



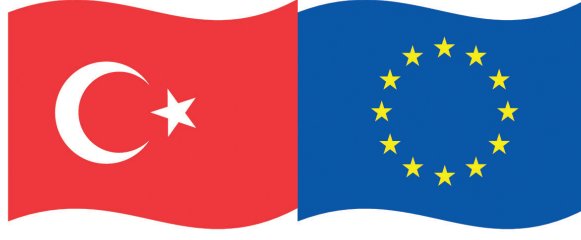
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları: Standartlar ve İyi Örnekler

Yazar: Vanja Skoric, Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi (ECNL)

SİVİL TOPLUM İÇİN ELVERİŞLİ ORTAMIN İZLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ





Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları: Standartlar ve İyi Örnekler

Yazar: Vanja Skoric, Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi (ECNL)

SİVİL TOPLUM İÇİN ELVERİŞLİ ORTAMIN İZLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ



SİVİL TOPLUM İÇİN ELVERİŞLİ ORTAMIN İZLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARINA YÖNELİK KAMU FONLARI:
STANDARTLAR VE İYİ ÖRNEKLER

TÜSEV Yayınları, Haziran 2020

No: 87

ISBN: 978-605-06238-1-9

Proje Ekibi (Alfabetik Sırayla)

Birce Altay Koyuncu

Nazlı Türker

Zeynep Ekin Aklar

Yazarlar

Vanja Skoric, Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi (ECNL)
Program Direktörü

Yapım: Myra

Koordinasyon: Engin Doğan

Tasarım: Tuba Mücella Kiper

Sayfa Uygulama: Serhan Baykara

© Tüm hakları saklıdır. Bu yayının herhangi bir bölümü TÜSEV'in izni olmadan hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

Raporda yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TÜSEV'in görüşleriyle birebir örtüşmeyebilir.

Bu yayın, Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla TÜSEV'in sorumluluğu altındadır ve herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin, Türkiye Cumhuriyetinin ve T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı'nın görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

TÜSEV

Bankalar Cad. No.2 Minerva Han, 34420

Karaköy-İstanbul

T 0212 243 83 07 / **F** 0212 243 83 05

info@tusev.org.tr / www.tusev.org.tr

İÇİNDEKİLER

HAKKIMIZDA	6
ÖNSÖZ	8
1. GİRİŞ	10
2. KAMU FONLARININ ÖNEMİ VE ETKİLERİ.....	12
3. KAMU FONLARI MODELLERİ	16
3.1. Kıta Avrupası (Korporatist) Modeli	18
3.2. Sosyal Demokrat (İskandinav) Model	18
3.3. Liberal Model.....	19
3.4. Gelişmekte Olan Ülkelerdeki (Akdeniz ve Doğu Avrupa) Model.....	19
4. KAMU FONLARI İÇİN İYİ UYGULAMA İLKELERİ	22
5. KAMU FONLARININ PLANLANMASI VE PROGRAMLANMASI	26
5.1. Program Süresi: Kısa Süreli ve Çok Yıllı Hibeler	27
5.2. Destek Türleri: Proje Bazlı Destek ve Kurumsal Destek	28
5.3. Kamu Fonlarının Hedef Kitlesi: Geniş Mi Dar Mı Olmalı?	28
5.4. Kamu Fonlarının Koşulları	29
5.5. Kamu Fonlarının Desteklediği Faaliyet Türleri.....	29
6. KAMU FONLARININ TÜRLERİ	30
6.1. Hibeler	31
6.2. Satın Alma Usulü	31
6.3. Üçüncü Taraflarca Yapılan Ödemeler / Kupon Mekanizması.....	33
6.4. Bütçe Sübvansiyonları	33
6.5. Aynı Destek	34
6.6. Kamu Fonları Kaynağı olarak Şans Oyunları	34

7. ÜLKE ÖRNEKLERİ	38
7.1. Hırvatistan	39
7.1.1. Yasal Çerçeve.....	39
7.1.2. Kamu Fonu Modeli.....	39
7.1.3. Vaka İncelemesi: İcra Bakanlıklar Aracılığıyla Merkezi Olmayan Bir Modelde Dağıtılan Kamu Fonlarının Koordinasyonu ve Değerlendirilmesi	40
7.2. Almanya	43
7.2.1. Yasal Çerçeve	43
7.2.2. Kamu Fonu Modeli	43
7.2.3. Vaka İncelemesi: Sivil Topluma Satın Alma Yoluyla Sağlanan Finansmanın Şeffaf ve Hesap Verebilir Olması.....	44
7.3. Çekya	46
7.3.1. Yasal Çerçeve	46
7.3.2. Kamu Fonu Modeli	46
7.3.3. Vaka İncelemesi: Yerel Vakıflarla Ortaklık Yoluyla AB Fonlarının Başarılı Bir Şekilde Kullanılması.....	48
7.4. İrlanda	49
7.4.1. Yasal Çerçeve	49
7.4.2. Kamu Fonu Modeli	50
7.4.3. Vaka İncelemesi: Piyango Fonu ile Sivil Toplumun Gelişiminin Desteklenmesi	51
7.5. Estonya	53
7.5.1. Yasal Çerçeve	53
7.5.2. Kamu Fonları Modeli	54
7.5.3. Vaka İncelemesi: Sivil Toplum Finansmanında Yenilikçi Bir Yaklaşım - Sosyal Etki Tahvilleri Yatırım Modeli.....	56
8. ÖNERİLER	62
8.1. Kamu Fonları Mekanizması Oluşturmak için Yol Haritası	64
9. KAYNAKÇA	68

Şekiller ve Tablolar

Şekil 1: Üçüncü Sektör Modelleri Tipolojisi	17
Şekil 2: 10 Milyon Avronun Üzerinde Toplam Gelire Sahip Kuruluşların Gelir Kaynaklarına Göre Dağılımı	50
Şekil 3: Sayılarla Estonya'daki STK'lar	54
Şekil 4: Sosyal Etki Tahvili Modeli Nasıl İşlemektedir?	57
Şekil 5: Yol Haritası İçin Adımlar Döngüsü	66
Tablo 1: Avrupa'da Hükümet-STK İş Birliği Modellerinin Genel Görünümü.....	20
Tablo 2: Kamu Fonları Türlerinin Özelliklerine Genel Bakış	36
Tablo 3: Kamu Fonları Mekanizmalarının Temel Özelliklerinin Karşılaştırması	60

Hakkımızda

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), 1993 yılında sivil toplumun yasal, mali ve işlevsel altyapısını geliştirmek amacıyla kurulmuştur. TÜSEV, sivil toplumun daha elverişli bir ortamda faaliyet gösterebilmesi ve karşılaşılan ortak sorunlara çözümler sunabilmek için Mütevelliiler Heyeti üyelerinden aldığı destekle çalışmalarını sürdürmektedir.

Türkiye’de daha güçlü, katılımcı ve itibarlı bir sivil toplumun varlığı için çalışan TÜSEV;

STK’lar için elverişli ve destekleyici yasal ve mali ortamın oluşturulması,

Stratejik ve etkin bağışçılığın teşvik edilmesi,

Kamu, özel sektör ve sivil toplum arasında diyalog ve iş birliğinin sağlanması,

Türkiye’deki sivil toplumun uluslararası düzeyde tanıtılması ve iş birliklerinin kurulması

Sivil toplumun itibarının artırılması,

Sivil toplumla ilgili araştırmalar yapılması amacıyla faaliyetlerini sürdürmektedir.

Önsöz

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) olarak, 1993 yılından beri sivil toplumun yasal, mali ve işlevsel altyapısını geliştirmek için çalışıyoruz. Türkiye’de daha güçlü, katılımcı ve itibarlı bir sivil toplumun varlığı için hayata geçirdiğimiz faaliyetlerle sivil toplum kuruluşlarının (STK) karşılaştığı sorunlara çözümler üretmeyi ve daha elverişli bir ortamda çalışmalarına katkı sağlamayı hedefliyoruz. Yasal Çalışmalar program alanımız altında Mayıs 2018’de yürütmeye başladığımız ve Avrupa Birliği (AB) tarafından finanse edilen Sivil Toplum için Elverişli Ortamın İzlenmesi ve Geliştirilmesi Projesi kapsamında gerçekleştirdiğimiz faaliyetlerle, STK’ları ilgilendiren yasal ve mali mevzuat hakkında farkındalık yaratılmasını, sivil toplum için elverişli ortamın izlenmesi ve geliştirilmesi ile Kamu-STK iş birliğinin güçlendirilmesini amaçlıyoruz.

Proje kapsamında hazırlanan “Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları: Standartlar ve İyi Örnekler” başlıklı rapor, kamu idaresi tarafından fonlanan sivil toplum kuruluşlarının gelişimi ve kamu yararı için önemine vurgu yaparak AB üyesi olan bazı ülkelerden seçilen örnekler eşliğinde uluslararası standartlar ve uygulamalarına dair değerlendirmeler sunmaktadır. Söz konusu ülke örneklerinde özel olarak kullanılan yöntemler ve benimsenen ilkeler mercek altına alınarak, bu ülkelerdeki kamu fonları modellerinin ayrıntılı analizi sunulmaktadır. Son olarak raporda; Türkiye’de sivil toplum için bir kamu fonu modelinin geliştirilmesine katkı sunacak uluslararası standartlarla uyumlu bir yol haritası da önerilmektedir.

TÜSEV olarak sahip olduğumuz bilgi ve deneyimi, yarattığımız ortak paylaşım alanları ve ürettiğimiz bilgi kaynakları aracılığı ile paydaşlarımızla paylaşmaya ve daha güçlü, katılımcı ve itibarlı bir sivil toplum için çalışmaya devam edeceğiz.

Raporun hazırlanmasında emeği geçen ve görüşleri ile katkı sağlayan tüm kişi, kurum ve kuruluşlara ve özellikle araştırmayı yürüten Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi (ECNL) Program Direktörü Vanja Skoric’e teşekkürlerimizi sunarız.

Saygılarımızla,

TÜSEV

1. Giriş

Bu rapor, sivil toplum kuruluşlarına yönelik kamu fonları üzerine başlıca fikirler, düşünceler ve örneklere genel bir bakış sunmaktadır. Avrupa Birliği üye devletleri ve Avrupa'daki diğer ülkelerdeki kamu fonları mekanizmaları konusunda ECNL tarafından daha önceden yürütülmüş olan çalışma ve analizler ışığında hazırlanan bu rapor, kamu fonlarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesine yönelik uygulanabilir çözümler sunabilmek amacıyla mevcut deneyimlerden yola çıkarak bir takım öneriler ortaya koymaktadır.

Bu rapor bağlamında sivil toplum kuruluşlarına yönelik kamu fonları kavramı, sivil toplum kuruluşlarının vizyon ve misyonlarını yerine getirebilme kapasiteleri ve sürdürülebilirliği de dahil olmak üzere sivil toplum gelişimini desteklemek amacıyla, kamu kurumları tarafından uygulamaya konulan çeşitli maddi veya ayni destek mekanizmalarını kapsamaktadır. Bu raporda geçen "sivil toplum kuruluşu" terimi, çeşitli Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de faaliyet gösteren her türlü kâr amacı gütmeyen kuruluşu tanımlamak için kullanılmaktadır.

Bu rapor, masa başı araştırması, kamu fonları süreçleriyle ilgili örneklerin, formların ve belgelerin incelenmesi ve ortaklarla yapılan mülakatlardan elde edilen verilere dayanmaktadır. Raporun ilk bölümünde, kamu fonlarının gerek politika gelişimi gerekse sivil toplum üzerindeki etkileri, mevcut kamu fonları modelleri ve bu alandaki iyi uygulama ilkelerine dair genel bir bakış sunulmakta; kamu fonlarının çeşitli türleri ile planlama ve programlama süreçleri incelenmektedir. Raporun bir sonraki bölümünde ise beş ülkenin kamu fonları modelleri, fon dağıtımında kullanılabilecek potansiyel mekanizmaları temsil eden örnekler eşliğinde detaylı olarak analiz edilmektedir.

Bu çalışma kapsamında Hırvatistan, Almanya, Çekya, İrlanda ve Estonya örnek ülke olarak incelenmiştir. Söz konusu ülkeler aşağıdaki kriterler ışığında seçilmiştir:

Kamu fonları ve STK'larla iş birliği konusunda uzun bir geleneğe sahip olan ülkeler,

Kamu fonları alanında yenilikçi programlar geliştiren ülkeler,

Uygulamadaki deneyimlerini ve çıkardıkları dersleri paylaşabilecek ve Türkiye için model teşkil edebilecek ülkeler,

Sivil toplumun gelişimi konusunda farklı aşamalarda olan hem Doğu Avrupa'dan hem de Batı Avrupa'dan ülkeler.

Rapor kapsamında seçilen ülkeler, gerek ekonomik gelişim ve sivil toplum sektörünün gelişimi, gerekse STK'lara yönelik kamu fonları sistemlerinin gelişimi bakımından farklı seviyelerde bulunan ülkeleri temsil etmektedir. Bununla birlikte, bu ülkelerin tamamında, kamu fonlarının geliştirilmesi konusunda Türkiye'nin mevcut bağlamı için iyi örnek teşkil edebilecek uygulamalar ve deneyimler bulunmaktadır.

Raporun son bölümünde, ilgili paydaşlara (ulusal ve yerel düzeyde politika yapıcılar ve STK'lar) bu alandaki yasal çerçevelerini daha da iyi bir hale getirmelerini sağlayacak fikirler verebilmek umuduyla, etkili bir kamu fonları modeli geliştirilmesine yönelik bir dizi öneri yer almaktadır. Rapor, böyle bir çerçevenin geliştirilme sürecinde dikkate alınması gereken temel konulara vurgu yaparak sonlanmaktadır.

2. Kamu Fonlarının Önemi ve Etkileri

Dünya genelinde pek çok ülke, aktif ve sürdürülebilir bir sivil toplumun öneminin farkındadır.¹ STK'ların kapasitelerini geliştirmek amacıyla, birçok devlet tarafından kamu fonlarına yönelik çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur. Söz konusu mekanizmaların hepsinin ortak bir hedefi vardır: Sivil topluma yatırım yapmak. Çok sayıda Avrupa ülkesi, on yıllar içerisinde, kendi ülkelerindeki STK'ların gelişimi için, çeşitli formatlarda farklı araçlar kullanarak sistematik yatırımlar yapmıştır. Bu gibi destek mekanizmalarının oluşturulma sebepleri arasında aşağıda yer alan gerekçeler sayılabilir:

a. Sivil toplum demokrasi ve katılım için hayati öneme sahiptir

Pek çok ülkede, STK'lar demokrasinin önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir. STK'lar, vatandaşların ve çeşitli grupların kamuyu ilgilendiren tartışmalara erişimini sağlamakta, çeşitli konularla ilgili kamuoyu görüşlerini ortaya koymakta, vatandaşların karar alma süreçlerine

katılımı için bir platform işlevi görmektedir. Devlet açısından sivil topluma yatırım yapmak önemli bir stratejidir; aktif ve sürdürülebilir bir sivil toplum, kamunun karar alma süreçlerine vatandaş katılımını sağlamanın ve ülke nüfusuna etkili ve etkin maliyetli sosyal hizmet sunma kabiliyetine sahip ortaklar yaratmanın bir yoludur.²

b. Sivil toplum önemli meselelerin çözümünde rol oynar

STK'lar, çoğunlukla toplumdaki önemli meseleleri tespit eder ve bu toplumsal meselelerle ilgili çeşitli farkındalık önleme ve müdahale, savunuculuk, model geliştirme gibi çalışmalar yürütürler. İnsanları önemli konulara sahip çıkmak için bir araya getiren veya doğal afetlere müdahalede bulunan (bağış toplama, gönüllülerin seferber edilmesi vb.) bizzat sivil toplum kuruluşlarıdır. Benzer sorunlara sahip dezavantajlı grupların çıkarlarını ve haklarını koruyan bireyleri bir araya getirirler.

-
- 1 Models to Promote Cooperation between Civil Society and Public Authorities Working Paper [Sivil Toplum ve Kamu Kuruluşları Arasında İşbirliği Geliştirme Modelleri Üzerine Çalışma Belgesi], ICNL [Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/Models%20to%20Promote%20Cooperation%20Working%20Paper.pdf>
 - 2 A Comparative Analysis of Civil Society Foundations and Funds [Sivil Toplum Vakıfları ve Fonlarının Karşılaştırmalı Analizi], 2012, ICNL/ECNL [Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi/Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], http://ccc-tck.org.ua/storage/books/eng_comparative_analysis_on_civil_society_funds_2012.pdf

c. Sivil toplum önemli bir sosyal hizmet sunma aracıdır

Kamu idareleri kamu yararına belli konularda, STK'lardan ülke nüfusuna belirli ve somut hizmetler sunmalarını isteyebilir. Bu durumda, STK'lardan, evsizlik, işsizlik, engelli bakımı veya çocuk koruma gibi kritik öneme sahip sosyal meselelerin çözümüne katkı sağlayacak hizmetler sunmaları istenebilir ve sözleşme yoluyla STK'lardan hizmet alabilir. STK'lar, kamu kurumlarının yeterli olmadığı alanlarda hizmet sunmak üzere birimler oluşturur, mevcut hizmetlerden daha etkili olduğu kanıtlanmış yenilikçi modeller geliştirebilir. STK'lar çoğunlukla, merkezi ve yerel yönetimlerin reform girişimleri ile ilgili risklerini kendileri üstlenerek eğitim, çocuk bakımı, engelli bakımı, yaşlı bakımı, vb. alanlarda sosyal inovasyonlara imza atmaktadır. Bu durumda, hükümetler genellikle başarılı inovasyonların ölçeklerinin büyütülmesi ve yaygınlaştırılması konusunda destek olmaktadır. Bu türden hizmetler sunan STK'ların kurumsal ve finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanması kamu idaresi açısından son derece önemlidir.

Pek çok ülkede, sivil toplumun sürdürülebilirliğini sağlamak için mevcut alanın ve mekanizmaların genişletilmesi yönünde bir eğilim gözlemlenmektedir.³ Buna ek olarak, sivil toplumun gelişimi için stratejik bir yaklaşıma sahip olmak giderek önem kazanmaktadır. Söz konusu stratejik yaklaşım kamu finansmanını da içermektedir. Bu durum, önemli siyasi ve sosyal görevlerin yerine getirilmesinde STK'ları ortak olarak gören ve dolayısıyla STK'ların stratejik kamu desteğinden faydalanmaya hakkı olduğunu savunan ülkelerin pozisyonlarının da bir yansımasıdır. Bazı Avrupa ülkeleri, kamu idaresi ve STK'lar arasındaki ilişkilere kılavuzluk etmesi amacıyla, uzun vadeli stratejiler veya planlar geliştirmiştir. Bu amaç doğrultusunda, bazı ülkeler strateji belgeleri kabul ederken (Hırvatistan), diğer ülkelerde kamu kurumları ve STK'lar arasında (Birleşik Krallık) veya parlamento ve STK'lar arasında (Estonya) "sözleşme" (compact) belge-

leri imzalanmıştır. Bu belgelerin büyük bir çoğunluğu, sivil topluma yönelik kamu fonları politikalarına ilişkin somut tedbirler veya referanslar da içermektedir. Bunun yanı sıra, oluşturulacak politikaların ve alınacak tedbirlerin en etkin ve topluma en fazla faydayı getirecek şekilde hayata geçirilebilmesi amacıyla, söz konusu belgeler genellikle sivil toplum ile birlikte hazırlanmakta veya kapsamlı bir şekilde istişare edilmektedir. Bu süreç sonunda gerek kamu idaresi gerekse sivil toplum, kendi yürüttükleri faaliyetler aracılığıyla söz konusu strateji belgelerinin uygulanması konusunda sorumluluk üstlenmektedir.

Ek olarak, Avrupa Konseyi ile Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (AGİT) bünyesindeki Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (DKİHB), finansal kaynaklara erişim standartları da dahil olmak üzere sivil toplum için elverişli bir ortamın düzenlenmesine yönelik standartların oluşturulmasında aktif olarak yer almıştır. STK'lara yönelik kamu fonları ve STK'larla ilgili diğer düzenlemelerden bazıları şu şekildedir:

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Avrupa'daki Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasal Statüsü Hakkında Üye Devletlere Yönelik CM / Rec (2007)14 sayılı Tavsiye Kararı⁴;

Venedik Komisyonu ve AGİT DKİHB ortaklığında hazırlanan Örgütlenme Özgürlüğü Rehberi⁵.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Avrupa'daki Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasal Statüsü Hakkında Üye Devletlere Yönelik CM / Rec (2007)14 sayılı Tavsiye Kararı'na göre:

57. STK'lara yönelik kamu fonlarının yanı sıra STK'ların üyelik aidatları; donörler, kamu kurumları ve uluslararası kuruluşlardan aldıkları fonlar ve mallar; yatırım, kira, telif hakkı, ekonomik faaliyetler ve gayrimenkul işlemlerinden elde ettikleri gelirler için gelir vergisi dahil diğer vergiler

³ Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungary [Hırvatistan, Estonya ve Macaristan'da KamuSTK İşbirliği için Yasal ve Kurumsal Mekanizmalar], ECNL, [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi] http://ecnl.org/dindocuments/196_Legal%20Mechanisms%20for%20Cooperation_KHM%20Final.pdf

⁴ Tavsiye Kararı CM/Rec(2007)14, <https://rm.coe.int/16807096b7>

⁵ OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Association [AGİT/DKİHB Örgütlenme Özgürlüğü Rehberi], <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>

ve harçlardan muafiyet sağlanması ve STK'lara yapılan bağışların gelir vergisi matrahlarından indirilmesi için teşvikler getirilmesi gibi diğer destek biçimleri yoluyla, STK'ların kendi misyon ve hedeflerini gerçekleştirmesine yardımcı olunmalıdır.

Birçok ülke, sivil toplumun gelişimi için STK'lara yönelik kamu fonlarının etkisini ve kullanımını artıran stratejik odaklanma ve uzun vadeli planlama yapmaktadır. Bu durum, kamu fonlarının dağıtımı esnasında kamu görevlilerinin yerine getirmesi gereken işlerin yönetimini ve etkinliğini de arttırmaktadır. Örneğin, Hırvatistan'da ve Estonya'da STK'ların gelişimine yardımcı olmak üzere kurulmuş olan ulusal vakıflar ve bu yöndeki özel yaklaşım, devlet tarafından yapılan küçük bir yatırımın dahi topluma önemli faydalar sağlayabildiğini göstermektedir.

Son olarak STK'lara kamu kaynaklarından uzun vadeli bağımsız fonların aktarılması büyük önem taşımaktadır. Böylesi bir fonlar aracı, toplumun ihtiyaçlarına cevap veren ve en önemlisi sosyal inovasyonu ve mali açıdan riskli sosyal yatırımları finanse eden esnek yapılı bir kaynak olarak işlev görecektir. Kamu fonları, STK'ların personel maaşları ve kira gibi genel yönetim giderlerinin yanı sıra bilişim teknolojileri, personel eğitimi ve kaynak yaratma gibi organizasyonel ve hizmet geliştirme maliyetlerini karşılamak için kullanılması gereken kurumsal veya genel yönetim bütçesindeki açığın giderilmesine katkı sunabilir. Kamu fonlarının sivil toplum sektöründe yaratacağı en önemli katma değer, karmaşık sosyal meselelere yenilikçi çözümler geliştirmesi ve en kırılgan ve dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını karşılama konusunda STK'ları desteklemesidir.

3. Kamu Fonları Modelleri

Bu bölümde, Avrupa'daki Kamu-STK iş birliğine dair ECNL tarafından geliştirilmiş modellerin bir değerlendirilmesi sunulacaktır.⁶ Söz konusu modeller, özellikle iş birliği ve ortaklık açısından değerlendirildiğinde, Kamu-STK ilişkisinin iki özelliğini temel almaktadır: bağımsızlık seviyesi ve kurumsallaşma seviyesi. Kurumsallaşma, kâr amacı gütmeyen sektörün kamu idaresi adına bir takım proje ve hizmetleri üstlenme kapasitesini ifade etmektedir. Örneğin, sektörün kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda kamu idaresi için güvenilir ve hesap verebilir bir ortak olma potansiyeli. Burada bahsedilen kapasite, kayıtlı kuruluş sayısı, söz konusu kuruluşların ortalama bütçeleri, kamu yararı statüsüne sahip STK'ların oranı, STK'ların fiziksel altyapıları, insan kaynakları ve mali kaynakları gibi faktörleri içermektedir.

Bağımsızlık, kâr amacı gütmeyen sektörün kamu idaresinden (veya kilise, siyasi parti veya yabancı donör gibi diğer kurumlardan) bağımsız bir şekilde hareket etme ve faaliyet gösterme kabiliyetine işaret etmektedir.

Örneğin, sektörün kamu kurumlarıyla eşit düzeyde bir ortak olarak kalabilme veya kamu idaresine (veya diğer donörlere) yürüttüğü politikalar ve uygulamalar konusunda itiraz edebilme potansiyelidir. Bağımsızlık seviyesini belirleyen en önemli unsurlar arasında, kamu idaresi tarafından sektöre sağlanan genel fonların düzeyi veya çıkarların temsili ve savunuculuk faaliyetleri için kullanılan mekanizma türleri yer almaktadır.

Bu yaklaşımlar ışığında, dört temel model ortaya konmuştur:

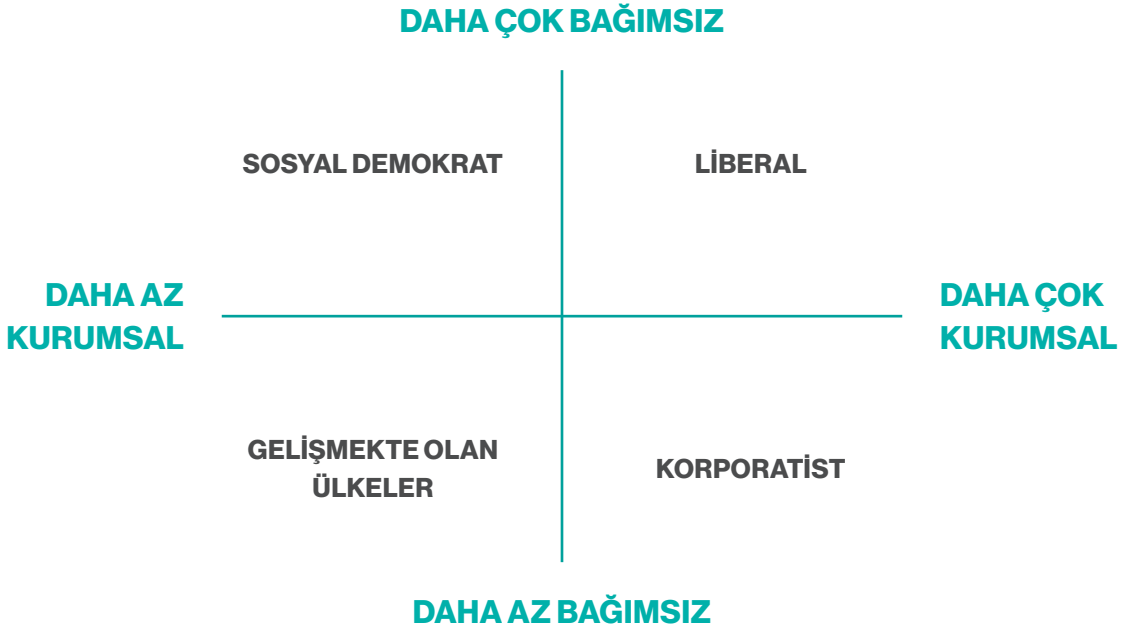
Korporatist (veya Kıta Avrupası) model

Liberal (veya Anglo-Sakson) model

Sosyal demokrat (veya İskandinav) model

Gelişmekte olan ülkelerdeki (veya Akdeniz ve Doğu Avrupa) model

ŞEKİL 1: ÜÇÜNCÜ SEKTÖR MODELLERİ TİPOLOJİSİ



⁶ Bu model ECNL tarafından, bir dizi araştırmacı ve kurum tarafından yürütülmüş çalışmalar ve yayımlanmış eserler ışığında geliştirilmiştir. Örneğin, on statistical data on the nonprofit sector in Europe [Avrupa'da Kâr Amacı Gütmeyen Sektöre Dair İstatistikler] (Salamon, Sokolowski, List, 2003 - Global Civil Society); foundations in Europe [Avrupa'da Vakıflar] (Anheier, 2001); nonprofit sector legal frameworks [Kâr Amacı Gütmeyen Sektör için Yasal Çerçeveseler] (Archambault, 2003, ICNL, 2003); The Three Worlds of Welfare Capitalism [Refah Kapitalizminin Üç Dünyası] (Esping-Andersen, 1990).

3.1. KITA AVRUPASI (KORPORATİST) MODELİ

Bu modelde, STK'lar refah hizmetlerinin sunumunda çok önemli bir rol oynamaktadır.⁷ Bu model bağlamında, kamu ve sivil toplum sektörü arasındaki ilişkilerin mahiyetini en iyi şekilde tanımlayan ifade "hiyerarşik karşılıklı bağımlılık" (hierarchical interdependence) ifadesidir. Bu ifade ile her iki tarafın da birbirine ihtiyaç duyduğu kastedilmektedir. Kamu idaresi refah hizmetlerinin sunumuyla ilgili yükümlülüklerini yerine getirirken STK'lara ihtiyaç duyarlar ve STK'lar da kendi çalışmalarının fonları için kamu idaresine ihtiyaç duyar. Diğer taraftan, böyle bir ilişkinin doğası gereği, STK'lar kendi çalışmalarını kamu kurumlarının kural ve beklentilerine uyarlamaktadır. Örneğin, bu bağlamda STK'lar finansal kaynak ihtiyaçlarını yıllık bütçe döngüsüne göre uyarlamakta ve ilgili kanun ve yönetmeliklerde STK'lara tanınacak haklara ve hatta imtiyazlara dair savunuculuk faaliyetleri yürütmektedir. Özetle, kamu idaresi ve STK'lar etkili olabilmek için birbirine bağımlıdır. STK'lar aynı zamanda belirli alanlardaki kamu politikalarının şekillenmesine de katkı sunmaktadır. Bu model, özellikle Almanya'da yaygın olarak kullanılan bir model olmakla birlikte, Avusturya, Benelüks ülkeleri ve Fransa'yı da bu kategoriye dahil etmek mümkündür. Yetki ikamesi ilkesi (principle of subsidiarity) uyarınca STK'lar özellikle yerel düzeyde sosyal hizmetlerin en önemli sağlayıcıları konumundadır. STK'lar güçlü bir şekilde örgütlenerek kamu yönetimin çeşitli karar alma ve uygulama organlarına "konseyler" ve "komiteler" aracılığıyla dahil olmuştur. Başlıca fon türleri arasında genellikle sübvansiyonlar ve STK'lara kamu finansmanından yararlanma hakkı tanıyan⁸ yasal dayanağı olan destekler (normative support) yer almaktadır.⁹ Hizmet-

lerin fonlanması konusunda kamu idareleri sorumluluk üstlenmekte ve bu doğrultuda kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yüksek miktarda bir fon sağlamaktadır (kâr amacı gütmeyen sektörün gelirlerinin %50'sinden fazlası kamunun kaynaklarından gelmektedir). Bunun yanı sıra, STK'lar yerel yönetimlerden de kayda değer tutarlarda fon desteği almaktadır.

3.2. SOSYAL DEMOKRAT (İSKANDİNAV) MODEL

Bu modelde, devletler refah hizmetlerinin büyük bir kısmını doğrudan kendileri sunmaktadır. STK'lar, diğer modellere kıyasla refah devletlerinde daha az öneme sahiptir. Bununla birlikte, bu modeli uygulayan ülkelerde sivil toplum sektörü geniş bir alana yayılmakta ve sivil toplum kuruluşlarına üyelik ve gönüllülük yine bu ülkelerde en yüksek oranlardadır. STK sektörünün en belirleyici özelliği, "kendini ifadeyi teşvik etme" (expressive and function) işlevidir,¹⁰ STK'lar sosyal ve sağlık ihtiyaçları ile ilgili ortaya çıkabilecek meselelere çözüm üretmekten ziyade vatandaşların kültürel ve zihinsel iyi oluş haline (well-being) hizmet etmektedir. Dolayısıyla söz konusu kuruluşlar daha az kurumsallaşmıştır ve daha küçük ölçekli bir yönetim ve altyapıyla faaliyet göstermektedir. Kamu-STK ilişkisi genel itibarıyla "bırakınız yapsınlar" (laissez-faire) veya "yaşa ve yaşat" (live and let live) ifadeleriyle tanımlanabilir. Sivil toplum bağımsız bir sektör olarak değerlendirilir ve sivil toplum kuruluşlarının tabi olduğu düzenlemeler de daha azdır. Daha ziyade somut bir sorunun, iş birliği halinde çözümüne dayanan sektörel veya geçici ortaklıklar bulunmaktadır. Bu model, STK sektöründe "karşıtlığın" (antagonistic) en az görüldüğü modeldir. Diğerlerine kıyasla bu modelde vatandaşlar

7 Bu değerlendirmede, sosyal hizmet sunumunun ötesine geçen konular incelenmiştir. Refah hizmetleri (welfare services) ifadesi ile başta sosyal hizmetler olmak üzere eğitim, sağlık, istihdam ve hatta kültür hizmetleri (ülkeden ülkeye değişebilir) ve Avrupada genellikle hükümetlerin sorumluluğunda olan bir dizi hizmet kastedilmektedir. Bazı ülkelerde, insan haklarının korunması dahi refah hizmetleri kapsamına girebilmektedir. Örneğin, hükümetlerin, göçmen gruplara hukuki yardım sağlamaları veya hem devlet hem de özel sağlık hizmetleri alanında hasta haklarını koruyan grupları desteklemeleri için STK'larla sözleşme yapması.

8 Sağlık gibi bazı hizmet alanlarında kâr amacı güden hizmet sağlayıcılarının da belli bir yasal dayanağı olan desteklerden yararlandığını belirtmek önemlidir.

9 Yukarıda yetki ikamesi ilkesi başlığı altında açıklandığı üzere, kamu görevi olarak nitelendirilebilecek bir ihtiyaç ortaya çıktığında, uzun vadede bu görevin yerine getirilmesinin devletin sorumluluğunda olduğu varsayılmaktadır. Herhangi bir kamu görevinin kanun veya yönetmeliklerde tanımlanması durumunda, söz konusu görevle ilişkili hizmetlerin sunumunun devlet tarafından finanse edilmesi zorunludur. Bunun bir sonucu olarak, ihtiyaç duyulan hizmetleri sağlayan (başka bir deyişle yasal yükümlülüklerini yerine getiren) bütün STK'lar bu hizmetlerin finansal karşılığını alma hakkına sahiptir.

10 Global Civil Society: An Overview [Küresel Sivil Toplum: Genel Bir Bakış], Lester M. Salamon, the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project [John Hopkins Karşılaştırmalı Kâr Amacı Gütmeyen Sektör Projesi], 2003, www.jhu.edu/~ccss

karar alma süreçlerine doğrudan ve çok daha yüksek bir seviyede (örneğin, referandum veya kamuya açık bütçe oturumları) katılım gösterebildikleri için karşılıklı cephelikleşme de pek görülmemektedir. Ayrıca bu modelde devletler gerek merkezi gerekse yerel düzeyde sivil toplum kuruluşlarından gelen katkı ve önerileri politikalarına dahil etme konusunda açık bir yaklaşım sergilemektedir.

3.3. LIBERAL MODEL

Bu modelde, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin temelinde sözleşmeye dayalı anlaşma bulunmaktadır. Korporatist yaklaşımın aksine bu modelde ortaya çıkabilecek bütün ihtiyaçlarla ilgili müdahalelerden kamu idaresinin yükümlü olduğu yönünde bir varsayım bulunmamaktadır. Dolayısıyla STK'ların bu bağlamda kamu fonlarını hak edişleri söz konusu değildir. Bunun yerine, kamu idaresi tarafından sunulmak istenen hizmetler için ihaleye çıkılır ve en iyi teklifi veren – bir başka deyişle, en yüksek nitelikli hizmeti en uygun maliyetle sunabilen (En İyi Değer Kavramı/Best Value Concept) teklif sahibi ihaleyi kazanır.¹¹ Avrupa'da bu model Birleşik Krallık ve İrlanda'da uygulanmaktadır. Liberal modelde kamu idaresi tarafından kâr amacı gütmeyen sektöre sağlanan fon oranı (sektör gelirlerinin yaklaşık %40'ı kamu kaynaklarından gelmektedir), sosyal demokrat model ile korporatist modelde sağlanan fon tutarının arasında bir yere denk gelmektedir. Bu modelde, STK'ların finanse edilmelerinde sözleşmelerin yanı sıra hibeler de yaygın olarak kullanılmakta ve sivil toplum kuruluşları arasındaki rekabet kültürünü güçlendirmektedir. Yine bu modelde, sivil toplum kuruluşları sadece hizmet sunumu alanında değil, aynı zamanda kaynak yaratma ve savunuculuk alanlarında da üst seviyede profesyonelliğe sahiptir. Avrupa'daki sivil toplum kuruluşlarına yapılan bireysel bağış miktarının en yüksek olduğu model bu modeldir. Kısmen devlet ihalelerinde yüksek kalite standartları talep edildiği için, kısmen de kamuoyu güveninin korunabilmesi için öz düzenlemenin (self-regulation) en güçlü olduğu model bu modeldir. Toplum genelinde geniş bir destek gören ve kayda değer miktarda

öz kaynaklara sahip olan STK'lar, kamu idaresi tarafından da güçlü ortaklar olarak değerlendirilmekte, kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanma süreçlerine katkı sağlayabilmekte ve bu politikaları sorgulayabilmektedir.

3.4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDEKİ (AKDENİZ VE DOĞU AVRUPA) MODEL

Bu modelde, refah hizmetleri sunum sistemi henüz gelişim aşamasındadır. Refah devletinin bilhassa sosyal güvenlik ve istihdam alanlarında sunması gereken hizmetler, temelde AB yükümlülüklerine ve AB mekanizmalarına dayanmaktadır. Sosyal bakım çoğunlukla aile ve toplum merkezlidir ve çok fazla kurumsallaşmamıştır. Batıda kullanıldığı anlamıyla bağışçılık ve gönüllülük gibi "filantropi" türlerine bu ülkelerde pek rastlanmamaktadır. Genel itibarıyla sivil toplum sektörü henüz tam olarak oluşmamıştır. Sivil toplum kuruluşları çoğunlukla devlet, kilise veya siyasi partilerle güçlü ilişkiler içerisindedir. STK'lar ve hükümet arasındaki ilişkiler muğlaktır. Kamu idaresi STK'ları kontrol etme (özellikle fonları söz konusu olduğunda) veya görmezden gelme eğilimindedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerin büyük bir kısmında, son zamanlarda mevzuat alanında önemli ve anlamlı ilerlemeler kaydedilmekle birlikte, hükümet ve sivil toplum iş birliği kültürü henüz yapıcı ve etkili bir seviyeye ulaşmamıştır. Bu model, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerde görülmektedir. Her ne kadar henüz özel olarak bu konuya odaklanan araştırmalar mevcut olmasa da Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri de benzer durumdadır.

¹¹ Kamu İdaresi kamu alımlarında hizmet standartlarının aynı olduğu durumlarda genellikle en düşük fiyat teklifini veren teklif sahibini seçmekle yükümlü olmaktadır. Refah hizmetlerinin doğası gereği bu hizmetlerin niteliğinin önemli olduğunu vurgulayan En İyi Değer kavramı, geleneksel uygulamalara meydan okuyarak ihalede en düşük teklifi vermediği halde diğer teklif verenlere kıyasla "En İyi Değeri" sunan (örneğin, standart gerekliliklerin üzerinde bir hizmet kalitesi sunan) hizmet sağlayıcısının seçilmesini mümkün kılmaktadır.

TABLO 1: AVRUPA'DA HÜKÜMET-STK İŞ BİRLİĞİ MODELLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

	KORPORATİST	LİBERAL	SOSYAL DEMOKRAT	GELİŞMEKTE OLAN
STK Sektörünün Başlıca Rolü	Hizmet odaklı	Hizmet ve savunuculuk odaklı	Kendini ifadeyi teşvik eden	Kendini ifadeyi teşvik eden, giderek artan hizmet odağı
Sosyal Hizmetlerin Sunumu	Genellikle STK'lar (aynı zamanda kamu idaresi)	Hükümet, STK'lar ve ticari işletmeler	Kamu idaresi	Genellikle kamu idaresi (aynı zamanda STK'lar)
Sosyal Hizmetlerin Fonlanması	Kamu idaresi	Kamu idaresi ve özel hizmet sağlayıcılar	Kamu idaresi	Kamu idaresi
Refah Modeli	Muhafazakâr	Liberal (karma)	Sosyal demokrat	Tam gelişmemiş/ Muhafazakâr
İlişkinin Dayandığı Temel İlke	Yetki ikamesi (subsidiarity)	İhale/sözleşme usulü	Özerklik	Tipik Olmayan
İlişkinin Mahiyeti	Hiyerarşik karşılıklı bağımlılık	"Ortaklık sözleşmesi" (compact partnership)	Yaşa ve yaşat (live and let live)	Bağımlılık veya görmezden gelme
Yaygın Fon Modelleri	Üçüncü taraf ödemeleri, sübvansiyonlar	Sözleşmeler ve hibeler	Hibeler ve sözleşmeler	Sübvansiyonlar ve hibeler
Finansmanın Dayanağı	Yasal normlar/hak ediş	En iyi değeri sunan teklif/rekabet	Belli bir sorunu çözmeye yönelik/geçici amaçlı	Gelenek, kayırma, siyasi çıkar

4. Kamu Fonları için İyi Uygulama İlkeleri

Bu bölüm, kamu fonları alanında geliştirilen mevcut iyi uygulama ilkelerine genel bir bakış sunmaktadır. STK'lara yönelik kamu fonları alanının düzenlenmesi giderek artan bir önem taşımaktadır. Farklı ülkeler tarafından kullanılan en faydalı ve pratik mekanizmalar arasında, kamu fonlarının dağıtımı ve izlenmesini düzenleyen net bir ilkeler listesinin hazırlanması yer almaktadır. Farklı hükümetler, STK'lara yönelik kamu fonlarının etkili bir şekilde uygulanması sürecinde yerine getirilmesi istenen temel gerekliliklerden biri olarak iyi uygulama ilkelerini kabul etmiş veya bu ilkeleri kendi fon politikalarına dahil etmiştir. Söz konusu ilkeler:¹²

a. Bağımsızlık

STK'lara yönelik kamu fonları ile ilgili en önemli ilkelerin başında, kamu fonlarının bir hak değil bir olasılık olarak değerlendirilmesi ilkesi yer almaktadır. Bu da STK'ların kamu fonlarına erişebilme olasılığı bulunduğu, ancak bu olasılığın devletten bağımsız ve özerk kalma hakkını da içerdiği anlamına gelmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine (AİHS) göre STK bağımsızlığı, bir STK'nın sahip olması gereken en önemli özelliklerden birisidir ve bir STK'nın iç işlerine karışılmaması da örgütlenme özgürlüğünü oluşturan unsurlardan biridir.

b. Şeffaflık

Kamu fonlarına yönelik prosedürler, sürece dair azami şeffaflık ve açıklık sağlayacak şekilde, net bir biçimde tanımlanmış başvuru ve değerlendirme kurallarına dayanmalıdır. Söz konusu kurallar; ihale/teklif çağrısı duyurularının yayınlanması, net ve objektif kriterlerin belirlenmesi ve yayınlanması, ihale tekliflerinin sunulması için yeterli ve uygun sürenin verilmesi, seçim kriterlerinin ve seçilen başvuru sahiplerinin isimlerinin yayınlanması, potansiyel başvuru sahiplerinden gelen soruların yanıtlanması ve geri bildirim gibi gereklilikleri içermektedir.

c. Eşit muamele

Bütün başvurular, ayrımcılık yapılmasını engellemek ve başvurunun içeriğine ve niteliğine dayanarak en başarılı başvuru sahibinin seçilmesini sağlamak amacıyla, önceden belirlenmiş bir dizi objektif kriterler ışığında değerlendirilerek eşit muamele görmelidir.

d. Serbest ve adil rekabet

Bu ilke, potansiyel başvuru sahipleri arasında rekabeti teşvik etmek amacıyla, fon fırsatları hakkında ilgili bütün bilgilerin yayınlanmasını ve mümkün olduğunca geniş bir şekilde yaygınlaştırılmasını gerektirir. Bu süreç boyunca bütün başvuru sahiplerine eşit muamele gösterilmeli ve önceden belirlenmiş kriterleri karşılayan başvuruların seçilmesi sağlanmalıdır.

e. Hesap verebilirlik

STK'lar kullandıkları kamu fonlarına dair mali hesap ve bilgileri sağlamalı ve projeyi uygulama biçimi hakkında rapor sunmalıdır. Bu ilke, aynı zamanda vergi mükelleflerinden toplanan vergilerin ne şekilde harcandığı konusunda kamu kurumlarının hesap verme yükümlülüğünü de içermektedir.

f. Tarafsızlık

Kamu fonlarının dağıtımı esnasında, bir takım çıkar çatışmalarının ortaya çıkması muhtemeldir. Bu süreçte önyargılı ve yanlı kararların veya istenmeyen temasların önüne geçmek için, kamu kurumları gerek kamu gerekse STK'lar için birtakım şartlar ortaya koymalıdır. Örneğin, çıkar çatışmalarını engellemek için gerekli önlemleri alma yükümlülüğü ile ihalenin veya proje/sözleşmenin uygulanması esnasında ortaya çıkabilecek herhangi bir ihtilafı ilgili sözleşme makamını bilgilendirme yükümlülüğünü teyit eden bir tarafsızlık beyanı imzalanması şartı konulabilir. Benzer şekilde bu ilke kapsamında, fon başvurusunda bulunan STK'ların üyeleri fon değerlendirme komitesinde yer almamalı ve fon verilecek kuruluşlarla ilgili karar vermemelidir.

12 Public Financing Of Civil Society Organizations In European Countries [Avrupa Ülkelerinde Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları], ECNL [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi] <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>. Temel ilkelerin yer aldığı orijinal metin, Avrupa ülkelerindeki en yeni iyi uygulamaları yansıtmak amacıyla güncellenmiştir.

g. Orantılılık

Kamu kurumları, kamu fonlarından yararlanan STK'lara fon miktarı ile orantısız bir külfet getirmemelidir. İzleme ve raporlama prosedürleri, STK'ların aldığı fon miktarı ile orantılı olmalıdır.

h. Çakışmaların engellenmesi

Kamu kuruluşları, aynı faaliyet veya projenin birden fazla fon almamasına dikkat etmelidir. Örneğin, farklı bakanlıklar ve kamu kuruluşları tarafından kanun gereği verilen ödeneklerin (statutory funding) birbirleriyle uyumunu izlemek ve politika/program düzeyinde STK'lara sağlanan desteklerdeki çakışmaları ve boşlukları gözden geçirmek amacıyla bir koordinasyon oluşturulabilir.

Kamu fonları alanında iyi uygulama ilkelerine riayet edilmesini sağlamak için, Avrupa'daki devletler kamu fonları prosedürlerinin genel çerçevesini çizen belgeler kabul etmiştir. Söz konusu çerçeve belgeler, fonların prosedürlerini standart bir hale getirme amacını taşımakta olup kamu fonu dağıtan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ilke ve gerekliliklere uymasını garanti altına almaktadır. Bu belgeler ayrıca fon başvurusunda bulunan STK'ların fon sürecine yön veren çerçeveyi öğrenmelerini ve anlamalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Söz konusu belgeler çeşitli süreçler kullanılarak farklı formatlarda (örneğin, ayrı bir yasa olarak, STK mevzuatının bir parçası olarak veya ulusal düzeydeki strateji belgelerinin bir bölümü şeklinde) hazırlanabilir.¹³

Hırvatistan'ın bu alanı düzenleyen kanunu*, fon sürecine rehberlik etmesi gereken sekiz ilke ortaya koymaktadır:

1. İlgili bütçe yılı için STK projelerine yönelik fon programlarının önceliklerinin belirlenmesi;
2. Kamu ihalesi duyurularının, açık ve net ihale şartları, başvuru değerlendirme ve kıyaslama kriterleri ve hibe dağıtım kararı prosedürleri ile birlikte yayımlanması (başvurular için öncelikli alanlar, olası çıkar çatışmalarının engellenme yöntemleri, değerlendirme prosedürüne ilişkin bilgi paylaşımı da dahil olmak üzere); kamu ihalesinin ve teklif çağrılarının yayımlandığı tarihten itibaren en az otuz gün boyunca STK'lardan gelecek başvurulara açık olması;
3. Alınan başvuru dosyalarının bir komite tarafından açılması;
4. Başvurusu yapılan proje ve programların hibe sağlayıcıları tarafından oluşturulan ve kamu kurumları, araştırma kuruluşları, meslek örgütleri ve kâr amacı gütmeyen tüzel kişi (dernekler, vakıflar, vb.) temsilcilerinden oluşan uzman komiteler tarafından, söz konusu komitenin çalışma esaslarını düzenleyen usul kuralları veya diğer yasal düzenlemeler ışığında değerlendirilmesi;
5. Kabul edilen başvurularla ilgili başvuru sahiplerine yazılı bildirim yapılması veya reddedilen başvurularla ilgili ret gerekçelerinin yazılı olarak bildirilmesi;
6. Hibe verilen dernekler, programlar ve projelerle birlikte verilen hibe miktarları da dahil olmak üzere ihale sonuçlarının yayımlanması;
7. Hibe kararının verildiği tarihten itibaren en geç 60 gün içerisinde, hibe verilen derneklerle, program ve projelerinin finansmanına ilişkin sözleşmelerin yapılması;
8. Onaylanan program ve projelerin uygulama sürecinde izlenmesi ve değerlendirilmesi ve hibe sözleşmeleri hükümleri uyarınca STK'lar tarafından hibe veren kuruluşlara iletilmesi zorunlu faaliyet ve mali raporların sunulması koşuluyla belli bir amaç doğrultusunda verilen hibeler kapsamındaki harcamaların izlenmesi.

* 2015 yılında, söz konusu Kanunun yerini Yönetmelik almıştır. <http://www.propisi.hr/print.php?id=5035>

13 Venedik Komisyonu ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (DKİHB) tarafından ortak olarak yayımlanan Örgütlenme Özgürlüğü Rehberi'nin [Joint Guidelines on Freedom of Association] 208. maddesinde, STK'lara yönelik kamu fonları sisteminin bazı unsurlarının düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir: "Her bir dernek için tahsis edilebilecek kamu fonlarının miktarının belirlenmesinde kullanılacak kriterler objektif olmalı, ayrımcı nitelikte olmamalı ve kamunun erişimine açık olarak kanun ve/veya yönetmeliklerde açık ve net şekilde tanımlanmalıdır."

5. Kamu Fonlarının Planlanması ve Programlanması

Bu bölümde, kamu fonlarının planlanma ve programlama aşaması incelenecektir. Kamu fonları alanındaki en önemli iyi uygulama, ülkelerin bu konuda stratejik bir yaklaşıma sahip olmasıdır. Kamu idaresinin kamu fonlarının ne şekilde harcandığı konusunda vatandaşlara karşı sorumlu olduğu düşünüldüğünde, stratejinin ve önceliklerin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu fonlarının en etkili biçimde kullanılması için kamu idaresinin kamu fonlarına yönelik mekanizmalara ve fon miktarlarına karar vermeden önce katılımcı bir planlama ve programlama süreci yürütmeleri tavsiye edilmektedir.¹⁴

Kamu fonlarına yönelik programlar genellikle belirli kamu politikalarına dayanmaktadır. Kamu idaresi, çoğunlukla mevcut stratejik hedefleri yansıtan programlara ve stratejik plan ve öncelikleri temel alan programlara fon sağlamayı tercih etmektedir. Programlar, merkezi düzeyde devlet tarafından veya kendi görev alanlarına giren ve mevcut planlarla bağlantılı konularda bakanlıklar tarafından geliştirilebilmektedir.

Planlama ve programlama evresi, fon teklif çağrılarında yer alması gereken önceliklerin ve tematik alanların belirlendiği evre olması nedeniyle ilgili bütün paydaşlar açısından sürecin en önemli kısmıdır. Pek çok ülke, program ve planlarını oluşturma sürecinde paydaşlarla (STK'lar ve diğer ilgili taraflar) istişare yapılmasını teşvik etmekte ve bunu bizzat hayata geçirmektedir. Ayrıca Venedik Komisyonu ve AĞİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu tarafından ortak yayımlanan Örgütlenme Özgürlüğü Rehberi, 207. maddesinde yer alan "dernekler, kamu fonları ve desteğine ilişkin mevzuat ve politika hazırlama süreçlerinde yer almalıdır" ifadesiyle bu durumu teyit etmektedir. Söz konusu madde, kamu fonları sisteminin ne şekilde oluşturulacağı ile ilgili karar alma süreçlerine STK'ların katılması gerektiğinin altını çizmektedir. Böylesi bir katılım, geliştirilecek program ve mekanizmalarının sahadaki ihtiyaçlara yanıt verecek nitelikte olmasını ve istenen sonuçlara ulaşılmasını sağlamaya yardımcı olacaktır. Plan ve programın oluşturulmasının ardından söz konusu program ve

plan yayımlanmalı ve olabildiğince yaygınlaştırılmalıdır. Programlarının duyurulması, bu programlarla ilgilenen STK'ların kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili önceden kendi planlamalarını yapmalarına ve başvuracakları projeler için ek fonlar (eş fonları) bulmalarına olanak tanıyacaktır.

Programlama evresinde bazı stratejik konuların ele alınması gerekmektedir:

5.1. PROGRAM SÜRESİ: KISA SÜRELİ VE ÇOK YILLI HİBELER

Hükümet programlarının çoğunda bütçe ve planları uyarınca bir yıla kadar süren projelere destek verilmektedir. Bu durum pek çok STK'nın her bir yıllık fonlar döngüsünde hibe başvurusunda bulunmasına ve yeni proje teklifleri için sürecin açık kalmasına olanak tanımaktadır. Bununla birlikte, bazı projelerin daha uzun vadeli bir planlama gerektirmesi ve tek bir yıl içerisinde beklenen sonuçlara ulaşamayacak olması nedeniyle, bazı hükümetler çok yıllık fonlar için program döngüleri (örneğin 3-5 yıl) oluşturmaktadır. Bazı fon programları, her iki destek türünün bir arada kullanılmasına da olanak tanımaktadır.

Çok yıllık hibeler daha kalıcı sonuçlar getiren ve uzun vadede sektörün gelişimine katkı sağlayan uzun soluklu projeler yürütülmesini mümkün kılmaktadır. Ancak bu türden fon desteği alan projelerin beklenen sonuçlara ulaşmasını sağlamak için izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin daha sık aralıklarla yapılmasına (örneğin, yılda bir kez) ihtiyaç duyulabilir. Buna ek olarak projenin beklenen sonuçlara doğru ilerlemediği görüldüğünde, fon ödemelerinin askıya alınmasına dair açık ve net kriterler ve prosedürlerin bulunması gerekir.

14 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>

5.2. DESTEK TÜRLERİ: PROJE BAZLI DESTEK VE KURUMSAL DESTEK

Kurumsal destek, proje desteği veya her ikisi için kamu fonu sağlanabilir. Proje bazlı destek genellikle mevcut hükümetin belli öncelik alanlarında yürütülen projelere sağlanır. Örneğin, hükümetin öncelikli hedefi bir bütün olarak sektörün gelişimine destek vermek ise, bu durumda STK'ları etkileyen yasal çerçevenin reformunu konu edinen çalışmalara fon desteği verilebilir. Hükümetin öncelikli hedefi, belirli bir kamu politikasının desteklenmesi ise fonlar için belirlenen öncelikli alanlar da hükümetin ilerleme kaydetmek istediği genel politika ile uyumlu olacaktır (Örneğin, istihdam fırsatlarının artırılması, evsizliğin azaltılması, gençlerde aktivizmin desteklenmesi vb.). Bir sonraki aşamada ise STK'lar öncelikli alanlara yönelik proje önerilerini sunmaya davet edilmektedir.

Zaman zaman genel yönetim giderlerine yönelik fonlar [core funding] veya faaliyet giderlerine yönelik fonlar [operational funding] olarak da anılan kurumsal fon desteği, belirli bir projeye aktarılamayan ancak STK'ların faaliyetlerini başarılı bir şekilde yürütmeleri için gerekli olan genel yönetim giderlerinin desteklenmesi amacıyla verilmektedir. Genel yönetim giderleri içerisinde altyapı masrafları, kurumsal kapasite geliştirme, yönetim kurulu toplantıları, denetim giderleri ve belirli bir proje ile bağlantılı olmayan sürekli masraflar gibi idari giderler yer almaktadır. Kurumsal fon desteği, sektörün kapasitesinin geliştirilmesi ve sektörün sürdürülebilirliğinin sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu konu, Venedik Komisyonu ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu tarafından ortak olarak yayımlanan Örgütlenme Özgürlüğü Rehberinin 210. maddesinde özel olarak ele alınmıştır: "Devletler, sunulan hizmetlerin veya uygulanan projelerin gerçek maliyetlerini karşılamak veya derneklere kurumsal destek vermek amacıyla uzun vadeli fon imkânı sağlayan mekanizmalar da yaratabilirler." Daha da önemlisi kurumsal destek, belirli kuruluşlara zamana yayılan bir şekilde yatırım yapmak amacıyla da kullanılabilir. Örneğin, Hırvatistan'daki Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Vakfı (National Foundation for Development of Civil Society), STK'lardan

üç yıllık iş geliştirme planları hazırlamalarını ve proje başvurularıyla birlikte bu planları da sunmalarını istemektedir. Söz konusu planlar STK'ların temel faaliyetlerini, hizmetlerini ve kurumsal işleyişini ne şekilde geliştirmeyi hedeflediklerini de (örneğin, yönetim yapısının ve hesap verebilirlik mekanizmalarının iyileştirilmesi, yeni gelir kaynaklarının yaratılması, kamuoyunda görünürlüğün artırılması) ele almaktadır. Yapılan başvurular, profesyonel değerlendiriciler tarafından değerlendirilmekte ve STK'ların sürdürülebilirliğini sağlamada temel oluşturması amacıyla üç yıllık hibeler de verilmektedir.¹⁵

5.3. KAMU FONLARININ HEDEF KİTLESİ: GENİŞ Mİ DAR MI OLMALI?

Kamu fonları ile ilgili dikkate alınması gereken konulardan biri de fonlar ile hedeflenen STK kitlesinin genişliğidir. Kamu fonları olabildiğince geniş bir yelpazeden STK'ya mı açık olmalıdır, yoksa belirli bir kesimden önemli olduğu düşünülen STK'lara mı odaklanmalıdır? Daha geniş bir hedef kitlesine erişim, genellikle STK sektörünün bir bütün olarak gelişimi için (demokratik gelişimin güçlendirilmesi veya sosyal sorunların çözümüne yardımcı olacak STK'ların kapasitelerinin artırılması amacıyla) tercih edilmektedir. Hedef kitlesinin belli bir kesime yoğunlaşmasının sebebi ise, eldeki sınırlı fon kaynaklarının en etkili biçimde kullanılmasını sağlamaktır.

Bu alandaki uygulamalar, bütün STK'lar için tek bir çözüm yolu bulunamayacağını göstermektedir. Kamu fonlarının desteğinin çok geniş bir yelpazede dağıtılması, kaçınılmaz bir şekilde her bir STK'nın daha düşük miktarda destek almasına yol açacaktır. Bu durum da bir süre sonra etkinliğini kaybedecektir. Diğer taraftan daha köklü ve tecrübeli STK'lara odaklanan modeldeki temel zorluk, bu STK'ların toplumdan ve bireylerden destek almaya ihtiyaç duymaksızın ana fon kaynakları olan devlete bağlı olmaları ve "rahata alışmaları" ihtimalidir. Bu durum, özellikle kamu fonları dışındaki kaynakların daha az geliştiği ülkelerde sorun teşkil edebilir.

15 Croatia National Foundation for Civil Society Development [Hırvatistan Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Vakfı], Kurumsal Destek Çağrısı: <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/en/development-cooperation/centres-of-knowledge>

Bu konuda her ne kadar net bir çözüm olmasa da Avrupa ülkelerinde şu iki farklı uygulama mevcuttur:

Devletlerin kamu yararı ve STK'ların gelişimi için "stratejik" öneme sahip STK'lara doğrudan fon desteği sunmak ve kapasite gelişimlerine yatırım yapmak (örneğin kamu hizmeti sağlayan STK'lar, STK destek merkezleri, özel uzmanlığa sahip STK'lar vb.)

Devletlerin bağışlarda vergi indirimini sağlaması, vergi teşvikleri sunması, hibe veren kurumların desteklenmesi ve artması içinsübvansiyon sağlaması gibi dolaylı teşvikler aracılığıyla desteğini genişletmek

5.4. KAMU FONLARININ KOŞULLARI

Nakdi veya Aynı Destek

Kamu fonları nakdi destek ve/veya aynı destek şeklinde olabilir. Kamu fonlarına yönelik mekanizmalar çoğunlukla STK'lara nakdi destek sağlamaya yöneliktir. Nakdi destek genellikle hibe şeklinde olmakla birlikte, hizmet sunumu sözleşmeleri de bu kategoride yer almaktadır. Aynı destek ise bilgisayar, yazılım veya eğitim gibi çeşitli mal ve hizmetlerin STK'lara verildiği destek türüdür. STK'lara ödül verilmesi ve kamuya açık bir şekilde resmi tanınırlık sağlanması/takdir edilmesi de aynı destek kapsamına girebilir. Örneğin, Hırvatistan Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Vakfı her yıl gönüllülüğün geliştirilmesi için ödüller vermekte ve gönüllülük programları düzenleme konusunda üstün başarı gösteren okullara resmi tanınırlık sağlamaktadır.

Eş Finansman

Kamu idaresi bazen STK'lardan kendi proje maliyetlerine katkıda bulunmalarını isteyebilmektedir (bu uygulama "maliyet paylaşımı" veya "eş finansman" olarak da anılmaktadır). Bu uygulamada STK'dan toplam fon miktarının %10'u ve %20'si arasında bir katkı yapması istenir. Burada eş finansman miktarı belirlenirken, genel finansman ortamının göz önünde bulundurulması, STK'lar için ulaşılabilir hedefler konulmasına dikkat edilmesi ve gerçekçi olunması önem taşımaktadır. Örneğin bazı durumlarda STK'lar bu yönde ellerinden gelen bütün çabayı gösterebilirler dahi projeleri için ek fon kaynakları bulamamaktadır. Bazı durumlarda ise hibe

miktarları eş finansmanı zorunlu kılmaya değmeyecek kadar küçük olabilmektedir. Bu sebeplerden dolayı, kamu fonları programlarının tamamında eş finansmanın mutlak bir zorunluluk olarak şart koşulması tavsiye edilmemektedir. Bunun yerine, kamu kuruluşundaki ve ihale makamındaki karar alıcılar bu gibi gerekliliklere ihtiyaç olup olmadığını ve bunların uygulanabilirliğini vaka bazında değerlendirmelidir.

5.5. KAMU FONLARININ DESTEKLEDİĞİ FAALİYET TÜRLERİ

STK'lar hizmet sağlama ve/veya savunuculuk gibi farklı türde faaliyetler yürütürler. Bu nedenle kamu fonları ile de farklı türdeki bu faaliyetler desteklenebilmektedir. Örneğin, insan hakları alanında savunuculuk yapan bir kuruluş, hizmet verdiği kitlenin (örneğin zihinsel engeli olan bireyler) ihlal edilen haklarını tazmin ve telafi etmek amacıyla ücretsiz hukuki yardım hizmeti sunabilir. Bu nedenle fonlar açısından ele alındığında, her iki faaliyet türü de devlet ve toplum açısından somut faydalar yaratacağı için hem sunulan hizmetlere hem de savunuculuk faaliyetlerine fon sağlanması mümkündür. Örneğin, ötekileştirilmiş gençlerin düzgün bir eğitim alması ve toplum hayatına kazandırılması için savunuculuk faaliyetleri yürüten bir kuruluşa verilen hibeler, aynı zamanda bu grup içinde suç oranının azaltılması çabalarını da destekleyecektir. Yolsuzlukla mücadele alanında gözlemcilik yapan bir STK'ya hibe verilmesi, kamu idaresinin bu alanda yürüttüğü çalışmalarındaki eksiklikleri giderebilir ve somut, ölçülebilir bir fayda ve bütçe tasarrufu sağlayabilir.

Zaman zaman işlev ve rollerin birbiriyle çakışması sebebiyle, hizmet sağlayıcı STK'larla savunuculuk faaliyetleri yürüten STK'lar arasında ayırım yapmak son derece güç olabildiği için, devletler böyle bir ayırım yapmaktan mümkün olduğunca kaçınmalıdır. Bunun yerine hükümetler kendi fon programlarına STK'ların faaliyet gösterdiği (örneğin demokrasi, insan hakları, kadın hakları, çocuk hakları, azınlık hakları) alanlar gibi tematik konuları ve problem alanlarını dahil etmelidir.

6. Kamu Fonlarının Türleri

Bu bölümde, Avrupa ülkelerinde en yaygın kullanılan çeşitli kamu fonları türlerine yer verilmektedir. Pek çok ülke, kendi ulaşmak istediği hedefleri tamamlaması için STK'ları desteklerken, birkaç farklı fon türünü eşzamanlı kullanmaktadır.

6.1. HİBELER

Hibeler, STK'ları desteklemek için kullanılan başlıca mekanizmadır ve genellikle hibeyi veren kamu kuruluşunun hedefleri kapsamına giren bir tematik alanda belirli bir projenin yürütülmesi amacıyla yönelik olarak tasarlanmaktadır. Hibeler genellikle ihale/açık çağrı usulünde yapılan bir başvuru süreci sonunda verilmektedir. Hibe kararları hükümete bağlı bir kamu kuruluşunun veya bu kuruluşta görev yapan herhangi bir idari personelin tek başına alacağı bir karar olmamalıdır.

Hibeler genellikle yönetmeliklerle veya hibe veren kurumun diğer politika belgelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Bununla birlikte, hükümet tarafından dağıtılan hibelerle ilgili şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla, hibe verme sürecinin temel ilkeleri ve bazı temel prosedürleri çoğunlukla ilgili kanunlarda özel olarak yer almaktadır. Hibe mekanizmasında, STK projeleri için belirli koşullar çerçevesinde kullanılacak hibe miktarları hibe veren kurumlar tarafından belirlenmektedir. Pek çok STK hibe başvurusunda bulunabilir ve başvuru yapan STK'lardan bir bölümü projeleri için hibe almaya hak kazanabilir. Hibe almaya hak kazanan STK'lar, hibeyi veren kuruma karşı hesap verme sorumluluğuna sahiptir.

Hibeler, merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerin bütçesinden veya alternatif gelir kaynakları aracılığıyla oluşturulan özel fonlardan (örneğin Hırvatistan'da piyango gelirlerinden, Macaristan ve Polonya'da vergi gelirlerinden) tahsis edilebilir. Bu fon desteği, eğitim, insan hakları, refah çalışmaları, gençlik çalışmaları,

bölgesel kalkınma, ekonomik kalkınma, spor, kültür, sanat, sağlık ve çevre gibi geniş bir yelpazedeki tematik alanlar için sağlanmaktadır. STK hibelerinin büyük bir çoğunluğu, olumlu ve sürdürülebilir değişimleri teşvik etme ve ilerletme amacına hizmet etmektedir.¹⁶

Proje bazlı hibeler her ne kadar STK'ların çoğu için başlıca gelir kaynağı olsa da, bu hibeler bazı açılardan bakıldığında kısıtlayıcı olabilmektedir. Proje bazlı hibelerin en büyük kısıtı, STK'ları, uzun vadede sürdürülebilirliğe yatırım yapmak, strateji geliştirmek veya kurumsal gelişimlerine yatırım yapmak yerine daha kısa vadeli hibe faaliyetlerine odaklanmaya zorlamasıdır. Diğer taraftan, kurumsal fon desteği, STK'ları mali açıdan güçlendirmeyi ve kurumsal kapasitelerini azami seviyeye çıkarmayı hedeflemektedir.¹⁷

6.2. SATIN ALMA USULÜ

Kamu fonlarının bir diğer türü ise, STK'lardan hizmet alımı veya STK'larla hizmet sunumu sözleşmesi yapılmasıdır. Bu uygulamada, kamu idaresi ve STK'lar arasında bir donör-faydalanıcı ilişkisinden ziyade, sözleşmeye dayalı bir ilişki söz konusudur. Buradaki amaç, somut bir kamu hizmetinin STK'ların yardımıyla sunulmasını sağlamaktır. Bu destek türünde, kamu idaresi tam olarak hangi hizmetlerin sunulması gerektiğini ve yapılacak iş kalemleriyle ilgili prosedürleri (örneğin asgari hizmet standartları) ayrıntılı bir şekilde ortaya koymalıdır. Kamu kurumları, bu süreçte, genellikle en yüksek nitelikli hizmeti en düşük hizmet bedeli ile sunacak adaylar ararlar. STK'ların bu süreçte başvuru değil, ihale teklifi sunmaları gerekir. STK'lar bu ihaleye katılan diğer hizmet sağlayıcılarıyla rekabet ederler ve genellikle ihaleyi kazanan tek bir kuruluş olur. İhalenin maliyet yapısı, çoğunlukla belli bir iş kaleminin birim fiyatına dayanır (örneğin, faydalanıcı başına veya gün başına birim maliyet) ve bu maliyetler hem doğrudan hem de dolaylı giderleri içerir.¹⁸

16 The International Journal of Not-for-Profit Law [Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuku Dergisi]. Cilt 7, Sayı 4. Eylül 2005, sayfa 93, <http://www.icnl.org/research/journal/archives.html>

17 Inclusion of Civil Society Organizations In Contracting of Government Tasks [Sivil Toplum Kuruluşlarının Kamu Görevlerinin Yerine Getirilmesine ve Kamu Sözleşmelerine Katılımı], 2013, ECNL [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], http://ecnl.org/wp-content/uploads/2015/10/Contracting-out-services-to-CSOs_ECNL-preliminary-reserach-paper.pdf

18 a.g.e.

İhale/sözleşme usulü, satın almada en yaygın kullanılan mekanizmadır ve çoğunlukla ülkelerin kamu ihale kanunlarında düzenlenmektedir. AB üye devletleri ve aday ülkelerin tamamında, kamu ihale ve satın alma mekanizmalarının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması AB'nin de gereklilikleri arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, ihale/sözleşme usulüyle ilgili en temel mesele, kamu idaresi tarafından kullanılan bir takım genel satın alma kurallarının STK'lar gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşlar açısından her zaman uygun olmamasıdır. Örneğin teminat sunmak, hizmetler için ön fon sağlamak, banka teminat mektubu almak ve benzer mali gereklilikleri karşılamak STK'lar açısından sorunlu olabilir. Buna ek olarak, satın alma usulünde, STK'lar çoğunlukla yerel yönetimler ve işletmeler gibi diğer hizmet sağlayıcılarıyla aynı piyasa koşullarında teklif sunmak durumunda kalmaktadır. Bazı durumlarda, STK'ların hizmet ihalelerindeki teknik ve kalite standartları koşullarını yerine getirme kapasiteleri sınırlı kalabilmektedir. Son olarak, STK'lar tarafından sunulan hizmetler çoğunlukla kamu ihale kanunu kapsamına girmeyen, eğitim veya sağlık alanlarındaki gibi hizmetlerdir. Bu durum, bilhassa AB'nin yeni üye devletlerinde görülmektedir. Bu ülkelerde, STK'larla yapılan kamu sözleşmeleri özel kanunlarla (örneğin Kamu Yararına Faaliyetler Kanunu) düzenlenmektedir.

Bu alanda uygulanan mevzuat her ne olursa olsun, satın alma yöntemi ile ilgili prosedürleri birkaç ana başlık altında toplamak mümkündür. Aşağıda yer alan prosedürler, hizmet sağlayıcılarının seçiminde kullanılması muhtemel prosedürlerdir.¹⁹

- a. İhale Usulü: Bu usulde, birden fazla hizmet sağlayıcısını belirli bir hizmetin sunumu için teklif vermeye davet eder. Bu usul, bazı durumlarda bir teklif çağrısı yayımlanarak, bazı durumlarda ise ön yeterliliğe sahip sınırlı sayıda adayın kamu idaresi tarafından davet edilmesi yoluyla gerçekleştirilebilir.
- b. Müzakere Usulü: Bu usul, yalnızca tek bir adayın olduğu durumlarda, istenen kriterleri karşılayan bir hizmet sağlayıcısının söz konusu hizmet alanında geçmişte somut ve başarılı bir tecrübesi olduğu durumlarda, acil durumlarda ve sunulacak hizmetlerin belli bir bedelin altında olduğu durumlarda kullanılmaktadır.

- c. Ortaklık Anlaşması: Bu modelde, kamu idaresi ve hizmet sağlayıcısı, sunulacak hizmetin fon yükünü paylaşmaktadır. Örneğin, hizmet sağlayıcısının hizmet sunumunda kullanacağı bir binası olabilir ve kamu idaresi bu fonu sağlayabilir. Bu alanda bir diğer örnek de projelere eş finansman sağlanmasıdır. Donörler tarafından finanse edilen bazı projelerde, maliyet paylaşımı istenmektedir. Bu durumda merkezi yönetim veya yerel yönetimler eş finansman katkısı sunabilir.
- d. Üçüncü Taraflarca Yapılan Ödemeler: Bu mekanizmada hizmet sağlayıcılar doğrudan o hizmetten faydalanan müşteriler tarafından seçilmektedir. Örneğin, ebeveynler, tercihleri doğrultusunda bir STK tarafından yönetilen bir çocuk bakım merkezini seçebilirler. Bu durumda, STK'lar hizmetten faydalanan müşteri sayısına göre ödeme alır.

İhale/Sözleşme usulü sadece sosyal hizmetler alanıyla sınırlı kalmamalı ve daha geniş bir çerçevede değerlendirilmelidir. Merkezi yönetim veya yerel yönetime bağlı herhangi bir kuruluş da STK'larla sözleşme yapabilir. Örneğin, planlanan bir proje için çevresel etki değerlendirme çalışmasının yürütülmesi, çocukların refahına dair politikalarla ilgili reform taslağı hazırlanması, özel bir etkinlikte konser verilmesi gibi hizmetler için sözleşme yapılabilir. Sözleşmeye konu olabilecek hizmetlerin kapsamı da çeşitlilik gösterebilmektedir. Örneğin, bir yerel yönetim, kendisine ait bir huzurevinin işletilmesi, huzurevi sakinlerine haftalık rehberlik hizmeti sunulması veya huzurevi mutfağına organik gıda temin edilmesi amacıyla bir STK ile sözleşme imzalayabilir.

Hizmetlerin STK'lar tarafından sunulmasının avantajlarından bazıları şu şekildedir:

Etkili Problem Çözümü: STK'lar genellikle ihtiyaç sahibi gruplarla yakın bir şekilde çalışır ve bu grupların ihtiyaçlarını gayet iyi bilir. STK'ların sosyal hizmet alanındaki çalışmalarına daha çok güvenilmesinin sebebi de budur.

İnovasyon: Yukarıda da belirtildiği gibi, STK'lar sorunlar karşısında yenilikçi çözümler geliştirirler.

Daha Fazla Esneklik: Yasal çerçevenin müsaade etmesi durumunda, STK'lar iş gücünü daha esnek bir şekilde kullanabilirler (örneğin yarı zamanlı bir iş için tam zamanlı bir pozisyon açmaları gerekmez). Ayrıca, STK'larda bürokrasi çok daha azdır ve herhangi bir acil durum karşısında hızlıca harekete geçebilirler. Örneğin cinsel tacize uğramış ve özel bir tıbbi tedaviye ihtiyacı olan bir kişinin ulaşım masraflarını karşılayabilirler.

Ek Kaynak Yaratılması: STK'lar gönüllüler ve bağışlar gibi ek kaynaklar yaratarak sürece katabilir.

6.3. ÜÇÜNCÜ TARAFLARCA YAPILAN ÖDEMELER / KUPON MEKANİZMASI

Üçüncü taraflarca yapılan ödemeler, sözleşme/ihale usulünün özel bir biçimidir. Bu mekanizma, hizmetten faydalanan müşteriler (üçüncü taraf) adına kamu idaresinin STK'lara ödeme yaptığı sosyal güvenlik sistemine benzerdir. Buradaki meblağlar, bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi karşılığında da ödenebilmektedir. Ancak bu mekanizma çerçevesinde yapılacak sözleşmelerin koşulları ilgili kanunda açık ve net bir şekilde yer almaktadır. Bu mekanizmada, gerek ihtiyaç duyulan hizmet türü (örneğin evsizler için günlük bakım hizmetlerinin sunulması) gerekse söz konusu hizmetle ilgili standartlar ve maliyetler (ücretler) kamu idaresi tarafından belirlenmektedir. Kanunda belirtilen şartları ve kriterleri yerine getiren her bir hizmet sağlayıcısı, hizmet sunduğu müşteri başına önceden belirlenmiş sabit bir miktarda geri ödeme alacaktır. Bu modelde, dolaylı giderler genellikle hizmet bedeline dahil edilmemektedir. Bunun yerine yüzdelik değer cinsinden hesaplanan bir genel gider kalemi bulunmakta, bu kalem altından ilgili STK'nın masrafları tamamen veya kısmen ödenebilmektedir. Kamu fonları mekanizmasının doğası gereği, yapılacak ödemeler, genellikle o hizmet alanıyla (örneğin sağlık, eğitim, sosyal hizmetler) ilgili kanunlar tarafından düzenlenmektedir.

Üçüncü taraflarca yapılan ödeme yöntemlerinden biri de kupon (voucher) mekanizmasıdır. Bu mekanizma, hizmet faydalanıcıları veya müşterilerinin tercihlerine odaklanmaktadır. Bu sistemde, faydalanıcılara, kendilerine belirli

hizmetlerden ücretsiz yararlanmalarına imkân sağlayan kuponlar verilmektedir. Faydalanıcılar, hizmet almak istedikleri sağlayıcıları bizzat kendileri seçmektedir. Bu mekanizma çerçevesinde hizmet sunmak için gerekli sertifika ve onayları almış bütün uzmanların, genellikle ön bir onay sürecinden geçmesi gerekmektedir. Her bir hizmet sağlayıcısı tarafından toplanan kuponlara dayanarak, hizmet sunulan her bir müşteri için devlet tarafından sabit bir hizmet bedeli ücreti ödenmektedir.

Üçüncü taraflarca yapılan ödeme programları en çok Batı Avrupa ülkelerinde kullanılmaktadır. Söz konusu ödemeler belirli bir kamu hizmetinin sunulması karşılığında yapıldığı için, özellikle sosyal hizmet sağlayan STK'ların desteklendiği örnekler, bu yöntemin faydalı bir kamu fonları mekanizması olduğunu kanıtlamıştır. Örneğin Çekya'da uygulanan kupon mekanizması, belediyelerin kendi yükümlülük ve görev alanlarına giren hizmet kollarında kupon vermesine ve hizmet sağlayıcı seçimi konusunda kararın vatandaşlara bırakılmasına imkân tanımaktadır.

6.4. BÜTÇE SÜBVANSİYONLARI

Sübvansiyonlar, belirli bir projeye bağlı olmadıkları için ve genel yönetim giderlerini karşılamada kullanılabildikleri için, STK faaliyetlerine verilen genel (kurumsal) destek işlevi görmektedir. Sübvansiyonlar genellikle, kamu politikalarının uygulanmasına önemli katkılar sunan ve devletin kaynak aktararak resmi tanıma sağlamak istediği STK'lara dağıtılmaktadır. Sübvansiyonlar, kanun hükümlerinde belirtilen şartlarda, ilgili tematik alandan sorumlu kamu kuruluşu tarafından dağıtılmaktadır. Sübvansiyonlar yoluyla fonlar, çoğunlukla önemli uluslararası kuruluşlara (örneğin Kızılhaç), ulusal çıkar ve temsil gruplarına (örneğin Emekliler Birliği), önemli hizmet sağlayıcı kuruluşlara ve bazı durumlarda savunuculuk faaliyetleri yürüten kuruluşlara (örneğin Avrupa Komisyonunun, AB politikaları hakkında tavsiyelerde bulunan ve savunuculuk yapan Avrupalı düşünce kuruluşlarına kurumsal destek sağlaması) verilmektedir.

Bütçe sübvansiyonlarının aktarımıyla ilgili bazı zorluklar bulunmaktadır. Bu zorluklardan birisi, bu uygulamanın aynı alanda faaliyet gösteren diğer STK'lar tarafından ayrımcı bir uygulama olarak değerlendirilme ihtimalidir.²⁰ Bu durum özellikle, sübvansiyonların kuruldukları tarih sebebiyle çoğunlukla “eski sistem” zamanından kalma kuruluşlara (örneğin Görme Engelliler Birliği, İşitme Engelliler Birliği, vb.) verildiği Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde görülmektedir. Örneğin, Almanya’da, ulusal refah federasyonlarının tamamı (toplamda altı federasyon) sübvansiyon almaktadır. Federasyonların tamamı sübvansiyon aldıkları için, en azından sosyal yardım alanındaki kuruluşlar eşit bir muamele görmektedir. Buradaki tartışma konusu hangi federasyonun ne kadarlık bir sübvansiyon alacağıdır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir bölümünde, sadece tek bir federasyon (geleneksel olarak en eski federasyon) sübvansiyon almakta, buna karşın yakın zamanda kurulmuş olan ulusal federasyonlar ise eşit muamele talep etmektedir. Kamu kurumlarının, sübvansiyon talebinde bulunan bütün kuruluşları desteklemeye yetecek kaynakları bulunmamaktadır. Bu nedenle, geleneksel olarak iltimas gösterilen kuruluşlara yönelik sübvansiyon miktarlarının kısılması veya tamamen kaldırılması yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır. Açık ve adil rekabetten ve “harcanan para karşılığında değer” (value for money) yaratılmasını garanti altına alan performans kriterlerinden yoksun olması sebebiyle, sübvansiyon modelinin, şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından daha az tercih edilen bir kamu fonları modeli olduğunu not düşmek gerekir.

6.5. AYNİ DESTEK

Bazı Avrupa ülkeleri, aynı destekler için kılavuz ilkeler ve kriterler getiren özel kanunlar kabul etmiştir. Bu desteklere, genellikle merkezi düzeyde işletilen bir süreç sonucunda karar verilmektedir. Bununla birlikte, farklı bakanlıklar tarafından tahsis edilen ve aktarılan sübvansiyonlar da mevcuttur (Hırvatistan, Macaristan). Bunun yanı sıra, başvuru yapan STK'lar arasından hangilerinin sübvansiyon alacağını parlamentoların belirlediği örnekler

de bulunmaktadır (Macaristan). Kamu mülkiyetinin, dolaylı destek biçiminde kullanılmasına, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaygın olarak rastlanmaktadır. Kamu idaresi, ofis alanları, toplantı salonları veya spor tesisleri gibi devlete veya çoğunlukla belediyelere ait mülklerin, STK'lar tarafından kendi yasal faaliyetlerini yürütme amacı doğrultusunda kullanılmasına izin vermektedir. Bu uygulama genellikle kanun hükümleri uyarınca ve belirli şartlara bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin Hırvatistan'ın Sosyal Hizmetler Kanunu, devlete veya belediyelere ait mülklerin ancak sosyal refah hizmetlerinin sunumu için kullanılmaları koşuluyla ücretsiz olarak tahsis edilebileceğini belirtmektedir. Kamu mülkiyetinin kiralanması, söz konusu mülk üzerinde mülkiyet hakkına sahip kamu kuruluşu (örneğin belediye) veya özel bir kurum tarafından gerçekleştirilmektedir.

Aynı destek modeli, şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından daha az tercih edilen bir kamu fonları modelidir. Bununla birlikte, bu model, henüz finansal sürdürülebilirliğini sağlayamamış kuruluşlar için, özellikle de yabancı fon kaynaklarının sınırlı olduğu durumlarda iyi bir çözüm olabilir.²¹

6.6. KAMU FONLARI KAYNAĞI OLARAK ŞANS OYUNLARI

Şans oyunları, alternatif bir kamu fonu oluşturulması ve dikkat çekici büyüklükte bir kaynak yaratılması bakımından önemli fırsatlar sunmaktadır. Devletler tarafından düzenledikleri takdirde, şans oyunları, hem fon toplamak ve kaynak yaratmak, hem de kamu finansmanını dağıtmak için önemli bir mekanizma işlevi görmektedir. Devlet eliyle yapılan şans oyunları, fonların ne şekilde dağıtıldığına göre farklı sınıflara ayrılmaktadır:

Her yıl hangi tematik alana ne kadar destek verileceğinin kanunlarca ve/veya kamu idaresi ya da belli bir kamu kurumu ve kuruluşu tarafından belirlendiği şans oyunları gelirleri (Hırvatistan, İrlanda);

²⁰ Devletlerin uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan fon yükümlülüklerinin bulunduğu durumlar haricinde (örneğin, Kızılhaç).

²¹ Inclusion of Civil Society Organizations In Contracting Of Government Tasks [Sivil Toplum Kuruluşlarının Kamu Görevlerinin Yerine Getirilmesine ve Kamu Sözleşmelerine Katılımı], 2013, ECNL [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], http://ecnl.org/wp-content/uploads/2015/10/Contracting-out-services-to-CSOs_ECNL-preliminary-research-paper.pdf

Her yıl hangi tematik alana ne kadar destek verileceğinin kanunlar veya mevcut hükümet tarafından belirlendiği, ancak bireysel hibe kararlarının kamu idaresinden veya şans oyunlarını düzenleyen kurumdan bağımsız bir kuruluş tarafından verildiği şans oyunları gelirleri (Birleşik Krallık);

Hangi tematik alana ne kadar destek verileceği (destek yüzdesi) dahil kaynak dağıtımı ile ilgili bütün prosedürlerin salt kanun tarafından belirlendiği şans oyunları gelirleri.

Örneğin, 2012 yılında, AB üyesi devletlerde düzenlenen şans oyunlarından elde edilen brüt gelirlerinin (ikramiyeler haricindeki hasılatın) %60'ından fazlası; spor, kültür, sosyal yardım, bilim, sağlık, araştırma, eğitim, gençlik, çevre ve kalkınma projelerine fon olarak aktarılmış veya devlet bütçesine katkı payı olarak sunulmuş ve bu şekilde topluma geri dönüşü olmuştur.²² Her bir ülkedeki şans oyunlarının fonlar ile ilgili önceliklere o ülkenin kanun koyucularının karar vermesi sebebiyle, ülkelerin bu finansmanla desteklediği tematik alanlar arasında kayda değer farklılıklar bulunmaktadır. Bu yolla yaratılan kaynakların tahsisi, mevcut hükümetlerin ve parlamenterlerin kararları doğrultusunda yapılmaktadır. Farklı ülkelerde düzenlenen şans oyunlarının ortak özellikleri şu şekildedir:

Şans oyunlarından elde edilen gelirlerin bir bölümü, spor, kültür, eğitim veya sağlık gibi kamu yararı gözetilen belli amaçlar için tahsis edilmektedir.

Belli bir amaç için tahsis edilen bu gibi bloke fonlar, doğrudan kanun hükümleri ile veya yıllık bazda devlet bütçesi ile belirlenebilir.

Bazı ülkelerde, Şans oyunlarından elde edilen gelirlerden topluma gidecek ödemelerin bir kısmı bakanlık veya kamu vakfı üzerinden aktarılmaktadır.

Şans oyunları, doğrudan bir kamu kuruluşu tarafından veya bir ihale süreci sonucunda belirlenen sertifikalı bir özel operatör tarafından yönetilmektedir. Şans oyunlarının gelirlerinin tahsisatı, vergiler veya gelir getirici diğer faaliyetlerin tabi olduğu yasal sınırlamalara tabi değildir. Bu durum, şans oyunlarının kaynak aktarımı açısından daha kolay ve hızlı bir mekanizma olmasını sağlamaktadır.²³ Bu sebeplerden ötürü, şans oyunları, sosyal kalkınma hedeflerine kaynak sağlanmasında büyük ve giderek artan bir potansiyele sahiptir.²⁴

22 Bilgi Notu: Money from State Lotteries to Society [Milli Piyangolardan Topluma Kaynak], The European Lotteries [Avrupa Devlet Piyangoları Birliği], 2013, <https://www.european-lotteries.org/system/files/document/1780/files/elfs12moneytosociety201307.pdf>

23 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/lotteries.html>

24 Dünya Piyangolar Birliği [World Lottery Association], 2013 yılında milli piyangolar aracılığıyla toplam 189 milyar ABD doları tutarında kaynak yaratıldığını tahmin etmektedir. Yaratılan kaynakların %41,4'ü Hazine'ye (52 milyar ABD doları), %28'i eğitime, %5,4'ü spor faaliyetlerine, %3'ü kültür faaliyetlerine, %1,4'ü sosyal faaliyetlere ve %20,8'i kamu yararına yapılan diğer faaliyetlere aktarılmıştır. http://world-lotteries.org/cms/images/stories/WLS2014_rome/docs/WLA%2520Compendium%25202014_U1_Inhalt_U4_4-Dec-2014.pdf

TABLO 2: KAMU FONLARI TÜRLERİNİN ÖZELLİKLERİNE GENEL BAKIŞ²⁵

	HİBELER VE DESTEKLER	SATIN ALMA VE SÖZLEŞME	ÜÇÜNCÜ TARAFLARCA YAPILAN ÖDEMELER
Amaç	Kamu politikalarının uygulanması	Kamuya hizmet sunulması	Belirli bir kamu hizmetinin sunulması
Sözleşme şartları	Kamu İdaresi tarafından belirlenir	Her iki tarafça belirlenir (ancak bu süreçte kamu idaresibaskındır)	Kanun tarafından belirlenir
Ana seçim kriteri	En iyi fikirler ve proje planları	En düşük fiyat üzerinden en nitelikli hizmet sunumu	Yasal gerekliliklerin karşılanması
Fon sağlanan STK'lar	Birden fazla başvuru sahibi	Tek bir teklif sahibi	Birden fazla lisans sahibi
Fon sağlanan faaliyet türleri	Programın genel amaçlarıyla örtüşen ve STK'lar tarafından önerilen herhangi bir faaliyet ²⁶	Genel itibarıyla hizmetler	Kanun ve yönetmeliklerde özel olarak belirtilen hizmetler
Maliyet yapısı	Proje bütçesi	Hizmet bedeline dayalı bütçe	Yönetmelikler uyarınca belirlenen bütçe
Faaliyetlerle ilişkili dolaylı giderler	Proje bütçesi yüzdesi	Hizmet bedeli kalemiyle tamamı karşılanabilir	Kanun tarafından belirlenen genel gider yüzdesi
Rekabet türü	STK'lara açık	Tüm potansiyel hizmet sağlayıcılarına açık	Tüm potansiyel hizmet sağlayıcılarına açık

²⁵ Public Financing of Civil Society Organizations In European Countries [Avrupa Ülkelerinde Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları], ECNL [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>

²⁶ Bazı ihalelerde/teklif çağrılarında genellikle bir takım kısıtlar yer alabilmektedir. Örneğin, bir teklif çağrısı konferanslara destek vermezken, bir diğeri burs desteği vermeyebilir. Bunun yanı sıra, teklif çağrılan sadece belirli bir alanla (örneğin, sağlık) veya STK türü ile (örneğin kamu yararı statüsüne sahip STK'lar) sınırlı olabilir. Ayrıca, hibe programlarının çoğu yatırımlara destek sağlamamaktadır.

	BÜTÇE SÜBVANSİYONLARI	AYNI DESTEK	MİLLİ PİYANGO
Amaç	Hükümet politikalarının uygulanması	Hükümete hizmet sunulması	Belirli bir kamu hizmetinin sunulması veya hükümet politikasının uygulanması; STK sürdürülebilirliği
Sözleşme şartları	Hükümet tarafından belirlenir	Hükümet veya kanun tarafından belirlenir	Kanun veya ilgili diğer yönetmelikler tarafından belirlenir
Ana seçim kriteri	Yasal gerekliliklerin karşılanması	Yasal gerekliliklerin karşılanması; en iyi fikirler ve proje planları	En düşük fiyat üzerinden en nitelikli hizmet sunumu; en iyi fikirler ve proje planları
Fon sağlanan STK'lar	Birden fazla başvuru sahibi	Birden fazla başvuru sahibi	Birden fazla başvuru sahibi
Fon sağlanan faaliyet türleri	Programın genel amaçlarıyla örtüşen ve STK'lar tarafından önerilen herhangi bir faaliyet	Programın genel amaçlarıyla örtüşen ve STK'lar tarafından önerilen herhangi bir faaliyet	Programın genel amaçlarıyla örtüşen ve STK'lar tarafından önerilen herhangi bir faaliyet
Maliyet yapısı	Yönetmelikler uyarınca belirlenen bütçe	Uygulanmıyor	Hizmet bedeline dayalı bütçe veya proje bütçesi
Faaliyetlerle ilişkili dolaylı giderler	Bütçe yüzdesi veya ilgili yönetmelik uyarınca belirlenen oran	Uygulanmıyor	Bütçe yüzdesi veya ilgili yönetmelik uyarınca belirlenen oran
Rekabet türü	STK'lara açık	STK'lara açık	STK'lara açık

7. Üike

Örnekleri

Bu bölümde, beş farklı ülkeden kamu fonları ile ilgili yasal çerçeveleri, modelleri ve mekanizmalarına dair örnekler incelenecektir. Bu raporda incelenen ülkelerin her biri, kamu fonları modeli ve sivil toplum gelişimi bakımından birbirinden farklı uygulamalara sahip olmakla birlikte her bir uygulama Türkiye'ye de aktarılabilecek bazı unsurlar içermektedir.

7.1. HIRVATİSTAN

7.1.1. YASAL ÇERÇEVE

Hırvatistan'da sivil toplumun gelişimine ilişkin en önemli stratejik belge, Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın Yaratılmasına yönelik Ulusal Stratejidir.²⁷

STK'lara yönelik kamu finansmanını düzenleyen yasal çerçeve son yıllarda bir takım önemli değişikliklere uğramış olup, bu alandaki çabalar prosedürlerinin şeffaflığının ve etkinliğinin iyileştirilmesine odaklanmaya başlamıştır. 2014 yılında Dernekler Kanunu yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun, dernekler tarafından uygulanan kamu yararına program ve projelere verilen kamu fonlarının etkinliğini sağlamak için birtakım esaslar ve şartlar ortaya koymuştur. Bu kanunu takiben, 2015 yılında, *Dernekler Tarafından Uygulanan Kamu Yararına Program ve Projelerin Fon ve Sözleşmelerine İlişkin Kriterler, Standartlar ve Prosedürlere Dair Yönetmelik* kabul edilmiş ve Dernek Program ve Projelerine Sağlanan Finansal Desteğe dair Standartlar, Kriterler ve İyi Uygulama İlkelerinin yerini almıştır.²⁸ Söz konusu çalışmalar, dernek program ve projelerine yönelik fon mekanizmalarını ve sistemini düzenlemek amacıyla yapılmış olup, kamu kaynaklarından fonları aktaran kurumların yerine getirmesi gereken temel gerekliliklerle uygulama standartlarının yanı sıra kamu kaynaklarını kullanarak program ve projelerini yürüten derneklerin uyması gereken temel gereklilikler ve ek koşulları içermektedir.

7.1.2. KAMU FONU MODELİ

İç savaş sonrasındaki dönem, toplum içinde STK'ların güçlü bir pozisyon almalarını zorunlu kılmıştır. STK'lar bu dönemde, insani yardım sağlayarak ve savaştan etkilenen topluluklar arasındaki uyumsuzlukların çözümüne destek vererek önemli bir rol oynamıştır. O dönemde, devlet sistemi yeniden inşa edildiği için, Orta ve Doğu Avrupa'daki diğer ülkelerin ilk yıllarına kıyasla, Hırvatistan'da yeni yeni ortaya çıkmakta olan STK sektörü ile devletin etkileşimi daha fazla olmuştur. Hırvatistan'da uluslararası donörler tarafından desteklenen geniş ölçekli programlar oluşturulmuştur.²⁹

Hırvatistan, kamu-STK iş birliği alanı için özel mekanizmalar tasarlayan ve STK'lara yönelik finansmanın şeffaflığı için ayrı bir mekanizma kuran Batı Balkanlar'daki ilk ülke olmuştur. Bu süreç beraberinde birtakım önemli yenilikler getirmiştir. Bunların arasında, Hırvatistan'da sivil toplum ve kamu ilişkileri için geniş kapsamlı bir kurumsal çerçeve olarak kurulan üç ayaklı sistem de yer almaktadır. 1998 yılında hükümet tarafından Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu kurulmuş olup, sonrasında Hırvatistan hükümetinin uzmanlaşmış bir danışma organı olarak faaliyet gösteren Sivil Toplum Geliştirme Konseyi oluşturulmuştur. Söz konusu Konsey, devlet bütçesinden aktarılan finansmanın izlenmesi, analizi ve değerlendirilmesinin yanı sıra kamu finansmanına dair yönetmeliğe uyulmasını sağlamakla da görevlendirilmiştir. STK'lar, kamu fonlarının hem alıcısı hem de ortağı olarak değerlendirilmektedir. Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu ve Sivil Toplum Geliştirme Konseyi, 2003 yılında Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Vakfı'nın oluşturulmasında önemli bir rol oynamıştır. Ulusal Vakıf, kamu hukuku uyarınca kâr amacı gütmeyen bir tüzel kişilik olarak kurulmuştur. Ulusal Vakıf'ın kurulması, Hırvatistan'da sivil toplumun gelişimi ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların finansal sürdürülebilirliği açısından son derece önemli bir adım olmuştur. Ulusal Vakıf, STK'lar tarafından geliştirilen

27 Bu alanda hazırlanan ve kabul edilen ilk strateji 2006-2011 dönemini, ikinci strateji ise 2012-2016 dönemini kapsamaktadır. 2017-2021 stratejisi hazırlık aşamasındadır.

28 Söz konusu yönetmeliğe erişim adresi: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_546.html

29 International Practices on Funding Civil Society Organizations [Sivil Toplum Kuruluşlarının Fonları Alanında Uluslararası Uygulamalar], 2010, AGİT, <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>

yenilikçi programlara ve toplum temelli enformel girişimlere destek vermiştir. Devlet bütçesinden, Hırvatistan devlet piyangosundan, özel bağışlardan, ekonomik faaliyetlerden ve diğer spesifik kaynaklardan aktarılan fonlarla finanse edilen Ulusal Vakıf, sektörün sürdürülebilirliğini, sektörler arası iş birliğini, sivil girişimciliği, filantropiyi ve gönüllülüğü teşvik etmek amacıyla faaliyet göstermektedir. Ulusal Vakıf, sektörün sürdürülebilirliğini ve sektörler arası iş birliğini teşvik etmek amacıyla, çok yıllık fon programları aracılığıyla, STK'lara kurumsal destek ve proje bazlı destekler sağlamaktadır.

Hırvatistan ayrıca, geçmişte merkezi bir model üzerinden sunduğu sivil toplum desteğini de başarılı bir şekilde yerel yönetimlere devretmiştir (Geçmişte, STK'lara yönelik kamu fonlarının tamamı, Sivil Toplumla İş birliği Bürosu tarafından dağıtılmaktaydı). Bu modelin güçlü yönü, yüksek nitelikli programlar yürütebilen büyük ve orta ölçekli öncü STK'lara odaklanmasıdır. Bu durum, kırsal bölgelerde faaliyet gösteren STK'ların ve start-up'ların kamu finansmanına erişiminde yaşadığı zorluklar nedeniyle aynı zamanda bir zayıflık olarak da değerlendirilebilir. Bu modelin bir diğer avantajı ise, genel olarak bütün stratejiler hükümet tarafından belirlenirken, Ulusal Vakıf'ın karar alma sürecinde özerkliğe sahip olmasıdır. Ulusal Vakıf, kendi işleyişi içerisinde, kamu fonları alanında STK'ların ihtiyaçlarına yanıt veren iyi uygulamalar geliştirmeyi başarmıştır.

Hırvatistan'da STK'ların gelirleri çok çeşitli kaynaklardan gelmektedir. 2016 yılında Hırvatistan'da kayıtlı kamu dışı kuruluş (sadece STK'lar) sayısı 52.811 idi. Hırvatistan Maliye Bakanlığının verilerine göre, aynı yıl içerisinde, STK'ların kamu fonu kaynaklarının önemli bir kısmı (STK'ların genel gelirlerinin %28'i) merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden aktarılan fonlardan oluşmaktaydı. STK'ların diğer gelir kaynakları arasında ekonomik faaliyetler (%18,6), özel kanunlar uyarınca delege edilen kamu görevlerinin yerine getirilmesi (%15), üyelik aidatları/katkı payları (%10,3) ve uluslararası kuruluşlardan alınan kaynaklar (%8,8) yer almaktadır.³⁰

Bu alandaki istatistikler Hırvatistan'da STK'lara yönelik yasal çerçevenin gelir çeşitliliği bakımından genel itibarıyla elverişli bir ortam sağladığını göstermektedir. Bu alandaki kanunlarda, STK'ların kuruluş amaçları ve misyonları çerçevesinde gerçekleştirdikleri ekonomik faaliyetlerin vergilendirilmeyeceği belirtilmektedir. Yerel yönetimlere bağlı birimler, kendi bütçe imkânları dahilinde olabildiğince fazla sayıda yerel STK'ya fon desteği sağlamaya çalışmaktadır. Küçük ölçekli STK'lara genellikle bu kaynaklardan destek sağlanmaktadır. Ancak yine de bu fonlar daha somut faaliyetler için yeterli değildir. Daha büyük ölçekli STK'ların ise yabancı fon kaynakları, AB hibeleri, merkezi yönetim hibeleri ve sözleşmeleri/ihaleleri de dahil olmak üzere daha geniş bir yelpazede fon kaynağına erişimi bulunmaktadır. Ayrıca 2015 yılında 52.208 gönüllü, Hırvatistan'daki farklı kurum ve kuruluşların faaliyetlerinde yer almıştır.³¹

7.1.3. VAKA İNCELEMESİ: İCRACI BAKANLIKLAR ARACILIĞIYLA MERKEZİ OLMAYAN BİR MODELDE DAĞITILAN KAMU FONLARININ KOORDİNASYONU VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu vaka incelemesinde, Hırvatistan tarafından geliştirilen, icracı bakanlıkların hibe veren ana kurumlar olarak işlev gördüğü, merkezi olmamakla birlikte son derece uyumlu ve iyi koordine edilen bir kamu fonları modeli mercek altına alınacaktır. Hırvatistan'da kamu politikalarının uygulanmasında Kamu ve STK iş birliği, çoğunlukla kamu kuruluşları tarafından kamu yararına proje ve programlara verilen maddi ve aynı destek türleri ile kendini göstermektedir. Bu türden bir iş birliğinin, bir dizi olumlu değişikliği tetikleme ve sürdürülebilir sosyal ve ekonomik kalkınma için gerekli sinerjiyi yaratma konusunda büyük bir potansiyeli bulunmaktadır. Bu potansiyelin ne derece hayata geçirildiği, büyük ölçüde maddi ve aynı kamu finansmanına ilişkin kalite kriterlerine, standartlarına ve prosedürlerine ve bunların yanı sıra kamu kuruluşlarının üzerinde mutabakata varılan destek modelini başarılı bir şekilde izlemek ve değerlendirmek için sahip olduğu kurumsal kapasiteye ve insan kaynağına bağlıdır.

³⁰ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://taxdesignation.org/croatia/>

³¹ Sosyal Politikalar ve Gençlik Bakanlığı 2015 Raporu

Başlıca misyonu STK'lara yönelik yasal, kurumsal ve mali çerçeve oluşturma çabalarının teşvik ve koordine edilmesi, kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanmasında devletler için vazgeçilmez bir ortak olarak güçlü ve özerk bir sivil toplumun geliştirilmesi olan Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu, bu süreçte kilit bir rol oynamaktadır. Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu, bilhassa düzenleyici çerçevenin tutarlı bir biçimde uygulanmasının önemi üzerine eğitimler verilmesi de dahil olmak üzere kamu fonları prosedürlerinin uygulanması sürecinde ilgili bütün bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları arasında daha iyi bir koordinasyon sağlanmasından sorumludur. Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu'nun görev ve sorumlulukları şu şekildedir:

STK program ve projelerine yönelik kamu fonları için yapılan teklif çağrılarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesinin koordinasyonunu sağlamak,

Ulusal düzeyde kamu kaynaklarından fon sağlayan bütün kuruluşlara, finansmanın öncelikli alanlarının ve çağrı prosedürünün yönetmelikte belirtilen hükümlere uygunluğu konusunda görüş bildirmek; 10 milyon tutarındaki bir paranın üzerindeki teklif çağrıları için öncesinde teklif çağrısı dokümanlarının kalite kontrolünü yapmak; program ve projelerin fonlar ile ilgili başvuru kriterlerine uyulup uyulmadığını kontrol etmek,

STK program ve projelerine yönelik ulusal fonlar ve AB fonları arasında ilgili bütün kuruluşların katılımıyla daha iyi bir uyumlaştırma ve planlama yapılabilmesi amacıyla, ulusal düzeyde kamu kaynakları ile finanse edilen STK destek programları için yıllık bazda ortak teklif çağrısı planları hazırlamak,

Her yılın başında, o yıl içerisinde duyurulacak teklif çağrılarının potansiyel faydalanıcılara ve ilgili hedef kitlesine tanıtılması amacıyla bilgilendirme günleri düzenlemek,³²

Ulusal ve yerel düzeyde duyurusu yapılmış teklif çağrılarının derlenmesi ve Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu internet sitesinde yayımlanmak,³³

Kendilerine tahsis edilen fonları usulsüz bir şekilde kullanan veya fon sözleşmesinde yer alan yükümlülükleri uymayan dernekler hakkında ilgili donörlere zamanında vakitlice bilgi vermek,

Kamu Finansmanına Dair Yönetmeliğin uygulanması ile ilgili, fon veren donörlere kılavuzluk etmek amacıyla oluşturulmuş teklif çağrıları şablonlarını da içeren bir rehber hazırlamak,

Kamu Finansmanına Dair Yönetmelik kapsamında STK proje ve programlarına destek veren donör kuruluşlarda çalışan ve fonların yönetimi konusunda doğrudan sorumlu olan personele yönelik rehberlik ve eğitim vermek,

Yılda en az bir kere, STK program ve projelerine sağlanan fonlar üzerine kapsamlı analizler içeren bir rapor hazırlayarak kamu idaresine ve kamuoyuna sunmak.³⁴

Dernekler Tarafından Uygulanan Kamu Yararına Program ve Projelerin Fonları ve Sözleşmelerine İlişkin Kriterler, Standartlar ve Prosedürlere Dair Yönetmelik, kamu kuruluşları tarafından, fonlar döngüsünün bütün evrelerinde yer alan atılması gereken adımları tanımlamaktadır: Fon önceliklerinin planlanması ve hazırlanması; teklif çağrılarının yayımlanması ve uygulanması; sözleşmelerinin içeriği dikkate alınarak projelerin içeriğinin ve proje bütçelerinin değerlendirilmesi; proje sonuçlarının izlenip değerlendirilmesi; gerekli durumlarda sözleşmelerin feshedilmesi ve fonların iade edilmesi.

32 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/info-dani-o-natjecajima/4933>

33 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnji-plan-natjecaja-tijela-drzavne-uprave-za-2019-godinu-4004/4004>

34 Konu hakkında genel bilgi için erişim adresi: (İngilizce): <https://udruga.gov.hr/financing-of-projects-and-programmes-of-civil-society-organizations/2964>

Söz konusu yönetmeliğe istinaden, *Dernekler Tarafından Uygulanan Kamu Yararına Program ve Projelerin Fon ve Sözleşmelerine İlişkin Kriterler, Standartlar ve Prosedürlere Dair Yönetmeliğin Uygulama Rehberi* kabul edilmiştir.³⁵

Uygulama Rehberi kamu yararı statüsü olan derneklerin ve diğer STK'ların projelerine kamu kaynaklarından maddi ve aynı destek sağlayan bütün kamu kuruluşlarına kılavuzluk etmek amacıyla hazırlanmıştır. Söz konusu Uygulama Rehberi, derneklerin projelerine yönelik fon programlarının planlanmasına ve prosedürlerin uygulanmasına ilişkin temel standartlar ortaya koymakta; kamu fonlarını dağıtan kuruluşlar için finansal, kurumsal kapasite ve insan kaynağı da dahil olmak üzere bir takım ön koşullar getirmektedir. Uygulama Rehberi, STK projelerini finanse eden, hibe veren veya bu projelere sponsor olan kamu kuruluşları, yerel ve bölgesel yönetimler, Hırvatistan Cumhuriyeti tarafından kurulmuş şirketler ve diğer bütün tüzel kişiliklere yönelik olarak hazırlanmıştır.³⁶

Kamu bütçesinden STK projelerine aktarılan fonların ne şekilde harcandığı, her yıl STK projelerine yönelik kamu fonları üzerine hazırlanan raporlarda yer almaktadır. Söz konusu yıllık raporlarda, aşağıda belirtilen konu başlıklarıyla ilgili ayrıntılı analizler bulunmaktadır:

Hangi kamu kuruluşunun ne tutarda fon verdiği,

Fon sağlanan tematik alanlar,

Fon sağlanan projelerin faydalanıcıları,

Projelerin bölgesel dağılımı.

Söz konusu yıllık raporların taslağı, *Dernekler Tarafından Uygulanan Kamu Yararına Program ve Projelerin Fon*

ve Sözleşmelerine İlişkin Kriterler, Standartlar ve Prosedürlere Dair Yönetmelik uyarınca, Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu tarafından hazırlanmaktadır. Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu, bu süreçte bütün kamu kuruluşları (örneğin, kamu daireleri, yerel ve bölgesel yönetimlere bağlı birimler, Hırvatistan Cumhuriyeti'ne ait kamu şirketleri) ve STK projelerine kamu fonu sağlayan diğer bütün tüzel kişilikler tarafından iletilen raporları derlemekte ve analiz etmektedir.³⁷ STK'lar tarafından kamu yararına uygulanan belirli projeler için tahsis edilen fonlarla ilgili veri toplamanın ve genel ve özel fon alanları ile, desteklenen proje faaliyetleri ve faydalanıcılarını analiz etmenin yanı sıra, kamu fonlarının tahsisinde Yönetmelik hükümlerinde belirtilen prosedürlere uyulup uyulmadığına dair bir analize de yer vermektedir.³⁸

2015'ten beri, STK projelerine fon tahsis eden kamu kuruluşlarının uygulamakla yükümlü oldukları kriterler, standartlar ve prosedürlerle ilgili toplanan verilerde ve Sivil Toplumla İş Birliği Bürosuna iletilen raporların sayısında artış olmuştur. Yıllık raporda ayrıca, Hırvatistan Cumhuriyeti'ne ait 284 kamu şirketinden ve bir veya daha fazla yerel ve bölgesel yönetim biriminden toplanan veriler yer almaktadır. Bu kuruluşlardan yarısı (142), 2015 yılında sivil toplum kuruluşlarına fon aktarmadıklarını belirtirken, diğer yarısı ise toplam bütçeleri dahilindeki sponsorluk ve bağış kalemlerinin %1,9'una denk gelen bir tutarda destek verdiklerini rapor etmiştir.

2015 yılı için iletilen ve onaylanan raporlar, 36.104 STK projesine ulusal ve yerel düzeydeki kamu fonları ile (eş) fon sağlandığını göstermektedir. Kamu fonları ile desteklenen bu STK projelerinde 22.232 kişi istihdam edilmiş; 51.623 kişi hizmet karşılığı (telif) ücret almış; 501.666 gönüllü projelerin uygulanmasına katılmıştır.

³⁵ Uygulama Rehberine erişim adresi: https://issuu.com/uzuvrh/docs/priru_nik_za_primjenu_uredbe_v_2.?e=32027115/56295883

³⁶ Uygulama Rehberinin farklı format ve versiyonlarına erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/vijesti/objavljen-nova-verzija-prirucnika-za-postupanje-u-primjeni-uredbe-o-financiranju-udruga/4155>

³⁷ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnja-izvesca-o-financiranju-projekata-i-programa-organizacija-civilnog-drustva/4285>

³⁸ Örnekler ve ayrıntılar: Hırvatistan hükümeti tarafından kabul edilen 2015 STK'lara Yönelik Kamu Fonları Raporu <https://udruga.gov.hr/news/report-on-public-funding-of-csos-in-2015-adopted-by-the-croatian-government/4101>

Yıllık raporun en önemli bölümlerinden biri ise, 2015 yılında ulusal düzeyde kamu fonları ile başarılı bir şekilde yürütülen STK projelerinden örnekler; 2015 yılında farklı belediyeler, kasabalar ve idari birimlerin bütçelerinden aktarılan fonların konsolide tablosu; 2015 yılında kamu fonları ile desteklenen bütün STK projelerinin bir listesinin yer aldığı bölümdür. Bu bölümdeki bilgiler Merkezi Hükümet Açık Veri Portalında yayımlanmaktadır. Kamu desteğinin şeffaflığı ve koordinasyonunu sağlamak için kullanılan diğer yöntemler arasında, verilen destekler hakkında ayrıntılı bilgilerin ve yerel/bölgesel düzeyde verilen desteklerle ilgili toplanan verilerin kullanıcı dostu bir formatta³⁹ internet üzerinden yayımlanması da bulunmaktadır.⁴⁰

7.2. ALMANYA

7.2.1. YASAL ÇERÇEVE

Almanya'daki STK'lar çoğunlukla birden çok fon kaynağından yararlanmaktadır. Refah çalışmaları alanında (sosyal hizmetler ve sağlık) aktif olan STK'lara, genellikle sosyal güvenlik ve sağlık sigortası ödenekleri aracılığıyla fon sağlanmaktadır. Sosyal ve sağlık hizmetleri sağlayıcılarına aktarılan bu kategorideki fonlar, federal mevzuata tabidir ve devletin sosyal hizmet alanındaki kanunlarınca düzenlenmektedir. Kamu fonları merkezi olmayan bir şekilde düzenlenmiş olup, bu alandaki düzenlemeler sektörlere ve kurumlara bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

7.2.2. KAMU FONU MODELİ

Almanya, devlet desteğini güçlü bir şekilde arkasına alan bir sivil toplum sektörüne sahiptir. STK'lar, temel sosyal hizmetlerin başlıca sağlayıcıları olarak, insanların günlük yaşamında önemli bir rol oynamaktadır. Hizmetlerin sunumunda ve günlük toplum hayatında oynadıkları bu önemli rol nedeniyle, STK'lar gerek toplum gerekse devlet tarafından ciddi anlamda itibar görmektedir. Almanya'da çoğunlukla sosyal refah ve sağlık hizmetleri alanlarında faaliyet gösteren son derece profesyonel ve uzmanlaşmış STK'ların yanı sıra, spor ve boş zaman faaliyetleri alanlarında tamamen gönüllülerle çalışan STK'lar da bulunmaktadır.⁴¹

Almanya'daki STK'ların büyük çoğunluğunun başlıca misyonu çeşitli sosyal hizmetlerin sunumu olduğu için, sivil toplum sektörü de büyük oranda kamu finansmanına veya en azından kamu tarafından düzenlenen gelir kaynaklarına bağlıdır. Kamu fonlarının en büyük dilimini, kamu kuruluşlarından veya sosyal güvenlik ve sağlık sigortası sisteminden yapılan sözleşmeye dayalı ödemeler oluşturmaktadır. Sübvansiyonlar ve kısa süreli hibeler ise kamu desteğinin en önemli ikinci dilimi konumundadır. Gençlik, çevre veya uluslararası kalkınma gibi sınırlı sayıdaki politika alanında ise federal düzeyde devlet desteği mevcuttur. Bütün bu modellerde, o alandaki yetkili bakanlık (veya federal kurum) ve STK arasında proje hibe sözleşmesi ve uzun vadeli stratejik ortaklık sözleşmesi yapılması yaygın bir uygulamadır.

Buna ek olarak, STK'lar kültür, sanat ve spor alanlarında, boş zaman faaliyetlerine yönelik tesisler ve fırsatlar yaratarak yerel altyapıya ciddi anlamda katkı sunmaktadır. Bu nedenle, söz konusu STK'lar genellikle yerel yönetimlerin hibe, sübvansiyon ve altyapı desteklerinden (örneğin spor salonları, oyun sahaları) yararlanmaktadır. Yerel düzeydeki hibeler ve doğrudan bütçe desteği, STK'lar için sağlanan en yaygın fon türüdür.

³⁹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/otvoreni-podaci-o-financiranju-udruga-3158/3158>

⁴⁰ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/pregled-odobrenih-financijskih-podrski/155>

⁴¹ European Civil Societies Compared: Typically German-Typically French? [Avrupa'da Sivil Toplum Karşılaştırması: Tipik Alman-Tipik Fransız?] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00797886/document> page 11

Almanya'daki STK'ların neredeyse tamamı, eşzamanlı olarak köprü ve bağ kurma işlevi gören bir çatı kuruluşa üyedir. Söz konusu çatı kuruluşlar gerek federal gerekse bölgesel düzeyde devlet ile yakın temas halindedir ve politika yapma süreçlerinde güçlü bir şekilde yer almaktadır. Çatı kuruluşlara devlet hibeleri aracılığıyla sübvansiyon sağlanmakta olup bu hibeler, çatı kuruluşların kendi üyelerine yardım ve destek sunmasını mümkün kılmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda bloke fonlar ya da belli bir amaç için tahsis edilmiş fonlar olarak da anılan, kurumsal destek hibelerinden proje bazlı hibelere bir kayma yaşanmıştır. Bu durum, refah alanında faaliyet gösteren STK'ların çalışma biçimini de etkilemiştir; söz konusu STK'lar artık rekabetin arttığı, siyasi korumacılığın ise azaldığı bir ortamda faaliyet göstermek zorundadır. Bunun yanı sıra, kamu fonlarının giderek artan bir şekilde proje bazlı desteklere yönelmiş olması, mali planlama süreçlerinin kısılmasına ve genel itibarıyla planlama süreçleriyle ilgili bazı güvensizliklere de yol açmıştır.⁴²

Devlet tarafından yüksek miktarlarda fon desteği sağlanmasına rağmen, STK'lar siyasi anlamda bağımsızdır. Almanya'da STK'ların özerk olduğuna ve devletin STK gelişimine yön vermesinin uygun olmadığına dair yerleşik bir anlayış mevcuttur. STK'lar genel itibarıyla kamu fonlarının faydalanıcıları olmakla birlikte, aynı zamanda faaliyet gösterdikleri bölgelerin sosyal ve ekonomik kalkınmasında birer ortak olarak görülmektedir. Bu bağlamda, devlet ve STK'lar aynı hedefler doğrultusunda çalışmakta; yerel STK'ların kendi bölgelerindeki ihtiyaç ve olasılıkları daha iyi bileceği ve bunlara yanıt olarak daha iyi çözümler geliştirebileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte, devletin STK'lar üzerinde siyasi bir nüfuza sahip olmaması, kamu fonlarının kullanımı veya sunulan hizmetlerin niteliği konusunda herhangi bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bu süreçte, STK'ların bazı kurallara uyması, kamu idaresinin ise kamu fonlarının şeffaflığını sağlaması gerekmektedir. STK'lar bu sistemin

avantajlarından faydalanabilmek için kurumsal kapasitelerini belli bir düzeyde geliştirmelidir.⁴³

7.2.3. VAKA İNCELEMESİ: SİVİL TOPLUMA SATIN ALMA YOLUYLA SAĞLANAN FİNANSMANIN ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR OLMASI

Bu örnekte, Almanya'nın politika oluşturma ve uygulama süreçlerinin ana aktörleri konumunda olan STK'lar tarafından hizmet sunumu modelini ne şekilde geliştirdiği ve desteklediği incelenecektir. Almanya'nın sosyal politikası, 20. yüzyılın ilk yıllarından itibaren, STK'ların sosyal hizmetlerin sunumuna katılımını teşvik etmektedir. Almanya'da uygulanan ve refah sistemini de içine alan sosyal ve ekonomik model, esasında "korporatist" modelin bir örneğidir. Korporatist model, rekabetten ziyade paydaşlar arasındaki iş birliğine dayanan, belli hedef gruplara fayda sağlayan çok katmanlı bir modeldir.⁴⁴

Sosyal hizmetlerin sunumunda kullanılan bu sistem, merkezi olmayan bir sistem olmakla birlikte, hukuki anlamda ve bürokrasi anlamında yapılandırılmış bir sistemdir. Bu sistemde, sosyal hizmetlerin planlanması, finanse edilmesi ve sunulmasından esas olarak yerel yönetimler sorumludur. Federal hükümet ise, genel itibarıyla sosyal hizmetler sistemini garanti altına almakla ve sunulacak sosyal hizmetlere ilişkin genel hedefleri, şartları ve standartları belirlemekle yükümlüdür. Sosyal Güvenlik Kanunu uyarınca, kamu hukukuna tabi ve tüzel kişiliğe sahip olan bütün kuruluşlar kamu kuruluşu olarak tanımlanmaktadır. Kamu sektörü dışında ise, bağımsız refah derneklerine (free welfare associations) ait olan STK'larla diğer kuruluşlar arasında bir fark bulunmaktadır. Kamu kuruluşları, kendi çalışmalarını en etkin bir biçimde ve kamu sektörü dışındaki aktörlerle iş birliği halinde yürütmekle yükümlüdür. İlgili kanunda ayrıca, bu iş birliğinin ortaklığa dayanması gerektiğine dair açık hükümler yer almaktadır.

42 National Report Germany: Identifying External and Internal Barriers to Third Sector Development [Almanya Ulusal Raporu: Üçüncü Sektörün Gelişimini Engelleyen Dış ve İç Faktörler], <https://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/documentations/tsi-national-report-no-6-external-internal-barriers-third-sector-development-germany/TSI-National-No.-6-79p-1x.pdf> page 14

43 International Practices on Funding Civil Society Organizations [Sivil Toplum Kuruluşlarının Fon Alanında Uluslararası Uygulamalar], 2010, AGİT, <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>

44 Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad [STK'lardan Sosyal Hizmet Alımı: Farklı Ülkelerden Öğrenilen Dersler], 2009, <http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>

Almanya Sosyal Güvenlik Kanunu uyarınca, (kamu sektörü dışındaki aktörlerin) kendi hedeflerini belirleme, faaliyetlerini yürütme ve kurumsal yapılanmalarını oluşturma bağımsızlığına yerel yönetimler tarafından saygı gösterilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimler (kamu sektörü dışındaki aktörler tarafından) kullanılan kamu fonları ve araçlarının usulüne uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını inceleme hakkına sahiptir.⁴⁵

Altı büyük kuruluş tarafından yönetilen geniş bir STK ağı, sosyal refah hizmetlerinin sunumu konusunda hükümetle sorumluluk paylaşmaktadır. "Bağımsız refah dernekleri" (free welfare associations) arasında, Katolik (Caritas), Protestan (Diakonisches Werk) ve Musevi (Central Welfare Association for Jews - Musevi Refah Birliği) sosyal refah kuruluşlarının yanı sıra Arbeiterwohlfahrt (Workers' Welfare Association - İşçilerin Refah Birliği), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsband (herhangi bir mezhebe veya siyasi partiye bağlı olmayan bir birlik) ve Alman Kızılhaç Örgütü bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, kanun gereği ulusal karar alma ve kanun yapım süreçlerinde de yer almaktadır. Sosyal hizmetler alanına giren bütün konularla ilgili karar alma süreçlerinde, kamu kurumlarının bu kuruluşlarla istişarede bulunması gerekmektedir.⁴⁶

Son yıllarda, sosyal hizmet sağlayıcısı kuruluşlar, rekabet eden bir aktör olarak algılanırken aynı zamanda toplumdaki en dezavantajlı kesimler için kamu yararına hizmet sağlayıcı olmaları gerektiği savunulmaktadır. Lakin Almanya'nın bu duruma ilişkin sivil toplum sektörüne yönelik tutarlı bir politikası olmamakla beraber hizmet sunumunu desteklenmesine yönelik politikaları mevcuttur.⁴⁷ Buna ek olarak, yerel düzeyde spor veya boş zaman faaliyetleri gibi alanlarda çalışan ve yasal olarak güvence altına alınmış fon kaynaklarından faydalanamayan kuruluşlar, yerel yönetimlerin mali kısıtları nedeniyle

zorluklar yaşamaktadır ve önemli bir fon kaynağından da giderek artan bir şekilde mahrum kalmaktadır. Böyle bir ortamda, küçük ve orta ölçekli kuruluşlar da yerel yönetimler tarafından sağlanan hibe ve sübvansiyonlardan faydalanmak konusunda giderek artan bir rekabet içerisindedir. Mevcut durumun yol açacağı en muhtemel senaryo; sivil toplum sektörünün küçülmesi, daha az üyeye sahip daha az sayıda kuruluşun sektörde kalması, spor ve boş zaman faaliyetlerine yönelik programlarının azalması olacaktır.⁴⁸

Almanya'daki kamu idaresi ve STK'lar arasındaki ilişkinin en önemli unsuru ortaklık unsurudur. Aşağıda yer alan modeller, STK'ların hizmet sağlayarak mali açıdan sisteme destek vermesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu sistem bilhassa Almanya'da kendini kanıtlamıştır.⁴⁹

STK'lar, sosyal hizmet alanında bazı yenilikçi girişimler geliştirmek için pilot çalışması yürütebilmekte ve ilerleyen aşamalarda kamu idaresi tarafından devralınabilecek yeni hizmet kolları geliştirebilmektedir.

STK'lar, bilgi ve birikim sahibi oldukları ve uzmanlaştıkları alanlara halihazırda ciddi yatırımlar yapmış ve hatta belli hizmetlerin sunumu için gerekli altyapıyı da oluşturmuş durumdadır. Bu nedenle, özellikle bu alanlarda rekabet veya çatışmadan ziyade en iyi yaklaşım ortaklıktır.

STK'lar, o alanda başka bir hizmet sağlayıcısı bulunmaması, hizmetten faydalanan bireylerin hizmet bedellerini karşılayamaması ve dolayısıyla bu hizmetleri sunma konusunda istekli başka herhangi bir işletme bulunmaması sebebiyle belli alanlarda kamu idaresinin doğal ortağı konumundadır.

⁴⁵ Almanya Sosyal Güvenlik Kanunu, 2004.

⁴⁶ a.g.e.

⁴⁷ European Civil Societies Compared: Typically German-Typically French? [Avrupa'da Sivil Toplum Karşılaştırması: Tipik Alman-Tipik Fransız?] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00797886/document> sayfa 17

⁴⁸ a.g.e.

⁴⁹ A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models [Devlet Dışı Sosyal Hizmet Sunum Modellerine Dair Bir El Rehberi], http://ecnl.org/dindocuments/416_UNDP-ECNL_Handbook%20on%20social%20contracting_2012.pdf

STK'lar, çalışma biçimleri sayesinde kendi hizmetlerini geliştirmek için kaynaklar yaratabilmektedir. STK'lar bu doğrultuda gönüllülerle çalışabilir, donörlerden fon sağlayabilir ve bireysel ve kurumsal bağış toplayabilir. Bütün bu kaynaklar, sunulan hizmetlerin niteliğini artırmaya yardımcı olmaktadır.

Almanya'da, hizmet sunumu için sağlanacak fonlar çoğunlukla önceden öngörülebilir. Finansmanın öngörülebilir nitelikte olması, çok yıllık planlama yapılabilmesini, başka bir deyişle hizmet sağlayıcılarının uzun vadeli (çok yıllık) sözleşmeler yapabilmesini de mümkün kılmaktadır. Çok yıllık fon çerçeveleri, hizmetlerin ve daha önceden aşına olunan hizmet sağlayıcılarının devam etmesini (ilgili standartlara uygun biçimde nitelikli hizmetler sundukları takdirde) garanti altına aldığı için, özellikle hizmet faydalanıcıları açısından büyük bir önem taşımaktadır.

7.3. ÇEKYA

7.3.1. YASAL ÇERÇEVE

STK'lara yönelik kamu finansmanını düzenleyen temel mevzuat, Bütçe Kurallarına dair 218/2000 sayılı Kanunun 7. Bölümüdür. Söz konusu kanunda, dernekler, hayır kurumları, kilise ve dini cemaatlere ait özel amaçlı tesisler, vakıflar, bağış ve diğer tüzel kişilikler gibi kâr amacı gütmeyen hükümet dışı kuruluşlara devlet bütçesinden fon sağlanabileceğine dair hükümler yer almaktadır.⁵⁰ Buna ek olarak, "Çekya Devlet Bütçesinden Merkezi Düzeydeki Kamu Daireleri Tarafından Devlet Dışı Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Fon Sağlanmasına Yönelik Esaslar" da hükümet tarafından kabul edilmiştir.⁵¹ Söz konusu belgeler kamu finansmanına dair genel bir çerçeve çizse de; spesifik fon programlarına özgü kurallar ve şartlar, kendi yetkinlik alanları ve yıllık programları ışığında, ilgili bakanlıklar ve kamu kuruluşları tarafından belirlenmektedir.

7.3.2. KAMU FONU MODELİ

Çek sivil toplumunu, çeşitli STK türlerinin bir karması olarak tanımlamak mümkündür.⁵² Söz konusu STK türlerinden biri, eski dönemden kalma, üyeliğe dayalı örgütlenme yapısı olan, sivil faaliyetler yürüten, çok fazla sayıda üyeye ve siyasi elite iyi bağlantılara sahip kuruluşlardır. Bu kategoride yer alan kuruluşlar arasında genellikle spor, boş zaman faaliyetleri, kültür, gençlik veya belli bir ilgi alanında faaliyet gösteren (örneğin avcılık, balıkçılık ve arıcılık dernekleri) kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kategorideki kuruluşlar, kendi üyelerinin çıkarlarını temsil etmeye ve üyelerine yönelik hizmetler sunmaya odaklanmaktadır ve kamusal alanda pek faal değildir.

STK türlerinden bir diğeri ise, belli bir alanda uzmanlaşmış, sınırlı bir üye tabanına sahip ve başlıca misyonu temsil ettiği hedef gruplar adına faaliyet yürütmek olan kuruluşlardır. Bu kategoride yer alan kuruluşlar, siyasi elit, siyasi kurumlar, çeşitli STK'lar ve ilgili diğer aktörlerle ilişkiler kurarak uzmanlık gerektiren profesyonel faaliyetlere odaklanmaktadır. STK türlerinden sonuncusu ise, çoğunlukla şehirlerde faaliyet gösteren taban örgütlenmeleri veya kendi kendine örgütlenen yapılarıdır. 2018 yılında toplam STK sayısı 132.953 idi.⁵³

STK'lara yönelik en önemli fon kaynakları arasında birinci sırada kamu fonları (%65), ikinci sırada mal ve hizmet sunumu/satışından elde edilen gelirler (%22) yer almaktadır, geri kalan fonlar ise filantropi ve bağışlar (%13) yer almaktadır. Kamu kaynakları genellikle ulusal düzeyde dağıtılmakta olup %62'si kamu bütçe ve fonlarından sağlanmaktadır. Daha alt kademedeki idari birimler fon sağlayıcısı olarak ikinci sırada yer almaktadır: Kamu kaynaklarının %13'ü bölgesel yönetimler, %25'i belediyeler tarafından dağıtılmaktadır.⁵⁴

⁵⁰ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/neziskove-organizace>

⁵¹ Söz konusu esasların en güncel versiyonu, 657 sayılı Hükümet Kararnamesi ile 2014 yılında kabul edilmiştir.

⁵² Ülke Raporu: Çekya (Orta ve Doğu Avrupa'da Sivil Toplum: Zorluklar ve Fırsatlar), https://www.academia.edu/34755717/Country_Report_Czech_Republic_Civil_Society_in_Central_and_Eastern_Europe_Challenges_and_Opportunities_

⁵³ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: https://eu-russia-csf.org/wp-content/uploads/2019/04/190327_RU-EU_Report2018_allpages.pdf

⁵⁴ https://www.academia.edu/34755717/Country_Report_Czech_Republic_Civil_Society_in_Central_and_Eastern_Europe_Challenges_and_Opportunities_

Kâr Amacı Gütmeyen Sektör Araştırma Merkezi (Center for Nonprofit Sector Research), sivil topluma yönelik kamu fonlarının yapısı konusunda ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. Söz konusu merkez tarafından yürütülen araştırmaya göre, 2016 yılında, STK'lar (vakıflar, dernekler, bağlı kuruluşlar, kamu yararına çalışan işletmeler, kurumlar, kiliseye bağlı kuruluşlar, tüzel kişiliğe sahip eğitim kuruluşları ve ortak çıkar için çalışan dernekler) toplam 689.370.487 avro tutarında destek almıştır. Bu tutarın 418.862.895 avrosu devlet bütçesinden, 109.821.458 avrosu bölgesel yönetimlerin ve başkent Prag'ın bütçesinden, 152.208.687 avrosu belediye bütçelerinden (Prag Belediyesi bütçesi hariç), 8.515.979 avrosu ise Çek kamu fonlarından sağlanmıştır.⁵⁵

Kamu kuruluşları, sübvansiyonlar ve hibeler aracılığıyla STK'lar tarafından sunulan hizmetleri desteklemeye devam etmektedir. Kamu fonları çoğunlukla, bir yıldan daha uzun süre faaliyet gösteren ve tecrübesi olan STK'lara verilmektedir. Yeni kurulmuş STK'lar ise daha küçük tutarlarda fon desteği alabilmektedir. 2016 yılında hükümet tarafından STK'lara verilen sübvansiyonlar içinde en büyük payı, sosyal işler ve istihdam, spor, eğitim ve okul hizmetleri almıştır. Bu fonlar genel itibarıyla rekabetçi ve şeffaf usuller takip edilerek dağıtılmaktadır. Fonların büyük bir kısmı yalnızca tek bir yıl için verilmektedir ve bu durum STK'ların sürdürülebilirliği açısından birtakım zorlukları beraberinde getirmektedir. 2016 yılında, Eğitim Bakanlığının spor kulüpleri ve boş zaman faaliyetleri düzenleyen dernekler gibi daha küçük STK'lara destek vermeye başlamasıyla birlikte, kamu finansmanından yararlanan STK sayısı neredeyse iki katına çıkmıştır. Bu yöndeki eğilimin devam etmesi beklenmektedir.⁵⁶

En fazla kamu kaynağı aktarılan alanlar arasında spor (%36,5), sosyal hizmetler ve istihdam politikaları (%29,6), kültür ve kültürel varlıklarının korunması (%11,3) yer almaktadır. Daha az miktarda kamu desteği verilen alanlar

arasında ise sağlık hizmetleri, tarım ve sanayi (%2'den az) bulunmaktadır.⁵⁷

Kâr Amacı Gütmeyen Hükümet Dışı Kuruluşlar için Hükümet Konseyi (Government Council for Non-Governmental Non-Profit Organisations)⁵⁸, kamu idaresinin daimi istişare ve koordinasyon organı olarak, kamu fonlarının dağıtılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Konsey, STK'lara sağlanan kamu fonları, fon tahsis süreçleri ve fon kullanımı hakkında bilgilerin derlenmesi ve analiz edilmesinden sorumludur. Buna ek olarak, Çekya, hem doğrudan devlet bütçesinden hem de Avrupa Birliği (AB) ve diğer yabancı destek programlarından ayrılan fonlar aracılığıyla özel olarak sivil toplumu desteklemeye odaklanan bir fon mekanizması (targeted funding) geliştirmiştir. Bu mekanizmada yer alan araçlardan biri de AB'ye katılım sonrası geçiş sürecinde yeni üye devletlere yardımcı olmak amacıyla oluşturulan AB Geçiş Dönemi Yardım Aracı'dır (EU Transition Facility). Söz konusu yardım aracı, diğer ülkeler tarafından öncelikli olarak kamu yönetiminin kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla kullanılırken, Çekya, bu yardım aracı altındaki fonların bir bölümünü STK sektörünün gelişimini desteklemek için ayırmıştır. Bu hedef doğrultusunda, mevcut hükümet, hibe veren bağımsız bir vakıf olan Sivil Toplum Geliştirme Vakfı (Civil Society Development Foundation) ile anlaşmıştır⁵⁹. Bu ortaklık, AB ve devletin katı kurallara dayalı raporlama ve muhasebe çerçevesine duydukları ihtiyaç ile daha küçük, esnek ve ihtiyaç temelli STK projelerine duyulan ihtiyaç arasında bir denge kurulmasına yardımcı olmuştur. STK'ların makul olmayan büyüklükte bir idari yükün altına girmesi gerekmemiş, kamu fonu sağlanan projelerde raporlama ve muhasebe gerekliliklerinin uygun bir şekilde yerine getirilmesi Sivil Toplum Geliştirme Vakfı tarafından sağlanmıştır.

55 CSO Sustainability Index 2017 [STK Sürdürülebilirlik Endeksi 2017] <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

56 a.g.e.

57 Çekya Hükümeti İstatistikleri, 2016.

58 Konsey hakkında daha ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rmno/basic-information-45510/>

59 Vakıf hakkında daha ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.nros.cz>

7.3.3. VAKA İNCELEMESİ: YEREL VAKIFLARLA ORTAKLIK YOLUYLA AB FONLARININ BAŞARILI BİR ŞEKİLDE KULLANILMASI

Bu örnekte, kamu fonlarının daha etkili bir biçimde dağıtılmasını sağlamak amacıyla kamu kurumları ve vakıflar arasında geliştirilen ortaklıklarla ilgili Çekya'nın deneyimi incelenecektir. Sivil Toplum Geliştirme Vakfı Çekya'da sivil toplum sektörünü yeniden canlandırmak ve güçlendirmek amacıyla, 1993 yılında hükümet kararı ile kurulmuştur. Başlangıçta vakfın amacı AB PHARE⁶⁰ Sivil Toplum Geliştirme Programının yürütülmesiydi.⁶¹ Vakıf, sivil toplum gelişimini desteklemeye yönelik Phare programlarının (hem Ulusal hem de Çok Ülkelik Programlar) yönetiminden sorumlu yerel kurum işlevi görmekteydi. Kurulduğu ilk günden itibaren vakıf, esas itibarıyla, STK'ların profesyonel standartlarının ve kapasitelerinin gelişimini destekleyen bir kaynak ve bilgi merkezi olarak ve aynı zamanda belirli sektörlerdeki STK faaliyetlerine eş finansman sağlayan hibe veren bir kurum olarak faaliyet göstermiştir. Vakıf, 1993'ten 2002'ye kadar, yaklaşık 7.300 başvuru değerlendirmiş; bu başvurular arasından yaklaşık 2.700 projeye, 23,3 milyon avroyu aşan hibe desteği vermiştir.⁶²

Söz konusu program sayesinde vakıf, hibe dağıtım ve değerlendirme sistemlerinin şeffaf bir biçimde işleyişi ve projelerin başarılı bir şekilde uygulanması konusunda önemli bir deneyim kazanmıştır. Bu deneyimden, sonrasında AB, Avrupa Ekonomik Alanı ve Norveç'ten alınan ek hibelerin yönetiminde de faydalanılmıştır. Bunlara ek olarak vakıf, yabancı ve yerel kaynaklardan gelen özel fonlar aracılığıyla pek çok yeni program başlatmıştır. Ayrıca, Avrupa Ekonomik Alanı ve Norveç Fon Mekanizmaları kapsamındaki fonlarla Çek sivil toplumuna 10 milyon avroyu aşan bir tutarda destek veren Çek STK Fonu/STK'lar için Bloke Fonlar (Czech NGO Fund/Block Grant for

NGOs) havuzunu da yönetmektedir. Norveç mekanizması her ne kadar AB'ye yeni katılan diğer üye devletlerde de STK'lara destek vermiş olsa da bu program bölgede sivil toplum gelişimine ve STK sektörüne kurumsal destek veren ilk program olmuştur.⁶³

Vakıf pek çok yeni proje ve kuruluşun oluşumuna destek vermiş, bütün bu girişimler sonrasında yeni yeni oluşmakta olan STK sektörünün önemli ve ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Söz konusu kuruluşlar, bugün itibarıyla, sosyal dışlanma, genç işsizliği ve Roman çocukların eğitimi gibi alanlarda nitelikli projeler ve konseptler geliştirebilmektedir. Bu tablonun ortaya çıkmasında kilit bir rol oynayan vakıf, Çekya'da sivil toplum sektörünü daha da güçlendirmeye yönelik eğitim programlarına ve faaliyetlere önem vermeye devam etmektedir.⁶⁴

Vakfın idari yapısı, genel itibarıyla; stratejik bir karar alma organı, bir yürütme organı (icra direktörü) ve çalışmalara destek veren personelden (büro) oluşmaktadır. Stratejik karar alma organları sivil toplum temsilcileri ile kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Bu yapı sayesinde vakıf, fon programlarının öncelikleri ve desteklenecek faaliyetler konusunda özerk kararlar alabilmektedir. Bununla birlikte STK temsilcilerinin karar alma organına katılımını sağlarken eşit derecede önem taşıyan başka bir konu ise, bu organda görev alacak bütün üyelerin belirli mesleki kriterlere göre seçilmesi ve personelin gerekli eğitimleri almasıdır.

Hibe verme prosedürleri daimî kurullar veya belirli bir teklif çağırısı için özel olarak oluşturulmuş geçici kurullar tarafından işletilmektedir. Bu süreçte, gelen başvuruların nitelik ve içeriklerinin değerlendirilmesinde konunun uzmanları ve STK temsilcileri de yer almaktadır. Belirli bir hibe programından fon aktarılmasına karar verilirken, hibe teklif

⁶⁰ PHARE, AB'de Katılım öncesi mali yardım kapsamında yer alan programlardan biridir. PHARE Programı, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye katılım hazırlıklarına yardımcı olmak amacıyla Polonya ve Macaristan için oluşturulmuş olup, kapsamı daha sonra, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'yı da içine alacak şekilde genişletilmiştir.

⁶¹ Promoting Democracy Through Civil Society: How to Step Up the EU's Policy Towards the Eastern Neighbourhood [Sivil Toplum Aracılığıyla Demokrasiyi Geliştirmek: Doğu Ülkelerinde AB Komşuluk Politikaları Nasıl Güçlendirilir?] Kristi Raik - 2006, <https://books.google.hr/books?id=AKt4OOUakalC&pg=PP1&dq=isbn%3A9290796138&hl=hr&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

⁶² Konu hakkında ayrıntılı bilgi için girişim adresi: <https://www.nros.cz/en/we-support/archive-of-programmes/>

⁶³ a.g.e.

⁶⁴ a.g.e.

çağrısının, teknik konular ve içerikle ilgili gerekliliklerin ve hibe takviminin duyurulmasına ilişkin prosedüre uygun bir şekilde, açık ve şeffaf bir rekabet süreci işletilmelidir.

Çekya'da 2000'li yılların başından itibaren, belli kriterleri karşılayan ve gerekli vasıflara sahip vakıflar için hükümet tarafından bağışlardan oluşan toplu bir sermaye (endowment capital)⁶⁵ sağlanmaktadır. Çek hükümeti ülkedeki özelleştirme gelirlerinin %1'ini Vakıf Yatırım Fonuna aktarmakta ve bu fonda biriken kaynakları bağış sermayesi adı altında yerel vakıflara yeniden dağıtmaktadır.⁶⁶ Bu mekanizma, STK'lar için güvenli bir kaynak tabanı olarak bağış fonları (endowment) oluşturulmasını teşvik etmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda, 2002 yılında, o dönemde ülkede bulunan vakıfların üçte birini temsil eden 64 vakfa toplam 27 milyon avro dağıtılmıştır.⁶⁷ Bu mekanizmanın işletilmeye başlanmasının ardından hükümet, bağış sermayelerinin iyi yönetimi için kurallar koymak ve vakıfların potansiyellerini gerçekleştirme kabiliyetini en üst seviyeye çıkarmak amacıyla mevzuatta ve vergi sisteminde birtakım değişiklikler yapmıştır. Sivil toplum sektörünü desteklemek amacıyla STK'lara başlangıç desteği olarak bağışlardan oluşan başlangıç anavarlığı (seed endowment capital) sağlanması yöntemi, başka ülkelerde örneği bulunmamakta ve yenilikçi fonlar alanında önemli bir örnek oluşturmaktadır. Bağimsız ve özel hibe veren vakıflar, yerel örgütlenmelerden kamu politikaları alanında faaliyet gösteren düşünce kuruluşlarına kadar geniş bir yelpazeden STK'nın ihtiyaç duyduğu fon açığını kapatmak bakımından kritik öneme sahiptir. Bu gibi STK'lara küçük bir başlangıç sermayesi dahi olsa destek sunulması ve gelişimlerinin teşvik edilmesi, bütün devletlerin dikkate alması ve değerlendirmesi gereken önemli bir konudur.

Çek modelinde öne çıkan özelliklerden biri, hükümetin kamu fonlarının yönetimi konusunda halihazırda mevcut

olan kurumların kapasitesine dayanarak ve bu temel üzerinde bir sistem geliştirmiş olmasıdır. Bu alandaki tek örnek Sivil Toplum Geliştirme Vakfı değildir. Çekya'nın kalkınma iş birliği alanındaki politika ve programlarını geliştirmek ve yönetmek amacıyla Dışişleri Bakanlığı tarafından kurulmuş olan Çek Kalkınma Ajansı da bu anlamda önemli bir örnek teşkil etmektedir. Yeni bir kurum oluşturmak yerine Çek Kalkınma Ajansının, halihazırda faaliyet gösteren düşünce kuruluşu Çek Kalkınma Merkezinin faaliyetlerini üstlenmesine karar verilmiştir. Bu yaklaşım aynı zamanda Çek Hükümetinin- bölgedeki bazı komşu ülkelerin aksine - kamu fonlarının dağıtımında hükümet ya da devletle yakından ilişkili STK'ların etkinliğini dikkate aldığı anlamına gelmektedir.

7.4. İRLANDA

7.4.1. YASAL ÇERÇEVE

İrlanda'daki Hayır Kurumları Kanunu (Charity Act) ve Hayır Kurumlarını Düzenleme Kurumu (Charity Regulator)⁶⁸ STK'lara yönelik kamu fonları ile ilgili temel yasal çerçeveyi çizmektedir. Bununla birlikte, kamu finansmanına ilişkin özel hükümler Ulusal Piyango Kanununda (National Lottery Act)⁶⁹ yer almaktadır. Kamu fonlarının tahsisatı konusunda yasal dayanağı oluşturan bu hükümler, Merkezi Fona (Central Fund) aktarılan kaynakların spor, rekreasyon, ulusal kültür (İrlanda dili Galce dahil), sanat ve toplum sağlığı ve hükümet tarafından belirlenecek başka amaçlar için belli aralıklarla hükümet tarafından belirlenecek miktarlarda kullanılmasını şart koşmaktadır. Her yıl, milli piyango gelirlerinden artakalan meblağın tamamı Milli Piyango Fonuna aktarılmakta ve bu fondan piyangoyu düzenleyen kuruma ikramiye ödemeleri, genel yönetim giderleri ve sermaye harcamaları için geri ödeme yapılmaktadır.⁷⁰

⁶⁵ Bağış sermayesi (endowment), bir kuruluş veya kişiye, o kuruluş için düzenli gelir getirecek yatırımlarda kullanılması şartı ile bağışlanan fonlar ve mülklerden oluşmaktadır. Üzerine faiz işletilecek ana fon miktarına, kanunlarca belirtilen veya donörle anlaşmaya varılan süre boyunca dokunulmaması gerekmektedir.

⁶⁶ Çekya kanunları, bağış sermayesi olan (foundations with endowment) ve olmayan (non-endowed foundations) vakıfları farklı kategorilerde tanımlamaktadır. Genel itibarıyla vakıfların en az 16.000 avro tutarında bir bağış sermayesini muhafaza etmeleri gerekmektedir.

⁶⁷ "Czech Endowments: An Improving Framework" [Çekya'da Bağış Sermayeleri: Gelişen bir Çerçeve], Pavlína Kalousova, SEAL Winter 2003

⁶⁸ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.charitiesregulator.ie/en/information-for-charities/guidance-for-charities>

⁶⁹ Bölüm 5, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1986/act/28/enacted/en/html>

⁷⁰ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.lottery.ie/en/Good-Causes-Winners/National-Lottery-Fund>

7.4.2. KAMU FONU MODELİ

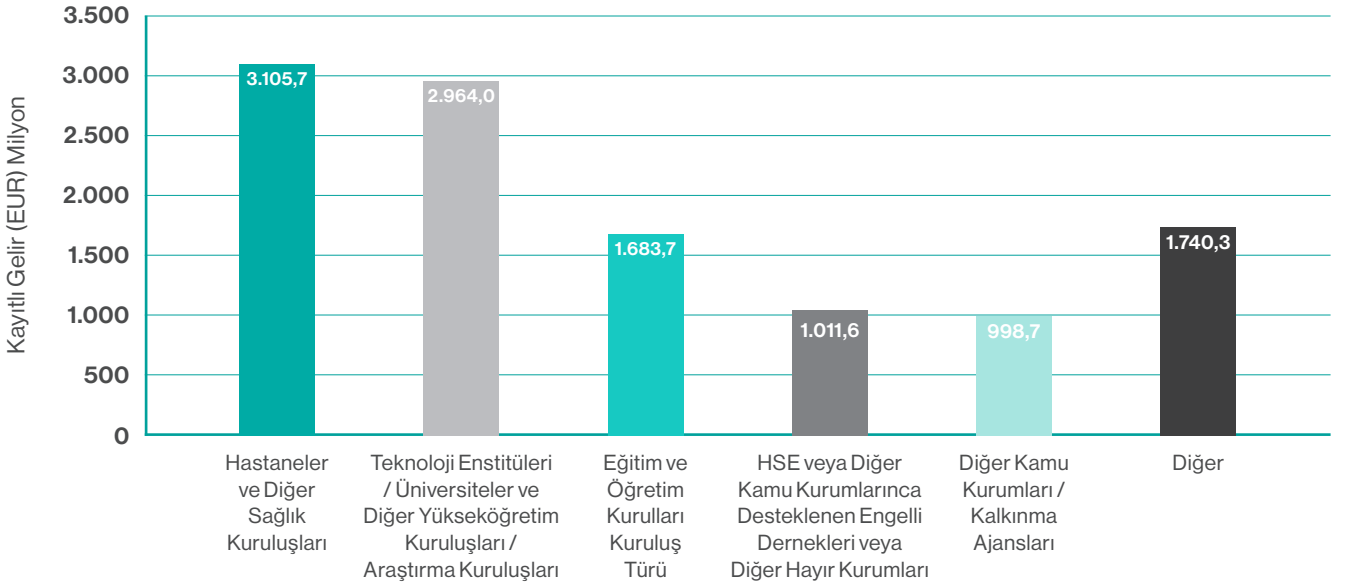
İrlanda, çeşitlilik bakımından son derece zengin bir sivil toplum sektörüne sahiptir. Bu geniş yelpazenin bir ucunda, devlet bütçesinden aktarılan- yüz milyonlarca avroyu bulan ve yüzlerce personelin maaşını karşılayan - fonlarla yönetilen büyük hastaneler ve üniversiteler bulunmaktadır. Bunların büyük bir kısmı, kritik öneme sahip sağlık, eğitim ve sosyal hizmetleri sunan büyük ölçekli hayır kurumlarıdır. Yelpazenin diğer ucunda ise gönüllülük esasına dayanan, çok küçük bütçelerle sosyal temelli faaliyetler yürüten küçük örgütlenmeler bulunmaktadır. Söz konusu kuruluşlar arasında; büyüklüğü, yapısı ve işleyişi bakımından çok büyük farklar olsa da bazı ortak noktalar da mevcuttur:

Çoğunlukla gönüllüler tarafından yönetilirler (kurul veya komiteleri gönüllülük esasına göre çalışır);

Kamu yararına çalışırlar (STK yöneticilerine veya paydaşlarına herhangi bir kazanç veya fayda sağlanmaz).⁷¹

İrlanda sivil toplumu büyük ölçüde kamu finansmanına bağımlıdır. İrlanda'daki pek çok kuruluş, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve kamu hizmetlerinin sunumunda kısmen devlet tarafından finanse edilmekte ve İrlanda'nın sosyal altyapısının önemli bir bileşeni oluşturmaktadır. Söz konusu kuruluşlar, hayır kurumu (charities) olarak faaliyet göstermekte ve gönüllülük esasına göre çalışan yürütme kurulları veya müteveli heyetleri tarafından yönetilmektedir. 2017 yılında İrlanda'da kayıtlı 29.300 STK bulunmaktaydı ve STK'ların en büyük fon kaynağını kamu oluşturmaktadır. 2017 yılı kamu harcamalarının %8,4'ü oranında destek sağlanmıştır. STK'lara yönelik kamu fonlarının neredeyse %75'i, İrlanda'daki büyük ölçekli STK'ların %1'ine gitmektedir.⁷² Söz konusu STK'lar arasında çoğunlukla hastaneler ve diğer sağlık kuruluşları, teknoloji enstitüleri/üniversiteler ve diğer yüksek öğrenim kuruluşları/araştırma merkezleri ve eğitim-öğretim kurulları yer almaktadır.

ŞEKİL 2: 10 MİLYON AVRONUN ÜZERİNDE TOPLAM GELİRE SAHİP KURULUŞLARIN GELİR KAYNAKLARINA GÖRE DAĞILIMI⁷³



⁷¹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.charitiesregulator.ie/media/1495/infographic-indecons-social-and-economic.pdf>

⁷² Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://analysis2019.benefacts.ie/funding/>

⁷³ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.charitiesregulator.ie/media/1489/social-and-economic-impact-report-2018.pdf>

Ek fonlar, İrlanda'dan ve ülke dışından gelen bağışlar ve fonlar da dahil, kazanılmış ve kazanılmamış (earned and unearned sources) gelir kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu alandaki raporlar 300.000 gönüllünün 67,9 milyon saatini (gönüllü başına yılda ortalama 226 saat) STK'lara ayırdığını ortaya koymaktadır. Asgari ücret baz alınarak hesaplandığında bu emeğin karşılığı yılda 649 milyon avroya denk düşmektedir.⁷⁴

Giderek artan bir şekilde, STK'lardan hizmet alımı yoluyla kamu fonu sağlanmaktadır. Son dönemlerde, sivil toplum sektöründen, sürdürülebilir bir fon modelini de içerecek kapsamlı bir sivil toplum gelişim stratejisi hazırlaması yönünde hükümete talepler gelmektedir. STK'lar, tıpkı diğer işletme türlerinde de olduğu gibi yönetim, yönetim ve faaliyet alanlarında birtakım zorluklar yaşamaktadır. Bu nedenle ticari işletmelere sunulan desteklerin STK'lara veya sosyal girişimlere de sunulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

7.4.3. VAKA İNCELEMESİ: PİYANGO FONU İLE SİVİL TOPLUMUN GELİŞİMİNİN DESTEKLENMESİ

Bu bölümde, devlet idaresindeki piyangolar aracılığıyla STK'lara ne şekilde kamu fonu sağlanabileceğini gösterebilmek amacıyla İrlanda Milli Piyangosu örneği incelenecektir. İrlanda Milli Piyangosu, hükümet adına fon toplamakta ve gelirlerinin %32'sini kamu yararı gözetilen amaçlar için ayırmaktadır. İrlanda Milli Piyangosu, Maliye Bakanlığınca verilen lisansa sahip Premier Lotteries Ireland tarafından yönetilmektedir. Kurucularına göre⁷⁵ İrlanda Milli Piyangosu gençlik, spor, rekreasyon ve sosyal tesisler, sağlık ve refah, sanat, kültür, kültürel miras ve İrlanda dili (Galce) gibi tematik alanlarda kamu yararı gözetilen faaliyetler için fon oluşturmaktadır. Milli Piyangoda toplanan fonlar, devlet hazinesine (Exchequer) aktarılmakta ve farklı bakanlıklar tarafından yukarıda belirtilen tematik alanlardaki projelerin eş finansmanı için kullanılmaktadır.

Fon verilen programların listesi Milli Piyango internet sitesi üzerinden duyurulmaktadır.⁷⁶

Fon desteği verilen tematik alanlar arasında gençlik, spor, rekreasyon ve sosyal tesisler, sağlık ve refah, sanat, kültür, kültürel miras ve İrlanda dili (Galce) gibi alanlar bulunmaktadır. Bunun dışında ayrı bir fon veya gelirlerin dağıtımını yapan ayrı bir vakıf bulunmamaktadır. Kamu yararı gözetilen faaliyetlere verilecek fonlar, çeşitli bakanlıklar ve kamu kuruluşlarına dağıtılmaktadır:

Çevre, Toplum ve Yerel Yönetimler Bakanlığı

Eğitim ve Beceriler Bakanlığı

Çocuk ve Gençlik Bakanlığı

Ulaştırma, Turizm ve Spor Bakanlığı

Sanat, Kültürel Miras ve İrlanda Dili (Gaeltacht) Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı

Sağlık Hizmet Yöneticisi (Health Services Executive)

Kamu Harcamaları ve Reformu Bakanlığı

Örneğin, Çocuk ve Gençlik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından dağıtılan fonlar, her iki kurumun da piyango fonu ile çok çeşitli tematik alan ve mekanizmaları desteklemeleri sebebiyle daha büyük bir dikkatle incelenmektedir.

⁷⁴ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.charitiesregulator.ie/en/information-for-the-public/our-news/2018/july/research-highlights-the-major-social-and-economic-impact-of-registered-irish-charities>

⁷⁵ İrlanda Milli Piyangosu hakkında daha ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.lottery.ie/Services/About-the-National-Lottery>

⁷⁶ Hibeler hakkında daha ayrıntılı bilgi için erişim adresi: http://www.nicdf.ie/RESOURCES/upload/National_Lottery_Grants.pdf

Piyango gelirlerinden STK'lara sağlanan meblağlar ve destek verilen tematik alanlar

Çocuk ve Gençlik Bakanlığı⁷⁷ 2014 yılı için 910.000 avro tutarında bir fon ayırmıştır.⁷⁸ Bakanlık, 2014 yılında, daha ziyade küçük ölçekli projelere⁷⁹ 20.000 avroya kadar destek vermeye odaklanmıştır. Her durumda, başvuru sahiplerinin, bu ölçekteki bir hibe ile anlamlı bir projeyi ne şekilde hayata geçireceklerini proje tekliflerinde açıklamaları gerekmektedir. O dönemde, genel yönetim ve personel giderleri için fon sağlanmamıştır. Bakanlık ayrıca fon programı için yıllık öncelikler belirlemektedir. 2014 yılı boyunca aşağıda belirtilen proje ve faaliyetlere öncelik verilmiştir:

Kültür, spor ve rekreasyon

Çocuklarla gençlerin öncülük ettikleri girişimler

Obezite, sigara ve alkol kullanımı, siber zorbalık gibi çocuklarla ilgili yeni yeni ortaya çıkan meselelere eğilen yenilikçi projeler de dahil olmak üzere Çocuklar ve Gençler için Sağlıklı Yaşam Tarzlarını teşvik eden projeler

Marjinalize edilmiş grupların okul müfredatı dışında kalan etkinliklere erişimini sağlayan projeler

Sağlık Bakanlığı, sağlıkla ilgili hizmetlerin sunumu için çeşitli kuruluşlara tek seferlik yüksek meblağlı hibeler sağlayan bir Milli Piyango Fonunu (National Lottery Discretionary Fund) yönetmektedir.⁸⁰ Söz konusu fon, İrlanda'da, belirli bir hedef kitlesine yönelik (örneğin zihinsel ve/veya fiziksel engeli olan bireylere) sağlık hiz-

metleri sunan, çeşitli yetersizlikler ve hastalıklar hakkında veya belli bir kitleyi ilgilendiren spesifik bir uzmanlık alanı (örneğin hastaneler için ekipman) hakkında bilgi ve destek sağlayan yerel örgütlenmeleri ve gönüllülük esasına göre çalışan kuruluşları desteklemeyi amaçlamaktadır.⁸¹ 2016 yılında bu amaca yönelik olarak 3.286.000 avro tutarında bir fon ayrılmıştır. Söz konusu fon programı kapsamında, belirli bir hedef kitlesine yönelik sağlık hizmetleri sunan yerel örgütlenmelerden ve gönüllülük esasına göre çalışan kuruluşlardan, çeşitli yetersizlikler ve hastalıklar hakkında veya belli bir kitleyi ilgilendiren spesifik bir uzmanlık alanı (örneğin yaşlılar için geçici süreli bakım, gündüz bakım hizmetleri için ekipman, huzurevleri, vb.) hakkında bilgi ve destek sağlayan ulusal gruplardan başvurular kabul edilmiştir.

Seçim Prosedürleri ve Kriterleri

Eksiksiz olarak doldurulmuş bir başvuru formu alındığında bakanlık tarafından ilgili başvurunun alındığına dair bir bildirim yapılmaktadır. Başvuru formu sonrasında bakanlık tarafından incelenerek değerlendirilmekte ve nihai görüş almak için bakana iletilmektedir. Başvuru ile ilgili nihai karar, başvurunun içeriğinde yer alan detaylar ve bakanlık personelinin kendi değerlendirmeleri dikkate alınarak bakan tarafından verilmektedir. Başvurunun kabul edilmesi durumunda resmi bir kabul mektubu hazırlanmaktadır. Çocuk ve Gençlik Bakanlığının⁸² başvuruları gözden geçirme süreci bir broşürde anlatılmaktadır.⁸³ Halihazırdaki başvuru formlarında⁸⁴ ve program broşüründe fonların tahsisi ile ilgili spesifik kriterlerin listesine yer verilmemektedir.

⁷⁷ Hibeler hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi:

http://www.dcy.gov.ie/viewdoc.asp?fn=%2Fdocuments%2FNational_Lottery_Grant_Scheme%2FNational_Lottery_Grant_Main_Page.htm

⁷⁸ Çocuk ve Gençlik Bakanlığı, 2015 ve 2016 yıllarında Milli Piyango Programı yürütmemiştir.

⁷⁹ Proje başına düşen ortalama hibe miktarı 3.900 avrodur.

⁸⁰ Hibeler hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://health.gov.ie/about-us/national-lottery-grant-scheme/>

⁸¹ Fon programı hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2016/01/2016-National-Lottery-Grants-Information-Leaflet.pdf>

⁸² Söz konusu prosedür hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi:

http://www.dcy.gov.ie/viewdoc.asp?fn=%2Fdocuments%2FNational_Lottery_Grant_Scheme%2FNational_Lottery_Grant_Main_Page.htm

⁸³ Program broşürüne erişim adresi: http://www.dcy.gov.ie/documents/lottery_grants_docs_2013/NationalLotteryInfoLeaflet2014.pdf

⁸⁴ Başvuru formuna erişim adresi: http://www.dcy.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/national_lottery_grant_scheme/NationalLotteryAppForm2014.doc

Sağlık Bakanlığı⁸⁵ tarafından ise aşağıda belirtilen prosedür işletilmektedir: Eksiksiz olarak doldurulmuş bir başvuru formu alındığında ilgili başvuru Finans Birimi tarafından kayıt altına alınarak proje teklifi ile ilgili gerekli değerlendirmeleri -Sağlık Hizmet Yöneticisi ile istişare halinde- yapması için bakanlık bünyesindeki ilgili hizmet birimine aktarılmaktadır. Nihai karar bakan tarafından verilmektedir. Başvuru formunda⁸⁶ başvurusu yapılacak bütün projelerin sağlıkla ilgili bir fayda sağlaması gerektiği belirtilmektedir. Bunun yanı sıra idari gereklilikler arasında başvuruda bulunan kuruluşun en güncel mali denetim raporunun, yıllık faaliyet raporunun ve/veya banka hesap hareketlerinin birer nüshasının sunulması yer almaktadır. 10.000 avroyu aşan hibeler için başvuru sahibinin vergi borcu olmadığını gösterir belge sunulması gerekmektedir.

7.5. ESTONYA

7.5.1. YASAL ÇERÇEVE

Estonya Sivil Toplum Geliştirme Konsepti (Estonian Civil Society Development Concept), Kamu-STK iş birliği alanında örnek bir politika belgesidir. Bu konseptin geliştirilmesine yönelik girişim, Estonya Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Ağı (Network of Estonian NGOs) tarafından başlatılmış, koordine edilmiş ve Estonya Parlamentosu tarafından 2002 yılında kabul edilmiştir. Bu konsept ile kamu sektörünün ve kâr amacı gütmeyen sektörün birbirini tamamlar nitelikteki farklı rolleri tanınmış ve kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve sivil toplumun gelişimine yönelik kamu-STK iş birliğinin ilkeleri ve değerleri farkındalık kazanmıştır. Söz konusu konsept belgesi, "kamu sektörü ile kâr amacı gütmeyen sektör arasındaki ortaklığın esaslarını belirlemek ve Estonya'da sivil inisiyatifleri teşvik etmek ve demokrasiyi güçlendirmek için bir çerçeve oluşturmak" amacıyla hazırlanmıştır.⁸⁷

Bu konseptin yanı sıra, Estonya'daki STK'lar ulusal (bakanlıklar, piyango gelirleri, ulusal vakıflar) ve yerel düzeyde çeşitli kaynaklardan fon desteği almaktadır. 2009 yılında Estonya Hükümeti, mevcut uygulamaların analizine dayanarak kamu fonları ile ilgili temel meseleleri özetleyen bir kamu fonları konsept belgesini de onaylamıştır.⁸⁸

Estonya İçişleri Bakanlığı, kendi yetki alanında faaliyet gösteren ve sivil toplumu güçlendirmeyi amaçlayan Ulusal Sivil Toplum Vakfı (National Foundation of Civil Society) aracılığıyla STK'ların gelişimine destek vermektedir. Vakıf, teklif çağrılarını hazırlamakta, sivil toplum kuruluşlarının gelişimine yönelik faaliyetleri desteklemekte ve STK'lar arasında uluslararası düzeyde iş birlikleri kurulmasına katkı sağlamaktadır. Vakıf, aynı zamanda piyango gelirlerinden elde edilen fonların dağıtımını yapan başlıca kuruluşlardan biridir.

Estonya'da kamu fonları süreçlerine dair bir dizi yasal düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu yasal düzenlemelerin bir bölümü, belli bir sektörü veya tematik bir çalışma alanını düzenleyen kanunların hükümlerine dayanarak geliştirilmiş, geri kalan bölümü ise ilgili bakanlıkların girişimi üzerine yapılmıştır. Bu düzenlemeler, teklif çağrılarının hazırlanması, projelerin değerlendirilmesi ve izlenmesine dair birtakım kurallar getirmektedir. 2013 yılında Estonya Hükümeti inisiyatifinde, PRAXIS Politika Çalışmaları Uygulama Merkezi tarafından sivil toplum fonları çalışma grubu iş birliği ile sivil topluma yönelik kamu finansmanına dair bir kılavuz geliştirilmiştir. Kılavuz, merkezi hükümet ve yerel yönetimler tarafından sivil topluma sağlanan finansmanla ilgili uygulamaları (strateji planları vb.) ve ilkeleri uyumlaştırmak için bir zemin oluşturmuştur. Söz konusu kılavuz sayesinde daha etkin ve şeffaf bir fon sağlanmıştır. Kılavuzun ekinde yer alan örnek belgeler, temel olarak bir fon sistemi kurmak veya mevcut fon sistemini güncellemek isteyen fon kuruluşlarına da fayda sağlamıştır.⁸⁹

⁸⁵ Söz konusu prosedür hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://health.gov.ie/about-us/national-lottery-grant-scheme/>

⁸⁶ Başvuru formuna erişim adresi: http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2016/03/2016Lottery_App_Form-Word.docx

⁸⁷ Estonya Sivil Toplum Geliştirme Konsepti'ne (EKAK) erişim adresi: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Kodanikuyhiskond/estonian_civil_society_development_concept.pdf

⁸⁸ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <http://www.siseministerium.ee/>

⁸⁹ Kılavuz hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/guidance_document.pdf

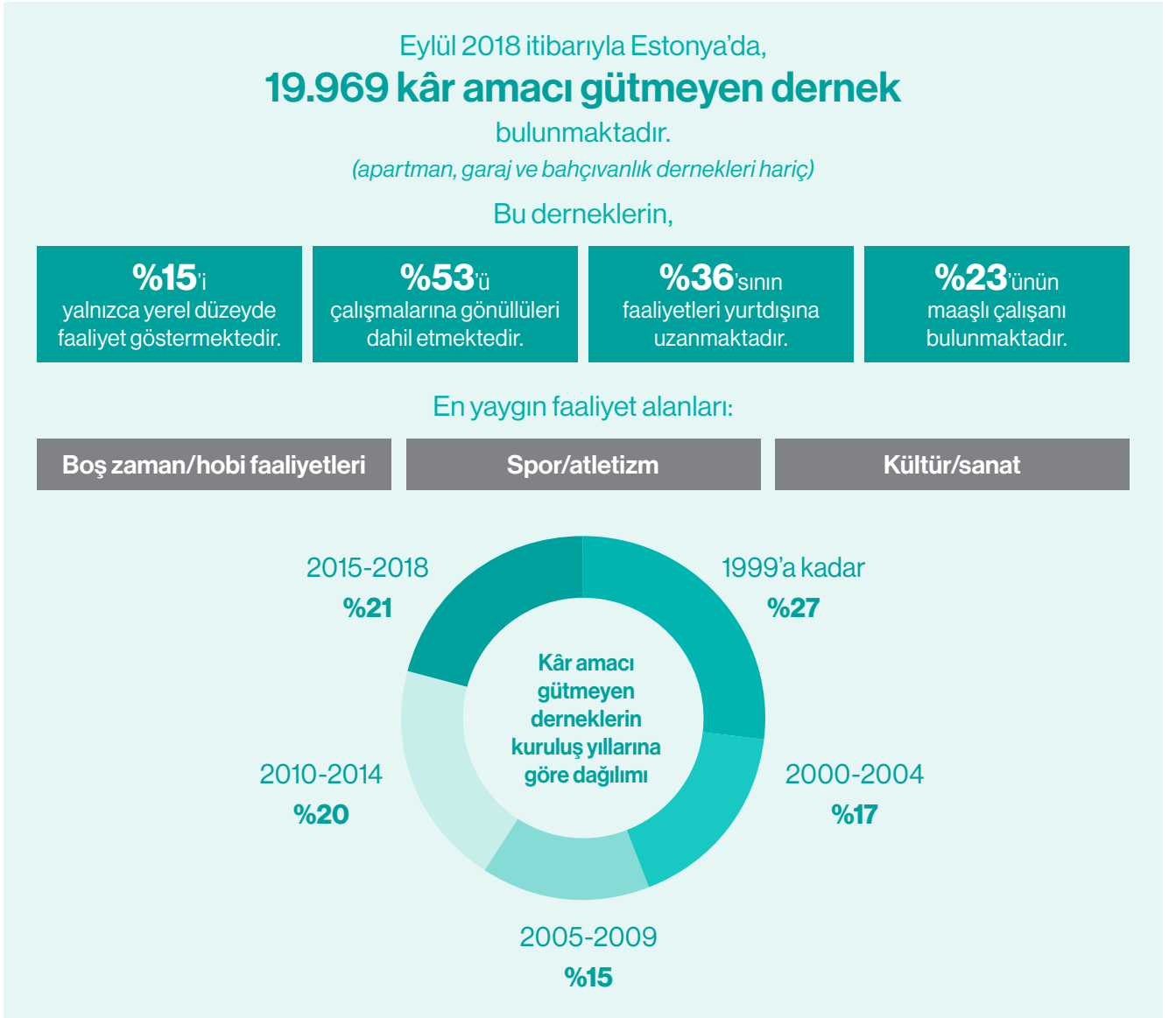
7.5.2. KAMU FONLARI MODELİ

Estonya, STK'ların sürdürülebilir gelişimi için çalışmalar başlatan ve kamu idaresi ile sivil toplum arasında iş birliği kurmaya yönelik araçları oluşturan ilk Baltık ülkesidir.

Stratejik bir belge niteliğinde olan Estonya Sivil Toplum Geliştirme Konsepti, sivil toplumun gelişimi konusunda

stratejik bir yaklaşımın ortaya konmasını mümkün kılmıştır. Estonya Sivil Toplum Geliştirme Konseptinin ardından, uzun vadeli hedeflerin geliştirilmesi ve bu hedeflere yönelik faaliyetlerin sürdürülmesi amacıyla mevcut hükümet tarafından gelişim planları oluşturulmuştur.⁹⁰

ŞEKİL 3: SAYILARLA ESTONYA'DAKİ STK'LAR⁹¹



⁹⁰ Gelişim planlarına erişim adresi: <http://www.ngo.ee>

⁹¹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kodanikuyhiskond/estonian_ngos_2018.pdf

Estonya'daki STK'lar gerek kamu sektörü gerekse özel sektörden başarılı bir şekilde fon desteği almaktadır. STK'ların gelir kaynakları arasında kamu fonları (ulusal ve yerel düzeyde), yerli ve yabancı birey ve tüzel kişiliklerden gelen bağışlar, piyango gelirleri, sosyal etkinlikler veya başka yöntemlerle toplanan bağışlar, üyelik aidatları, kurumsal vakıflardan ve/veya bağış sermayesinden gelen fonlar, gelir getirici faaliyetlerle yaratılan kaynaklar, uluslararası ve AB mekanizmalarından sağlanan fonlar yer almaktadır. STK'lar geniş bir yelpazeye yayılan tematik alanlarda faaliyet göstermektedir. STK'ların çoğu, kültür, sosyal hizmetler, spor, sağlık, çevre, yurttaşlık hakları ve eğitim alanlarında faaliyet gösterirken, filantropi ve politika analizi alanlarında çalışan STK sayısı çok daha azdır. Bazı STK'lar ise iş ve meslek örgütleri olarak işlev görmektedir. Diğer ülkelerdeki uygulamalara benzer şekilde Estonya'daki STK'lar; hizmet sağlayıcı kuruluşlar, savunuculuk grupları, hibe veren kurumlar, dernekler, düşünce kuruluşları, enstitüler, kulüpler, ağlar ve çatı kuruluşları gibi çeşitli biçimlerde örgütlenmektedir.⁹²

Estonya'da parlamento, uygulama ve izleme süreçlerinde önemli bir rol oynamakta ve çeşitli politika belgeleri hazırlamaktadır. Estonya Parlamentosuna, iki yılda bir ilerleme raporları sunulmaktadır. Uygulama ve izlemeye dair başlıca sorumluluk mevcut hükümete aittir. Sivil Toplum Geliştirme Planının koordinasyonu ve uygulanması İçişleri Bakanlığının sorumluluğundadır. Halihazırda, İçişleri Bakanlığının bu alanda üç stratejik ortağı bulunmaktadır: Estonya Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Ağı (sivil toplum gelişimine yönelik faaliyetlerde iş birliği), Estonya Köy Hareketi (gönüllülük alanında iş birliği) ve Estonya Sosyal İşletmeler Ağı (sosyal girişimcilik alanında iş birliği).

Estonya'nın STK'lara yönelik fon sistemi, farklı türden fon kaynaklarının kullanıldığı ve fonların birkaç farklı kanal üzerinden dağıtıldığı çeşitlilik gösteren bir sistemdir. STK'lara yönelik kamu fonları, merkezi hükümet bütçesinden ve devlet piyangosundan aktarılan fonlardan oluşmaktadır. Bu konudaki ilgili mevzuat uyarınca STK'la-

ra ulusal düzeyde dağıtılan kamu fonlarının tamamı devlet bütçesinden sağlanmaktadır. Halihazırda STK'lara sunulan kamu fon kaynakları aşağıda sıralanmaktadır:

Bölgesel kalkınma programları

Şans Oyunları Vergisi Kurulu- Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, Kültür Bakanlığı ve Sosyal İşler Bakanlığı küçük ölçekli projelere hibe desteği

Eğitim ve Araştırma Bakanlığı gençlik derneklerinin faaliyetlerini desteklemek için yıllık hibe desteği

Estonya Kültür Fonu ve Vakfın farklı bölgelerdeki yerel birimleri

Çevresel Yatırım Merkezi

Entegrasyon Vakfı

Kırsal Kalkınma Vakfı

Estonya Ulusal Kültür Vakfı

Yerel Kalkınma Merkezleri: Kırsal bölgelerde faaliyet gösteren STK'larla istişareler yapmak, eğitim düzenlemek, bilgi paylaşımı yapmak

Yerel Kalkınma Fonları

Yerel yönetimlerin STK'lara yönelik her yıl artan hibe desteği

Avrupa Birliği Yardım Programları.⁹³

⁹² CSO Sustainability Index 2017 [STK Sürdürülebilirlik Endeksi 2017]; <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

⁹³ A Comparative Analysis of Civil Society Foundations and Funds [Sivil Toplum Vakıfları ve Fonlarının Karşılaştırmalı Analizi], European Center for Not-for-Profit Law [Avrupa Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi], http://ccc-tck.org.ua/storage/books/eng_comparative_analysis_on_civil_society_funds_2012.pdf

STK'lara Yönelik Fon Rehberine göre, kamu sektörü tarafından STK'lara üç farklı kategoride fon sağlanmaktadır: 1) Genel yönetim giderlerine yönelik hibeler – bir kuruluşun kapasitesini korumak veya artırmak için yaptığı faaliyetlere ve kurumsal gelişimine verilen destek; 2) Proje bazlı hibe desteği – bir kuruluşun belli bir sorunu çözmesi veya tek seferlik bir rekabet usulüyle faaliyet düzenlemesi için verilen destek; 3) Kamu hizmetlerinin delege edilmesi – belli bir kamu hizmetinin bir dernek veya özel işletme tarafından sunulduğu, ancak sunulan hizmetin kontrolünün kamu sektörünün elinde olduğu destek türü. Estonya Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Ağı tarafından 2016'da yayımlanan STK finansmanına dair gölge raporunda⁹⁴ 2013-2015 dönemi verilerine göre STK'ların her yıl 60 ila 100 milyon avro aralığında kamu fonu aldığı belirtilmektedir. Gölge rapora göre söz konusu fonların dağıtımında, genel itibarıyla açık ve net olmayan fon kriterleri ve seçim prosedürleri kullanılmıştır. Estonya'da STK'lara yönelik kamu finansmanı ile ilgili en sorunlu konulardan biri, katuseraha olarak anılan bloke fonlardır. "Bloke Fonlar", devlet bütçesinden her yıl yaklaşık 6 milyon avroluk bir kaynak ayrılan, herhangi bir proje teklif çağrısı veya eylem planı olmaksızın parlamentodaki siyasi grupların kararıyla STK'lara, özel işletmelere ve kamu kuruluşlarına tahsis edilen bir bütçe kalemidir. Söz konusu bloke fon sistemi, fon tahsisat sürecinin şeffaf olmaması ve yolsuzluğa açık olması sebebiyle, çeşitli vesilelerle pek çok uzman ve sivil toplum kuruluşu tarafından eleştirilmiştir.

STK'lara yönelik kamu fonları, projelere verilen hibe desteğinden ziyade satın alma yoluyla sağlanması artarak devam etmektedir. Satın alma usulü, STK'lara fonları harcama biçimi konusunda daha fazla esneklik tanımakla birlikte genellikle hizmetlerin niteliğinden ziyade hizmet maliyetlerine önem vermektedir. Bunun yanı sıra, satın alma usulü ile sağlanan fonlar çoğunlukla STK'ların sundukları hizmetleri daha da ileriye

taşınması için yeterli değildir. STK'lar, şans oyunları vergisinden gelen fonlarla ilgili karar alma süreçlerinin daha şeffaf bir hale getirilmesi de dahil, kamu fonları sisteminde birtakım değişikliklerin yapılması için savunuculuk faaliyetleri yürütmektedir. Bununla birlikte, bu gibi değişiklikler mevcut hükümetin öncelikli gündem maddeleri arasında yer almamaktadır.⁹⁵

Uygulamalı Sosyal Bilimler Merkezi, 2017 yılında Estonya Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Ağı ile iş birliği halinde ve İçişleri Bakanlığı mali desteği ile STK'lara yönelik kamu fonlarıyla ilgili bilgilerin yer aldığı bir online veri tabanı oluşturmuştur.⁹⁶ İlgili kamu kuruluşları ve STK'ların yıllık raporlarında yer alan bilgilere dayanan bu veri tabanı, halen nihai içeriğine tam olarak kavuşmamış olmakla birlikte STK'ların fon durumu, donörler ve diğer paydaşlarla ilgili faydalı bilgilerin yer aldığı bir platform işlevi görmektedir ve STK'lara sağlanan finansmanın en büyük diliminin kamu sektöründen geldiğini teyit etmektedir.⁹⁷

7.5.3. VAKA İNCELEMESİ: SİVİL TOPLUM FİNANSMANINDA YENİLİKÇİ BİR YAKLAŞIM-SOSYAL ETKİ TAHVİLLERİ YATIRIM MODELİ

2015 itibarıyla Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri ve Avustralya başta olmak üzere, dünya çapında 30'un üzerinde Sosyal Etki Tahvilleri (Social Impact Bonds) girişimi başlatılmıştır. Estonya'da da uygulanan bu model, kamu kuruluşları aracılığıyla sivil topluma fon sağlanması konusunda yenilikçi bir yaklaşım getirmektedir. Bu model sosyal meselelere daha etkili çözümler geliştirilmesini amaçlayan yenilikçi bir yatırım modelidir. Söz konusu tahvil modeli, kamu idaresinin alternatif hizmetleri test ederken özel sektör desteği almasına ve geliştirilen alternatif hizmetlerin başarılı olması durumunda, bu hizmetlerin kamu idaresi yerine özel sektör tarafından sunulmasına imkân tanımaktadır. Bu model; özel sektörden yatırımcılar, kamu kurum ve

⁹⁴ Söz konusu rapora erişim adresi: <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/variraport.pdf>

⁹⁵ CSO Sustainability Index 2017 [STK Sürdürülebilirlik Endeksi 2017]; <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

⁹⁶ <http://mtyraha.heakodanik.ee>.

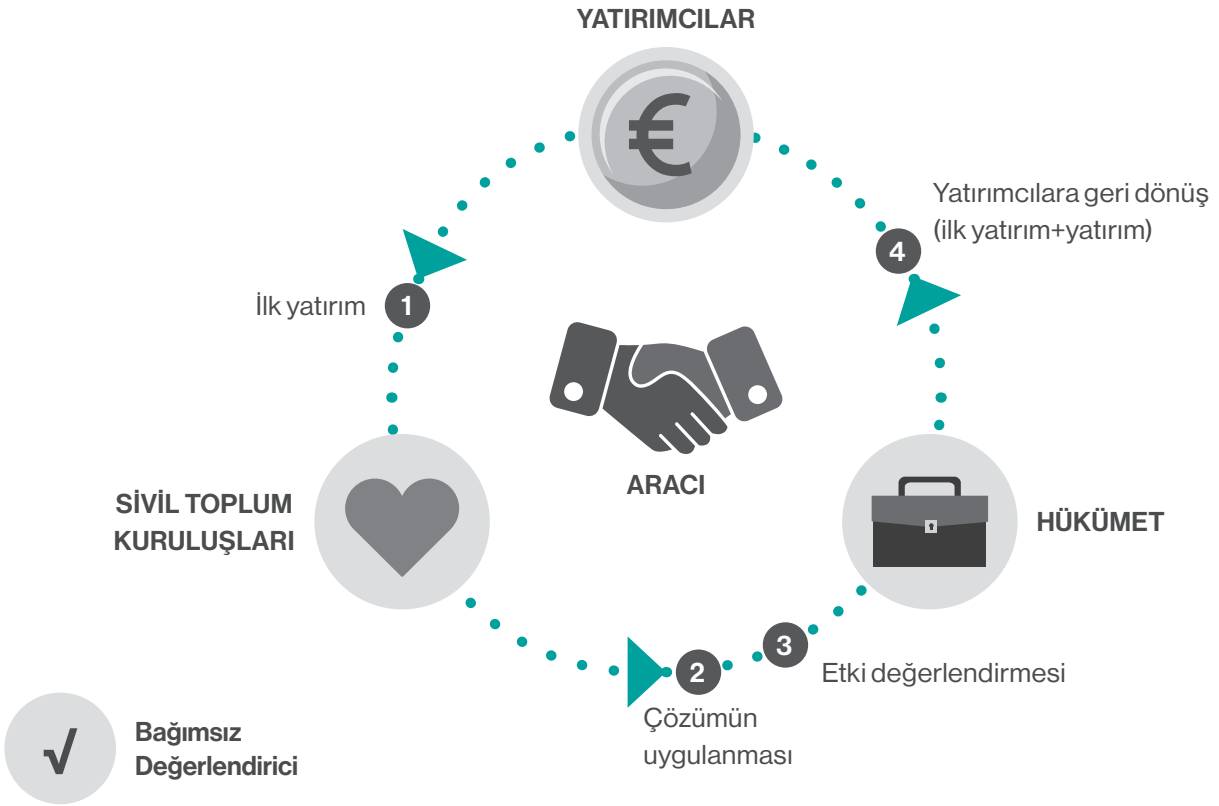
⁹⁷ a.g.e.

kuruluşları, sivil toplum kuruluşları arasında, belirli bir toplumsal sorunun çözümüne yönelik özel sektör yatırımı yapılması için imzalanan üç taraflı bir anlaşmaya dayanmaktadır. Bu süreçte, söz konusu toplumsal sorun ile ilgili, bu alanda tecrübe sahibi olan bir STK'dan yenilikçi ve etkili bir yaklaşım geliştirmesi istenmektedir.⁹⁸ AB bu modeli yüksek potansiyele sahip sermaye piyasalarına yenilikçi bir fon modeli aracılığıyla erişmek için bir fırsat olarak görmektedir.

Estonya'daki sosyal etki tahvili projeleri bu alandaki en kapsamlı uygulamalar arasında değerlendirilmektedir. Mevcut uygulamalar, başka ülkeler için de kendi uygulamaları açısından detaylı bilgiler veren fizibilite ve etki analizi çalışmaları da sunmaktadır. Estonya İçişleri Bakanlığı, belirli toplumsal sorunlar bağlamında STK'lar ve özel sektörden yatırımcılar arasındaki bağların güçlendirilmesi amacıyla kamu sektörü tarafından yürütülebilecek olası Sosyal Etki Tahvili projeleri hakkında fizibilite çalışmaları yapılmasına öncülük etmiştir.

ŞEKİL 4: SOSYAL ETKİ TAHVİLİ MODELİ NASIL İŞLEMEKTEDİR?⁹⁹

SOSYAL ETKİ TAHVİLLERİ MODELİ



⁹⁸ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.heategu.ee/sib-eng>

⁹⁹ a.g.e.

Good Deed Vakfı'na göre, *bu süreçte önerilen çözüm, üzerinde mutabakata varılan süre içerisinde mevcut kamu hizmetinden daha iyi bir sonuç verirse, hükümet, söz konusu hizmet için yatırımcıya faiziyle birlikte geri ödeme yapacaktır.*¹⁰⁰ Vakıf, 2015 yılında, Estonya Sosyal İşletmeler Ağı ve Praxis Politika Çalışmaları Uygulama Merkezi ile iş birliği halinde bir çalışma yürütmüş ve bu modelin yaratabileceği olumlu etkilere vurgu yapmıştır. Söz konusu çalışma; "Estonya Hükümeti'nin, yatırımcıların ve STK'ların performansa dayalı bir fon modeli olarak sosyal etki tahvillerini test etmeye hazır olduklarını" ortaya koymuştur. Mevcut hükümet ayrıca, bireylerin vergi iadelerini kendi seçecekleri STK'lara bağışlamalarını sağlayacak bir mekanizma yaratılmasına dair sivil toplumdaki öneriyi de kabul etmiştir.¹⁰¹

Sosyal etki tahvillerinin başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi için önemli bir koşul, tarafların bu modeli denemeye istekli ve hazır olmalarıdır. İlk olarak kamu kuruluşları, kendi görev alanlarına giren meseleleri daha etkin bir şekilde çözmeye fırsatı aramak ve maliyetleri düşürmek için motive edilmelidir. İkinci olarak, yatırımcıların sosyal etki yatırımı yapma konusunda istekli olmaları gerekmektedir. Üçüncü olarak ise, ihtiyaç duyulan yeni hizmetlerin geliştirilmesi ve sunulması konusunda yetkin ve istekli STK'ların bulunması gerekmektedir.

Özel sektörün sosyal etki tahvillerini uygulamadaki rolü ise, belli bir toplumsal sorunun çözümüne yönelik yenilikçi bir hizmetin başlatılması için gereken ana fonu sağlamaktır. Örneğin, Avrupa Girişimci Filantropi Derneği (European Venture Philanthropy Association) sosyal etki ve mali gelir yaratarak çifte kâr sağlayacak sosyal işletmelere yatırım yapan vakıfların bir çatı kuruluşudur. Derneğe göre, sektörün ortaya çıkmasından beri sektör 5 milyar avro tutarında yatırım çekmiştir. Küresel arenada bu yatırımcılar arasında hayır kurumları ve/veya etki

yatırım fonları, devlet tarafından kontrol edilen fonlar, özel kişiler veya kurumsal yatırımcılar yer almaktadır. Bu sektördeki yatırımcı profili ve çeşitliliği, sosyal etki tahvilleri için de aynı şekildedir.¹⁰²

STK'ların sosyal etki tahvilleri modelindeki rolü, yenilikçi bir müdahale aracı geliştirmek ve uygulamaktır. Bu model sivil topluma, devlet ve yatırımcılara yetkin bir ortak olduğunu gösterme ve hizmetleri için uzun vadeli fonları elde etme fırsatı sunmaktadır.

Sosyal etki tahvillerinin yapısı ve çerçevesi, ilgili devletlerin mevzuatına ve uygulanacak projenin katılımcılarının ihtiyaç ve tercihlerine bağlıdır. Bu alandaki uluslararası uygulamalarda, sosyal etki tahvilleri için üç ana yapı kullanılmaktadır. Sosyal etki tahvilleri projelerinin %25'inde, "proje lideri modeli" kullanılmaktadır. Bu modelde, taraflardan biri liderliği (ve projenin etkin bir şekilde yürütülmesinin sorumluluğunu) üstlenmekte, yatırım sermayesini bulmakta ve diğer taraflarla sözleşme imzalamaktadır. Bu yapı aynı zamanda hizmetlerin, alt sözleşmeler aracılığıyla (subcontracting) birden fazla hizmet sağlayıcısına verilmesini de mümkün kılmaktadır. Projelerin %33'ünde ise herhangi bir aracı olmaksızın kamu sektörü, yatırımcılar ve hizmet sağlayıcılardan temsilciler arasında üç taraflı bir sözleşme imzalanmakta, hizmetlerin etkinliğini sağlama yükümlülüğü yalnızca hizmet sağlayıcısına bırakılmaktadır. Projelerin %42'sinde, belli bir projenin uygulanması için yatırımcılar tarafından Filantropi Girişimi (Special Purpose Vehicle) kurulmakta, sonrasında bu girişim tarafından hizmet sağlayıcılarla ve projenin etkinliğinden sorumlu tarafla sözleşme yapılmaktadır.¹⁰³

100 a.g.e.

101 Konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://media.voog.com/0000/0037/7761/files/Feasibility%20study%20on%20implementing%20Social%20Impact%20Bonds%20in%20Estonia%2C%20Good%20Deed%20Foundation%202015.pdf>

102 EVPA Survey 2014 [EVPA 2014 Araştırması] erişim adresi: <http://evpa.eu.com/publication/european-venture-philanthropy-and-social-investment-20132014-the-evpa-survey/>

103 Bridges Ventures (Ekim 2014). Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner's Guide [Sosyal Etki Tahvillerini Seçmek: Uygulayıcılar için El Kitabı], <http://www.bridgesventures.com/wp-content/uploads/2014/12/SIB-report-DPS.pdf>

Sosyal etki tahvilleri modelinde proje başlatırken atılacak adımlar aşağıdaki şekildedir:

Kamu idaresinin kamu alımı için ihale duyurusuna çıkması ve bu süreçte başarılı olan teklif sahibi ile performans dayalı bir sözleşme imzalaması gerekmektedir,

Kamu kurumları, ihale süreci sonucunda seçilecek aracı ile bir sözleşme imzalayacaktır,

Aracı, sonrasında aşağıdaki sözleşmeleri yapacaktır:

- Proje için başlangıç yatırımı sağlayacak yatırımcılarla kredi sözleşmeleri,
- Üzerinde anlaşmaya varılan müdahaleyi gerçekleştirecek hizmet sağlayıcısıyla/sağlayıcılarla sözleşmeler,
- Kamu kurumları ile ortak olarak, projenin istenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığının tespiti için bağımsız bir değerlendiriciyle sözleşme.

Estonya örneğine dayanarak projenin pilot aşamalarında ilgili kamu kuruluşlarını dahil etmek ve yeni müdahale ve fon modelleriyle çalışmaya hazırlıklı olmaları için üst düzey yetkililerin konuyla ilgilenmesini sağlamak büyük önem taşımaktadır.

Uzun vadede çok yıllık planlama yapılması faydalı olacaktır. Hükümetin arka arkaya dört mali yıla kadar sorumluluk üstlenebilmesi durumunda, uzun vadeli ve büyük ölçekli projeler uygulanabilecektir. Potansiyel yatırımcıların etki yatırımları konusundaki farkındalıklarını etkili iletişim ve diyalog kanallarıyla artırmaya ihtiyaç vardır. Halihazırda bu konudaki farkındalık düzeyi düşüktür.

Diğer taraftan, potansiyel hizmet sağlayıcı rolündeki STK'lar da kanıta dayalı uygulamalar konusunda kapasitelerini geliştirmeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra, gelecekte hayata geçirilecek projelerin geliştirilmesinde koordinatör ve aracı rolünü üstlenebilecek kuruluşların bir listesinin hazırlanmasına da ihtiyaç vardır. Estonya'daki ilk sosyal etki tahvilleri projeleri için yürütülen fizibilite çalışmaları ve fayda maliyet analizleri, bu projelere güçlü bir temel sağlamıştır. Bu alandaki çalışmalar, bu modeldeki projelerin STK'lara yönelik özel sektör desteğini teşvik edebilecek olumlu adımlar olduğunu ortaya koymaktadır. Bu modellerin önemli bir dezavantajı ise savunuculuk faaliyetleri yürüten kuruluşlardan ziyade, çoğunlukla hizmet sağlayan STK'lara yönelmesidir.¹⁰⁴

104 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için erişim adresi: <https://www.heategu.ee/sib-eng>

TABLO 3: KAMU FONLARI MEKANİZMALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI

ÜLKE:	HIRVATİSTAN	ALMANYA	ÇEKYA	İRLANDA	ESTONYA
Başlıca Politika Belgeleri	Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın Yaratılmasına Dair Ulusal Strateji	2015 sonrası Kalkınma Politikasında Kamu-Sivil Toplum İş Birliği Stratejisi (yalnızca Almanya dışındaki kalkınma yardımı için)	Çekya Devlet Bütçesinden Merkezi Düzeydeki Kamu Daireleri Tarafından Devlet Dışı Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Fon Sağlanmasına Yönelik Esaslar	Hayır Kurumları Düzenleme Kurumunun Stratejisi (Charity Regulator)	Sivil Toplum Geliştirme Konsepti
Başlıca Kuruluşlar	Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu	Sosyal hizmetler ve sağlık hizmetlerinden sorumlu federal ve merkezi düzeydeki bakanlıklar	Merkezi hükümete bağlı bakanlıklar, Kâr Amacı Gütmeyen Hükümet Dışı Kuruluşlar için Hükümet Konseyi, bölgesel yönetimler	Merkezi hükümete bağlı bakanlıklar Hayır Kurumlarını Düzenleme Kurumu (Charity Regulator)	Parlamento, İçişleri Bakanlığı
Fon Modelinin Temel Özelliği	Güçlü bir koordinasyona ve uzmanlaşmış bir organa (Ulusal Vakıf) sahip merkezi olmayan kamu fonları	Merkezi olmayan hizmet sunumu sözleşmeleri	Hükümet dışındaki yapıları da (vakıflar) kullanan merkezi olmayan kamu fonları	Bakanlıklar aracılığıyla merkezi olmayan kamu fonları	Bakanlıklar ve uzmanlaşmış bir organ (Ulusal Vakıf) aracılığıyla merkezi olmayan kamu fonları
Kamu Fonlarının Başlıca Kaynakları	Bakanlık bütçeleri, piyango gelirleri	Federal ve merkezi hükümet bütçeleri	Bakanlık bütçeleri, bölgesel yönetimler	Piyango gelirleri, merkezi hükümet bütçesi	Merkezi hükümet bütçesi, yerel yönetim bütçeleri
STK'lara Sağlanan Fon Türleri	Hem proje bazlı hem de kurumsal destek, hem kısa süreli hem de uzun süreli programlar	Hizmet sunumu sözleşmeleri, proje bazlı destek	Hem proje bazlı hem de kurumsal destek, sübvansiyonlar	Hem proje bazlı hem de kurumsal destek, sübvansiyonlar	Hem proje bazlı hem de kurumsal destek, hem kısa süreli hem de uzun süreli programlar

8. Öneriler

Bu bölümde, çalışma kapsamında incelenen örnekler ve elde edilen bulgulardan çıkarılan dersler ışığında, STK'lara yönelik etkili bir kamu fonları modelinin geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmaktadır. Bunlar, STK'lara yönelik finansmanla ilgili önerilen modelin ana hatlarını çizen ve potansiyel fon araçları ve mekanizmalarının kullanımını teşvik eden genel tavsiyeler niteliğindedir.

Stratejik Yaklaşım ve Çerçeve: STK'lara yönelik kamu fonları oluşturulması, sivil toplumun gelişimini ve kamu kurumları ve vatandaşlarla ilişkilerini desteklemeye yönelik daha genel bir stratejinin parçasıdır. Kamu fonları alanında etkin modellerin geliştirilebilmesi için, öncesinde hedeflerin ve politikaların belirlenmiş olması; fonların dağıtım, izleme, raporlama ve değerlendirme süreçlerinin açık ve net bir şekilde tanımlanmış olması ve bütün bunların finansmanın genel amacına uygun bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu bakımdan, genel stratejik yaklaşım ve kamu kuruluşlarının önceliklendirdiği ve destek vermeyi amaçladığı sağlık, sosyal koruma, kültür, çevre gibi belirli alanlardaki stratejiler ışığında bir düzenleyici çerçevenin hazırlanması büyük önem taşımaktadır.

Destek Kanallarının ve Kaynakların Çeşitliliği:

Kamu fonları, bu çalışmada incelenen bütün ülkelerdeki STK'lar için önemli bir fon kaynağıdır. Kamu kuruluşlarının STK'lara kayda değer büyüklükte bir destek sağlayabilmesi için, kendi ülkelerine özgü koşulları da dikkate alarak, çok çeşitli kanallar (merkezi hükümete bağlı bakanlıklar, özel amaçlı fonlar ve vakıflar, yenilikçi mekanizmalar) ve kaynaklar (devlet bütçesi kalemleri, piyango gelirleri) geliştirmesi gerekmektedir.

Genel İlkeler: Bu raporda ele alınan temel ilkeler, farklı sistemlerde yaygın olarak kullanılmakta ve ilgili kamu kuruluşları tarafından kamu fonları için mekanizmaların oluşturulma sürecinde dikkatle takip edilmektedir. (örneğin sektörün bağımsızlığı ilkesi, fonların şeffaf ve hesap verilebilir bir şekilde dağıtılması ve harcanması ilkesi, bütün STK'lara adil ve eşit muamele ilkesi, fonların dağıtımında ve fon kullanımının izlenmesinde orantısallık ilkesi)

Yönetmelikler: Kamu kaynaklarının tahsisi, kamu fonlarının temel ilkelerini ortaya koyan ve sürecin farklı boyutlarını düzenleyen yönetmelikler ve/veya kanunlar uyarınca yapılmaktadır. Prosedürlerle ilgili tek bir kurallar listesinin olması, sürecin gerek kamu kuruluşları gerekse STK'lara açık ve net bir şekilde anlatılması bakımından faydalı ve etkili bir yöntemdir. Yönetmelikler, aşağıdakiler de dahil ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere, geniş bir yelpazeye yayılan konu başlıklarını düzenlemektedir.

Genel ilkeler,

Fon süresi (kısa süreli, tek yıl veya çok yıllık fonlar),

Destek türleri (maddi destek, aynı destek),

Uygunluk kriterleri (başvuru sahiplerinin sahip olması gereken belli bir yasal statünün olup olmadığı vb.),

Teklif çağrısı duyurularına ilişkin kurallar,

Raporlama ile ilgili ayrıntılar ve rapor formatı,

Değerlendirme ve raporlama süreci.

Paydaşların Katılımı: Fon programları ve strateji planlarının paydaşlarla, başka bir deyişle STK'larla iştişare halinde geliştirilmesi gerekmektedir. STK'lar ve diğer paydaşların katkıları ile kamu fonlarından yararlanacak hedef kitesinin ihtiyaçları, kısıtları ve beklentileri tespit edilebilir ve fonların prosedürleri ve planları hazırlanırken dikkate alınabilir.

Şeffaflık: Fon sürecinin farklı aşamaları için açık ve net kriterler konularak, şeffaf bir fon süreci yürütülmesi gerekir. Söz konusu kriterler fon dağıtımını yapılmadan önce geliştirilmeli, STK'lar ve kamuoyunun kolaylıkla erişebileceği kanallar üzerinden duyurulmalıdır. Fon programı için hazırlanan teklif çağrısı, seçim sürecinin sonuçları, desteklenen projelerin sonuçları, raporları ve değerlendirmeleri çeşitli kanallar üzerinden yaygınlaştırılmalıdır.

Çeşitli Fon Yöntemleri: Kısa süreli fon programları, daha çok sayıda STK'nın katılımını kolaylaştıran ve kamu kurumlarının sürecin etkinliğini ve sektördeki eğilimleri kolaylıkla izlemesine yardımcı olan bir araç olarak değerlendirilmelidir. Buna ek olarak, daha kompleks nitelikte devam eden programları teşvik etmek ve desteklemek için uzun dönem (çok yıllık) hibeler bulunmalıdır.

Ayrıca, sektörün gelişimi için proje bazlı destek programlarının tamamlayıcısı olarak kurumsal fon desteği sağlayan programların geliştirilmesi de faydalı olacaktır. Kurumsal fon desteği, kamu politikalarının daha etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayan ve toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermede önemli bir rol oynayan güçlü bir sivil toplumun inşa edilmesine katkı sunacaktır. Bununla birlikte, bu gibi programların geliştirilmesinde birtakım zorluklar yaşanabilmekte ve kapsamlı planlar yapmak gerekebilmektedir. Vatandaşların mevcut ihtiyaçlarına yanıt veren sivil toplum faaliyetlerini ve hizmetlerini destekleyen proje bazlı hibelerle, STK'ların finansal sürdürülebilirliğine ve uzun vadeli gelişim programlarına katkı sağlayan kurumsal destek hibelerini dengeli bir şekilde bir arada kullanan bir sistem geliştirmek mümkündür.

Objektif ve Net Kriterler: Karar alma süreci, olası çıkar çatışmalarını da önleyebilecek objektif kriterlere dayalı olmalıdır. Açık ve net bir şekilde tanımlanmış ve uygulamaya konulmuş sözleşme ve ödeme prosedürleri bulunmalıdır. STK'ların raporlama yükümlülükleri net bir şekilde tanımlanmalı ve desteklenen program ve projelerin kapsamı ile orantılı olmalıdır.

Değerlendirme ve İyileştirme: Finansmandan sorumlu kuruluşlar, gelecekte desteklenecek projelerle ilgili muhtemel zorluk ve riskleri öngörebilmek ve iyileşme alanlarıyla ilgili tavsiyeler sunabilmek amacıyla, hali-hazırda destek verdikleri proje ve programların sonuç raporlamasını ve değerlendirmesini yapmalıdır.

Kamu Görevlilerinin Bilgisini Artırmak ve Koordinasyon Becerilerini Güçlendirmek: Kamu fonları sürecinin genel amacını, önemini ve prosedürlerin teknik boyutlarını anlayan kalifiye kamu görevlilerine ihtiyaç vardır. Kamu kuruluşları, sözleşme prosedürlerinin

tasarımından ve dağıtılan fonların değerlendirme ve izlemesinden sorumlu kamu görevlilerinin kapasitesini artırmalıdır. Kamu görevlileri ayrıca, kamu fonları için mekanizmaların oluşturulma sürecinde STK katılımının önemi hakkında da bilgilendirilmelidir. Bütün bunlara ek olarak, fon sürecinde kamu görevlilerine kılavuzluk etmesi için, prosedürler hakkında adım adım bilgiler veren bir koordinasyon rehberi hazırlanmalıdır.

8.1. KAMU FONLARI MEKANİZMASI OLUŞTURMAK İÇİN YOL HARİTASI

1. Adım: Strateji Kararı- Kamu kuruluşları, kamu fonları ile ilgili ihtiyaçlar, fırsatlar ve zorlukları analiz etmek için mevcut mekanizma ve uygulamaların bir haritasını çıkarmalıdır. Bu analize dayanarak sivil toplum sektörünü destekleme ve STK'larla olan ilişkileri güçlendirme amacıyla yönelik olarak mevcut hükümetin ulaşmak istediği kazanımlarla örtüşen bir stratejik hedef belirlenmelidir.

2. Adım: Çerçeve Karar- Kamu kuruluşları, strateji kararını dikkate alarak hangi mekanizmanın ülke için en uygun mekanizma olacağına karar vermelidir. Karar verilecek mekanizmaya göre fon dağıtıcılarının/kanallarının profillerinin belirlenmesi (örneğin, merkezi hükümete bağlı bakanlıklar, özel amaçlı fonlar ve vakıflar, diğer kuruluşlar) önemlidir.

3. Adım: Düzenleyici Karar- Kamu kuruluşları, kamu fonları sürecinin tamamına rehberlik edecek bir çerçeve kabul edebilir. Bu çerçevede, genel ilkeler (örneğin iş birliğine dair davranış kuralları), ilgili mevzuat (örneğin STK Kanunu) ve/veya kurumsal yapılanma (örneğin kamu fonlarının koordinasyonu için görevlendirilmiş özel organlar veya mevcut bir kamu organı bünyesindeki birimler) ile ilgili hususlar yer alabilir.

4. Adım: Prosedürel Karar- Şeffaf olmayan karar alma süreçlerine yer bırakmayacak şekilde, tüm seviyelerde ve mevcut tüm kanallar aracılığıyla sağlanan kamu finansmanı ile ilgili prosedür kuralları ve ayrıntılı bilgiler hazırlamak önemlidir. Kamu fonları kural ve prosedürleri, fon sürecinde yer alan farklı kuruluşlar için standart hale getirilmeli ve açık ve net bir şekilde tanımlanmış ve uygulamaya konulmuş sözleşme ve ödeme prosedürleri içermelidir.

5. Adım: Öncelikler Kararı- Kamu fonlarının belirli bir süre zarfındaki (örneğin bir yıl veya 3 yıl boyunca) önceliklerine, stratejik hedefler ve çeşitli sektörlerin (örneğin sağlık, eğitim, spor, gençlik) program ve politika belgeleri ışığında karar verilmesi tavsiye edilmektedir. Önceliklerin belirlenmesi, hükümetin kamu fonları yoluyla hangi tematik alanlara ve konulara destek vereceğiyle ilgili net bir fikir verecektir.

6. Adım: Kapasite Geliştirme- Kamu fonları mekanizmasının başarılı bir şekilde uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve planlanması amacıyla, el kitapları ve kılavuzlar hazırlamak, eğitimler düzenlemek ve iyi uygulama örneklerini paylaşmak suretiyle, bu mekanizmada yer alan kamu görevlileri ve STK'ların kapasitelerini geliştirmeye yönelik planlar yapması gerekmektedir.

7. Adım: Koordinasyon- Kamu fonları mekanizmasında yer alan bütün ortaklar arasında koordinasyonu sağlamak üzere belirli bir kuruluş görevlendirilebilir. Kamu fonları süreçlerinin izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için sorumlu kuruluş bünyesinde bir sistem oluşturulması tavsiye edilmektedir. Bu süreçte, kamu finansmanını sağlayan ve yöneten kuruluşlar için yıllık iç raporlama ve finansmandan faydalanan STK'lar için dış raporlama sistemi uygulanabilir. Kamu fonu alan STK'lar için raporlama gereklilikleri, desteklenen projelerin büyüklüğü ve kapsamı ile orantılı ve net olmalıdır.

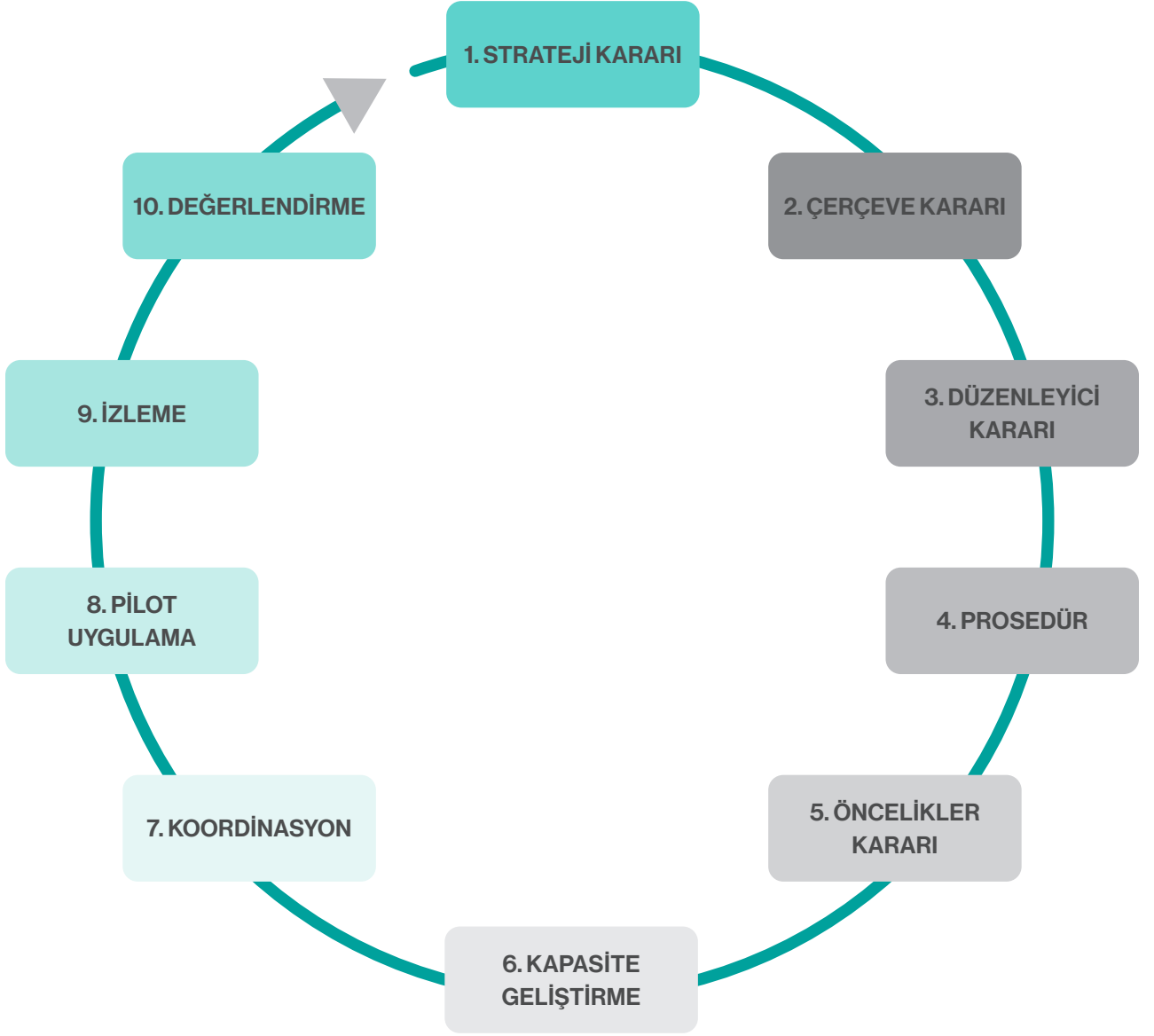
8. Adım: Pilot Uygulama- Kamu kuruluşlarının, kamu fonları mekanizmasını test edebilmeleri için bir pilot uygulama ile başlamaları (örneğin pilot çalışmasını yürütme konusunda en fazla kapasiteye sahip tek bir kuruluşla başlanabilir), pilot projesinin uygulama sürecindeki işleyişini izlemeleri, sistemin işleyişiyle ilgili geri bildirimler alarak eksiklikleri tespit etmeleri, bunların ışığında sistemin daha iyi şekilde işlemesi için gerekli revizyonları yapmaları tavsiye edilmektedir.

9. Adım: İzleme & Değerlendirme- Kamu fonları mekanizmasının performansının belli aralıklarla sistematik bir biçimde değerlendirilmesi tavsiye edilmektedir. Değerlendirme sürecinde, kamu fonları mekanizmasının genel hedefleri doğrultusunda kaydettiği ilerleme konusunda kamu kuruluşları ve STK'lara bir fikir vermek amacıyla sürekli olarak veri toplanması ve verilerin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

10. Adım: İyileştirme- Kamu kuruluşları, kamu fonları mekanizmasının ilk uygulamalarını değerlendirdikten ve raporladıktan sonra, 1. Adım'da belirlenen stratejik amaç ve hedefleri dikkate alarak mekanizmanın uygunluğunu, etkinliğini, etkisini ve sürdürülebilirliğini daha derin ve objektif bir şekilde değerlendirerek iyileştirmelidir.

Yukarıda sayılan tüm adımlar için ortak olan ilke ise katılım ilkesidir. Sürecin farklı aşamalarında STK'ların katılımının sağlanması, STK'lara danışılması ve ilgili bütün bilgilerin internet üzerinden erişime açık olması önem taşımaktadır. STK'lar bu süreçte sahada elde ettikleri deneyimleri paylaşarak kamu fonlarının öncelikleri, prosedürleri ve planlamalarının iyileştirilmesine katkı sağlayabilir.

ŞEKİL 5: YOL HARİTASI İÇİN ADIMLAR DÖNGÜSÜ



9. Kaynakça

1. Anheier, Helmut K. (2001) "Foundations in Europe: a comparative perspective", [Avrupa'daki Vakıflar: karşılaştırmalı bir perspektif] Civil Society Working Paper series (18). Centre for civil society, London school of economics and Political Science, London, UK.
2. Archambault Edith, Eckhart Priller, Annette Zimmer (2013), "European Civil Societies Compared: Typically German-Typically French" [Avrupa'da Sivil Toplum Karşılaştırması: Tipik Alman-Tipik Fransız?] Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Springer Verlag, 2014, 25 (2), pp.514-537. 10.1007/s11266-013-9349-6, erişim adresi: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00797886/document>
3. Bridges Ventures (2014), "Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner's Guide", [Sosyal Etki Tahvillerini Seçmek: Uygulayıcılar için El Kitabı] erişim adresi: <http://www.bridgesventures.com/wp-content/uploads/2014/12/SIB-report-DPS.pdf>
4. Avrupa Konseyi, (2007), "Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe" [Bakanlar Komitesi'nin Avrupa'daki Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasal Statüsü ile ilgili CM/Rec(2007)14 sayılı üye devletlere Tavsiye Kararı, erişim adresi: <https://rm.coe.int/16807096b7>
5. Croatian National Foundation for Development of Civil Society Development, [Hırvatistan Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Vakfı], erişim adresi: <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/en>
6. Croatian Office for Cooperation with NGOs [Hırvatistan Sivil Toplumla İş Birliği Bürosu], erişim adresi: <https://udruga.gov.hr/en>
7. Czech Ministry of Finance, [Çekya Maliye Bakanlığı], erişim adresi: <https://www.mfcr.cz/en/>
8. Czech Civil Society Development Foundation, [Sivil Toplum Geliştirme Vakfı], erişim adresi: <https://www.nros.cz>
9. Dünya Bankası (2009) "Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad", [STK'lardan Sosyal Hizmet Alımı: Farklı Ülkelerden Öğrenilen Dersler] tarafından erişim adresi: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>
10. ECNL (2007), [Avrupa Kar amacı Gütmeyen Kuruluşlar Hukuk Merkezi] "Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia, and Hungary", [Hırvatistan, Estonya ve Macaristan'da STK-Kamu İşbirliği için Yasal ve Kurumsal Mekanizmalar], erişim adresi: http://ecnl.org/dindocuments/196_Legal%20Mechanisms%20for%20Cooperation_KHM%20Final.pdf
11. ECNL (2013), "Inclusion Of Civil Society Organizations In Contracting Of Government Tasks", [Sivil Toplum Kuruluşlarının Kamu Görevlerinin Yerine Getirilmesine ve Kamu Sözleşmelerine Katılımı] erişim adresi: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2015/10/Contracting-out-services-to-CSOs_ECNL-preliminary-reserach-paper.pdf
12. ECNL (2011), "Public Financing Of Civil Society Organizations In European Countries", [Avrupa Ülkelerinde Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Kamu Fonları] erişim adresi: <https://www.icnl.org/post/assessment-and-monitoring/public-funding-for-civil-society-organizations>

-
13. ECNL& UNDP (2012), "A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models", [Kamu Dışı Sosyal Hizmet Sunum Modelleri Üzerine El Kitabı] erişim adresi: http://ecnl.org/dindocuments/416_UNDPECNL_Handbook%20on%20social%20contracting_2012.pdf
-
14. Esping-Andersen Gosta (1990), "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Cambridge: Polity Press, pg. 9-54
-
15. Estonian Civil Society Development Concept (2002) [Estonya Sivil Toplum Geliştirme Konsepti], erişim adresi: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kodanikuyhiskond/estonian_civil_society_development_concept.pdf
-
16. Estonian NGO Network [Estonya Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Ağı], erişim adresi: <https://heakodanik.ee/en/news/>
-
17. Estonian Praxis Center for Policy Studies (2013), Guidance Document for Funding Associations, [Dernekleri Fonlama Rehberi], erişim adresi: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/guidance_document.pdf
-
18. EU-Russia Civil Society Forum (2018), "Report on the State of Civil Society in the EU and Russia", [AB ve Rusya'da Sivil Toplumun Durumu Hakkında Rapor] erişim adresi: https://eu-russia-csf.org/wp-content/uploads/2019/04/190327_RU-EU_Report2018_allpages.pdf
-
19. European Venture Philanthropy Survey (2014), [Avrupa Girişim Temelli Filantropi Araştırması] erişim adresi: <http://evpa.eu.com/publication/european-venture-philanthropy-and-social-investment-20132014-the-evpa-survey/>
-
20. Good Deed Foundation, erişim adresi: <https://www.heategu.ee/sib-eng>
-
21. ICNL (2013), "Models to Promote Cooperation between Civil Society and Public Authorities Working Paper", [Sivil Toplum ve Kamu Otoriteleri İş Birliğini Teşvik Edici Modeller Üzerine Çalışma Raporu] erişim adresi: <https://www.icnl.org/post/assessment-and-monitoring/models-to-promote-cooperation-between-civil-society-and-public-authorities>
-
22. ICNL & ECNL (2012), "A Comparative Analysis of Civil Society Foundations and Funds", [Sivil Toplumda Vakıfların ve Fonların Karşılaştırmalı Analizi] erişim adresi: http://ccc-tck.org.ua/storage/books/eng_comparative_analysis_on_civil_society_funds_2012.pdf
-
23. ICNL, (2005) The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 7, Issue 4. page 93, [ICNL Hukuku Dergisi, Cilt 7, Sayı 4. Eylül 2005, sayfa 93], erişim adresi: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/volume-7-issue-4>
-
24. Irish Charity Regulator, [İrlanda Hayırseverlik Kurumu] erişim adresi: <https://www.charitiesregulator.ie/en>
-
25. Irish National Lottery Fund, [İrlanda Milli Piyango Fonu] erişim adresi: <https://www.lottery.ie>
-
26. Irish Department of Children and Youth Affairs, [İrlanda Çocuk ve Gençlik Çalışmaları Departmanı] erişim adresi: https://www.gov.ie/en/organisation/department-of-children-and-youth-affairs/?referrer=/*

-
27. Irish Department of Health, [İrlanda Sağlık Departmanı] erişim adresi: <http://health.gov.ie/about-us/national-lottery-grant-scheme/>
-
28. Kalousova Pavlína (2003), "Czech Endowments: An Improving Framework", [Çekya'da Bağış Sermayeleri: Gelişen bir Çerçeve], SEAL Winter
-
29. Navratil Jiri, Pejcal Jakub (2017), "Country Report: Czech Republic", [Ülke Raporu: Çek Cumhuriyeti], erişim adresi: https://www.academia.edu/34755717/Country_Report_Czech_Republic_Civil_Society_in_Central_and_Eastern_Europe_Challenges_and_Opportunities_
-
30. OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Association (2015), [Örgütlenme Özgürlüğüne İlişkin Rehber İlkeler] erişim adresi: <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>
-
31. OSCE (2010), "International Practices on Funding Civil Society Organizations", [Sivil Toplum Kuruluşlarının Fonlanmasında Uluslararası Uygulamalar] erişim adresi: <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>
-
32. Raik Kristi (2006), "Promoting Democracy Through Civil Society: How to Step Up the EU's Policy Towards the Eastern Neighbourhood", [Sivil Toplum Aracılığıyla Demokrasiyi Geliştirmek: Doğu Ülkelerinde AB Komşuluk Politikaları Nasıl Güçlendirilir?] erişim adresi: <https://books.google.hr/books?id=AKt4OOUakaIC&lpg=PP1&dq=isbn%3A9290796138&hl=hr&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
-
33. Salamon, Sokolowski, List (2003), "Global Civil Society", [Küresel Sivil Toplum] John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, [John Hopkins Karşılaştırmalı Kâr Amacı Gütmeyen Sektör Projesi] erişim adresi: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/Book_GCSOverview_2003.pdf
-
34. The European Lotteries (2013), "Factsheet: Money from State Lotteries to Society", [Avrupa Devlet Piyangoları Birliği, "Milli Piyangolardan Topluma Kaynak"], [erişim adresi: <https://www.european-lotteries.org/system/files/document/1780/files/elfs12moneytosociety201307.pdf>
-
35. Third Sector Impact (2016), "National Report Germany: Identifying External and Internal Barriers to Third Sector Development", [Almanya Ulusal Raporu: Üçüncü Sektörün Gelişimini Engelleyen Dış ve İç Faktörler] erişim adresi: <https://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/documentations/tsi-national-report-no-6-external-internal-barriers-third-sector-development-germany/TSI-National-No.-6-79p-1x.pdf>
-
36. UNDP (2016), "Lotteries", [Piyangolar] erişim adresi: <http://www.undp.org/content/dam/sdfinance/doc/lotteries>
-
37. USAID (2017), CSO Sustainability Index, [STK Sürdürülebilirlik Endeksi] erişim adresi: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

