ne sonuç aldınız?” diye sorulduğunda, belediye çalışanı profilinden bir anket katılımcısından gelen yanıt kısıtlara rağmen umut verici örneklerin olduğunu hatırlatıyor: “24 Aralık 2020 tarihinde demokratik kentsel yönetimde güçlenen sivil toplum ve etkin iş birlikleri hakkında görüş bildirdim. Yerel ulusal ve uluslararası hibe programlarına STK’lar ile birlikte proje hazırlama kararı çıktı.” Birlikte bir proje geliştirip uygulamak tam da bu projenin tanımladığı demokratik yerel yönetimi güçlendiren türden bir iş birliğine örnek oluşturması açısından ilham verici duruyor.

organisational and communication capacity is still lacking in general. Also, the fact that some do not feel the need to express their opinion points to a lack of democratic capacity.

The target cities of the project also included small towns, which are often forgotten in such projects. While we should not disregard the impact that being a “small place” has on communication patterns, the exact reasons why actors prefer to communicate with the municipality face-to-face rather than online should be analysed in a separate study. Given that the trainings and the survey were both conducted online, there does not seem to be a limitation in terms of access to technology. In addition, different dimensions of the digital divide such as cultural background, age, gender, and trust may play a role in limiting e-communication and e-participation.

In addition to submitting opinions to municipalities, the MoDeL Project also makes it easier to propose partnerships for the implementation of the projects and activities included in municipalities’ strategic plans. On the page that lists the projects and activities that a municipality wants to carry out to achieve the objectives in its strategic plan, there is a “propose partnership” button. When clicking this button, users are required to fill in the form that has been designed to also serve those who do not have any prior knowledge and experience in writing a petition to the municipality. The e-petition is then automatically created and sent to the relevant unit of the municipality. In addition to CSOs, all urban stakeholders (public administration, local governments, mukhtars, educational institutions, private sector, neighbourhood assemblies, city councils, independent individuals, and others) can fill in this form. When the municipality enters the website from its own account, it can view all proposals organized in a single file, allowing it to easily keep track of what kind of partnerships are proposed for which project by which urban stakeholder.

In the survey, the overwhelming majority once again answered no to the question “Have you proposed a partnership to the municipality through the *kentekatilim.org* website?”. When asked “Why?”, these respondents voiced a familiar complaint: 37.3 per cent of them thought, “Even if I send a partnership proposal to the municipality, I don’t think it will be taken into consideration”. However, the reasons cited for not having submitted a proposal differ from those encountered above. For example, the respondents said “I have doubts whether we are the right experts on the subject”, “We cannot focus enough on these topics”, or “When I first listened (to the training), I lost my motivation when I realised that I could not work with the people I thought I could work with in the cooperative, and then I forgot about the website.” These reasons reinforce the impression that civil society is not sufficiently specialised and experiences difficulties in organising itself.

“A trustee was appointed after the training”

As discussed above, the policy of appointing trustees to municipalities hinders cooperation between municipalities and civil society. In the roundtable discussions held in Van in the first year of the project in the weeks following the local elections of 31 March 2019, participants referred to the previous appointment of trustees to note that this practice interrupted the communication between the two parties. It was stated that this interruption was sometimes caused by the appointed trustee and sometimes by civil society actors. Shortly afterwards, a trustee was appointed to the Van Metropolitan Municipality. During later events, some of the civil society representatives stated that they could no longer see themselves as part of the project. Before the project ended, the mayors of the municipalities of Yalova and Kars were also dismissed. This not only affects cooperation between municipalities and civil society, but also restricts access to information, which is indispensable for sustaining the monitoring and evaluation function of the MoDeL tool. Since there is no data from these municipalities on the website at the moment, their progress indicators cannot be activated.

“I have reservations because I am also a municipality employee.”

This reason for not proposing a partnership indicates that the issue of participatory governance is not only an issue between municipalities and civil society, but that participation is also limited at least within some municipalities, that employees can have difficulties in expressing themselves, and that the flow of information and ideas, at least regarding the strategic plan, is limited.

“It was decided to prepare a project together with CSOs.”

Besides these issues, the response given by a municipality employee who participated in the survey when asked “What results did you get?”, reminds us that, despite all limitations, there are also promising examples: “On 24 December 2020, I submitted an opinion on strengthening civil society and effective cooperation in democratic urban governance. It was decided to prepare projects together with CSOs for submission to local, national, and international grant programs.” Partnering up to develop and implement a project together is an inspiring example of the kind of cooperation MoDeL seeks to promote, i.e., partnerships that strengthen democratic local governance.

Finally, when we asked those who said that they had not visited the website “I would visit the *kentekatilim.org* website if...?”, 47.5 per cent of the respondents answered, “... if I would more

¹ Faaliyet raporları stratejik planlarıyla uyumlu olmayan belediyelerin de teknik nedenlerle ibreleri aktive olamıyor.

Son olarak siteyi ziyaret etmeyenlere “kentekatilim.org web sitesini ne olsa ziyaret ederiniz? diye sorduğumuzda %47,5 ile en çok “web sitesi ve güncellemeler ve işlevi hakkında daha sık e-mail gelirse” yanıtı veriliyor. Bu anketin bile bir hatırlatma işlevi olduğunu görüyoruz, ankete katılanların %95’i ankettten sonra web sitesi ziyaret edeceğini söylüyor. Bu sonuçlarla da aslında bir iletişim kısıtı olduğunu görüyoruz. Her ne kadar içerik ilgisini çekse de hedef kitlenin düzenli bir şekilde bilgilendirilmesi ve dijital aracın hatırlatılması gerekiyor.

4.3. MoDeL’in belediye – sivil toplum iş birliğine etkisi

Katılımcı tasarım ve uygulamanın etkisi

Bu projenin ortakları gereği kendi bir belediye – sivil toplum iş birliği olarak tasarlanıyor. Uygulamadaki tüm kararlar birlikte alınıyor, izleme ve değerlendirme birlikte yapılıyor. Dijital aracın geliştirilme aşamasında, yerel yönetimlerle ilgili merkezi hükümet birimleri, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, ABB, İçişleri Bakanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği, hedef kentlerden il, ilçe, büyükşehir seviyesinde farklı coğrafya ve farklı siyasi partilerden belediye üst düzey yöneticileri, sivil toplum uzmanları, akademisyenler, tasarımcılar ve yazılımcılarla defalarca bilgi ve görüş alışverişi yapılıyor. Bu görüşmelerde ortaya atılan fikirler, Maltepe Belediyesi’nden gelen stratejik plan izleme fikri ve TESEV’in aynı sırada dünya örneklerini incelediği diğer projelerinden gelen fikir ve bilgiler bir araya geliyor ve hep birlikte MoDeL tasarlanıyor.

Bu istişarelerin bir kısmına ABB ev sahibi oluyor. Bu toplantılar hem programın amacı olan kamu – sivil toplum iş birliğine çok güzel bir örnek oluşturuyor, hem de bu vesileyle tanışılan yeni belediyeler projeye ekleniyorlar. Başta projenin hedef kenti olmayan İstanbul, Ankara, İzmir, Balıkesir, Malatya, Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri ve İstanbul’dan Sultanbeyli ve Büyükçekmece belediyeleri süreçte MoDeL’e dahil oluyorlar.

Türkiye Belediyeler Birliği’nin üst düzey yöneticileri ile yapılan toplantılarda projenin amacı ve dijital politika aracının işlevi o kadar beğeni kazanıyor ki Birlik MoDeL’in tanıtım toplantısına ev sahipliği yapmayı öneriyor ve birlikte başarılı bir uluslararası tanıtım toplantısı düzenleniyor.

Yine Covid19 salgını nedeniyle webinar formatında canlı yayında gerçekleşen etkinliklere Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Maltepe Belediyesi, Kars Belediyesi

üst düzeyde temsil ediliyor ve STÖ temsilcileriyle belediye–sivil toplum iş birliği hakkında karşılıklı tartışma fırsatı buluyorlar².

Belediye – sivil toplum bürokrasi farklarının etkisi

Yukarıdaki tartışmada görülen belediye – sivil toplum arasındaki bürokratik ve dil farkları bu projenin de uygulamasında iş birliğini kısıtlıyor. Örneğin, belediyelerin istihdam ve muhasebe süreçleri ile STÖ’lerinkinin arasındaki teknik farklılıklar ve uyumsuzluklar dolayısıyla proje bütçesinin yönetimi zorlanıyor. Bu süreçte, her ne kadar yasa izin verse de çok farklı iki yapının uygulamada ortak bütçe yönetemeyeceği ortaya çıkıyor.

Genel olarak da STÖ’lerin siyasal ifadede daha esnek ve özgür oldukları, kamu kurumlarının ise demokratik haklar ve özgürlüklerle ilgili dilde çok daha hassas ve yer yer kısıtlı olabildikleri için bazı etkinliklerde bu durumun kamu – sivil toplum iş birliğini kısıtlayabileceği bu projede de doğrulanıyor.

Proje sonrası iş birliği eksikliği

Yukarıda Ortaklıklar Ağlar Programı’nın genel değerlendirmesinde görülen proje sonrası kamuyla iletişimin kesilmesi, çıktılardan yaygınlaşması ve sürdürülebilirliği ile ilgili iş birliğinin devam edememesi kısıtı MoDeL için de halen geçerliğini koruyor. TESEV de diğer örneklerde olduğu gibi MoDeL’i canlı tutmak ve belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirmek için kaynak yaratma çabalarına devam ediyor.

Sonuç olarak, kendi projemizi değerlendirdiğimizde, esasen sivil toplumun hedeflendiği projeden belediyelerin de yararlandığını, geliştirilen dijital politik aracın işlevsel olabilmesi için düzenli güncellenebilmesi, özellikle sivil toplumda yaygınlaştırılması, iyi örneklerin görünür kılınması gerektiği ve yerel demokrasiyi güçlendirmeye devam edebilmesi için kamu desteğinin devamına ihtiyaç olduğu görülüyor.

Son bölümde, bu rapor için yapılan araştırma ve analiz üzerine yukarıdaki tartışmalar ve kendi projemizi değerlendirirken çıkardığımız dersler ışığında demokratik kent yönetişimi için belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirecek önerilerimizi sunuyoruz.

² Tüm bu içeriğe TESEV web sitesinden erişilebilir www.tesev.org.tr

frequently receive e-mails about the website and its updates and functions”. In fact, the survey itself seems to have served as a reminder: 95% of the respondents stated that they were going to visit the website after the survey. These results show that there is a constraint in terms of communication. Although the target audience seems to be interested in the content, its members need to be informed and updated regularly and reminded of the digital tool.

4.3. MoDeL’s Impact on Cooperation Between Municipalities and Civil Society

The impact of participatory design and implementation

Given the partners involved, the project itself was designed as a municipality-civil society partnership. All decisions on implementation were taken together, and monitoring and evaluation was carried out jointly. During the development phase of the digital tool, central government units related to local governments, the Presidential Policy Board, the Strategy and Budget Directorate, the DEU, the Ministry of Interior, the UMT, senior executives from different regions and political parties, district and metropolitan municipalities of the target cities, civil society experts, academics, designers and software developers were repeatedly consulted to exchange information and opinions. The ideas put forward in these meetings, the Maltepe Municipality’s idea to monitor municipalities strategic plans, and the ideas and information that emerged from simultaneous projects, in which TESEV examined examples from around the world, were synthesised to design and develop MoDeL together.

Some of these consultations were hosted by the DEU. These meetings not only set a very good example of cooperation between the public sector and civil society, which is the aim of the program, but also provided an opportunity to add new municipalities, which introduced themselves at these meetings, to the project. Thus, the metropolitan municipalities of İstanbul, Ankara, İzmir, Balıkesir, Malatya, Eskişehir and the municipalities of Sultanbeyli and Büyükçekmece from İstanbul, which had not originally been among the target cities of the project, were included in MoDeL.

During meetings with the senior executives of the UMT, the latter were so convinced by the general purpose of the project and the function of the digital policy tool that they offered to host the launch meeting for MoDeL – the international launch that the parties organise together is a great success.

¹ All this content is available on TESEV’s website: www.tesev.org.tr

The live events that took place as webinars due to the COVID-19 pandemic were attended by high-ranking officials from the Presidential Strategy and Budget Directorate, Maltepe Municipality, and Kars Municipality who used this opportunity to discuss with CSO representatives about cooperation between municipalities and civil society.¹

The impact of bureaucratic differences between municipalities and civil society

The earlier-mentioned differences in bureaucracy and language between municipalities and civil society also put a cap on cooperation in the implementation of this project. For example, technical differences and incompatibilities between the employment and accounting processes of municipalities and CSOs caused both parties difficulties in managing the project budget. Here, it became evident that even though the law allows it, two very different organisations cannot manage a joint budget in practice.

The project further confirmed the general assumption that cooperation between the public sectors and civil society can in some instances be impeded by the fact that CSOs are usually more flexible and freer when it comes to expressing political views, whereas public institutions’ language on issue like democratic rights and freedoms tends to be more sensitive and controlled.

Lack of cooperation after the project

The problem that communication with public actors and cooperation targeting the dissemination and continuation of outputs are discontinued after projects are completed, which was already identified as one of drawbacks above in the general evaluation of the Partnerships & Networks program, is also valid for MoDeL. TESEV, as in other examples, continues its fundraising efforts to keep MoDeL alive and strengthen cooperation between municipalities and civil society.

Ultimately, evaluating our own project, we can conclude that municipalities have also benefited from the project, which mainly targeted civil society, and that regular updates, dissemination especially among civil society, the highlighting of good examples, and continued public support are necessary in order for the digital policy tool to continue to serve its purpose of strengthening local democracy.

Based on the preceding discussions of the research and analysis conducted for this report and the lessons we have learnt from the evaluation of our own project we present our recommendations for strengthening cooperation between municipalities and civil society for a more democratic urban governance in the final section of this report.

5. YEREL DEMOKRASİ İÇİN BELEDİYE – SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİNİ GÜÇLENDİRECEK ÖNERİLER

Bilgili, katılımcı, öngörülü planlama planlanmalı

Kamu kurumlarının elinde belediye – sivil toplum iş birliği ve bunun güçlenmesini düşünmeyi kolaylaştıracak tüm ham veri ya kamu ya da kamu – sivil toplum iş birliği ile işlenmeli ve erişime açılmalı

Belediye – sivil toplum iş birliğini güçlendirecek destek programları ve bu programlara başvurulacak proje tekliflerini iki taraf birlikte planlamalı

Destek programları, öngörülemez krizlerde başarıyı riske atmayacak şekilde revizyon yapılabilecek kadar esnek planlanmalı

Belediyeler sivil toplumun demokratik kapasitesinden yararlanmayı öncelermeli

Sivil toplum örgütü deneyimi olan belediye meclis üyeleri yaygınlaştırılmalı

Belediye meclisi ve sivil toplum etkileşimi canlandırılmalı

Kent konseyinin demokratik işlevine kavuşması için, sivil toplumla arasında bir köprü olduğunu somut olarak tanımlamalı ve kent konseyinin bu işlevinden faydalanmalı

Kutuplaşmaya karşı kapsayıcı ve uzlaşmacı yönetim benimsemeli, karşılaşmalar ve tanışmalar düzenlemeli

Sivil toplumla proje temelli değil, düzenli iletişimde olmalı

Sivil toplum tarafından üretilen ve gönüllü sunulan uzmanlıklardan faydalanmak için bu içeriği takip edecek ve değerlendirecek personel görevlendirmeli

Sivil toplum örgütleri demokratik kapasitesini artırmalı

Kendini demokratik kent yönetişiminin aktif bir paydaşı olarak tanımlamalı

Belediye ile ilişkisini mali /ayni yardımla kısıtlamamalı

Bilgi üretmeye, savunuculuk yapmaya devam etmeli

Kendi aralarında bilgi akışını ve etkileşimi öncelermeli ve buna kaynak ayırmalı

Hedef kitleyle düzenli iletişim kurmalı

Sığınma evi, kadın dayanışma merkezi gibi zorlayıcı projelerde uygulayıcı değil, politika önerici olmalı

İzleme değerlendirme işlevini yerine getirmeli

Kent konseyleri demokratik işlevlerine kavuşmalı

Demokratik işlevlerini sivil toplum ve belediyeye teoride değil, yerel demokrasiyi güçlendirecek örnek işleriyle anlatmalı

İzleme değerlendirme, yenilikçilik ve sivil toplum katılımını kolaylaştırma işlevini yerine getirmek için stratejik plan yapmalı

Belediyelerin ihtiyaç duyduğu uzmanlıklar hakkında sivil toplumu bilgilendirmeli

Kentteki uzmanlıklar hakkında belediyeyi bilgilendirmeli

Proje yürütme yerine proje yürütecek sivil örgütlenmelere elverişli demokratik ortamı kurmak için çalışmalı

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü demokratik etkileşimi güçlendirmeli

Kamu – kamu ve kamu – sivil toplum iş birliğini güçlendirmek amacıyla kurulan sivil toplum istişare kurulunun ve kurulması planlanan il istişare kurullarının kapsayıcı, şeffaf ve erişilebilir olmasını sağlamalı

Kutuplaşmayı önleyecek karşılaşmalar, tanışmalar düzenlemeli

Kamu yararına çalışan statüsünde olmayan sivil toplum örgütleriyle protokollerin onaylanması sürecinin ve/veya kamu yararına çalışan olma statüsü kazanma sürecinin esnetilmesi için çalışma yapmalı

5. RECOMMENDATIONS FOR STRENGTHENING COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY TO PROMOTE LOCAL DEMOCRACY

Planning should be informed, participatory and far-sighted

Public institutions should work alone or in cooperation with civil society to process and make available all raw data in their hands that facilitate thinking about cooperation between municipalities and civil society and its strengthening.

Support programs geared towards the strengthening of cooperation between municipalities and civil society and project proposals for these programs should be planned together.

The support programs should be flexible enough to be revised without jeopardizing their success in case of unforeseen crises.

Municipalities should prioritize taking advantage of civil society's democratic capacity

There should be more city council members with experience in civil society organisations.

A fresh impetus should be given to interaction between the city council and civil society.

In order for the citizen assemblies to fulfil their democratic function, they should be concretely defined as a bridge to civil society and this function should be actively made use of.

An inclusive and reconciliatory governance approach including meetings and get-togethers should be adopted to counter polarisation.

Municipalities should maintain regular communication with civil society, as opposed to project-based contact.

To benefit from the expertise generated and voluntarily offered by civil society, staff should be assigned to monitor and evaluate this content.

Civil society organisations should enhance their democratic capacity

They should define themselves as active stakeholders of urban governance.

They should not limit their relationship with municipalities to financial/in-kind assistance.

They should continue to produce knowledge and conduct advocacy activities

They should prioritize information flow and interaction among themselves and allocate resources for this purpose.

They should communicate regularly with their target audiences.

In challenging projects such as shelters and women's solidarity centres, their role should be to recommend, not implement policy.

They should perform their monitoring and evaluation function.

Citizen assemblies should fulfil their democratic functions

They should demonstrate their democratic functions to civil society and municipalities not in theory, but through exemplary work to strengthen local democracy.

They should develop a strategic plan to fulfil their functions in monitoring and evaluation, innovation and facilitating civil society participation.

They should inform civil society about the expertise needed by municipalities.

They should inform the municipality about the expertise available in the city.

Instead of implementing projects themselves they should work to establish a democratic environment conducive for civil organisations to carry out projects.

Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği Başkanlığı desteğe devam etmeli

İtici güç olma potansiyelini kullanarak sivil toplumu desteklemeye devam etmeli

Sivil toplumun güçlendirilmesi desteği hibe desteğiyle sınırlı olmamalı, iş birliği için bilgiye erişim, etkileşim, birlikte çalışmayı kolaylaştıracak demokratik ortamın yaratılması için kamuyla iş birliği yapmalı

Program tasarlama yılı ile uygulama yılları arasında çok uzun zaman olmamasına özen göstermeli

Desteklediği projelerin başarılı çıktılarını için devam desteği planlamalı

The Directorate General for Relations with Civil Society should strengthen democratic interaction

The directorate should ensure that the Civil Society Advisory Board, established to strengthen public-public and public-civil society cooperation, and the planned provincial advisory boards are inclusive, transparent, and accessible.

It should organize meetings and get-togethers to prevent polarisation.

It should work on easing the process of approving protocols with non-governmental organisations that do not have public benefit status and/or the process of gaining public benefit status.

The European Union and the Directorate for EU Affairs (DEU) should continue their support

They should continue to support civil society using their potential as a driving force.

They should not limit their support for the strengthening of civil society to grants but should cooperate with the public sector to create a democratic environment that facilitates access to information, interaction, and collaboration.

They should ensure that there is not too long a gap between the design of the program and its actual implementation.

They should plan follow-up support for the successful outcomes of the projects it supports.

UZMAN GÖRÜŞMELERİ

Bahadır Keşan

Müdür, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Maltepe Belediyesi

Burak Taştan

Başkan, Türkiye Kent Konseyleri Birliği, Ardahan Kent Konseyi

Cemil Arslan

Genel Sekreter, Marmara Belediyeler Birliği

Gonca Ongan

Direktör, Koç Üniversitesi Sosyal Etki Forumu

Gürhan Ertür

Kurucu, İstanbul Hepimizin Girişimi, Açık Radyo

Hüseyin Cevahir Özalp

Çalışma Grup Başkanı, Sivil Toplum Strateji ve Eğitim Daire Başkanlığı,
Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü

Jale Velibeyoğlu

Kıdemli hibe uzmanı

Murat Özçelebi

Proje koordinatörü, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM), (eski) AB İşleri Uzmanı,
Mali İş Birliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü, Proje Uygulama Daire Başkanlığı,
Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı

Öznur Sarıahmetoğlu

Müdür, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Şişli Belediyesi

Sait Doğan

Çalışma Grup Başkanı, Sivil Toplum Strateji ve Eğitim Daire Başkanlığı,
Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü

EXPERT INTERVIEWS

Bahadır Keşan

Director (Directorate of Strategy Development, Maltepe Municipality)

Burak Taştan

Chair (Union of Citizen Assembly of Turkey, Ardahan Citizen Assembly)

Cemil Arslan

Secretary general (Marmara Municipalities Union)

Gonca Ongan

Director (Koç University Social Impact Forum)

Gürhan Ertür

Founder (İstanbul Hepimizin Girişimi, Açık Radyo)

Hüseyin Cevahir Özalp

Head of working group (Department of Civil Society Strategy and Training, Directorate General
for Relations with Civil Society)

Jale Velibeyoğlu

Senior grant expert

Murat Özçelebi

Project coordinator (Civil Society Development Center (STGM)), (former) EU Affairs specialist
(Directorate General for Financial Cooperation and Project Implementation, Project
Implementation Department, Directorate for EU Affairs under the Ministry of Foreign Affairs)

Öznur Sarıahmetoğlu

Director (Directorate of Social Support Services, Şişli Municipality)

Sait Doğan

Head of working group (Department of Civil Society Strategy and Training, Directorate General
for Relations with Civil Society)

KAYNAKÇA

Bayraktar, Ulaş (2020) Demokratik Kentsel Yönetişimde Güçlenen Sivil Toplum, TESEV Yayınları
<https://www.tesev.org.tr/tr/research/demokratik-kentsel-yonetisimde-guclenen-sivil-toplum/>

Freedom House
<https://freedomhouse.org/>

Economist Intelligence Unit
<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021-download-success/>

HDP, Kayyum Raporumuz
<https://hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/>

İfade Özgürlüğü Derneği
<https://ifade.org.tr/>

Marmara Urban Forum
<https://www.marmaraurbanforum.org/>

OHAL Faaliyet Raporu (2020)
https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/docs/OHAL_FaaliyetRaporu_2020.pdf

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü
<https://www.siviltoplum.gov.tr/>

TC İçişleri Bakanlığı, Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu
https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf

TC Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı
<https://www.ab.gov.tr/>

Tüm kanun maddelerine erişim
<https://www.mevzuat.gov.tr>

Tüm Kalkınma Planlarına erişim
<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>

YADA (2021) Diyalog Haritalama Araştırması Raporu
<https://yada.org.tr/yayinlar/diyalog-haritalama-arastirmasi/>

REFERENCES

Bayraktar, Ulaş (2020), *Strengthened Civil Society and Effective Cooperation in Democratic Urban Governance*, TESEV Publications
<https://www.tesev.org.tr/en/research/strengthened-civil-society-in-democratic-urban-governance/>

Freedom House
<https://freedomhouse.org/>

Economist Intelligence Unit
<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021-download-success/>

Peoples' Democratic Party (HDP), Kayyum Raporumuz ["Our Report on the Trustees"]
<https://hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/>

Freedom of Expression Association [IFÖD]
<https://ifade.org.tr/>

Marmara Urban Forum
<https://www.marmaraurbanforum.org/>

Annual Report on the State of Emergency Report (2020)
https://soe.tccb.gov.tr/Docs/SOE_Report_2020.pdf

Directorate General for Relations with Civil Society
<https://www.siviltoplum.gov.tr/>

Ministry of Interior (Turkey), Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu ["Report on the Trustee System in Municipalities and the Current Situation"]
https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf

Ministry of Foreign Affairs, Directorate for EU Affairs
<https://www.ab.gov.tr/>

Access to the laws cited in this report
<https://www.mevzuat.gov.tr>

Access to Turkey's Developments Plans
<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>

YADA (2021) Dialogue Mapping of Civil Society Report
<https://yada.org.tr/en/yayinlar/dialogue-mapping-of-civil-society-in-turkey/>



YEREL DEMOKRASİ İÇİN
BELEDİYE SİVİL TOPLUM İŞ BİRLİĞİ

COOPERATION BETWEEN MUNICIPALITIES AND CIVIL SOCIETY
FOR LOCAL DEMOCRACY

