

91237

BİR KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTÜ OLARAK
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE
HALKLA İLİŞKİLERİN İŞLEVSEL YAPISI VE
BİR MODEL ÖNERİSİ

(Doktora Tezi)

Belkıs ÖZKARA

Eskişehir-1993 /

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphanesi

ÖZET

"Bir Kamu Yönetimi Örgütü olarak Türkiye'de Yerel yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkilerin İşlevsel Yapısı ve Bir Model Önerisi" adlı bu çalışmada örgütlerde ve bir kamu yönetimi örgütü olarak yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin işlevsel yapısı incelenerek kuramsal ve uygulamaya yönelik bir model geliştirmeye çalışılmıştır.

Bu amaçla, öncelikle konunun kavramsal çerçevesini oluşturacak olan kamu, yönetim, kamu yönetimi ve yerel yönetim ile halkla ilişkiler kavramları incelenmiştir.

İkinci bölümde kamu yönetiminde halkla ilişkilerin işlevsel yapısını etkileyeceği düşünülen etkenler olarak kamu yönetimi halk ilişkisinin niteliği, halkla ilişkiler açısından kamu yönetimi ile özel işletmelerin ayrılan yönleri ve kamu yönetiminde halkla ilişkilerin niteliğini belirleyen kamu yararı ve demokrasi kavramları incelenmiştir. Böylece kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin niteliğini belirleyen toplumsal ve örgütsel ortam tanımlanmıştır.

Üçüncü bölümde, yerel yönetim örgütlerinin, örgütsel ve yönetsel özellikleri ile halkla ilişkilerin işlevsel konumu ve örgütlenme koşulları incelenmiştir.

Dördüncü bölümde halkla ilişkilerin örgütlerin yönetiminde yerine getirdiği işlevler ve bu işlevlerin genel yönetim sürecine göre yönetimi incelenmiştir. Bu bağlamda yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin işlevsel yapısı belirlenmiştir.

Beşinci bölümde ülkemizde kamu yönetiminin yapısı, bu yapıda yerel yönetimlerin yeri ve ilişkileri ile belediyelerin yapısı, ana çizgileriyle ortaya konulmuş; halkla ilişkilerin örgütsel ve yönetsel ortamı tanımlanmıştır.

Altıncı bölümde ülkemizde yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler ve bir uygulama örneği olarak Afyon Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamaları incelenerek sorunlar saptanmıştır.

Yedinci bölümde bu sorunları çözmeye yardım edecek ve halkla ilişkilere uygun örgütsel, yönetsel ve toplumsal bir ortam oluşturmayı sağlayacak kuramsal ve uygulamaya yönelik bir model geliştirilmiştir. Sonuç olarak, halkla ilişkileri destekleyecek ve örgütteki yerini sağlamlaştırılmaya yardım edecek yasa önerileri sunulmuştur.

ABSTRACT

In this study is called "The Functional Structure of Public Relations in Turkish Local Government as the Organization of Public Administration and A Model" , we examined the functional structure of public relations in organization and local government as the organization of public administration, and we tried to develop a model for both theoretical and practical uses.

This study composed of eight chapter. In the first chapter, in order to establish a framework for the study, we examined public, management, public administration, local government and public relations concepts.

In the second chapter, the characteristics of relations between public and public administration, the differences between public administration and businesses in public relations perspective, and the concepts of public interest and democracy that both determine the public relations attributes in local government are examined. These characteristics are known as important factors that will affect the functional structure of public relations in local government. Thus the societal and organizational environment that determines the characteristics of public relations in public administration and local government are revealed.

In the third chapter, the functional position and organizing factors of public relations, and the organizational and managerial attributes of local government are examined.

In the next chapter, the functions of public relations in organizations and the management of this function in the direction of general management process are examined. In this point, the functional structure of public relations in local government is determined.

In the fifth chapter, the structure of public administration, local government and municipalities in Türkiye are revealed. Also, organizational and managerial environment of public relations is defined.

In the sixth chapter, public relations in local government in our country, the understanding of public relations and public relations practices in Afyon Municipality and Ankara Main-City Municipality are investigated.

In the seventh chapter, a model is developed in order to help to solve the problems and will provide societal, organizational and managerial environment for an appropriate public relations function.

Consequently, we proposed some draft law that will support and will strengthen the power of public relations function in the organizations.

SUNUŞ

Günümüzde örgütler, çevresini etkileyen ve aynı zamanda çevresinden de etkilenen toplumsal sistemler olarak incelenmektedirler. Bu bağlamda, örgütler kendilerini eyleme geçiren yönetimleri aracılığıyla çevrelerinde yeralan türlü toplumsal kesimleri etkilemekte; aynı zamanda, bu toplumsal kesimlerin kamuoyu olarak nitelendirilen görüş, tutum ve davranışlarından da etkilenmektedirler. Örgütlerin yönetim düşüncesini belirleyen bu bakış açısı toplum yönetim biçimlerinin daha demokratik ve katılımcı olması, eğitim düzeyinin yükselmesi, iletişimi ve bilişimi kolaylaştıracak araçların ortaya çıkması, ortak amaç ve çıkarlara dayalı gruplaşma eğilimlerinin artması gibi toplumsal gelişmelerle de desteklenmektedir. Bu ortamda halkla ilişkiler, giderek genişleyen ve çapraşıklaşan toplumsal yapılarda, birbirleriyle türlü biçimlerde ilişkili olan toplumsal öğeler arasındaki iletişimi sağlama amacıyla ortaya çıkmakta; bu öğeleri uyumlaştırma ve bütünleştirme işlevini üstlenmektedir.

Halkla ilişkiler, günümüzde, toplumları değişen koşullara uydurma; çatışan görüşler, tutumlar, kişiler ve kurumlar arasındaki ayrılıkları uzlaştırma ve çatışmaları çözüme yöntemlerinden birisidir. Halkla ilişkiler, özellikle, daha geniş halk kesimleriyle ilişkili olan kamu yönetiminde önemli işlevler üstlenmekte; halkın kamu hizmetlerinden daha etkin bir biçimde yararlanmasının aracı olmaktadır.

Yerel yönetimler ise, kamu yönetimi içinde yeralan; ancak kamu yönetiminin basamaksal yapısı dışında kalan, etkinlik, verimlilik ve demokrasiyi gerçekleştirme amacıyla olan örgütlerdir. Yerel yönetim örgütlerini tanımlayan özellikler özerklik, yönetim organlarını halkın seçmesi ve denetlemesi, etkinlik ve verimliliğidir. Dolayısıyla, yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler, doğrudan bu özelliklerle ilişkili olmakta; yerel yönetim örgütlerinin amaçlarına ulaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Ülkemizde ise, yerel yönetimler özerk kamu örgütleri olmakla birlikte, merkez yönetiminin katı yönetsel denetimi altına konulmuş, etkinlik, verimlilik, demokratik katılım ve denetim gibi ilkeleri yeterince uygulayamayan güçsüz örgütlerdir. "Her kavramın altında bir tarih yatar" sözünden hareketle, ülkemizde gerek yerel yönetimlerin ve gerekse halkla ilişkilerin bir tarihsel evrim sürecinin sonucu olduğunu söylemek güçtür. Bu bağlamda, yerel yönetimler kamu yönetimine bağımlı güçsüz örgütler; halkla ilişkiler de yüzeysel bir işlev olmaktan öteye geçememektedir.

Bu çalışmada, yukarıda vurgulanan noktalar ışığında, genel olarak örgütlerde ve bir kamu yönetimi örgütü olarak yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin işlevsel yapısı incelenecek; ülkemizdeki durum araştırılarak hem kavramsal, hem de uygulamaya yönelik bir model geliştirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünü oluşturan girişte, örgütlerle çevreleri arasındaki ilişkilerin tarafları olarak kamu ve yönetim, kamu yönetimi ve yerel yönetim kavramları ile

bu ilişkileri düzenleme ve iletişimi gerçekleştirme amacını taşıyan halkla ilişkiler kavramı incelenecektir.

Kamu yönetimi karşısında halkla ilişkilerin anlam boyutları adını taşıyan ikinci bölümde, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde halkla ilişkilere temel oluşturmak üzere kamu yönetimi halk ilişkisi, halkla ilişkilerde kamu ve özel ayırımı, kamu yararı, demokrasi ve halkla ilişkiler konuları ele alınacaktır.

Yerel yönetim ve halkla ilişkiler adını taşıyan üçüncü bölümde, yerel yönetim ve örgütünün özellikleri, yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin işlevsel konumu ve yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin örgütlenmesi konuları incelenecektir.

Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin yönetimi adını taşıyan dördüncü bölümde, örgütlerin yönetiminde bir işlev olarak halkla ilişkiler ve yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin yönetimi konuları incelenecektir. Böylece genel olarak örgütlerde ve yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin işlevsel yapısı ortaya konulacaktır.

Türkiye’de kamu yönetimi ve yerel yönetimler adını taşıyan beşinci bölümde, Türkiye’de kamu yönetimi ve örgüt yapısı, yerel yönetimler ve bir yerel yönetim örgütü olarak belediyeler incelenerek ülkemizde kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin yeri ve özellikleri tanımlanacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerde halkla ilişkiler ve bir uygulama örneği adını taşıyan altıncı bölümde, genel olarak Türkiye’de yerel yönetimlerde halkla ilişkiler ve daha özel olarak da belediyelerde halkla ilişkilere örnek olarak Afyon Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamaları incelenerek, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler sorunları saptanacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin halkla ilişkileri için bir model önerisi adını taşıyan yedinci bölümde, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler için kuramsal ve uygulamaya yönelik halkla ilişkiler modeli geliştirilmeye çalışılacaktır. Sonuç olarak da, geliştirilen modelin etkin bir biçimde işleyebilmesi için gerekli yasa önerileri sunulacaktır.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xv
ÇİZELGELER LİSTESİ.....	xvi-xvii

I - GİRİŞ

1- KAMU VE YÖNETİM KAVRAMI	1
A- KAMU KAVRAMI.....	1
a- Kamu Tanımlanması.....	1
b- Kamunun Özellikleri.....	3
c- Kamu kesimlerinin Türleri.....	4
d- Kamuoyu.....	5
B- YÖNETİM KAVRAMI.....	8
a- Yönetimin Tanımlanması.....	8
b- Yönetimin Kavramsal Gelişimi.....	10
c- Yönetimin İşlevleri.....	14
2- KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİM	
KAVRAMI	26
A - KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI.....	26
a- Kamu Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı.....	27
b- Kamu Yönetiminin Kavramsal Gelişimi.....	28
c- Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	30
B - YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	35
a- Yerel Yönetimlerin Tanımlanması.....	36
b- Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Gelişmelerini	
Sağlayan Etkenler.....	37

3- HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI.....	40
A - HALKLA İLİŞKİLERİN TANIMLANMASI.....	40
a- Bir Meslek Olarak Halkla İlişkilerin	
Tanımlanması.....	41
b- Örgütsel ve Yönetmel Açıdan Halkla İlişkilerin	
Tanımlanması.....	43
c- Halkla İlişkilerin Tanımları.....	43
B - HALKLA İLİŞKİLERİN GELİŞİMİ.....	44
a- Halkla İlişkilerin Doğuşu ve Çağdaş	
Yapısına Ulaşması.....	45
b- Halkla İlişkilerin Türkiye'deki Gelişimi.....	46
C- HALKLA İLİŞKİLERLE KARIŞTIRILAN	
KAVRAMLAR.....	48
a- Pazarlama.....	49
b- İnsan İlişkileri.....	50
c- İletişim.....	50
d- Propoganda.....	51
D- HALKLA İLİŞKİLERİN İŞLEVSEL PARÇALARI.....	52
a- Tanıtım.....	52
b- Reklam.....	53
c- Basın Sözcülüğü.....	53
d- Kamusal İşler.....	54
E- HALKLA İLİŞKİLERİN İLKELERİ.....	55
II- KAMU YÖNETİMİ KARŞISINDA HALKLA İLİŞKİLERİN	
ANLAM BOYUTLARI	
4- KAMU YÖNETİMİ - HALK İLİŞKİSİ.....	57

4- KAMU YÖNETİMİ - HALK İLİŞKİSİ.....	57
A - KAMU YÖNETİMİ - HALK İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ.....	57
a- Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Özellikleri.....	60
b- Yönetimin Halka Kapalılığı.....	62
B- YÖNETİM - HALK İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEME GEREĞİ.....	65
C- YÖNETİM - HALK İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEME YOLLARI VE ARAÇLARI.....	66
a- Yönetim - Halk İlişkisini Düzenlemenin Önkoşulları.....	67
b- Yönetim - Halk İlişkisini Düzenleme Araçları.....	68
5 - HALKLA İLİŞKİLERDE KAMU VE ÖZEL AYIRIMI.....	73
A- AMAÇLAR.....	73
B - ÖRGÜT YAPISI.....	76
C- KAMUOYUNUN ETKİSİ.....	79
6- KAMU YARARI, DEMOKRASİ VE HALKLA İLİŞKİLER.....	81
A- KAMU YARARI VE HALKLA İLİŞKİLER.....	81
B- DEMOKRASİ VE HALKLA İLİŞKİLER.....	84
III-YEREL YÖNETİM VE HALKLA İLİŞKİLER	
7- YEREL YÖNETİM VE ÖRGÜTÜNÜN ÖZELLİKLERİ.....	88

a- Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü.....	88
b- Yerel Yönetim Organlarının Oluşumu.....	90
c- Yönetimlerarası İlişkilerin Düzenlenmesi.....	91
B- YEREL YÖNETİM VE ÖRGÜTÜNÜN	
ÖZELLİKLERİ.....	91
a- Yerel Özerklik.....	92
b- Yerel Demokrasi.....	94
c- Etkinlik ve Verimlilik.....	95
C- YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ.....	96
a- Çok Anayasalı Birleşik Düzenlemeler.....	96
b- Merkez Yönetiminin Yönetmel Denetimini	
Asıl Alan Örnekler.....	97
c- Yerel Yönetimlere Dayalı Tekçi (Üniter)	
Ülke Düzenlemeleri.....	97
d- Bütünleştirilmiş Merkezleştirilmiş	
Sosyalist Yerel Yönetim Örneği.....	98
8- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE	
HALKLA İLİŞKİLERİN İŞLEVSEL KONUMU.....	99
A- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE	
HALKLA İLİŞKİLERİN KOŞULLARI.....	99
a- Toplumsal Koşullar.....	99
b- Örgütsel ve Yönetmel Koşullar.....	102
B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA	
İLİŞKİLERİN AMAÇ VE İŞLEVLERİ.....	104
C- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA	
İLİŞKİLERİN ARAÇLARI.....	106

9- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ.....	108
A- ÖRGÜTLERDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ.....	108
B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ.....	110
IV- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN YÖNETİMİ	
10- ÖRGÜTLERİN YÖNETİMİNDE BİR İŞLEV OLARAK HALKLA İLİŞKİLER.....	113
A- ÖRGÜTSEL ALT SİSTEM OLARAK HALKLA İLİŞKİLER.....	113
a- Sistem Bakış Açısından Halkla İlişkilerin Örgüt İçindeki Yeri.....	114
b- Halkla İlişkiler İşlevinin İşleyişi.....	116
B- ÖRGÜTLERDE HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞLARINI GÖSTEREN MODELLER.....	120
a- Kuramsal Olarak ve Uygulamada Halkla İlişkiler Modelleri.....	120
b- Halkla İlişkiler Modellerinin Ayrılan Yönleri.....	120
11- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN YÖNETİMİ.....	125
A- YÖNETİM SÜRECİNİN BAZI MODELLERİ.....	125
B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN YÖNETİM SÜRECİ.....	128

a- Araştırma.....	129
b- Planlama.....	132
c- Örgütlenme.....	135
d- Yürütme.....	137
e- Uyumlaştırma	138
f- Denetleme.....	139
g- Yetiştirme.....	139
V- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER	
12-TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE ÖRGÜT	
YAPISI.....	143
A- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN	
TARİHSEL BOYUTU.....	143
B- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTÜ.....	
a- Merkez Örgütü.....	145
b- Taşra Örgütü.....	147
c- Yerel Yönetimler.....	148
d- İşlevsel Yerinden Yönetim.....	148
C- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ.....	
150	
13- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER.....	152
A- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN	
GELİŞİMİ	
a- Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel	
Yönetimlerin Gelişimi.....	152
b- Cumhuriyet Döneminde Yerel	
Yönetimlerin Gelişimi.....	154
B- YEREL YÖNETİM TÜRLERİ.....	
156	

a- İl Özel Yönetimi.....	157
b- Belediyeler.....	158
c- Köy Yönetimleri.....	158
d- Yerel Yönetim Birlikleri.....	159
14- BİR YEREL YÖNETİM ÖRGÜTÜ	
OLARAK TÜRKİYE'DE BELEDİYELER.....	160
A- BELEDİYE KAVRAMI.....	160
B- TÜRKİYE'NİN YÖNETSEL YAPISI İÇİNDE	
BELEDİYELER.....	161
a- Belediyelerin Tanımı.....	161
b- Belediyelerin Kuruluşu.....	162
c- Belediyelerin Görevleri.....	162
d- Belediyelerin Organları.....	165
e- Belediyelerin Gelirleri.....	167
f- Büyükşehir Belediyesi	
(Anakent Yönetimi).....	167
VI- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER	
VE BİR UYGULAMA ÖRNEĞİ	
15- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE	
HALKLA İLİŞKİLER.....	170
A- TÜRKİYE'DE YÖNETİM - HALK İLİŞKİSİNİN	
NİTELİĞİ.....	170
a- Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Yönetim	
Halk İlişkilerini Belirleyen Koşullar.....	171
b- Kamu Yönetimi - Halk İlişkilerinin	
Yerel Yönetimler Açısından İncelenmesi.....	176

B- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE	
HALKLA İLİŞKİLERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ.....	178
16- TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE HALKLA	
İLİŞKİLER UYGULAMALARI.....	182
A- ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI.....	182
B- ARAŞTIRMA YÖNTEMİ.....	183
C- AFYON BELEDİYESİNDE HALKLA İLİŞKİLER	
ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI.....	184
a- Afyon Belediyesi Yöneticilerinin Halkla	
İlişkiler Anlayışı.....	184
b- Afyon Belediyesinde Halkla İlişkiler	
Uygulamaları.....	197
D- ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE HALKLA	
İLİŞKİLER ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI.....	201
E- ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	
VE YORUMU.....	204
VII- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN HALKLA	
İLİŞKİLERİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ	
A- YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ DÜZENLEMELERE	
İLİŞKİN ÖNERİLER.....	210
B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTÜNÜN ETKİNLİĞİNİ	
SAĞLAMAYA İLİŞKİN ÖNERİLER.....	213
C- TOPLUMSAL YAPIDAKİ DÜZENLEMELERE	
İLİŞKİN ÖNERİLER.....	215
D- HALKLA İLİŞKİLER UYGULAMALARINA	
İLİŞKİN ÖNERİLER.....	218

VIII-	SONUÇ.....	222-227
IX-	KAYNAKÇA.....	I-XVI
X-	EKLER.....	XVII-XXIV

KISALTMALAR

- A.g.k. : Adı geçen kaynak
A.Ş. : Anonim şirket
A.Ü. : Anadolu Üniversitesi
A.Ü. : Ankara Üniversitesi
B. : Baskı
bkz. : bakınız
C. : Cilt
Çev. : Çeviren
Der. : Derleyen
Ed. : Edition, Editor
Esader : Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi
ESBAV : Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı
İ.İ.B. : İktisadi ve İdari Bilimler
İ.T.İ.A. : İktisadi Ticari İlimler akademizi
İ.Ü. : İstanbul Üniversitesi
s. : sayfa
S. : Sayı
T.B.M.M. : Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C. : Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme idaresi Enstitüsü
Y. : Yıl
Ya. : Yayınları

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL - 1	: İletişim Süreci.....	20
ŞEKİL - 2	: Denetleme Süreci.....	23
ŞEKİL - 3	: Bir Örgütsel alt Sistem Olarak Halkla İlişkiler.....	115
ŞEKİL - 4	: Örgütlerde Halkla İlişkiler İşlevinin Bir Modeli.....	117
ŞEKİL - 5	: Örgütlerde Halkla İlişkiler İşlevinin İşleyiş Süreci.....	118
ŞEKİL - 6	: Halkla İlişkiler İşlevinin Yönetim Sürecinin Dört Aşaması.....	126
ŞEKİL - 7	: Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Süreci: Başarım ve İletişim Yoluyla Görüşleri Etkileme.....	129
ŞEKİL - 8	: Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Araştırma Çemberi.....	131
ŞEKİL - 9	: Türk Kamu Yönetiminin Örgüt Yapısı.....	146
ŞEKİL - 10	: Afyon Belediyesinin Örgüt Şeması.....	198
ŞEKİL - 11	: Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Genel Niteliği, Sorunları ve Çıkış Yolları.....	209
ŞEKİL - 12	: Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkiler İşlevinin İşleyişi: Yerel Yönetim - Halk Bütünleşmesine Etkisi.....	219
ŞEKİL - 13	: Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkiler Uygulamaları İçin Öneri Model.....	221

ÇİZELGELER LİSTESİ

ÇİZELGE - 1	: Halkla ilişkiler Modellerinin Özellikleri.....	122
ÇİZELGE - 2	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımına İlişkin Anlayış Dağılımı.....	190
ÇİZELGE - 3	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Kurumun Başarısının Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisine İlişkin Anlayış Dağılımı.....	190
ÇİZELGE - 4	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Bölümünün Kurumdaki Yeri ve Konumuna İlişkin Anlayış Dağılımı.....	191
ÇİZELGE - 5	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler İşlevini Yönetecek ve Yürütecek Kişilerde Aranacak Özelliklere İlişkin Anlayış Dağılımı.....	191
ÇİZELGE - 6	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve Diğer Bölümlerle İlişkilerine İlişkin Anlayış Dağılımı.....	192
ÇİZELGE - 7	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Sorumluluğunun Tüm Çalışanlara Yayılmasına İlişkin Anlayış Dağılımı.....	192
ÇİZELGE - 8	: Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Konusunda Yetiştirme Programları Düzenlenmesine İlişkin Anlayış Dağılımı.....	193
ÇİZELGE - 9	: Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımına İlişkin Anlayış Dağılımı.....	193
ÇİZELGE - 10	: Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Kurumun Başarısının Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisine İlişkin Anlayış Dağılımı.....	194

- ÇİZELGE - 11 : Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halk-
la İlişkiler Bölümünün Kurumdaki Yeri ve Ko-
numuna İlişkin Anlayış Dağılımı..... 194
- ÇİZELGE - 12 : Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halk-
la ilişkileri Yönetecek ve Yürütecek Kişilerde
Aranacak Özelliklere İlişkin Anlayış Dağılımı..... 195
- ÇİZELGE - 13 : Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre Halkla
İlişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve
Diğer İşlevsel Bölümlerle İlişkilerine İlişkin
Anlayış Dağılımı..... 195
- ÇİZELGE - 14 : Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halk-
la ilişkiler Sorumluluğunun Tüm Örgüte
Yayılmasına İlişkin anlayış Dağılımı..... 196
- ÇİZELGE - 15 : Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halk-
la İlişkiler Sonusunda Yetiştirme Programları
Düzenlenmesine İlişkin Anlayış Dağılımı..... 196

I- GİRİŞ

1. KAMU VE YÖNETİM KAVRAMI

Günümüzde örgütler belirli toplumsal kesimlerin gereksinmelerini karşılamak ve belirlenen örgütsel amaçlara ulaşmak üzere çevrelerinden girdiler alan, bunları işleyerek çıktılara dönüştüren ve çevrelerine sunan; birbirleriyle ve çevreleriyle karşılıklı ilişkili parçalardan oluşan; çevrelerini etkileyen ve onlardan etkilenen toplumsal sistemler olarak incelenirler. Toplumsal sistemlerde etkileşim sürecini belirleyen önemli bir etken örgüt içinde ve çevresinde, insanların ve onların oluşturdukları grupların tutum ve davranışlarıdır.

Bu bölümde, etkileşim sürecinde yeralan ögeler; örgütle ilişkili toplumsal kesimler ve örgütü eyleme geçiren, başka deyişle, etkileşim sürecini başlatan bir güç olarak yönetim, kavramsal açıdan incelenecektir.

A - KAMU KAVRAMI

Kamu çoğu kez değişik biçimlerde anlaşılan bir kavramdır. Kamu yönetimi, kamu yararı, kamu hizmeti gibi deyimlerde, kamu kavramı bir bütün olarak toplumu yada halkı anlatmak için kullanılmaktadır. Ancak bu bakış açısı örgütlerin ilişkili olduğu toplumsal çevrenin yapısının çözümlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Bir örgütün toplumun tüm kesimleriyle aynı derecede ilişkili olması (onları etkilemesi ya da onlardan etkilenmesi) sözkonusu değildir. Bu kamunun açıkça tanımlanması, örgütlerle ilişki derecelerine göre türlerinin belirlenmesi ve kamunun somut bir biçimde anlatımı olan kamuoyu olgusunun tanımlanması, kamu kavramının açıkça ortaya konulmasına olduğu kadar, çalışmamızın ana çizgilerini oluşturan kamu yönetimi, kamu yararı, halkla ilişkiler kavramlarının da daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

a - Kamunun Tanımlanması

Sözlüklerde kamunun birçok değişik tanımını bulmak olurludur. Kamunun İngilizce karşılığı olan **public** sözcüğü Mac Millan sözlüğünde "bir bütün olarak insanlarla ilgili ya da insanları etkileyen; tüm insanların kullanımına açık; olan, açıkta yapılan ya da yürütülen; yaygın olarak bilinen; insanların bütünü; bir toplumun ya da bir ülkenin tüm üyeleri; benzer ilgileri ya da çıkarları olan insan grubu" (1) olarak kapsamlı ve tüm anlamlarına yer verecek biçimde tanımlanmıştır. Webster sözlüğü kamuyu "ortak özellikleri ya da ortak çıkarları olan insanların oluşturduğu grup; belirli bir eylemin ya da örgütün hedef aldığı grup" (2) olarak tanımlamıştır. Türk Dil Kurumunun Türkçe sözlüğünde ise, kamu "hep, bütün; ve bir ülkedeki halkın bütünü" (3) olarak, genel anlamlarını vurgulayacak biçimde tanımlanmıştır.

(1) *Mac Millan Contemporary Dictionary, MacMillan Publishing Co. Inc, 1979*

(2) *Webster's New Collegiate Dictionary, G. and C. Meriam, Springfield, Mass, 1973.*

(3) *Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Ya., Ankara, 1978*

Kamu bir ülkedeki halkın bütünü biçiminde tanımlandığında, genel olarak kamu yönetiminin hedef aldığı kitleyi anlatır. Ancak, kamunun tek ve türdeş (homojen) bir kitle olduğunu düşünmemek gerekir. Genel halk karmaşık, ayrışık (heterojen) ve etkisizdir. Büyük kitle içerisinde değişik nedenlerle biraraya gelen ve böylece etkili olabilen çok sayıda halk kesimi vardır (4). Bu nedenle, kamuyu grup kavramı temelinde tanımlamak bu görüşe daha uygun olacaktır.

Grup kavramı birden çok kişi arasında sürdürülen, belirli bir ölçüsü, düzeni ve anlamı olan toplumsal ilişkiler içindeki insan topluluğunu anlatır. Ancak her toplumsal ilişki grup kavramı içinde değerlendirilemez. Dolayısıyla, bir toplumsal ilişkinin grup kavramı içinde değerlendirilebilmesi için, şu özelliklerin bulunması öngörülür (5).

- Ortak bir amaç
- Üyelik ve davranış kalıpları
- Üyeler arası işbirliği ve dayanışma

Bu özellikler insanların kamu niteliği taşıyan bir grubu oluşturma nedenlerini olduğu kadar, onları birarada tutan etkenleri de açıklamaya yardım eder. Gerçekte bir kamunun varlığından sözedebilmek için iki ya da daha çok insanın, belirli bir konuda aynı görüşü paylaşması ve bu konuda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak ortak bir davranışı gerçekleştirmeyi kararlaştırması gereklidir.

O halde kamu; bir grup insan benzer bir durumla karşılaştığı, bu durumla ilgili belirsizlikler ve sorunlar olduğunun ayırımına vardığı ve bu sorunlarla ilgili olarak, bir davranış gerçekleştirmek amacıyla örgütlendiği zaman ortaya çıkmaktadır (6). Bu tanımdan çıkarılabilecek sonuç, her ortak ilgileri ve amaçları olan insan grubunun kamu niteliği taşımayacağıdır.

Yukarıdaki tanıma göre bir kamunun evriminde üç aşamanın olduğu söylenebilir. Bir grup insanın belirli bir konuda belirsizlikler içinde olduğu, ancak bu durumu bir sorun olarak görmediği zaman saklı kamu; grup sorunun ayırımına vardığı

(4) SCOTT M. CUTLIP - ALLEN H. CENTER, *Effective Public Relations*, 4.Ed. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1971, s. 144

(5) MEHMET KÜÇÜKKURT, "Halkla İlişkiler Açısından Halk Kavramı" *Kurgu*, S. 5 (Ocak, 1989), s. 260. Bazı yazarlar bir grup olgusundan sözedebilmek için gerekli özellikleri; en az iki kişinin varlığı, üyeler arası iletişim (bilinçli topluluk), her üyenin amaçların gerçekleştirilmesine katkısı, amaçlara ulaşma konusunda anlaşma, eylem biçimi üzerinde birleşme, grup önderi konusunda anlaşma olarak sıralamıştır. Bkz. ZEYYAT SABUNCUOĞLU, *Çalışma Psikolojisi*, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1984 s. 23

(6) FRASER P. SEITEL, *The Practice of Public Relations*, 2. Ed., Bell and Howell Co., Ohio, 1984, s.14.

zaman bilinçli kamu; grup sorunla ilgili olarak neler yapacağını kararlaştırdığı, örgütlediği ve bir davranış planı geliştirdiği zaman da etkin (aktif) kamu sözkonusu olmaktadır (7).

Kamuyu tanımlarken, oluşmasına neden olan etkenleri de gözönünde bulundurmak da daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunabilir. Buna göre, başka bir tanımda kamu, "hem bir yapının, hem de belirli bir kişinin doğrudan etkisi altındaki insan topluluğu olarak bir yetkinin (otoritenin) kamusu biçiminde anlatılmıştır (8). Daha açık olarak kamu, "bir kişi ya da örgütle ilgili olan, kişi ya da örgütün eylemlerinden etkilenen ya da görüş ve eylemleriyle onları etkileyen herkes"tir (9).

Bu tanım kişi ve örgütlere olduğu kadar, görüşlere, düşüncelere, ürün ya da hizmetlere de uyarlanabilir. Tanımda kamunun iletişim ve etkileşim ilişkisinden kaynaklanan ikili bir yapısı olduğu da vurgulanmaktadır. Kamu kişi ya da örgütlerin eylemlerinden etkilenecek olduğu gibi; görüş, tutum ve davranışlarıyla da onları etkileyecektir.

b - Kamunun Özellikleri

Kamu ortak ilgi ve çıkarları olan insan grubu olarak nitelendirilmekle birlikte, kimi özellikleriyle sürekli, yapılaşmış gruplardan ayrılmaktadır.

Kamunun önemli kimi özellikleri şöyle sıralanabilir (10):

- Kamu kararsız ve geçicidir. Belirli ve uzun erimli amaçları olan grup ya da örgütlerden ayrı olarak, kamu ortak ilgiye dayanmaktadır. Bu ortak ilgi de, belirli koşul ve sorunlara bağlı olarak ortaya çıkabilmekte ya da yeni bir biçimde yeniden belirebilmektedir.

- Kamuda kişisel özellikler güçlüdür. Gruptan ayrı olarak, kamuda kişisel bilinç, çıkar güdüsü ve ilgili konuyu soğukkanlılıkla değerlendirme yetenekleri oldukça yüksek düzeyde bulunmaktadır.

- Kamuda yapılaşma yoktur ve fiziksel yakınlığın olması da gerekmez.

- Kamuya katılım gönüllüdür. Katılanların sayısı ve kendilerini anlatma (ifade etme) derecesi kararsızdır.

(7) A.g.k., s. 15.

(8) CHARLES STEINBERG, *The Mass Communicators - Public Relations, Public Opinion and Mass Media*, Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut, 1973, s. 70.

(9) LAWRENCE W. NOLTE, *Fundamentals of Public Relations (Professional Guidelines, Concepts and Integrations)*, 2.Ed., Pergamon Press, New York, 1979, S. 137.

(10) KÜÇÜKKURT, s. 261. İçinde: LEONARD BROOM - PHILIP SELZNICK, *Sociology*, 5.Ed., Harper and Row, New York, 1973, s. 243-245.

- Kamu sınırsız ve çoğuldur.
- Kamunun varlığı belirli ön koşullara bağlıdır.

Kamu belirli bir durumda ve o durumla ilgili bir sorun olduğu algılandığında; sorunu algılayan ve o durumla ilgili ortak ilgi ve çıkarları olan kişilerin gönüllü katılımıyla oluşur; ortak görüş, tutum ve davranışlarla kendini anlatır ve sorun yaratan durum ortadan kalktığına da kamu niteliğini yitirir.

Kamunun önemli bir özelliği de sınırsız ve çoğul olmasıdır. Bir kişi ya da örgütün birden çok kamusu olabileceği gibi, kişiler de birden çok kamunun üyesi olabilir (11).

c. Kamu Kesimlerinin Türleri

Kamu kesimleri iki ana bölümde gösterilebilir. Bunlar genel ve özel kamu kesimleridir. Birçok kişi ya da örgütün her iki bölümden de kamu kesimleri (ya da halk çevreleri) olabilir (12).

Genel Kamu Kesimleri: Ticari amacı olsun ya da olmasın tüm örgütlerin genel kamu kesimleri seçmenler, işgörenler, sahipler ya da paydaşlar, tüketiciler, arzedenerler (ürün ya da hizmetin üretilmesine temel olabilecek şeyleri sunanlar), dağıtım kanallarında yeralan araçlar, rakipler, hükümet, eğitimciler ve bir bütün olarak toplumdur.

Özel Kamu Kesimleri: Bu tür kamu kesimleri içinde, üyelerinin çıkarlarını korumak ya da dinlenme, eğlence ve diğer toplumsal gereksinmelerini karşılamak amacıyla kurulan işgören sendikaları, ticari birlikler (ticaret ve sanayi odaları gibi) ve klüpler gibi örgütler yer alır. Bunlardan başka, bazı kişilerin grup amaçları yerine kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek, ülkücülük (idealizm) ve kendine güven duygularını pekiştirmek amacıyla katıldıkları örgütler de, özel kamu kesimleri arasında yer alırlar.

Böyle bir bölümlendirmenin sürekli ve yapılaşmış grup ya da örgütleri de kapsamaması nedeniyle, kamunun kararsızlık, geçicilik, yapılaşmış olmama gibi özellikleriyle çelişkili bir durumun ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Buna karşılık, belirti-

(11) Kamu sözcüğünün İngilizce karşılığı olan **public** sözcüğü birden çok kamuyu anlatmakla birlikte, kimi yazarlar bu sözcüğü dilimize **kamular** biçiminde çevirme olanağının olmadığını, Türkçe'de kamunun tekil bir kavram olarak tanımlandığını; çoğul bir kavrama gereksinme duyulduğunda, o zaman **halk çevreleri** ya da **kamu kesimleri** terimlerini kullanmanın daha yerinde olacağını belirtmişlerdir. Bkz. İNAL CEM AŞKUN, "İşletmelerde Halkla İlişkiler" **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** (Der. FERMANI MAVIŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya. Eskişehir 1986, s. 81. Tezimizde de kamu sözcüğüne çoğul bir anlam vermek gerektiğinde **kamu kesimleri** ya da **halk çevreleri** terimleri kullanılacaktır.

(12) A.g.k., s. 142. Bu biçimdeki bölümlendirme ve herbir kamu kesimi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. JOHN E. MARSTON, **The Nature of Public Relations**, Mc Graw Hill Book Co, New York, 1963, ss. 39 - 67.

len kamu kesimleri kişi ya da örgütlerle karşılıklı çıkar ilişkisi içinde olan örgütleri göstermektedir. Dolayısıyla, bunların doğrudan kamu niteliği taşımadıklarını, ancak belirli bir durumda ortaya çıkabilecek kamunun temeli olacaklarını söyleyebiliriz.

Kamu kesimleri başka bir biçimde de örgüt içi ya da örgüt dışı kamu kesimleri; örgütü etkileme derecesine göre birincil, ikincil ve sonuncul (marjinal) kamu kesimleri; örgütün ana eylemleriyle ilgili (işgörenler ve alıcılar gibi) geleneksel ve ileride işgören ya da alıcı olabilecek, gelecekteki (potansiyel) kamu kesimleri; yandaş, rakip (rakip) ya da yansız kamu kesimleri olarak da bölümlendirilebilir (13). Ayrıca örgütlenmiş - örgütlenmemiş, geniş - küçük, güçlü - güçsüz, önemli - önemsiz kamu kesimleri gibi bölümlendirme de yapmak olurludur (14).

Kamu kesimlerinin büyüklüğü, durum ve olaylardan etkilenme derecesi (örneğin, kişi ya da örgütlerle ilişkilerinin yakın ya da uzak olması), kendilerini etkileyen durum ve sorunların ayırımına varma derecesi, oluşturdukları görüşlerin etkinliği ya da etkileme derecesi ve gösterdikleri tepkilerin niteliği, kamu kesimlerinin türlerinin belirlenmesinde ölçüt olarak alınabilir.

d. Kamuoyu

Bir insan grubunun kamu niteliği kazanabilmesinin bir koşulu da, kamuoyu olarak adlandırılan görüş birliğinin oluşmasıdır. Kamuoyu, bir ölçüde kamunun varlığının da bir göstergesi olmaktadır. Bu nedenle kamu ve kamuoyu birbirinden ayrı düşünülemez kavramlardır.

Kamuoyu, genel olarak ortak amaçlar, ülküler, özlemler ve gereksinmelerle sınırı çizilmiş olan bir gruptaki görüşlerin toplu anlatımı olarak tanımlanabilir (15). Ancak bir grubun görüşlerinin toplu anlatımı, kamuoyunu tanımlamak için yeterli değildir; kamuoyunun oluştuğu koşulları da gözönünde bulundurmak gerekecektir. Buna göre kamuoyu "bilinen koşullar altında tanımlanarak, sözel olarak anlatılmış durumlar ve sorunlara insanların tepkileri" (16); "genel önemi olan bir konu üzerinde, insanların önemli bir bölümünün yaptığı seçimlerin (tercih) bileşimi" (17) olarak tanımlanabilir.

Bu tanımların temel öğeleri incelendiğinde, kamuoyunun şu beş etkeni olduğu görülür (18):

(13) SEITEL, s. 15.

(14) HARWOOD L.CHILDS, *Public Opinion, D. Van Nostrand Co. Inc., Princeton, New Jersey. 1964.* s. 12.

(15) STEINBERG, s. 74.

(16) CHILDS, s. 14 İçinde: LUCIAN WARNER "The Reliability of Public Opinion Surveys", *The Public Opinion Quarterly*, C. III (Temmuz, 1939), s. 377.

(17) BERNARD HENNESSY, *Public Opinion, 5. Ed., Brooks/Cole Publishing Co., California, 1977, s.8*

(18) A.g.k., ss. 8-12

- Üzerinde anlaşmama olasılığı olan, sorun olarak algılanabilecek bir durum ya da konunun varolması.

- Kamunun üyelerince, durum ya da sorun üzerinde oluşturulan görüşlerin bütünlüğünü gösteren seçimlerin bileşimi.

- Durum ya da sorun çerçevesinde toplanan türlü görüşlerin anlatılması ya da gösterilmesi.

- Durum ya da sorunlarla ilgili olan kamunun büyüklüğü ya da kamuyu oluşturan kişilerin sayısı.

Kamuoyu ile ilgili olarak yapılan birçok araştırmalarda, kamuoyunun nasıl oluştuğu ve neleri kapsadığı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu araştırmalardan çıkarılan bazı ortak sonuçlar şunlardır (19):

- Kamuoyunun kitlenin görüşü olması gerekmez; çoğunlukla, belirli konular üzerinde, belirli kamu kesimlerinin görüşleridir.

- Kamuoyu değişir; bazan hızlı, bazan yavaş değişir. Kamuoyunun kararlılığı ise, bireylerin belirli bir durumu değerlendirip, kesin bir görüş ortaya koyabildiklerinde sözkonusu olur.

- Kamuoyunu ölçmek çok güçtür.

- Yaygın olarak bilinen bir konuda kamuoyunun oluşması olağandır. Buna karşılık, insanlar ayırdına varmadıkları bir konuyla, büyük bir olasılıkla ilgilenmeyeceklerdir.

- Olaylar, kamuoyunun oluşmasında güdüleyici bir etkidir.

- Kamuoyunun görüşlerini ortaya koyabileceği araçlar olmalıdır. Seçimler, dernekler, kurullar, sendikalar gibi örgütlenmeler, kamuoyunun ortaya çıkmasını sağlayacak araçlar olabilir.

- Kamuoyu olabilecek olayları kestiremez; olaylar ortaya çıktığında, onlara tepki gösterir.

- Kamuoyu bir amaca ulaşmayı sağlayacak araçlardan çok amacın kendisi üzerinde oluşur.

- Görüşler, ortak amaçları ve çıkarları olan gruplarca oluşturulmuş grup görüşleridir.

(19) NOLTE, s. 113.

Kamuoyu, kısaca, bir grubu etkileyebilecek ve sorun olarak algılanabilecek bir olay ya da durum ortaya çıktığında; grup, bu olay ya da durumun etkilerini değerlendirerek ortak bir görüş oluşturduğunda ve bu görüşlerini belirli tutum ve buna bağlı davranışlar biçiminde gösterdiğinde oluşur.

Kamuoyunun oluşmasında tutumların önemli bir etkisi vardır. Tutumlar herhangi bir kişi ya da olay karşısında olumlu ya da olumsuz tepki gösterme eğilimi olarak tanımlanabilir. Bir tutumda iki ana öge vardır ki; bunlar eğilimin kendisi ve yönüdür (20).

Tutumlar, tutumların nesnelere, özelliklerini ve diğer nesnelere ilişkilerini tanımlayan hem bilişsel (düşünce ve inançlar gibi), hem de duygusal (değerler gibi) ögeleri kapsar (21). Şimdi bu ögeleri ve tutumlarla ilişkilerini inceleyelim.

Düşünce kişinin belirli olgu ya da olaylar karşısındaki kendi yargısının anlatımıdır. Düşünce sınırlı bir uyarana tepkidir; ancak, bu tepki kişinin etkisi altında bulunduğu eğilim, başka deyişle tutumlarca etkilenir. Belirli durumların değerlemeleri, bu eğilimlerin ışığı altında yapılır. İnançlar bir dizi koşulun benimsenmesidir. Bir şeye inandığımızda, onunla ilgili hiçbir yargıya varmadan, öylece benimseriz. Değerler ise, bir olgu ile ilgili doğru, yanlış, iyi - kötü, güzel-çirkin biçimindeki ikilemler olarak anlatılır (22). Tutumlar inanç ve değerleri kapsamakla birlikte, tüm inanç ve değerler tutumlara dönüşmeyebilir (23).

Tutumlar düşünce, inanç ve değerler kadar, insanların kişiliği, cinsiyeti, ailesi, üyesi olduğu gruplar ve genel olarak yaşadıkları toplumun kültürüyle de belirlenir (24). Görüldüğü gibi, tutumlar bir dizi kişisel ya da toplumsal etkenin karşılıklı etkileşiminin sonucunda belirlenirler ve belirli olay ya da olgular karşısında olumlu ya da olumsuz tepki gösterme eğilimine dönüşürler.

Tutumları, özellikle diğer tutumlar, inançlar ve değerlerle desteklenmiş olan tutumları değiştirmek oldukça güçtür. Bazı kuramlar, tutumların doğuştan gelmediklerini ve öğrenme yoluyla kazanıldıkları için, öğrenme yoluyla değiştirilebileceklerini; insanları istenilen bir tutumu kazanmaları için eğitmenin olurlu olduğunu ileri sürmektedirler (25).

Tutum ve davranışların değişmeyeceği görüşünü benimsemek, bir davranış

(20) BLAIR J. KOLASA (Çev. KEMAL TOSUN ve Diğerleri), *İşletmeler İçin Davranış Bilimlerine Giriş*, İ.Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enst. Ya., İstanbul, 1979, s. 431.

(21) DANIEL KATZ, "The Functional Approach to the Study of Attitudes" *Reader in Public Opinion and Mass Communication* (Ed. MORRIS JANOWILTZ- PAUL M. HIRSCH), The Free Press A Division of Mac Millan Publishing Co. Inc., New York, 1981, S. 41.

(22) KOLASA, s. 431.

(23) KATZ, s. 41.

(24) NOLTE, s. 112.

(25) A.g.k., s. 113.

değiştirme ya da istendik davranışları kazandırma aracı olarak eğitimin rolünü yadsımak olacaktır. Toplumsal değişme süreci içinde insanların düşünce, inanç ve davranışları da değişmektedir. Bu değişimde eğitimin rolü oldukça büyüktür. Günümüzde, teknolojik gelişmeler sonucu bilgi akışının artması, iletişim ve etkileşim olgusu, tutumların değişmesinde önemli bir etkidir. Kamuoyu oluşturmak, kamuoyunu etkilemek ya da değiştirmek gibi kavramlar eğitim, iletişim, bilişim gibi olgularla görüş, tutum ve davranışları; etkileyerek, istenilen yönde değişim yaratmak temeline dayanırlar.

Kamuoyu oluşturmak yada istenilen yönde değiştirmek için, öncelikle kamuoyunun ölçülmesi gerekir. Kamuoyu araştırmaları türlü kamu kesimlerinin görüşlerini, tutum ve davranışlarını ölçerek, daha sonra yapılması gerekenler için bir veri temeli oluştururlar. Kamuoyunun ölçülmesinde gözlem, görüşme ve anket gibi yaygın olarak bilinen araştırma yöntemlerinden yararlanılmaktadır.

B - YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim, genel olarak, belirli istek ve gereksinmelerini karşılamak amacıyla biraraya gelen insanların çabalarını birleştirerek, ortak amaca yönelten ve birarada yaşamının kurallarını belirleyen bir olgudur. Belirli bir amaca yönelik; bu amaca ulaşmak üzere işbirliği yapılarak güçlerin birleştirildiği ve ilişkilerin tanımlandığı; örgütlü olarak anlatılan tüm davranışların temelinde yönetimin bulunduğunu söyleyebiliriz.

Bir kavram olarak yönetim ise, yönetsel olay ve olguların gözlenerek geliştirilmesi ve zihinsel çıkarımlar sonucu üretilen bilgilerle bütünleştirilmesi yoluyla oluşturulan ilke, yöntem ve teknikler bütünüdür. Bu yönüyle yönetim sürekli gelişen ve yönetsel uygulamaları da etkileyerek, gelişmesine katkıda bulunan bir bilim dalıdır.

Günümüzde insanlar hemen hemen tüm fiziksel ruhsal ve toplumsal gereksinmelerini örgütler aracılığıyla karşılamaktadırlar. Bu durumda örgütlerin başarısı ve gereksinmelerini örgütler aracılığıyla karşılayan insanların hoşnutluğu, yönetsel eylemlerin ussal ve bilimsel bir temelde, bilinçli bir biçimde uygulanmasına bağlıdır.

a - Yönetimin Tanımlanması

Yönetim denildiğinde bazan bir süreci oluşturan eylemler (planlama, örgütlenme, yürütme, uyumlaştırma, denetleme gibi), bazan bu eylemleri yürüten kişiler (yöneticiler, yönetim organları gibi) anlaşılmakta; bazan da yönetim bir bilgi topluluğu olarak ele alınarak, bu bilgilerin yöneticilerin karar alma ve önderlik gibi eylemlerinde nasıl kullanılabileceği ele alınmaktadır (26). Yönetimin tanımlanmasındaki bu güçlük

(26) TAMER KOÇEL, *İşletme Yöneticiliği*, I.Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enst. Ya., İstanbul, 1984, s.3.

uygulamalı bir disiplin olması, uygulamaların toplumsal yapı ve gelişmelerden etkilenmesi, kendine özgü kavram, ilke ve tekniklerin geliştirilerek evrenselleştirilmesi yolundaki çabaların evrimi ile ilgilidir.

Tanımlanmasındaki güçlük ve tanımlarındaki ayrılıklara karşın, yönetimin şu üç temel öğeden oluştuğu benimsenmektedir (27):

- Birtakım kavram, ilke ve tekniklerin kullanımı ve bunun için belirli bilgi, beceri ve yeteneklerin gerekliliği.
- İnsanların; diğer fiziksel ve parasal kaynakların bulunması, uyumlaştırılması ve denetimi.
- Örgütü amaçlarına ulaştırma sorumluluğu.

Yönetim bu üç öğeyi de kapsayacak biçimde şöyle tanımlanabilir:

"Örgüt amaçlarının etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için planlama, örgütlenme, yürütme, uyumlaştırma ve denetleme işlevlerine ilişkin kavram, ilke, model ve tekniklerin sistemli ve bilinçli bir biçimde ve beceriyle uygulanması ile ilgili tekniklerin tümü" dır (28).

Günümüzde örgütler giderek daha da karmaşık ve çok yönlü bir biçim alan, yoğun iletişim ve etkileşimin olduğu bir çevrede eylemlerini yürütmektedirler. Bu açıdan yönetim; örgütsel amaçları gerçekleştirebilmek için kullandığı yöntemlerin, içinde bulunduğu toplumun yapısı ve değerleriyle uyumunu sağlamak üzere ekonomik, toplumsal ve kültürel çevrenin çözümlenmesini de kapsar (29). Bu, hem ekonomik ve teknolojik gelişmeleri izlemek, çevrenin örgüt üzerindeki istek ve beklentilerini öğrenerek, bunlara uygun olarak örgütsel eylemleri yeniden biçimlendirmek; hem de işgörenlerin tutum ve davranışlarında toplumsal yapının etkilerini çözümleyerek, örgütsel amaçlara etkili bir biçimde yöneltmesini sağlamak bakımından önemlidir.

Bu açıdan yönetimi;

"Örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlamak için örgütün iç ve dış çevresinin istek ve beklentilerini algılamak, bunları örgüt amaçlarıyla uyumlaştırmak ve bu çevrelerle örgüt arasındaki ilişkilerin olumlu olmasını sağlayacak biçimde örgütsel eylemleri planlama, örgütlenme, yürütme, uyumlaştırma (düzenleştirme), denetleme ve bu eylemleri yerine getirecek yöneticileri, gerekli bilgi ve beceriyle donatmak üzere,

(27) SHAUN GREGSON - FRANK LIVESEY, *Management and the Organization*, William Heinemann Ltd., London, 1985, s. 17.

(28) ATILLA BARANSEL, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, C.I, 2.B., I.Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enst. Ya., İstanbul, 1979, s. 23.

(29) W. JACK DUNCAN, *Management*, Random House Inc., New York, 1983, s. 7.

yetiştirme işlevlerini bilimsel kavram, ilke ve tekniklere dayanarak, beceriyle uygulamak" olarak tanımlanabilir.

b - Yönetimin Kavramsal Gelişimi

Yönetim insanları birleştiren, kaynaştıran ve ortak amaca yöneten bir ilişkiler bütünü olarak, toplumsal yaşayışın temelinde yer alır (30). Dolayısıyla, bir olgu olarak yönetimin toplumsal yaşayışla birlikte varolduğunu söyleyebiliriz. Ancak, Endüstri Devrimiyle birlikte ekonomik ve toplumsal değişimin hızlanması, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin bu değişime etkisi, örgütsel etkinliklerin etkinlik ve verimlilik düşüncesiyle, ussal ve bilimsel bir temelde yürütülmesi gereği, yönetimin kavramsal gelişiminin başlangıcını oluşturmaktadır.

Bu yoldaki çabalar, özellikle işbölümü ve uzmanlaşma, örgütsel davranışın ussal ve ussal olmayan yönleri, örgütte karar alma süreci, yetki ve güç, örgütlerde kararlılık ve değişkenlik, örgütsel ve toplumsal çevre (31) gibi konular üzerinde çalışma ve kavram geliştirme, yönetimi kavramsal açıdan tanımlamaya çalışan kuramların temel uğraşısı olmuştur. Böylece, varolan gerçekliği tanımlama, örgütsel ve toplumsal öğeleri tanıma, aralarındaki ilişkileri bulma ve geliştirme; daha ussal ve bilimsel temellere oturarak varolan gerçekliği de daha iyi bir konuma getirmeye katkıda bulunmaktadırlar.

Geleneksel, yeni geleneksel ve çağcıl olarak adlandırılan yönetim kuramları; anlayışları ve bakış açıları çerçevesinde, yönetim kavram, ilke ve tekniklerini ortaya koymuşlar ve yapısal modeller geliştirmişlerdir.

Geleneksel Yönetim Kuramı

Geleneksel yönetim kuramı **bilimsel yönetim, yönetim süreci ve bürokrasi modeli** olmak üzere, üç ana yaklaşımdan oluşmaktadır.

Öncülüğünü TAYLOR'ın yaptığı bilimsel yönetim yaklaşımı, etkinlik ve verimliliği sağlayacak ilkeler üzerinde durmuş; bunları ussallık ve bilimsellik temeline dayandırmıştır. Böylece insanın doğal yapısında olduğu varsayılan çalışmayı sevmeme, işin kolayına kaçma ve kasıtlı olarak işi belirli bir düzeyde tutma eğilimi sonucu ortaya çıkan, **işten kaçma ve kaytarma** yı ortadan kaldırmayı amaçlamıştır (32).

Yönetim süreci yaklaşımının öncülüğünü yapan FAYOL ise, her ülkede ve her tür örgütte (ya da işletmede) geçerli olabilecek, evrensel yönetim işlevlerini

(30) İNAL CEM AŞKUN, *Yönetim - Ders Notları*, A.Ü. Afyon İ.I.B.Fakültesi Ya., Afyon, 1988, s.1.

(31) İNAL CEM AŞKUN, *Organizasyon Teorileri*, E.I.T.I.A. Ya., Eskişehir, 1972, s. 5.

(32) G.A. COLE, *Management- Theory and Practice*, 2.Ed., D.P. Publications Ltd., Eastleigh, Hants, 1988, s.16.

tanımlamış ve bir örgüt yapısı oluşturmaya yardım edecek ilkeler belirlemiştir (33). Bu işlevler ve örgütlenme ilkeleri, günümüzde de, önemli ölçüde geçerliliğini korumaktadır.

Bürokrasi modelini ise, bilimsel anlamda bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak, ilk kez MAX WEBER ele almıştır. WEBER'e göre bürokrasi "geniş alana yayılmış toplumsal eylemlerin, ussal ve nesnel temellere göre düzenlenmesi süreci" dir (34). Bürokratik bir örgüt yapısının en önemli özellikleri, işlevsel işbölümü ve uzmanlaşma, katı bir basamaksal düzen, kapsamlı süreçler ve ayrıntılı kurallar dizisidir (35). WEBER, bu yapının aksamadan işleyebilmesi için, teknik yetenek temeline dayanan bir işgören seçme ve yükseltme sistemini; örgütsel orunların gereklerine uygun, kişisel olmayan (impersonal) ilişkiler ağını; kaynağını örgütten alan yasal (ussal) yetkeyi öngörmüştür (36).

Bu üç yaklaşımın belirlediği geleneksel yönetim kuramı, genel olarak şu varsayımlara dayanmıştır (37):

- İnsanlar ussal ve ekonomik güdülere göre davranırlar.
- Örgüt amaçlarına ulaşmak için, işlerin iş bölümü ve uzmanlaşma ilkesine göre, basamaksal bir yapıda örgütlenmesi zorunludur.
- Etkinlik ve verimlilik için, insan davranışlarının düzenlenmesi ve sıkı bir biçimde denetlenmesi gereklidir.

Bu varsayımlara göre, geleneksel yönetim kuramı, işbirliğini mekanik bir olgu olarak değerlendirmiş; işbirliği sonucu kurulacak ilişkilerin biçimsel olacağını, bunun dışındakilerin engellenmesi gerektiğini öngörmüştür (38). Böylece, biçimsel olarak tanımlanmış, ayrıntılı kurallar ve süreçlerle düzenlenmiş bir yapıda, yetkici (otoriter) bir yönetim biçiminin, karar almanın merkezleştirilmesinin, insan davranışlarının ekonomik araçlarla yönlendirilmesinin ve sonuçta tüm örgütsel eylemlerin ve işgörenlerin sıkı bir biçimde denetlenmesinin, etkinlik ve verimlilik açısından gerekli olduğunu ortaya koymuştur.

Diğer yandan, örgütü kapalı bir sistem olarak düşünmüş; üretim için gerekli

(33) FAYOL yönetim işlevlerini planlama, örgütlenme, kumanda etme, koordinasyon ve kontrol olarak tanımlamıştır. Belirlediği örgütlenme ilkelerinden en önemlileri de işbölümü yetki ve sorumluluk dengeliği, kumanda birliği ve basamaksal düzen olarak sıralanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. BARANSEL, ss. 133-159., KOÇEL, ss. 55-71., INAN ÖZALP, *Yönetim ve Organizasyon*, C.I, A.Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1986, ss. 66-95.

(34) BARANSEL, s. 165.

(35) Ayrıntılı bilg için bkz. MAX WEBER, "The Ideal Bureaucracy", *Organization and Human Behavior- A Book Readings* (Ed. GERALD D. BELL), Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967, s. 87

(36) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.k., ss. 86-90., KOÇEL, s. 72., ÖZALP, s. 97.

(37) OLGUN KIRÇIL, "Yönetim Teorilerinde Yeni Bir Döneme Doğru" *Verimlilik*, C.XII, S. 2, s. 10.

(38) A.g.k.

kaynakların bulunmasında, ürün ya da hizmetlerin satılmasında güçlüklerle karşılaşılmayacağını varsaymış; örgütsel işleyişte, toplumsal ve kültürel etkenlerin etkisini gözönünde bulundurmamıştır.

Yeni Geleneksel Yönetim Kuramı

Yeni geleneksel yönetim kuramının en önemli bulgusu, örgütün yalnızca teknik bir sistem değil, aynı zamanda toplumsal bir sistem olmasıydı. Daha ileri olarak, örgütün teknik ve yapısal yönlerinden çok, toplumsal yönüyle ilgilenmiş; örgütteki insan ögesini anlamayı, onun yeteneklerinden yararlanmayı ve insanların doyumunu yoluyla örgütsel amaçlara ulaşmayı öngörmüştür. Bu açıdan insan davranışları, kişilerarası ilişkiler, grupların oluşması ve grup davranışları, biçimsel olmayan ilişkiler, algı ve tutumlar, güdüler, gereksinimler ve güdüleme, önderlik, değişme ve gelişme gibi konular üzerinde durmuştur (39).

Yeni geleneksel kuram da örgütü insanlar, teknik ve yapısal yönler, dış çevre ve bunlar arasındaki etkileşim olarak, bir bütünlük içinde incelemek yerine, yalnızca işyerinin insancılaştırılmasına yönelmiş; bu nedenle de her örgütte, işleyiş sırasında ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm bulacak öneriler getirememiştir (40). Bu tek yönlü bakış açısı, yeni geleneksel kuramın, geleneksel kuramda insanın örgüt içindeki yeri ve değerine bir tepki olarak ortaya çıkması ve onun bu eksikliğini bütünlüme çalışmasından kaynaklanmaktadır.

Yeni geleneksel kuramın, örgütün dış çevresi ile ilişkileri ve çevrenin örgüte etkisi konusunda da açık bir görüşü yoktur. Ancak işgörenlerin davranışlarındaki toplumsal ve kültürel etkileri, grup olgusu ve grup davranışlarını vurgulaması, örgütsel işleyişe yeni bir bakış açısı kazandırmış; önderlik, güdüleme, iletişim gibi süreçleri kapsayan örgütsel işleyişin, toplumsal açıdan insanın doyumuna yönelmesini sağlamak gibi önemli katkıları olmuştur.

Çağcıl (Modern) Yönetim Kuramı

2. Dünya Savaşından sonra yaşanan ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmeler örgütlerin insan, örgüt yapısı, teknoloji ve çevre gibi çok yönlü değişkenlerin etkisi altında olan, çapraşık toplumsal sistemler olarak ele alınması gerektiğini ortaya koymuştur (41). Bu dönemde yönetim ve örgüt konularına yeni bir bakış açısı getiren **sistem** ve **durumsallık** yaklaşımları, çağcıl yönetim kuramını biçimlendiren iki önemli yaklaşım olmuştur.

(39) KOÇEL, s. 78.

(40) COLE, s. 72.

(41) Savaş sonrası yıkıntıların onarılması ve kalkınmanın sağlanması için yoğun ekonomik ve teknolojik gelişmeler yaşanmış; bunun sonucunda ortaya çıkan ve toplumsal unsurları birbirine daha çok bağımlı kılan toplumsal değişme örgütleri ve yönetim anlayışlarını etkilemiştir.

Sistem yaklaşımı LUDWIG VON BERTALANFFY'nin kurduğu genel sistemler kuramına dayanır (42). Buna göre sistem "karşılıklı olarak ilişkili parçaların oluşturduğu bir bütün" olarak tanımlanabilir (43). Sistem, kendine özgü özellikleri ve amaçları olan parçalardan oluşmaktadır; ancak bu parçalardan oluşan bütün, parçaların tek tek toplamından daha çok bir değer taşır ki; bu değeri yaratan, parçaların birbirleriyle ve çevreleriyle etkileşimidir.

Yönetimde sistem yaklaşımı ise, mekanik ve tek yönlü yaklaşımların sınırlamalarından kurtulup; örgütü insanlar, fiziksel kaynaklar ve teknoloji, biçimsel yapı gibi, birbirleriyle ve çevreleriyle ilişkili ve etkileşen parçalardan oluşan bütün olarak değerlendiren bir yönetim düşüncesidir. Bu temel düşünüşe göre, örgütler açık ve organik sistemler olarak değerlendirilirler. Açık bir sistem olarak örgütler çevreleriyle bilgi, enerji ve materyal alışverişi içindedirler. Bu devingen ilişki içinde çevrelerinden girdiler alır, bunları belirli bir ürün ya da hizmete dönüştürür ve çevrelerine çıktı olarak sunarlar. İşlemlerinden, çıktularından ve genel olarak çevrelerinden aldıkları bilgileri girdi olarak sürece aktararak, kendilerini yeni durumlara uyarlayabilirler (44).

Bu yapısal model içinde yönetimin görevi, örgütü oluşturan parçaların birbirleriyle ve çevreleriyle ilişki ve etkileşiminden doğan sonuçları değerlendirmek, bunlara uygun eylem planları geliştirmek, örgütün kendi içinde ve çevresiyle uyumlu bir biçimde işlemesini ve sonuçta amaçlarına ulaşmasını sağlamaktır.

Durumsallık yaklaşımı da, bir yönetim düşüncesi olan sistem yaklaşımının somut bir anlatımıdır. Bu yaklaşım, özellikle örgüt yapısı - teknoloji ve örgüt yapısı-çevre ilişkileri konusunda uygulamaya yol gösterecek kavramlar ortaya koymuştur. (45).

Durumsallık yaklaşımına göre, değişik durumlar ve koşullarda yönetimin başarılı olabilmesi için, durum ve koşullara uygun kavram, ilke, yöntem ve davranışların uygulanması gerekir (46). Dış çevre, teknolojik etkenler ve insanların becerileri ile onları çalışmaya güdüleyen etkenler gibi değişkenlerin yarattığı koşullar ışığında, en uygun örgüt yapısı ve yönetim biçimi belirlenmelidir (47). Bu durumda örgütün içinde bulunduğu çevrenin özellikleri (durgun, devingen rekabetçi gibi), üretim teknolojisinin niteliği (seri, süreç ya da sipariş gibi) ile işgörenlerin bilgi, beceri ve yetenek düzeyleri örgütün yapısal özelliklerini (merkezcil, merkezkaç gibi) ve işleyişini (önderlik biçimi, güdüleme araçları, iletişimin yapısı gibi) etkileyecektir.

(42) İNAL CEM AŞKUN, "Yönetimde Sistem Yaklaşımı", *Akademi*, C.II, B. 3 (Kasım, 1973), s. 1113.

(43) COLE, s. 67.

(44) Sistemleri tanımlayan, aynı zamanda bir sistem olarak örgütü de tanımlamada yararlanılan kavramlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. AŞKUN, "Yönetimde Sistem Yaklaşımı", ss. 1115- 1117.,

(45) KOÇEL, s. 124.

(46) A.g.k.

(47) COLE, s. 79.

Görüldüğü gibi, yönetimin kavramsal gelişimi ve bunu belirleyen yönetim kuramları örgütlerin kapalı mekanik yapılar olarak görülmesinden, açık - organik sistemler olarak görülmesine doğru bir anlayış değişimi geçirmiştir; buna bağlı olarak yönetim düşüncesi ve anlayışı da değişime göstermiştir.

Diğer yandan 2. Dünya Savaşından (yaklaşık 1945'den) bu yana, üretim yöntemlerinin gelişmesi ve endüstrileşme düzeyinin artması, eğitim düzeyinin yükselmesi, iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve bilişimin yoğunlaşması, demokratik yönetim biçiminin yaygınlaşması gibi ekonomik ve toplumsal değişimler ile bunların toplumun değer sistemlerine, tutum ve davranışlarına yansımaları; toplumun örgütlere bakışını, beklentilerini ve örgütlerin de topluma karşı sorumluluğunu etkilemiştir.

Böyle bir ortamda yönetim kavramının gelişme yönü, çevresine karşı duyarlı, örgüt yapısı ve işleyişinde çevrenin gerektirdiği yönde değişiklikleri yapabilen, iletişim yoluyla çevresiyle bütünleşen bir yönetim anlayışının doğmasını sağlamıştır.

c - Yönetimin İşlevleri

Yönetimin eylemsel yönü, yönetim süreci de denilen işlevlerin yerine getirilmesidir. Bu işlevler planlama, örgütlenme, yürütme, uyumlaştırma (düzenleştirme), denetleme ve yetiştirme. Planlama, örgütlenme, yürütme ve denetleme yönetim sürecinin temel işlevlerini; uyumlaştırma, süreci oluşturan unsurların ve genel olarak örgütü oluşturan parçaların birbirine bağlı ve bir bütün olarak işlenmesini, yetiştirme de yönetimin ve örgüt yapısının sürekliliğini sağlayan birleştirici işlevleri oluşturmaktadır.

Planlama

Planlama "bir örgüt ya da işletme ile onu oluşturan parçalar için hedef belirleme, bunlara ulaşmak için yollar geliştirme, içsel güdümlük ya da yetersizlikler ile dış çevredeki değişimlerin sistemli olarak değerlendirilmesine temel oluşturma süreci" (48) olarak tanımlanabilir. Bu tanıma göre planlama, çevresel değişimler ile örgütün güçlü ve yetersiz yönlerinin çözümlenmesi sonucu elde edilen bilgiler ışığında, amaç ve hedefler belirleme; bunlara kimlerle, ne zaman, nerede, nasıl, hangi araç ve yöntemlerle ulaşılabileceğini saptama süreci olarak anlatılabilir.

Planlama, hangi örgütsel etkinlik ya da bölüm için yapılırsa yapılsın, en üstten en alta kadar her yönetsel basamağın katkılarıyla biçimlenecektir. Üst yönetsel basamaklarda geniş kapsamlı, uzun süreli ve tüm örgütü ilgilendirecek ilkesel planlar yapılırken; alt yönetim basamaklarında kısa süreli, dar kapsamlı ve teknik (işe eyleme dönük) planlar yapılmaktadır. Planlama, sürecinin her bir aşamasını oluşturan bu planlar, yönetim düşüncesine uygun olarak belirlenen amaçlar, hedefler, stratejiler, politi-

(48) DAVID HUSSEY, *Corporate Planning: Theory and Practice*, Pergamon Press Ltd., Oxford, 1976, s. 4.

kalar; bunlara bağılı olarak oluşturulan genyöntemler, izlenceler (programlar) ve bütçeler olarak sıralanabilir.

Amaçlar: Her örgütün, içinde bulunduğu toplumca kendisine verilen bir işlevi vardır. Bu işlev toplumun gereksinme duyduğu ürün ya da hizmetleri üretmektir (49). Bu işlev örgütün varlığının temel nedenidir. Ancak, örgütlerin işlevlerini yerine getirirken ulaşmayı düşündüğü amaçları da olacaktır. Her örgütün, varlığını sürdürmek ve buyüme gibi temel amaçları vardır. Kimi örgütler bu amaçlarını karlarını arttırarak gerçekleştirirken, kimi örgütler de (örneğin, kamu örgütleri) işlevlerini toplum adına yerine getirdikleri için, gereksinme duyulan hizmetleri en iyi biçimde yerine getirerek amaçlarına ulaşırlar.

Günümüzde, örgütlerin bu temel amaçlara çevrelerinden bağımsız bir biçimde ulaşmaları oldukça güçtür. Tüketicilerin (ya da hizmeti alanların) istek ve beklentilerindeki değışmeler, teknolojik gelişmelerin, ürün ya da hizmetlerin üretim süresini kısaltma ve niteliğini yükseltme biçiminde, sağladığı kolaylıklar, işgörenlerin örgütten beklentilerinin artması, devletin getirdiği sınırlamalar ve yönlendirmeler, toplumun kaynaklarını etkili kullanma ve boşa harcamama sorumluluğu; bu etkenlere karşı yönetimin düşünce sistemi ve örgütün yeterlilikleri (ya da yetersizlikleri), amaçları belirleyici bir rol oynayacaktır.

Bununla birlikte, örgütsel amaçların açıkça tanımlanması yönetsel karar ve politikaların oluşturulmasına, bölümlerarası işbirliği ve takım çalışması kolaylıklarının yaratılmasına, tutarlılığın pekiştirilmesine katkıda bulunacaktır (50).

Hedefler: Hedefler, genellikle amaçlarla aynı anlamda kullanılmakla birlikte, aralarındaki ayırım amaçların daha soyut, hedeflerin daha somut anlamlar içeren anlatımlar olmasıdır (51). Örneğin, üstün nitelikli ürün ya da hizmet üretmek amaç ise, hedef bu niteliğin hangi düzeyde olacaktır.

Stratejiler: Strateji, bilinçli olarak düşünülmüş bir eylem yolu, bir sorunla uğraşmak için yol göstericidir (52). Yönetimde strateji ise, örgütün temel amaçlarına ulaşması için en uygun yolun seçilmesi süreci olarak, devingen bir plan türüdür.

Bir strateji oluşturulurken, dış çevrede örgütü olumsuz yönde etkileyebilecek ya da fırsatlar yaratabilecek koşulların ve bunlar karşısında örgütün güçlü ve güçsüz

(49) HAROLD KOONTZ - CYRIL O'DONNELL - HEINZ WEICHRICH, *Management*, 7.Ed., McGraw Hill Kogakusha Ltd., Tokyo, 1980, s. 161.

(50) JUSTIN LONGENECKER - CHARLES D. PRINGLE, *Management*, 8.Ed., Charles E. Merrill Publishing Co., Columbus, Ohio, 1984, s. 96.

(51) KOONTZ - O'DONNELL - WEICHRICH, s. 162.

(52) JAMES BRIAN QUINN - HENRY MINTZBERG - ROBERT M.JAMES, *The Strategy Process - Concepts, Contexts and Cases*, Prentice Hall Int. Ed., Englewood Cliffs, New Jersey, 1988, s. 14.

yönlerinin belirlenerek, amaçlara ulaşmada, stratejik eylem seçenekleri belirlenmeli ve en uygun yol seçilmelidir.

Politikalar: Politikalar, karar alırken düşüncelere ve eylemlere yol gösteren genel anlayışlar ya da açıklamalar biçimindeki planlardır (53). Tüm örgütsel işlevler ve bunların alt işlevleri için oluşturulurlar ve alınacak kararların, yerine getirilecek eylemlerin yönünü ve sınırlarını belirlerler.

Politikalar örgütün değer sistemlerini, yönetim düşüncesini ve anlayışını yansıtır. Aynı zamanda, örgütün içinde bulunduğu toplumun yapısından da etkilenirler (54). Bu nedenle, politikalar yazılı olarak belirlenmiş planlar değildir; bilinen, duyumsanan ve algılanan bir anlayışın sonucudurlar.

Genyöntemler: Genyöntem, bir işin ya da eylemin tüm aşamalarını ve nasıl yapılacağını gösteren ayrıntılı ve kapsamlı bir plan türüdür. Genyöntem için duyulan gereksinme, sık sık yinelenen olaylarda bir süreklilik ve tekdüzelik istendiğinde ortaya çıkar (55).

Programlar(İzleneler): Program(izlenec), yapılacak bir eylemin aşamalarını, işin zorunlu unsurlarını, sorumlu kişileri, süresini, kullanılacak araç ve gereçleri gösteren ayrıntılı bir plan türüdür (56).

Bütçeler: Bütçe, ulaşılmak istenen sonuçların sayısal olarak gösterilmesidir (57). Belirli bir amaca ulaşmak üzere yapılacak işlerin, işi yapan kişilerin, kullanılacak araç ve gereçlerin sayısal değerlerinin belirlenmesi; bunun karşılığında elde edilecek gelirlerin kestirilmesi; kaynakların etkin bir biçimde kullanılması açısından önemlidir.

Planlama sürecinin başarısı, örgütün yapısına ve kaynaklarına uygun; çevredeki olumlu ve olumsuz koşulları ve bunların örgüt üzerindeki etkilerini gözönünde bulunduran; ulaşılabilir nitelikteki amaçlara olduğu kadar; amaçlara ulaştıracak en etkili ve verimli yolun seçilmesine de bağlıdır. Bu bağlamda; planlama sürecine her düzeydeki yöneticilerin katılımı sağlanmalı; yöneticiler yönetim biçimleri, anlayışları ve sorumluluklarının kazandırdığı deneyimlerden yararlanmalı; astlar da başarılı olmaya yardım edecek tutumları benimsemeli ve sürdürmelidirler (58).

(53) KOONTZ - O'DONNELL - WEICHRICH, s. 164.

(54) HERBERT G.HICKS (Çev. OSMAN TEKOK ve Diğerleri), *Örgütlerin Yönetimi - Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından*, C.I, Turhan Kitabevi, Ankara, 1979, s.318.

(55) A.g.k., s. 319.

(56) KOONTZ - O'DONNELL - WEICHRICH, s. 167.

(57) LONGENECKER - PRINGLE, s. 113.

(58) RICHARD L. HEROX "How Effective Is Your Planning", *Managerial Planning*, C. XXX, S. 2 (Eylül-Ekim, 1981), s. 16.

Örgütleme

Örgütleme, genel olarak amaçlara ulaşmak için gerekli ortamın hazırlanmasıdır. Bir süreç olarak örgütleme, şu eylemlerden oluşmaktadır (59):

- Yapılacak işleri belirleme, gruplandırma ve bir bütün olarak yapılandırma.
- Bu işlerden doğan rolleri belirleme ve işgörenleri atama.
- Kişiler ve grupların amaçlara uygunluğunu sağlama.
- Karar verme, iletişim, güdüleme gibi süreçler için ayrıntılı kuralları ve çalışma sistemlerini belirleme.

Bu eylemler, biçimsel bir örgüt yapısının oluşturulması için gerekli aşamalardır. Açık, anlaşılabilir ve iyi işleyen bir örgüt yapısı oluşturmak için; tüm iş ve eylemlerin amaçlara etkin olarak ulaşmayı sağlayacak biçimde bölümlendirilmesi, işin gereklerine uygun nitelikte işgörenlerin alınması, yetki ve sorumluluk ilişkilerinin açıkça tanımlanması ve basamaksal bir düzende yapılandırılması, örgütsel işleyişi sağlayan süreçlerin ayrıntılı kurallarla düzenlenmesi gerekmektedir.

Örgütlerin büyümeleri örgütleme işlevi ile ilgili üç temel sorun alanı yaratmıştır. Bunlar bölümlere ayırma, merkezleşme (merkezcil) - merkezleşmeme (merkezkaç) ve biçimsel olmayan örgütün etkisidir.

Bölümler Ayırma: İşlevsel bölümlere ayırma tüm örgütler için asıl olmakla birlikte; örgütler büyüdükçe, ürün ya da hizmetleri ile bunları sundukları kitle çapraşıklaştıkça, etkinlik ve verimlilik için başka bölümlendirme biçimleri gerekli olmuştur.

Örgütler durumlarına uygun olarak ürün ya da hizmet, müşteri, coğrafi alan, süreç ya da zaman temeli ya da bunlardan herhangi birini işlevsel bölümlere ayırma ile birleştiren matris bir yapıyı benimseyebilirler (60). Böylece, örgütsel yapılarını yeni durumlara uydurmaya çalışırlar.

Merkezleşme (Merkezcil) - Merkezleşmeme (Merkezkaç): Örgütlerin büyümelerinin ve çapraşıklaşmalarının yarattığı diğer bir sorun da, karar alma yetkisinin alt basamaklara göçerilme derecesi ile ilgilidir.

Merkezleşme, karar alma yetkisinin üst yönetim basamaklarında toplanmasıdır. Bu, yetki göçeriminin hiç olmadığı anlamına gelmez. Belirli düzeyde yetki alt

(59) COLE, s. 149.

(60) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. KOONTZ - O'DONNELL - WEICHRICH, ss. 355-377., İNAN ÖZALP, *Yönetim ve Organizasyon*, C.II, A.Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1986, ss. 13-38.

basamaklara göçerilmiştir; ancak en son karar alma yetkisi ve denetleme hakkı üst yönetimdedir.

Merkezleşmeme ise, belirli konularda en son karar alma yetkisinin alt basamaklara göçerilmesini, üst yönetimin belirlediği genel amaçlar ve politikalar çerçevesinde alt birimlerin özerk davranabilmesini; kendi eylemleriyle ilgili kararları alabilmesini ve üst yönetimin denetiminin sınırlandırılmasını gösterir.

Merkezleşme ve merkezleşmeme derecesi belirlenirken örgütün yapısı ve çevresi incelenmeli, etkinlik ve verimlilik ilkesine göre en uygun noktada, kimi eylemlerde merkezleşmiş, kimi eylemlerde merkezleşmemiş bir yapı oluşturulmalıdır (61)

Biçimsel Olmayan Örgüt: Bir örgütün biçimsel olarak kurulmuş olduğu gerçeği, örgüt üyelerinin bu yapıya kesin olarak uyacakları anlamına gelmez. Ussal bir örgüt yapısının düzenlenmesi için, yönetimin göstereceği çabalar ne olursa olsun, örgüt üyelerinin toplumsal ilişkileri ve davranışları tam olarak belirlenip bir kalıba oturtulamaz. Bu nedenle her biçimsel örgütte kendine özgü kuralları, değerleri, tutumları ve davranışları olan ilişki sistemleri ortaya çıkar (62).

Yapılan araştırmalar, biçimsel olmayan bu ilişki sistemlerinin temelinde yöre, meslek, inançlar, siyasal eğilimler, çıkarlar, yönetsel politikalara tepkiler gibi özel durumlarının benzerliğinin yeraldığını göstermiştir (63). Diğer yandan biçimsel örgüt yapısında ve işleyişindeki aksaklıklar (iletişim düzenindeki aksaklıklar ve güdüleme sorunları) ve yönetim biçimi, biçimsel olmayan örgütlerin gelişmesinde etkili olurlar (64). Yönetim, biçimsel olmayan örgütün etkisini gözönünde bulundurmaz ve işgörenlerin amaç ve çıkarları ile örgütsel amaçlarını uzlaştırmazsa; bu etkiler biçimsel yapıyı işlevsizleştiren, yıkıcı ve bozucu bir düzeye ulaşabilir.

Yürütme

Yürütme, planlanan ve yapılandırılan örgütsel etkinliklerin eyleme dönüştürülmesini, başka deyişle oluşturulan örgütsel düzeneğin belirlenen amaçlar ve eylem yollarına göre işlenmesini sağlar. Bu işleyiş sırasında işgörenlerin ruhsal ve toplumsal yönleri ortaya çıktığı için, yöneltme devingen bir yönetim işlevi olarak görülür. Bu devingenlik ast-üst ilişkilerinden olduğu kadar, kişi ya da grupların belirlenen işlevi olarak görülür. bu devingenlik ast - üst ilişkilerinden olduğu kadar, kişi ya da grupların belirlenen işleri, belirlenen biçimde yapmak üzere eyleme geçirilmesinden de kay-

(61) *Merkezleşme ve Merkezleşmemenin yararları ve sakıncaları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZALP, Yönetim ve Organizasyon, C.II, ss. 119-132.*

(62) PETER M. BLAU - W.RICHARD SCOTT, "The Concept of Formal Organization", *Organization and Human Behavior*, (Ed. GERALD D.BELL), Prentice Hall Inc, New Jersey, 1967, s.79.

(63) İNAL CEM AŞKUN, "Genel Sistem Kuramı Açısından İşletmelerde Biçimsel Olmayan Örgüt Tasarımı Üzerine Düşünceler" *Esader, C.XV, S. 1 (Ocak, 1977), s.9.*

(64) SABUNCUOĞLU, s.31.

naklanmaktadır (65). Yürütme işlevinin başarısı, işgörenlerin başarımlar düzeyleri ile iş yaptırılmayı etkileyen temel koşullar olarak önderlik, iletişim, güdüleme gibi örgütsel süreçlerin etkin bir biçimde işlemesine bağlıdır.

Önderlik: Önderlik, genel olarak, bir kişinin belirli kişisel, grup ya da örgütsel amaçları gerçekleştirmek üzere başkalarını etkilemesi ya da yönlendirmesi süreci olarak tanımlanabilir (66). Önderliğin temelini belirli özelliklere dayanarak başkalarını etkilemek oluşturmaktadır. Bir kişiye önder niteliği kazandıran özellikler ise, kişisel toplumsal ya da örgütsel konumundan kaynaklanabilir (67).

Örgütsel açıdan önderlik, yasal ve ussal ölçülere göre elde edilen, yönetsel orunların sağladığı güçten kaynaklanmaktadır. Yöneticinin önderliği ise, astlarını örgütsel amaçlara etkili bir biçimde yöneltmesi, amaçlara ulaşmada astların işbirliğini sağlamasıdır. Tüm örgütsel basamaklardaki yöneticilerin önderlik işlevi vardır. Bununla birlikte, yönetsel eylemlerin çoğu önderlikle doğrudan ilgili değildir. Önderlik toplumsal bir yetenektir ve önderin etkinliği, grup üyelerinden etkili iş elde etmeye yöneliktir (68).

Örgütlerde önderin işlevleri, insanların ya da grupların amaçlarına ulaşmalarına olanak sağlama; amaçları oluşturma ve iletme; temel örgütsel değerleri oluşturma; sorunları ortaya çıkarma ve çözme; kaynakları örgütlenme; ödül ve yaptırımları belirleme; bilgi ve öğüt verme; toplumsal ve duygusal destek sağlama; kararları alma; grubu temsil etme; uyumsuzluklarda arabuluculuk (69) olarak sıralanabilir.

Önderlerin işlevlerini nasıl yerine getirdiklerini belirlemek amacıyla yapılan araştırmalar ve geliştirilen kuramlar önderliği; önderin yetke gücünün kaynaklarına (önderi diğerlerinden ayıran özyapı ve kişilik özellikleri), davranışlarına (işe-üretim ve kişiye - ilişkilere yönelik davranış) ve içinde bulunulan ortamın koşullarına (işin yapısı, işgörenlerin nitelikleri, önderle işgörenler arasındaki ilişkiler ve önderin bulunduğu konumun gücü) göre açıklamaya çalışmışlardır (70).

Buna göre, örgütün yapısı ve yönetim düşüncüsü, yöneticilerin ve astlarının bilgi, beceri, yetenek ve diğer özyapısal özellikleri, aralarındaki ilişkiler ve genel olarak içinde bulunulan toplumun yapısı, önderlik biçimini etkileyen; hangi koşullarda hangi önderlik davranışının (işe ya da kişiye yönelik, yetkeci ya da demokratik) uygun olacağını anlamaya yardım eden değişkenlerdir.

(65) KEMAL TOSUN, *İşletme Yönetimi, Savaş Matbaası, Ankara, 1982, s.90.*

(66) KOÇEL, s. 258.

(67) MAX WEBER'in karizmatik yetke, geleneksel yetke ve ussal (yasal) yetke olarak bölümlendirdiği yetke kuramı, önderliğin kaynağını açıklamaya da yardım edebilir.

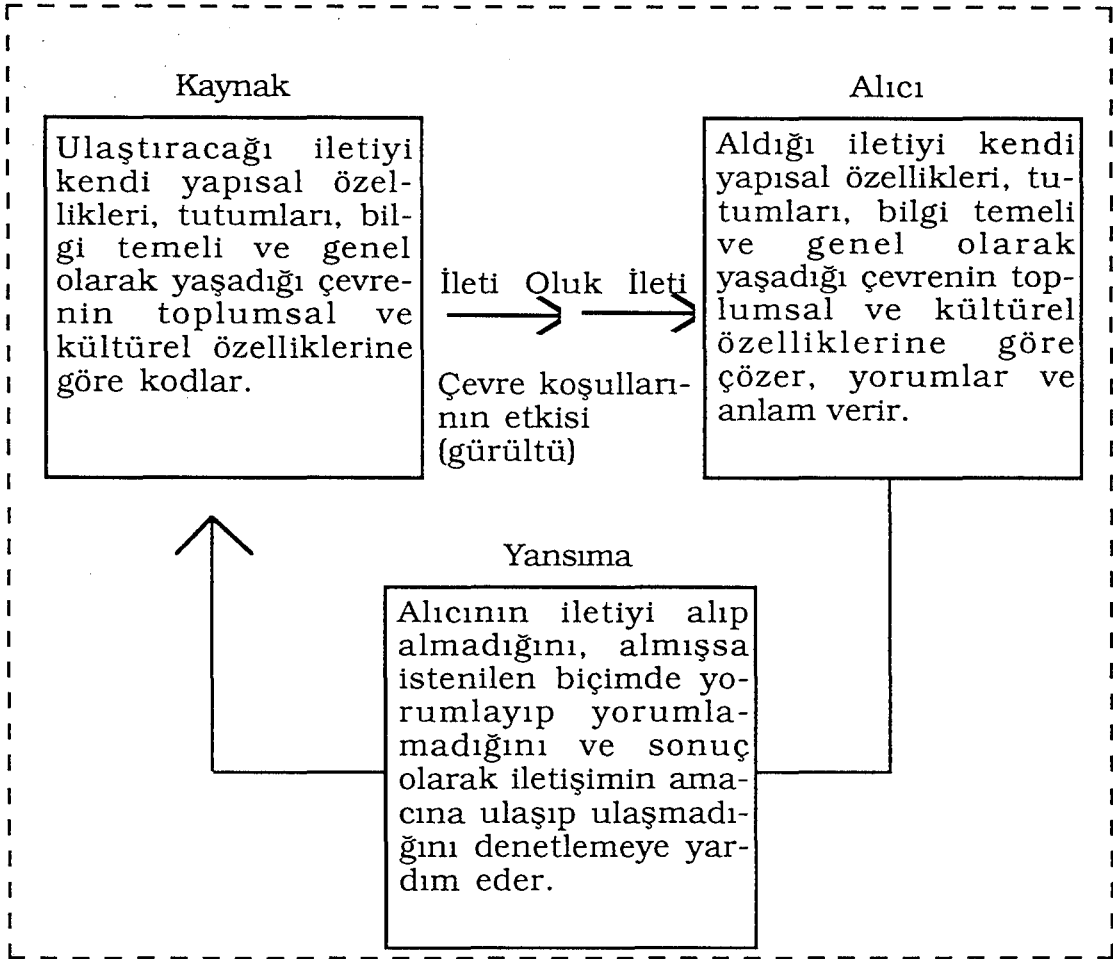
(68) LONGENECKER - PRINGLE, s. 435.

(69) DAVID A. BUCHANAN - ANDRZEY A.HUCZYNSKI, *Organizational Behavior, Prentice Hall International Ltd., Englewood Cliffs, New Jersey, 1985, s. 381.*

(70) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k. ss. 388-405., KOÇEL, ss.259-279 LONGENECKER - PRINGLE, ss. 435-440., RAYMOND A. GUMBERT - RONALD K. HAMBLETON, "Situational Leadership", *Management Review, Aralık, 1979, ss. 8-12.*

İletişim: İletişim, penet olarak, ortak simgelerin kullanımı yoluyla bilgi ve anlayışın geçirilmesi olarak tanımlanabilir (71). İletişim aynı zamanda görüş, tutum ve davranış değişimi yaratmayı amaçlayan bir etkileşim ortamı oluşturmak olarak da anlatılabilir.

ETKİLEŞİM ORTAMI



ŞEKİL - 1 İletişim Süreci

Şekil - 1'de görüldüğü gibi, iletişim bir kaynak, ileti, iletiyi ulaştırmayı sağlayan bir kanal ya da araç, bir alıcı, sürecin sağlıklı bir biçimde işlenmesini sağlayan yansıma ve iletişimin geçtiği fiziksel ortamın koşullarını kapsayan devingen bir süreçtir. Bu sürecin temel amacı etkileşimdir; karşılıklı olarak bilgi, duygu, düşünce ve davranış değişimi yaratabilmelidir.

Örgütsel açıdan iletişim, tüm örgütsel işleyişin temel koşulunu

(71) JAMES L. GIBSON - JOHN M. IVANCEVICH - JAMES H. DONNELLY JR., *Organization - Behavior and Structure Processes*, 5. Ed., Business Publication Inc., Plano, Texas, 1985, s. 532.

oluşturmaktadır. İşgörenleri amaçlara yöneltme ve çabalarını düzenleştirme, iletişim aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yöneticiler iletişim sorunları konusunda bilinçlendikleri ve becerilerini artırdıkları ölçüde, örgütsel amaçları başarmada etkili olacaklardır (72).

Örgütsel iletişim aşağıdaki ilişki ve etkileşim yapılarıyla ortaya çıkmaktadır (73):

- Yöneticilerin kendi birimlerindeki astlarıyla iletişimini (biçimsel, dikey iletişim) ve kendi birimleri dışındaki yönetici ve çalışanlarla iletişimini (biçimsel, yatay iletişim) kapsayan **biçimsel örgüt yapısının kendi birimleri içindeki ve aralarındaki iletişim ağı.**

- Örgüt üyelerinin biçimsel ve biçimsel olmayan örgüt yapısı ile iletişimini ve örgütsel önderlerin kendi aralarında ve izleyicileriyle iletişimini (grup içi ve gruplararası iletişim) kapsayan **biçimsel olmayan örgüt yapısının iletişim ağı.**

- Örgütün çevresinde yakın ya da uzak ilişki içinde olduğu kişi, grup ya da örgütlerle biçimsel ya da birimsel olmayan nitelikteki iletişimini kapsayan **örgütün çevresiyle iletişim ağı.**

Yöneticiler, zamanlarının çoğunu yukarıdan aşağıya doğru yapılacak işlerle ilgili bilgi, görüş ve emirleri bildirmeye; aşağıdan yukarıya doğru etkili karar almaya yardım edecek bilgi ve görüşleri toplamaya; çalışanlardan, gerçek durumu öğrenme ve yorumlamaya; diğer işlevsel bölüm yöneticilerine, işlerini daha iyi yapmaya yardım edecek bilgileri sağlamaya; örgütsel etkinlik için uygun tutumları taşımaya ya da oluşturmaya; örgütün çevresindeki ilişkili oldukları kişilerle iletişim kurmaya ayırmaktadırlar (74).

Yukarıdan aşağıya emir ve yönergelerin, aşağıdan yukarıya yapılan iş ve eylemlerle ilgili bilgilerin aktığı dikey iletişim ve uyumlaştırma amacına yönelik, karşılıklı bilgi alışverişini kapsayan yatay iletişim yürütme işlevinin özünü oluşturmaktadır. Ancak örgüt içinde ve dışında, örgütün karar ve uygulamalarından etkilenebilecek ya da tutum ve davranışlarıyla etkileyebilecek kişi, grup ya da örgütlerle iletişim; hem yürütme işlevinin etkinliğini arttıracak, hem de karşılıklı anlayış ve iyiniyete dayanan bir ortam oluşturmaya katkıda bulunarak, amaçlara ulaşmayı kolaylaştıracaktır.

Güdüleme: Güdüleme, kişilerin belirli amaçlara ulaşmak üzere tüm bilgi, beceri ve yeteneklerini kullanarak çaba göstermelerini sağlamak olarak tanımlanabilir.

Güdüleme insanların belirli gereksinmelerini karşılama güdüsüyle eyleme geçmeleri; gereksinmeleri karşılandığında hoşnutluk, karşılanmadığında acı duymaları temeline dayanır. Buna göre, insanları eyleme geçiren ve çaba göstermeye iten şey ge-

(72) LONGENECKER - PRINGLE, s. 459.

(73) İNAL CEM AŞKUN, "Örgütsel İletişim ve Küçük Grup Boyutları", *Kurgu*, S. 4 (Ekim, 1981), s. 2

(74) FRANCIS J. BERGIN, *Practical Communication 2. Ed.*, Pitman Publishing, London, 1981, s. 2.

reksinmelerini karşılama isteğidir. Güdüleme ise, insanları etkileme, belirli davranışlara iten nedenler yaratma eylemidir (75).

İnsanlar belirli gereksinmelerini karşılamak üzere örgütlere girerler. Buna karşılık örgütler de amaçlarına ulaşmak için insanların çabalarına ve işbirliğine gereksinme duyarlar. Ancak çoğu zaman, işgörenlerin amaçları ile örgütlerin amaçları çatışma durumundadır. Dolayısıyla yönetim, işgörenlerin amaçları ile örgütsel amaçları birbirine yaklaştırabildiği ve birtakım güdüleyici ve isteklendirici araçlar yoluyla, işgörenlerin çabalarını örgütsel amaçlar üzerinde yoğunlaştırabildiği ölçüde başarılı olacaktır (76).

Yürütme işlevi, özelliklerini ana çizgileriyle açıklamaya çalıştığımız üç temel örgütsel sürecin bir sonucudur. İyi bir yürütme düzeni işi olduğu kadar işgörenleri de önemseyen, kararlara katılmalarını sağlayarak hem yetişmelerine, hem de örgütle bütünleşmelerine katkıda bulunan bir önderlik biçimini; örgüt içinde ve örgütle çevresi arasında kesintisiz bilgi akışını sağlayan bir iletişim düzenini; işgörenlerin gereksinmelerini bilen, işle ve çalışma ortamıyla etkileşimini değerlendirerek bilgi, beceri ve yeteneklerine uygun bir işte ve istekle çalışmalarını sağlayacak ortamı yaratan bir güdüleme anlayışını gerektirecektir.

Uyumlaştırma (Düzenleştirme, Koordinasyon, Eşgüdüm)

Yönetimde uyumlaştırma, insanların çabalarını birleştirmeyi ve zaman bakımından ayarlamayı, ortak bir amaca ulaşmak üzere tüm çabaların uygun bir sıra izlemelerini ve birbirlerini bütünlemelerini sağlayan bir işlevdir (77).

Bağlayıcı ve bütünleştirici bir işlev olan uyumlaştırmanın belirli koşulları ve ilkeleri vardır. Bu koşullar yetki ve sorumlulukların açıkça belirlendiği, işe uygun nitelikte işgörenlerin yerleştirildiği, tüm kural ve yöntemlerin açıkça tanımlandığı bir örgüt yapısı; amaç, strateji, politika, genyöntem, izlence (program) gibi tüm planların birbiriyle uyumlu ve destekler nitelikte olması; örgüt içinde ve örgütün bir bütün olarak çevresiyle ilişkilerini düzenleyen bir iletişim sisteminin varlığıdır.

Örgütlerin büyümeleri sonucu ortaya çıkan çapraşık yapı ve çevrelerinde oluşan hızlı değişme ve gelişmeler, uyumlaştırmayı güçleştiren olumsuz koşullardır (78). Ancak büyüme ve çapraşıklaşma, günümüzde örgütlerin içinde bulunduğu bir gerçeklik ve kaçınılmaz bir olgudur. Dolayısıyla teknik açıdan gelişmiş iletişim araçları;

(75) İNAL CEM AŞKUN, "İşgören Güdülmesi", *Esader*, C.XIV, S. 2 (Haziran, 1978), s. 3.

(76) Örgütsel açıdan bir güdüleme sisteminin unsurları işgörenlerin zeka, yetenek, tutum ve davranış özellikleri ile bunlara göre biçimlenen gereksinmeleri; işin tekdüze ya da yaratıcılık gerektiren bir yapıda olması; çalışma koşulları ve örgüt çevresinin algılanan niteliği (açık, destekleyici, stresli ya da kişisel olmayan biçiminde nitelendirilebilen) olarak belirlenebilir. Bkz. LONGENE CKER - PRINGLE s. 414 .. SABUNCUOĞLU, s. 75.

(77) AŞKUN, *Yönetim (Ders Notları)*, s. 40.

(78) A.g.k., s. 41.

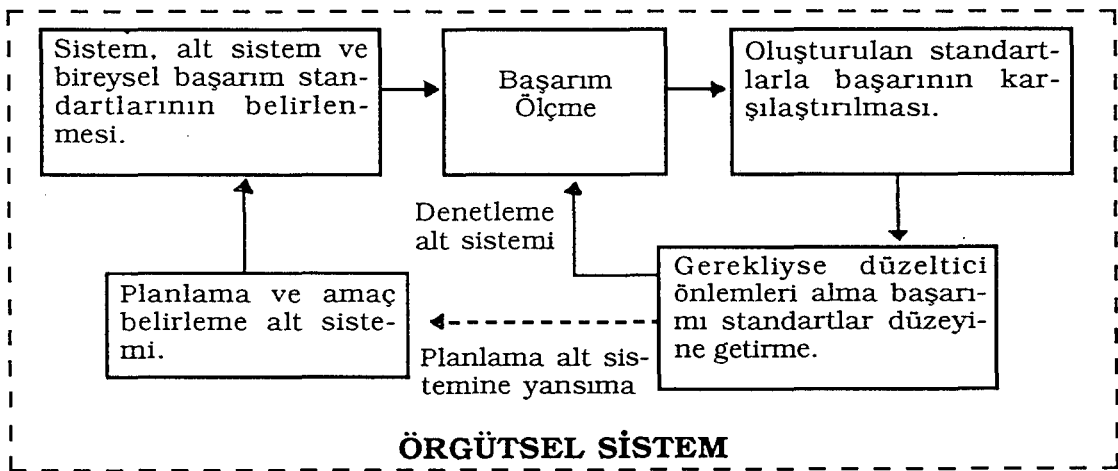
merkezleşme ve merkezleşmeme açısından en uygun noktayı bulan bir örgüt yapısı; daha etkili bir çözüm olarak örgütsel eylemlerde aşırı uzmanlaşmayı öngören ve ast-üst ilişkilerinin ağırlıklı olduğu mekanik yapılar yerine daha esnek, grup dayanışmasının ve bilgi alışverişinin önem kazandığı devingen - organik örgüt yapılarının benimsenmesi uyumlaştırmayı kolaylaştıracaktır.

Denetleme

Denetleme, yönetim sürecini tamamlayan ve yönetim sürecinin yansıma düzeneğine temel oluşturan bir işlemdir. Örgütün insangücü, fiziksel ortamı (üretim araçları, üretim yöntemleri, ürün ya da hizmetler v.b.) ve parasal kaynakları, yapısal özellikleri ve çevresi ile ilişkileri denetimin konusudurlar. Denetleme tüm bu unsurlar üzerinde örgütsel eylemlerin belirlenen amaçlara ulaşp ulaşmadığını, nasıl ve hangi ölçüde ulaştığını araştırır ve sonuçları, gerekli düzeltmelerin yapılması için sürece girdi olarak sunar. Başka bir deyişle denetleme, yönetim sürecini oluşturan diğer işlevlerin etkinliğini ölçmeye ve değerlemeye yardım eder.

ŞEKİL - 2'de görüldüğü gibi, denetleme işlevi dört aşamada gerçekleşir (79):

- Standartların oluşturulması.
- Gerçekleşen durumun belirlenmesi (başarım ölçme).
- Standartlarla gerçekleşen durumun karşılaştırılması.
- Gerekli düzeltmelerin yapılması (elde edilen bilgilerin planlama işlevine girdi olarak sunulması, yansıma).



ŞEKİL - 2 Denetleme Süreci

Denetleme sürecinin başarıya ulaşması birtakım koşulların varlığına bağlıdır. Bu koşullar şöyle sıralanabilir (80):

- Belirlenen amaçlar örgütün yapısına ve kaynaklarına uygun olmalıdır.
- Örgütün tüm eylemleri ve çevresiyle ilgili bilgilerin elde edilebileceği ana denetim noktaları belirlenmelidir.
- İlgili, yeterli, doğru ve zamanlı bilgileri sağlayacak yönetim bilgi sistemi olmalıdır.
- Denetim için uygun araç ve yöntemler kullanılmalıdır.
- Yöneticiler ileri görüşlü, sağduyulu olmalı, olası sapmaları önceden görerek önlem alabilmelidir.
- Denetim, yönetim sürecinin her aşamasında olmalı, sapmalar varsa, anında düzeltilmelidir.
- Alınan önlemler düzeltici olduğu kadar, gerçekleşen durumu ve başarımı geliştirici olmalıdır.
- İşgörenlerin verimliliği için dış denetim yerine, özdenetim anlayışı yerleştirilmeye çalışılmalı, eğitim ve geliştirme çabalarına ağırlık verilmelidir.
- Yönetim ve örgüt yapısının verimliliği için sürekli örgüt geliştirme çalışmaları yapılmalı, en uygun örgüt yapısı ve yönetim biçimi oluşturmaya çalışılmalıdır.

Yetiştirme

Yetiştirme, örgütün sürekliliğini ve etkinliğini sağlaması bakımından destekleyici bir yönetim işlevidir.

Yetiştirmenin toplumsal bir gereksinme olarak görülmesi; ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullardaki hızlı gelişmelerin devingen bir çevre yaratması, örgütlerin büyük, çok yönlü ve çapraşık yapılara dönüşmesi ve örgütle çevresi arasındaki etkileşimin yoğunlaşması gibi etkenlerin, yeterli sayıda ve nitelikte yöneticiye duyulan gereksinmeyi arttırmasının bir sonucudur. Böylece örgütlerin, yönetimi meslek olarak seçmiş kişilerce yönetilmesi anlayışı gelişmiş; buna koşut olarak örgütlerin yönetici gereksinmelerini karşılayacak eğitim kurumları toplumdaki yeri-

(80) Denetleme sürecinin başarıya ulaşmasını etkileyen bu koşullar; AŞKUN, *Yönetim (Ders Notları)*, s. 58., COLE, s. 247., KOONTZ - O'DONNELL - WEICHRICH, s. 723., LONGENECKER - PRINGLE, s. 488., den yararlanılarak oluşturulmuştur.

ni almıştır.

Yetiştirmenin örgütsel gereksinme olarak görülmesi de, yöneticilerin bilgi, beceri ve yeteneklerinin örgütün kendine özgü yapısına ve işlevlerine uydurulması; örgüt içinde üst basamaklara yükseltme (terfi) düzeneğinin bir sonucu olarak, üst yönetsel basamakların gerektirdiği bilgi, beceri ve yeteneklerin kazandırılması (yetiştirme); çevre koşullarındaki değişimler ve bunların örgüt üzerindeki etkisinin, işgörenlerin bilgi ve becerilerinde yaratacağı eskimenin ortadan kaldırılması (geliştirme) gereğinin anlaşılması sonucu olmuştur.

Örgütsel açıdan yetiştirme ve geliştirme yeterli sayıda ve uygun nitelikte yönetici sağlamanın yanısıra; her basamaktaki işgörenlerin bilgi, beceri ve yeteneklerini iyileştirmeyi, davranışlarını örgütle uyumlaştırmayı, yeni durumlara kolayca uyum sağlamalarına yardım etmeyi amaçlar. Aynı zamanda, yöneticilerin örgütün yapısı ve işleyişini, toplum içindeki yerini ve işlevini, toplumla ve toplum içindeki türlü kesimlerle etkileşimini görerek örgütsel karar, politika ve eylemleri buna uygun olarak düzenlemelerine yardım etmeyi de amaçlar (81).

Bir örgütteki yetiştirme ve geliştirme süreci, örgütsel ve çevresel çözümlenme sonucunda yetiştirme ve geliştirme gereksinmesinin saptanması; izlencelerin (program) kapsamının ve katılması gerekenlerin belirlenmesi, yetiştirme ve geliştirme yöntemlerinin (iş başında, iş dışında, örgüt içinde ya da örgüt dışında) saptanarak en uygun olanın seçilmesi, uygulamaya konulan programların etkinliğinin ve yarattığı değişimin ölçülmesi aşamalarından oluşmaktadır. (82)

Bu işlev, yönetimin yetiştirme ve geliştirmeye verdiği öneme, bu konuya ayırdıkları parasal kaynaklara ve elde etmeyi düşündükleri yararın bilincinde olup olmamalarına bağlıdır. Günümüzde yüksek nitelikli işgücünün, yönetim bilgi, beceri ve yetenekleriyle donanmış yöneticilerin örgütsel amaçlara ulaşmadaki etkisinin ayırdaya varabilmiş örgütler, yetiştirme ve geliştirme işlevini kurumlaştırmakta; her türlü yetiştirme ve geliştirme yönetiminin, uzman eğitimcilerce ve çağdaş eğitim araçlarıyla sunulduğu birimler oluşturma yoluna gitmektedirler.

(81) KOÇEL, s. 21., ROBERT L.GRAIG - LESTER R. BITTEL, *Training and Development Handbook*, McGraw Hill Book Co., 1967, s. 366., İLHAN ERDOĞAN, "İşletme Yönetiminde Eğitimin İşletme - İşgören Bütünleşmesine Etkisi", *İşletme Fakültesi Dergisi*, C.V., s. 2 (Kasım, 1967), ss. 88- 89.

(82) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. SINAN ARTAN, *Endüstri İşletmelerinde Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Türkiye'deki Uygulama*, E.İ.T.İ.A. Ya., Eskişehir, 1976, ss. 52 - 77., ERDOĞAN, ss. 90 - 93., İNAN CEM AŞKUN, "İşletmelerde İşgören Eğitimi", *Akademi*, C. II, S. 3 (Kasım, 1973). ss. 227 - 233.

2- KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Kamu yönetiminin geçmişi, toplumsal yaşayışı düzenleyecek yönetsel birimlerin oluşturulmaya başlandığı dönemlere kadar uzanır. Ancak çağdaş anlamda kamu yönetimi toplu yaşayışın boyutlarının genişlemesi, ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişmelerle niteliğinin değişmesi ve bu yaşayışın sağlıklı bir biçimde sürmesi için, zorunlu hizmetlerin sunulması gereğinin bir sonucudur. Böylece ulusal ve yerel yerleşim birimleri düzeyinde ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel gereksinmeleri karşılayacak hizmetleri sunacak bir yönetsel örgütlenme gereği doğmuştur. Bu anlamda kamu yönetimi, devlet olarak adlandırılan örgütün oluşması ve ulus bilincinin doğması ile ortaya çıkmıştır.

Bu bölümde genel olarak, kamu yönetimi ve kamu yönetiminde merkezleşme (merkezkaç, ademi merkezîyet) ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetim, kavramsal açıdan incelenecektir.

A - KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetiminin, devlet olarak adlandırılan bir örgütün oluşmasının, amaçlarının, hak ve özgürlüklerinin ayırında olan bir ulus bilincinin doğması ile ortaya çıktığını belirtmiştik. Devlet düşüncesinin doğuşunu ve işlevlerinin gelişimini kısaca tanımlamak, kamu yönetiminin anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

Her örgüt belirli bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak üzere kurulduğuna göre, devlet de toplumun genel ve ortak nitelikteki gereksinmelerini karşılamak ve toplumsal amaçlara ulaşmak üzere kurulmuş bir örgüttür.

Devlet düşüncesinin doğuşu, insanların yaşama ve bedensel varlıklarını koruma düşüncesinin bir sonudur. Geçmiş çağlarda bu görev topluluk içindeki güçlü ve yetenekli kişilere verilirken; toplu yaşayışın genişlemesi, insanların toplu yaşayıştan beklentilerinin artması ve toplumda karşılıklı güvene dayanan bir kararlılık (istikrar) gereksinmesi, bunu sağlayacak bir örgüte duyulan gereksinmeyi artırmıştır. Böylece devlet, düzene dayalı bir yaşayış biçimini geliştirme işlevini yüklenmiştir. Ancak toplumun hukuka dayalı bir düzen evresine ulaşmasıyla, devletin bu işlevini yerine getirebilmesi için toplumu oluşturan tüm bireyler ve grupların çıkarlarını tanıması ve uzlaştırması (adalet), belirli bir güç kullanması, gücü kullanma yeterliliği (iktidar) bulunması ve herşeyden önemlisi, bunların toplumun onayına dayanması gerekliliği ortaya çıkmıştır (83).

Toplumların yönetimindeki bu anlayış değişimi ekonomik, toplumsal ve siya-

(83) LESLIE LIPSON (Çev. TUNCER KARAMUSTAFAOĞLU), *Politika Biliminin Temel Sorunları*, 4.B., Birlik Yayıncılık Ltd. Şti., Ankara, 1986, ss. 64 - 83.

sal gelişmelerle desteklenmiş; devletin belirli kişi ya da zümrelerin egemenliğinden kurtularak halkın egemenliğine dayanması halkın yönetimi seçme hakkını elde etmesi, devletin yapısını önemli ölçüde etkilemiştir.

Diğer yandan toplumsal yapının değişmesi, devlete düzeni korumak yanında, toplumsal amaçları gerçekleştirme işlevi de yüklemiştir. Özellikle endüstrileşmenin artmasıyla yoğunlaşan kentleşme olgusu iş ve işçi sorunlarının, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere duyulan gereksinimin artmasına (84) ve devletin işlevlerinin çoğalmasına neden olmuştur.

Devletin artan işlevleri, siyasal yönünün yanısıra, toplumun gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri sunma amacına yönelik yönetsel yönünü de ele alan bir yaklaşımı gerektirmiştir. Böylece devletin tanımlanmasında kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır.

Günümüzde, çağdaş anlamda kamu yönetimi, çapraşık bir duruma gelen toplumları ekonomik, toplumsal, siyasal ve güvenlik açısından düzenleyen, genel ve ortak gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri sunacak örgütleri, bu örgütlerin etkin bir biçimde çalışmasını sağlayacak ilke ve teknikleri araştıran bir inceleme alanıdır.

a - Kamu Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli topluluklarda kamu gücünün örgütlenmesini ve bu örgütsel yapının işleyişini kapsar. Bu tanım tüm devlet görevlerini ve örgütlerini içine alır. Olağan anlamda ise, kamu yönetimi yasama, yargı ve bir ölçüde yürütme (hükümet etme) dışındaki kamusal işleri ve kuruluşları içerir. Bu anlamdaki kamu yönetimi incelemeleri, devletin savunma görevini ve bu amaçla kurulan örgütleri de kapsamaz (85). Bu tanıma göre, devletin siyasal ve yönetsel işlerini ayırmak gereklidir.

Demokratik bir sistemde, yönetimin yerine getireceği işlerin yönünü belirleme yetkisi kendisinde değil, halkın temsilcisi olan mecliste ve mecliste de çoğunluğu oluşturan siyasal iktidardadır. Siyasal iktidarın belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere, aldığı kararları yerine getirmek de yönetimin görevidir. Bu ayırıma göre, siyasal nitelikteki seçilmiş iktidar ile, bunun atadığı meslekten görevlilerden oluşan yönetsel yapı birbirinden ayrı düşünülür. Siyasal ve yönetsel işler iki ayrı örgütlenme ve iki ayrı tip insanca yerine getirilir (86). Ancak siyasal ve yönetsel yapıyı siyasal iktidara bağımlı ve yalnızca alınan kararları uygulayan bir yapı olarak görmek, günümüzdeki bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yarattığı uzmanlık kavramı karşısında yetersiz kal-

(84) TURGAY ERGUN - AYKUT POLATOĞLU, *Kamu Yönetimine Giriş*, 3.B., TODAİE Ya., Ankara, 1988, s. 29. Devletin işlevlerini belirleyen etkenler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k., ss. 29 - 42.

(85) ŞEREF GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, 2.B., Sevinç Matbaası, Ankara, 1987, s. 2.

(86) ACAR ÖRNEK, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 9.

maktadır.

Bilimsel gelişmeler ve bunların günlük yaşama yansımaları olan tekniklerin devlet yönetiminin temel öğeleri arasına girmesi, bilimsel karar alma ve bu karara temel oluşturacak verileri toplama, saklama, işleme ve kullanma görevini kendi alanlarında uzman kamu görevlilerinin yerine getirmesi, yönetimin koşulsuz bağımlılıktan kurtularak özerk karar merkezi gibi davranmasına yolaçacaktır. Ancak bu duruma, çoğunlukla gelişmiş ülkelerde rastlanmaktadır (87). Bu durumda kamu yönetiminin özerk davranabilmesi, kamu görevlilerinin işlerinin gerektirdiği bilgi ve becerilere sahip olmaları, siyasal gücün etkilerinden bağımsız olarak, ussal ve nesnel ölçütlere göre seçilmeleri ve çalıştırılmaları koşuluna bağlıdır.

Kamu yönetiminin yapısını, işlevlerini ve toplumdaki etkinliğini belirleyen etkenlerden birisi de uygulanan ekonomik sistemin özellikleridir. Devletin ekonomik ve toplumsal alanlarda etkin bir biçimde yer almasını öngören sistemlerde, kamu yönetiminin ve örgütlerinin ağırlığı kaçınılmazdır. Oysa bireysel girişim özgürlüğünü olanak tanıyan, devletin ekonomik ve toplumsal alanlardaki etkinliklerini en aza indiren sistemlerde ise, devletin ve kamu yönetiminin düzenleyici, kolaylaştırıcı ve ortam sağlayıcı bir işlevi vardır.

Bu görüşlerin ışığında, kamu yönetimini şöyle betimlemek olurludur (88):

- Siyasal organlardan bağımsız, yönetsel özerkliğe ve buna uyumlu yönetim biçimlerine ağırlık veren devletin ve hukukun bir aracıdır.
- Büyük ölçüde siyasallaşmayı; halkın kararlara katılımını ve sorumluluğunu amaçlayan bir demokrasi aracıdır.
- Yönetsel tekniklere ağırlık veren, düşünsel (felsefi) görüş taşımayan bir yönetim aracıdır.
- Ortam sağlayıcı, işletmecisi, ekonomik yönlendirici ve değişik toplumsal öğeler arasında uyumlaştırma görevi ile donatılmış bir ulusal kalkınma aracıdır.

b - Kamu Yönetiminin Kavramsal Gelişimi

Kamu yönetimi ile ilgili anlayış ve uygulamalar, her ülkenin tarihsel gelişimi, coğrafi, ekonomik ve toplumsal yapısına bağlı olarak gelişmiştir. Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki gelişmeler de, koşut olarak kamu yönetimi kavramı ve incelemelerini etkilemiştir (89). Dolayısıyla kamu yönetiminin bir disiplin bir araştırma ve inceleme

(87) A.g.k., ss. 30 - 32.

(88) FAQIR MUHAMMED (Çev. OSMAN GÜRBÜZ), "Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler", *Türk İdare Dergisi*, Y. 62, S. 389 (Aralık, 1990), s. 218.

(89) ÖRNEK, s. 9.

alanı olarak gelişmesi geçmişteki anlayış ve uygulamalardan olduğu kadar, genel yönetim kuramındaki gelişmelerden de etkilenmiştir.

Kamu yönetiminin kavramsal gelişimi Kara Avrupası'nda **kamu hukuku**, Amerika Birleşik Devletlerinde **kamu yönetimi ve örgütü** yaklaşımı olmak üzere, iki ayrı yönde olmuştur.

Yönetsel gelenek bakımından Kara Avrupası'ndan ayrılan İngiltere bir yana bırakılırsa, siyasal ve hukuk sistemlerinin ortak noktaları olan birçok Avrupa ülkesi benzer eğilimler göstermektedir. Avrupa'da derebeylik sonrası ortaya çıkan mutlakçı devletle (mutlak monarşi) birlikte, onun gereği ve dayanağı olan merkezci, bir yönetsel yapı oluşur. Mutlak monarşinin yerini hukuk devletinin almasıyla birlikte, bireysel özgürlüklerin korunması ve devlet gücünün sınırlandırılması gibi anayasal sorunlar öne çıkar. Yönetim eylemi hukuka uygunluk ilkesine bağlanır, yurttaşların haklarının korunması kaygısı öncelik kazanır. Böylece kamu yönetimi incelemelerinde de kamu hukuku ağırlık kazanır (90).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ise kamusal yetkenin oluşum süreci Avrupa'dan ayrılır. Birleşik (federal) yapı nedeniyle yönetim merkezleşmiş ve etkisi ülkenin her yanında duyumsanan bir yapılanma göstermemiştir. Kırsal ve tarıma dayalı toplum yapısından kentsel ve endüstrileşmiş toplum yapısına geçildiğinde, buna uygun bir kamu yönetimine gereksinme duyulmuş, kamu yönetimi incelemelerinde de yönetimin işleyişi ile ilgili sorunlar öne çıkmıştır, 2. Dünya Savaşından sonra, kamu yönetimi bütünüyle işletme yönetimi kavram ve ilkeleriyle açıklanmış; sonuç olarak örgüt kuramındaki gelişmelerin yönetim kuram ve incelemelerine egemen olmasıyla, örgüt kuramıyla özdeşleşen yönetim bilimi kamu örgütlerini de açıklamada kullanılmaya başlanmıştır (91).

2. Dünya Savaşından sonra Avrupa'da kamu yönetiminin ekonomik ve toplumsal yaşamda üstlendiği işlevlerin yapı ve yöntem değişikliği gerektirmesi, hukuksal yaklaşımın yönetim sorunlarını tanımlamada ve çözmede yetersiz kalması nedeniyle görpül araştırmalarla yönetimin işleyişi, incelenmeye başlanmıştır. Böylece 1960'lı yıllarda kamu yönetimi diğer toplumsal bilimlerin katkılarıyla bağımsız bir bilim dalı olarak gelişmeye başlamıştır (92).

Ülkemizde ise gerek Avrupa'daki ve gerekse A.B.D.'deki gelişmeler etkili olmuş, ancak Avrupa'daki gelişmeler daha çok benimsenmiştir. Tanzimattan bu yana yapılan yönetsel düzeltimlerde (reform) kamu kurum ve kuruluşlarının hukuksal yapısı, başta Fransa olmak üzere Avrupa ülkeleri örnek alınarak geliştirilmiştir (93).

(90) A.g.k., s. 10.

(91) A.g.k., s. 12.

(92) A.g.k., s. 11.

(93) AYTAÇ EKER "Türk Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Y. 1988, s. 3., S. 150.

Osmanlı İmparatorluğu'nun mutlak monarşiye dayalı yapısının sona ermesi ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulması bu eğilimi değiştirmemiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun kendine özgü bir yönetim yapısı ve geleneği bulunuyordu. Ancak yönetsel yapıdaki bozulma ve işlevsizleşme (94) sonucu, batılılaşma akımlarına bağlı olarak Avrupa ülkelerinin devlet yönetimiyle ilgili yapısal özellikleri ve kavramları ülkemize girmiştir. Yeni Türk Devleti de, Osmanlı döneminin devlet yapısı ve kurumlarını olduğu gibi almış ve bunları Cumhuriyetçi bir çerçeveye oturtmuştur. Batı örneği yapılanma, bu kez batı demokrasisine dayalı bir devlet anlayışına dayanarak sürdürülmüştür (95). Dolayısıyla bu eğilimin çerçevesinde, kamu yönetimi kavram ve incelemelerinde de kamu hukuku anlayışı uzun süre egemen olmuştur.

1953 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıyla, kamu yönetiminin hukuk dışındaki yönleri de incelenmeye başlanmış ve böylece örgütçü akım, ülkemizde de uygulama alanı bulmuştur (96). Ancak bu akımın Türk Devlet geleneği ile ilişkisi tam olarak kurulamamış; kamu yönetimi adı altında işletme yönetimi kavram ve ilkeleri açıklanmıştır (97).

Kamu yönetiminin ülkemizdeki gelişimi, kendine özgü yapısına, işleyişine ve gelişimine dayanmadığı yada en azından toplumlar arasındaki ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel ayrılıklar gözönünde bulundurarak yapısal düzenlemeler yapılmadığı için, kamu yönetimi incelemelerinde de bir karmaşa yaşanmaktadır. Özellikle kamu yönetimi eğitiminde hukuksal yaklaşımın ağırlığı yadsınamaz. Örgütçü yaklaşım ise, Amme İdaresi Enstitüsü'nün önderliğinde sürdürülmektedir.

c - Kamu Yönetiminin Özellikleri

Kamu yönetiminin özellikleri şu noktalarda toplanmaktadır (98):

- Yönetim düzeneğinin büyüklüğü ve çapraşıklığı.
- Kamu hizmetlerinin değişik türlerde olması.
- Uyumlaştırmanın güçlüğü.
- Yönetime karışan baskı gruplarının çokluğu, karşılıklı ilişki ve dayanışma içinde olmaları

(94) Osmanlı İmparatorluğunun yönetsel yapısındaki bozulmayı ekonomik etkenlere bağlayan ve batılılaşmanın yeğlenmesinin nedenleri konusundaki görüşler için bkz. SERVET TANILLI, *Uygurluk Tarihi*, Say. Yayın Dağıtım Ltd., İstanbul, 1992, ss. 259-264

(95) ÖRNEK, s. 15.

(96) ÖRNEK, s. 15.

(97) EKER, s. 150.

(98) KEMAL TOSUN, "Devletin Özelliklerinin Kamu Yönetiminin Verimliliğine Etkileri", *İşletme Fakültesi Dergisi*, C.VI, S. 1 (Nisan, 1977), s. 1.

- Yönetimde kumanda hatlarının birden çok olması (kumanda birliğinin sağlanamaması).

- Karar alma sürecinin karmaşıklığı (karar almada ussal ölçütlerin yanısıra, siyasal ölçütlerin de etkili olması).

- Halkın eleştirileri.

- Meclisin yetkileri.

- Kamu yönetimi üzerindeki yasal sınırlamalar.

- Uluslararası ilişkilerin etkileri.

Bu özellikler kamu yönetiminin işletme yönetiminden ayrılan yönlerini de ortaya koymaktadır. Bu ayrılıklar şu noktalarda toplanabilir (99):

- Kamu yönetiminde yetkenin kaynağı toplumun birlikte yaşama gücü ve isteğidir. İşletme yönetiminde ise, yetke oransal (nisbi) ve görecelidir; sahiplik hakkı ve girişim özgürlüğünden kaynaklanır.

- Kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin çoğu tekeli nitelik taşır. Oysa özel işletmeler rekabet koşullarında çalışırlar.

- Kamu hizmetlerinin sunulması eder (fiyat) düzeneğine değil, gereksinmesi olanların eşitliği ilkesine dayanır.

- Kamu işgörenleri siyasal iktidarın belirlediği yasa, tüzük ve yönetmeliklere sıkı bir biçimde bağlıdırlar. Ancak, işletmelerin de büyümesi ve merkezci bir yönetim anlayışını benimsemesi aynı sonucu yaratabilir.

- Kamu yönetiminde açıklık ilkesi geçerli olmalıdır. Tüm devlet işlerinin, yurttaşların bileceği ve onaylayacağı biçimde gerçekleşmesi gerekir. Çağdaş işletmelerin giderek artan toplumsal sorumlulukları ve halkla iyi ilişkiler kurma zorunluluğundan ayrı olarak, kamu yönetiminin halka hesap verme zorunluluğu vardır.

- İşletmeler işgören yönetiminde daha esnek kurallar uygulayabilirler ve daha çok ücret ödeme olanakları vardır. Kamu yönetiminde ise, kamu görevlilerinin hakları ve görevleri yasalarla belirlenmektedir (100). Bu nedenle kamu görevlilerinin daha iyi çalışmaya özendirici araçları uygulama esnekliği yoktur.

- İşletme yönetiminde kazanç güdüsü, kamu yönetiminde topluma hizmet güdüsü egemendir. Kazanç güdüsü ussallığı gerektirirken, kamu yönetiminde kayıpları

(99) A.g.k., ss. 1 - 4.

(100) ERGUN - POLATOĞLU, s. 9.

önlemeyen bir yönetim biçimi egemen olur.

Kısaca, kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki ayrımlar amaçlar, amaçların belirlenme biçimi, yapılan işlerin niteliği ve uygulanan yöntemler, örgütsel yapı, hizmet verilen kitlelerin özelliği ile ekonomik, toplumsal, yasal ve kültürel çevre koşullarından etkilenme derecesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

d - Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Kamu hizmetleri geniş yönetsel çerçevesi olan tüm örgütlerde görülen özellikleri yansıtan bir örgütlenme gerektirir; ancak bazı yönleriyle onlardan ayrı bir yapısı vardır. Bunun nedeni kamu örgütlerinin çevresinde siyasal niteliğin ağır basmasıdır. Özgür, çoğulcu ve demokratik bir toplumda kamu yönetimi, toplumun varlığını sürdürmesi ve yaşaması için gerekli bir kurumdur. Bu açıdan kamu örgütlerinin eylem ve işlemleri siyasal süreçler, güçler, karar alma organları ve geleneklere yakından ilgilidir. Böyle bir örgütsel yapıda, kamu yönetimi başka örgütlenmelerden ayrı özellikler taşımaktadır. Bu özellikler iki noktada toplanabilir (101):

- Kamu örgütlerinin örgütlenmesi yönetsel gücün kullanılması için bir yapı oluşturmak demektir. Bu yapı ve yönetsel gücün kullanılması siyasal karar organlarının aldıkları kararlarla uyumlu olmak züründadır. Kamu örgütleri çoğunlukla yasalarla kurulur, yürütme organınca izlenir ve uygulamaları yargı denetimine açıktır.

- Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin işbölümü ve ortak amaçlar yönünde uyumlaştırmayı gösteren teknik bir niteliği de vardır. Temel çalışma birimlerinin belirlenmesi, bunların yönetsel basamaklar içinde bütünleştirilmesi, üst yönetim organlarının hedefleri, plan, izlenceleri (program) ve uygulamaları saptaması, iletişimin kesintisiz sürmesi ve halkla iyi ilişkiler kurmaya ağırlık verilmesi gibi konular temelde teknik sorunlardır. Bu sorunlar tüm örgütler için geçerlidir; ancak kamu yönetiminin yasal olarak düzenlenmesi, yasaların değiştirilmesindeki güçlük, insangücü, parasal ve fiziksel kaynakların artırılmasındaki güçlükler, siyasal gücün etkileri ve halkın eleştirileri nedeniyle, bu sorunlar daha yoğun olarak duyumsanmaktadır.

Kamu Yönetiminin Örgütlenme İlkeleri

Kamu yönetiminin kendine özgü özellikleri ve çevresini belirleyen etkenler, örgütlenmede değişik ilkelerin uygulanmasını gerekli kılar. Bu ilkeler kamu tüzel kişiliği, merkezden ve yerinden yönetim, yetki genişliğidir ki; bunun sonucunda yönetim açısından ayrı özellikleri olan çok sayıda kamu örgütü ortaya çıkar.

Kamu tüzel kişiliği: Kamu yönetiminin örgütlenmesinde anahtar kavram

tüzel kişiliktir. Tüzel kişilik bir kamu örgütünün başlıbaşına ayrı bir varlık sayılması anlamına gelir (102).

Mekezden ve Yerinden Yönetim: Merkezden yönetim, her devlette varolan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin merkezi yetede toplandığı ve her türlü kamu işinin merkezden yürütüldüğü bir sistemdir. Bu durumda gerek ülke düzeyinde, gerekse yerel düzeyde tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve basamaksal yapıya bağlı örgütlerce yerine getirilir (103). Merkezden yönetim, siyasal açıdan kabul edilmekle birlikte, yönetsel açıdan değişik özellikler gösteren kamu hizmetlerinin ve uzmanlık gerektiren işlerin merkezden yönetilmesi oldukça güçtür.

Yerinden yönetim ise, yerel özelliklerin işlerin, devletin tüzel kişiliği dışında oluşturulmuş kamu tüzel kişilerin gerçekleştirilmesi için, merkez yönetiminin yetki göçmesini anlatır. Göçerilen yetkiler yürütme yanında, yasama ve yargıyı da kapsıyorsa, siyasal yerinde yönetim; yalnızca yürütmeye ilişkin ise, yönetsel yerinden yönetim sözkonusu olur (104).

Merkezden ve yerinden yönetim ilkesine göre, yönetsel açıdan yerel yönetimlerin örgütlenmesinde iki zorunluluk gözönünde bulundurulmaktadır. Bunlardan birisi, kamu hizmetlerinde türdeşlik ve birliğin sağlanması; diğeri de, değişik yerleşme birimlerinin gereksinmelerinin yönetime yansması, yönetimin yönetilenlere uyarlanması ve uzmanlık yetkisinin kullanılmasıdır (105). Türdeşlik ve birlik gerektiren genel ve ortak gereksinmelerin karşılanmasında merkezden yönetim, bölgesel ve yerel özelliği olan gereksinmelerin karşılanmasında yerinden yönetim daha uygundur.

Yetki Genişliği: Yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimdir. Yetki genişliği, merkez yönetiminin taşradaki ya da kendi içindeki birimlere, belirli konularda merkez yönetimine danışmadan karar alabilme ve uygulayabilme özgürlüğü tanınmasını anlatır (106).

Kamu Yönetiminin Bütünleştirilmesi

Kamu yönetimi, basamaksal bir yapıda örgütlenmiş merkezi çekirdek ve bunun çevresinde, türlü bağlarla merkezle ilişkilendirilmiş özerk (tüzel kişiliği olan) kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Bu piramidin çevresinde yeralan yerel ve işlevsel özerk birimler, tüzel kişilikleri nedeniyle basamaksal yapının dışında kalırlar; ancak yönetimin birliği ve bütünlüğü ilkesi gereğince hiçbir kamusal kurum ya da kuruluş merkezle ilgilendirilmeden, bütünüyle özerk bırakılamaz. Yönetimin işleyişi, merkezin

(102) ÖRNEK, s. 78

(103) HALİL NADAROĞLU, *Mahalli İdareler*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1989, s. 26.

(104) A. g. k.

(105) ÖRNEK, s. 79.

(106) GÖZÜBÜYÜK, s. 35

özerk birimleri harekete geçireceği, istediği yöne sokacağı ve görevlerin bütünlüğünü sağlayacağı biçimde düzenlenmiştir (107).

Özerk olsun ya da olmasın, kamu yönetimi düzeneğini oluşturan tüm birimler ya da örgütler ülkede geçerli olan hukuk kuralları ve kendileri için çıkarılmış yasalara bağımlıdırlar. Bu, bütünlüğü sağlayacak önemli bir unsurdur. Diğer yandan, kamu örgütlerinin karar ve eylemleri yönetsel denetim düzeneğinin gözetimi altındadır.

Kamu Yönetimi Örgütünün Yapısal Özellikleri

Kamu yönetiminin yüklendiği işlevler siyasal güce bağımlı, onun belirlediği amaçları yerine getirecek bir örgütlenme biçimini gerektirir. Bu açıdan işlevsel uzmanlaşmaya bağlı olarak basamaksal bir düzende yapılandırılmış, çalışanların (kamu görevlileri) seçiminde yeterlilik ve yetenek standartları oluşturulmuş, tüm işlevleri ayrıntılı kurallarla tanımlanmış, bürokratik örgütlenme biçimi en uygun örgüt yapısını sağlamaktadır (108).

Çağdaş devletlerde kamu yönetimi ve onu oluşturan tüm örgütler belirli derecede bürokratik modele göre örgütlenmişlerdir. Bu örgütlemeye bürokratik modelin basamaksal yapı, kamu görevliliğinin meslekleşmesi (teknik yetenek temeline göre işe alma ve çalıştırma) ve ayrıntılı kurallar dizisi ilkeleri egemendir.

Basamaksal Yapı: Kamu yönetimi ortak bir yetkiye bağlı, basamaksal yapıda yer alan çok sayıda birimin birleşmesinden oluşmuştur. Bu birimlerin eylemlerindeki dağınıklığı önlemek ve uyumlu bir biçimde çalışmasını sağlamak, basamaksal yapının işlemesiyle olurlu olacaktır. Basamaksal yapının dışındaki yerel ve işlevsel örgütler basamaksal yapının birlik ilkesini bozar gibi görünseler de, merkezi denetimin yoğunluğu, eyleme geçme ve yönlendirmenin merkezden olması bu düşüncüyü geçersiz kılar (109).

Kamu Görevliliğinin Meslekleşmesi: Kamu görevlileri kamu yönetiminin insan ögesini oluştururlar. Kamu yönetiminin başarısı, insan ögesinin nitelik ve nicelik açısından yeterli olmasına ve uygun biçimde amaçlara yöneltilmelerine bağlıdır (110).

Kamu görevliliğinin meslekleşmesi; bürokratik örgütlenme modelinde yapılacak işlerin tüm özelliklerinin, gerektirdiği bilgi, beceri ve yeteneklerin

(107) A.g.k., s. 81.

(108) FERREL HEADY, *Public Administration - A Comparative Perspective*, 2. Ed., Marcel Dekker Inc., New York, 1989, s. 59.

(109) ÖRNEK, s.

(110) GÖZÜBÜYÜK, s. 120.

tanımlanması (iş çözümlenmesi), işin gereklerine uygun bilgi, beceri ve yetenek temel-
ne göre işe alma, uygunluk (liyakat) ve başarımla temeline göre yükseltme gibi nesnel
ölçütlere uyulmasına bağlıdır.

Kamu görevliliğinin meslek olarak benimsendiği ülkelerde, siyasal iktidar ile
kamu görevlileri arasında bir bağ yoktur; siyasal iktidarın ve izlediği politikaların
değişmesi kamu görevlilerinin konumlarını etkilenmez (111). Ancak siyasal
kayırmacılığın nesnel ölçütlerin önüne geçmesi, kamu görevliliğinin meslekleşmesinde
önemli bir engeldir.

Kuralcılık ve Biçimcilik: Kamu yönetiminde, bürokrasinin bu ilkesi hu-
kuksal bir nitelik taşır ve yasa, tüzük, yönetmelik zinciri içinde zorunlu bir duruma
dönüşür; uyulmadığında yaptırımları vardır (112).

Kuralcılık ve biçimciliğin standart çalışma yöntemleri oluşturmaya katkıda bu-
lunması, eski bilgilerin dosyalanması, işlemlerin eşitliğinin sağlanması ve çalışanların
korunması (113), hizmeti alanlar açısından ilişkilerde belirlilik, açıklık ve güvence ya-
ratması gibi yararları olmasına karşın; kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliği, bunları
düzenleyen yasaların çokluğu ve uyulmadığında hukuksal yaptırımlarla karşılaşılması,
kamu görevlilerinin yeni durumlar karşısından esnek davranmalarını engeller. Ayrıca,
her yeni durum için yeni bir kuralın konulması biçimciliği daha da arttırır. Kamu
yönetimde kuralcılık ve biçimciliğin yaşanan sonucu belgencilik (kırtasiyecilik)tir ve ku-
rallara ya da yasalara uygun davranıldığını kanıtlama amacına yöneliktir.

Komu yönetimi, diğer örgütlerin yönetiminden, örgüt yapısı ve işleyişinin ni-
teliği konusunda ayrılır. Kamu yönetiminin geniş ölçekli yapısı bazı yönetim
işlevlerinin (planlama, uyumlaştırma, denetleme, yetirşirme gibi) ayrı yönetsel birimler
biçiminde düzenlenmesi gerektirir. Bu da, kamu yönetiminin işleyişinde yeni uyum-
laştırma sorunlarının çıkmasına neden olmaktadır.

B. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Kamu yönetiminin ana örgütü olarak devlet, ulusal sınırlar içinde yaşayan bir
topluluğun ortak özellikler taşıyan gereksinmelerini karşılar, genel çıkarlarını gözetir,
korur ve temsil eder. Devlet bu görevini merkez yönetimi adı verilen bir örgüt yapısı ve
bunun öngürdüğü basamaksal düzende, ülkenin her yanına yayılan hizmet birimleri
aracılığıyla yerine getirir. Ancak, bütün ülkelerde değişik özellikler gösteren birçok

(111) A.g.k., s. 122

(112) ÖRNEK, s.

(113) JOHN H. JACKSON - CYRIL P.MORGAN, *Organization Theory: A Macro Perspective for
Management*, Prentice. Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1978, s. 77.

yerleşme birimi ve bunların kendi bölgesel sınırları içinde geçerli olan, ortak gereksinimleri vardır (114). Bu gereksinimler yerinden yönetim ilkesi gereğince, merkez yönetiminin basamaksal yapısı dışında oluşturulmuş kamu örgütlerince ve yerinde sunulan hizmetlerle karşılanabilir.

Yerel yönetim kavramı yerinden yönetim ilkesinin sonucu ortaya çıkmakla birlikte, uygulamada yerel yönetim ve yerinden yönetim değişik nitelikteki örgütleri anlatmak için kullanılmaktadır.

a- Yerel Yönetim Tanımlanması

Yerel yönetim kavramının kamu yönetiminde merkezleşmeme (ademi merkezîyet, merkezkaç, yerinden yönetim) ilkesinin bir sonucu olduğunu belirtmiştik.

Kamu yönetiminde merkezleşmeme iki biçimde olmaktadır. Bunlardan birisi yetki genişliği, diğeri de yerinden yönetimdir. Yetki genişliği ilkesine göre oluşturulan örgütler, merkez yönetiminin basamaksal yapısı dışında olmadıkları için yerinden yönetim kavramı içinde incelenmezler. Yerinden yönetimi belirleyen en önemli özellik, merkez yönetiminin basamaksal yapısı dışında tüzel, siyasal ve parasal yetkileri olmasıdır.

Bu anlamda yerinden yönetimin iki türü vardır. Bunlardan birisi siyasal yerinden yönetim, diğeri de yönetsel yerinden yönetimdir (115). Siyasal yerinden yönetim, ulusal sınırlar içindeki belirli yerleşim birimlerinin yasama, yargı ve yürütmeye ilişkin sınırlı yetkileri olduğu bir yönetim biçimidir. Yönetsel yerinden yönetim ise, yalnızca yürütmeye ilişkin bazı tüzel ve parasal yetkilerin göçerildiği bir yönetim biçimidir.

Siyasal açıdan yerinden yönetim "kuralları kim boyacak?" sorusuna yanıt bulma amacı taşıyan siyasal düşünüşün geleneksel bir sorunudur. Tekçi (üniter) devlete karşı birleşik (federal) devlet, yasalarda birliğe karşılık çoğulculuk, ulusal kültüre karşı kültürel özerklik gibi seçimler merkezci ve merkezkaç güçlerin karşılaştırılması ve etkinlik ya da uygunluk açısından bakılması gereken sorunlardır (116). Siyasal açıdan tekçi devletin ya da birleşik devletin yeğlenmesi her ülkenin ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel yapısı ile tarihsel süreçlerine bağlıdır.

Siyasal açıdan devletin niteliği ne olursa olsun, yönetsel açıdan kamu hizmetlerinin sunulmasında bir yetki bölüşümü sözkonusudur. Bu da, uzmanlık ve yeni yöntemler gerektiren kamu işlerinin yürütülmesinde (hizmet yerinden yönetimi ya da ekonomik kamu kuruluşları) ve toplu yaşayışa ilişkin gereksinimleri karşılayacak hiz-

(114) NADAROĞLU, s. 17.

(115) RUŞEN KELEŞ - FEHMİ YAVUZ, *Yerel Yönetimler, Genişletilmiş 2.B.*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 17.

(116) DWIGHT WALDO, *The Administrative State - A Study of the political Theory of American Public Administration*, 2.Ed., Holmes and Meier Publishers Inc., New York 1984, s. 128.

metlerin sunulmasında (gerçek yerel yönetim) belirli kamu örgütlerine özerklik tanınmasıyla ilgilidir (117). Hizmet yerinden yönetiminin ve gerçek yerel yönetimlerin ayırıcı özelliği, hizmet yerinden yönetim organlarının merkez yönetimince atanması, gerçek yerel yönetimlerin organlarının yöre halkının seçimiyle belirlenmesidir.

Günümüzde yerel yönetim denildiğinde, yerel bir topluluktaki ya da yerleşim birimlerindeki bireylerin, günlük yaşamlarına ilişkin ortak gereksinmelerini karşılayacak kamu hizmetlerini sunan, yöre halkının seçtiği organlarca yönetilen özerk kamu örgütleri anlaşılır (118).

b- Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Gelişmelerini Sağlayan Etkenler

Merkez yönetiminin yanısıra yerel yönetimlere duyulan gereksinme mutlaka ussal nedenlerle ortaya çıkmayabilir. Yerel yönetimlerin gerisinde ya bir gelenek ya da bir inanç yeralır; bir yerel yönetim ya eskiden olduğu için vardır ya da demokratik yönetim anlayışının gelişmesi bakımından bir işlevi olduğu için vardır (119). Yerel yönetimlerin temelinde, belirli bir insan topluluğunun birlikte yaşamaları sonucu ortaya çıkan ortak gereksinmelerinin kendileri ya da seçtikleri organlar aracılığıyla karşılanması olgusu yatar (120).

Siyasal açıdan toplumların yönetim biçimlerinin demokratikleşmesi, toplumların genişlemesi ve gereksinmelerinin artması, ekonomik gelişmeler sonucu hizmetlerin sunulma yöntemlerindeki gelişmeler, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygunluk gibi etkenler yerel yönetimlerin gelişmesinde, işlevlerinin artmasında ve daha özerk bir yapıya ulaşmasında etkili olmuştur.

Siyasal Etkenler: Siyasal yöntemlerin uluslaşma süreci ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın ilgisi vardır. Uluslaşma sürecinin henüz tamamlanmadığı, siyasal birliğin sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde, merkez yönetimini güçlendirme ve merkez dışındaki güçlerin etkinliğini azaltmak istenmesi doğaldır. Bu amaçla yerel yönetimlerin yetkileri sınırlandırılır ve yerel yönetimin varlığına, ancak ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda buldukları ölçüde göz yumulur (121).

Yerel yönetimlerin gelişmesini ve günümüzdeki konumuna ulaşmasını belirleyen önemli bir etken de, demokratik ve katılımcı yönetim biçimlerinin gelişmesi; buna karşıt olarak, yerel yönetimlerin halkın demokrasi bilincinin de gelişmesine katkıda

(117) KELEŞ ve YAVUZ yönetsel açıdan yerel yönetimleri ayırırken hizmet yerinden yönetimi ve gerçek yerel yönetim olarak ayırmaktadırlar. Bkz. s. 19.

(118) İLHAN TEKELİ, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XVI, S. 2 (Haziran, 1983), s. 3. Çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde yerel yönetim kavramı bu tür kamu örgütlerini anlatmak için kullanılacaktır.

(119) NADAROĞLU, s. 17.

(120) A.g.k., s. 24.

(121) KELEŞ - YAVUZ, s. 31.

bulunacağına ayırılmasına varılmasıdır (122). Yerel yönetimlerin bu işlevi yerine getirmesi, daha güçlü ve özerk bir yapıya kavuşturulmalarına, göre halkının ülkenin ortak çıkarlarını da gözetecek bir anlayışa ulaşmasına ve ulus bilincinin güçlü olmasına bağlıdır.

Yönetimsel Etkenler: Çok küçük, kent-devlet biçimindeki ülkelerin dışındaki bütün ülkelerde, kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi olanak dışıdır. Bu durumda sorun, yerel yönetimlerin olup olmaması değil, ne ölçüde geliştirileceği ve işlevlerinin ne olacağıdır (123). Böylece kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulması için merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasında iş bölümü yapılmıştır.

Bu işbölümünün ölçütü olarak hizmetlerin yararının yayılma alanı, hizmetin ekonomik ve teknik bakımından, yöresel olarak örgütlenebilecek nitelikte olması (124) benimsenmekle birlikte; yerel yönetimlerin merkez yönetimine bağımlılığına; özerklik derecesi ve merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki iş bölümünün kesin çizgilerle belirlenip belirlenmediğine ve parasal kaynaklarına göre, işlevleri artmış ya da azalmıştır.

Toplumsal Etkenler: Toplumsal etkenlerin yerel yönetimlerin gelişmesine ve niteliğinin değişmesine etkilerini simgeleyen en önemli yönü, kentleşme olgusu olmuştur.

Kentleşme endüstrileşme sürecinin doğal bir sonucudur. Nüfusun artması, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmelerin insanlara değişik yaşama biçimi seçenekleri sunması ve daha iyi koşullarda yaşama isteğinin yarattığı güçler, kentleşmenin yoğunlaşmasına neden olmuştur.

Kentleşmeyle birlikte geleneklere, aile ve akrabalık bağlarına dayanan birincil ilişkilerin dağılması, toplumsal işlevlere dayalı ikincil ilişkilerin gelişmesi, geniş ailelerin yerini çekirdek ailelerin alması ve kadının çalışma yaşamına girmesi gibi etkenler de toplumsal yapının niteliğini değiştirmiştir (125).

Kentleşme ve toplumsal devingenliğin, toplumsal yaşantının ölçeğini genişletme yönündeki etkisi, yerel yönetimler açısından çözümlenmesi gereken iki önemli sorun alanı yaratmıştır. Bunlardan birisi bireylerin çıkarlarını gerçekleştirebilecekleri alanın, başka deyişle yerleşme birimlerinin genişlemesi; diğeri de artan gereksinmelerin yeni hizmet alanları yaratmasıdır. (126).

(122) Halkın yerel yönetime katılımının devlete bağlılığı ve güveni pekiştirdiği, genellikle benimsenen bir görüştür. Katılımcı yerel yönetimlere, uluslaşma sürecine katkıda bulunan bir araç olarak bakılmaktadır. A.g.k., s. 32.

(123) KELEŞ - YAVUZ, s. 32.

(124) NADAROĞLU, s. 87.

(125) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ENVER ÖZKALP, *Sosyolojiye Giriş, Genişletilmiş 4.B., A.Ü. ESBAV Ya. Eskişehir, 1990, s. 117.*

(126) H. SAMİ GÜVEN, "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu" *Amme İdaresi Dergisi, C. XVI, S. 4 (Aralık, 1982), s. 30.*

Toplumsal etkenlerin ikinci önemli yönü de eğitim düzeyinin yükselmesi, ekonomik gönencin artması, yetkeye bağımlılığın, yerini çoğulcu, eşitlikçi ve katılımcı eğilimlere bırakması, kitle iletişim araçlarının insanların bilinçlenmesine yardım etmesidir. Bu etkenler, insanların gereksinmelerinin artmasında olduğu kadar, yerel yönetimlerin de demokratik bir kurum niteliği kazanmasında etkili olmuştur.

Günümüzde yerel yönetimler daha geniş ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemlerle etkileşim içindedirler. Bu sistemlerdeki yapısal değişim süreci içinde, zamanla yerel yönetimler konusundaki toplumsal değerler ve beklentiler değişmekte; bunların doğal sonucu olarak da yapılarında, işlevlerinde ve yetkilerinde değişiklikler ortaya çıkabilmektedir (127). Her ülkenin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısı ve bu yapıdaki değişme eğilimi ve yönü; yerel yönetimlerin genel yönetim sistemi içindeki yerini, yetkilerini, işlevlerini ve parasal olanaklarını ve halkın yerel yönetimlerden beklentilerini etkilemektedir.

(127) A.g.k., s. 27.

3- HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI

Halkla ilişkiler yoğunlaşan ve karmaşık bir duruma ulaşan toplumsal ilişkilerin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış, bu ilişkileri düzenlemedeki öneminin anlaşılması, diğer sosyal bilimlerin kavramlarından yararlanılarak kendine özgü kavram ilke ve tekniklerinin belirlenmesiyle, bilimsel bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır.

Halkla ilişkilerin kavramsal gelişimini ekonomik, toplumsal, bilimsel ve teknolojik gelişmelerden ayrı düşünmek ve değerlendirmek olanaksızdır. Toplumsal işbölümü ve uzmanlaşma sonucu, gereksinmelerin örgütler aracılığıyla karşılanması; ekonomik, sosyal, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle örgütlerin büyümeleri, yapılarının çapraşıklaşması ve ilişkili oldukları kişi, grup ve örgütlerin artması; genel olarak toplumların yenitimidinde baskıcı- tek kişi (totaliter) yönetim biçimlerinden demokratik katılımcı yönetim biçimlerine doğru bir gelişme olması; daha özel olarak örgüt ve yönetim kuramındaki gelişmeler, sosyoloji ve psikoloji gibi toplum ve insan davranışlarını tanımlamaya çalışan bilimlerde, grup ve örgüt içindeki insan davranışlarını açıklamaya yönelik sosyal psikoloji ve örgütsel davranış gibi disiplinlerin gelişmesi iletişim bilimindeki gelişmeler ve buna bağlı olarak kitle iletişim teknolojisindeki gelişmelerin uzaklıkların etkisini azaltarak bilgi alışverişini (ingormotion-bilişim) kolaylaştırması halka ilişkilerin gelişmesinde ve kavramlaşmasında etkili olmuştur.

Günümüzde halkla ilişkiler toplumsal ilişkilerin tanımlanmasında, örgütlü çabaların ilişkili oldukları kesimlerle uyumlaştırılmasında önemli bir düşünüş ve teknik olarak görülmektedir.

A- HALKLA İLİŞKİLERİN TANIMLANMASI

Halkla ilişkiler deyimini, İngilizce **Public Relations** deyiminin karşılığı olarak dilimize çevrilmiş ve bu biçimde benimsenmiştir. Ancak **public** sözcüğünün karşılığı olarak **halk** sözcüğünün kullanılması ve bu sözcüğün kavramsal olarak ne anlama geldiği konusunda tartışmalar vardır. Daha önce de tanımladığımız gibi, halkla ilişkiler açısından kamu sözcüğü (public, halk), genel olarak bilinenen ayrı bir anlam taşımaktadır. Bu anlamıyla kamu, ilişkili olduğu herhangi bir örgütün karar ve işlemlerinden etkilenen, görüş, tutum ve davranışlarıyla örgütü etkileyen ve ortak çıkarların biraraya getirdiği grupları anlatır. Dolayısıyla örgütler açısından tek bir kamudan değil, birçok kamu kesimlerinden söz etmek daha uygundur (128).

(128) *Pubic Relations* deyimini halkla ilişkiler olarak benimsenmekle birlikte, bazı yazarlar halk sözcüğünün, public sözcüğünün ve public relations deyiminin kavramsal inceliğini yansıtmaktan uzak olduğunu, örgütlerin halklara yerine komularından sözedilmesinin daha anlamlı olacağını belirterek; halka ilişkiler yerine kamusal ilişkiler deyiminin kullanılmasının daha uygun olacağını ileri sürmüşlerdir. Biz. CEMAL MIHÇIOĞLU, "Kamusal İlişkiler Nedir?", **Kamu kuruluşlarında Halkla İlişkiler Sorunları semineri**, Milli Prodühvite Merkezi MPM Ya., ankara, 1976, s.11.

Halkla ilişkileri kavramlaştırmak amacıyla yapılan tanımları iki kismde değerlendirmek olurludur. Birincisi, halkla ilişkilerin bir meslek olarak özelliklerini ve toplumdaki rolünü betimleyen, ikincisi ise bir yönetsel işlev olarak örgütün çevresiyle ilişkilerini düzenleme rolünü vurgulayan tanımlardır.

a- Bir Meslek Olarak Halkla İlişkilerin Tanımlanması

EDWARD BERNAYS ilk olarak 1922'de halkla ilişkiler danışmanlığını bir meslek olarak tanımlamıştır. BERNAYS halkla ilişkiler Danışmanlığı'nı basınla ilişkiler ve tanıtımdan ayırmış; halkla ilişkiler danışmanlarının törel (moral, ahlaki), mesleki ve sosyal açıdan sorumlu olduklarını belirtmiştir. Halkla ilişkiler danışmanları görüş ve tutumları değiştirmek amacıyla kamuoyu, kamuoyu oluşturma gibi kavramları anlayabilmek, halkla ilişkiler yöntem ve tekniklerini kullanabilmek için sosyal bilimlerin kavramlarından yararlanacaklardı. Hedefleri ise örgütleri halka, halkı da örgütleri yorumlamaktı (129).

İngiliz yazar J. A. R. PIMLOTT 1940'lı yılların sonlarında, halkla ilişkileri toplumu değişen koşullara uydurma, çatışan görüşler, tutumlar, kişilikler ve kurumlar arasındaki ayrılıkları uzlaştırma ve çatışmaları çözüme yöntemlerinden birisi olarak tanımlamıştır. PIMLOTT halkla ilişkiler uygulamacılarının, eğitim ve iletişimdeki gelişmelere karşın kişiler, işletmeler, din kurumları, sendikalar, üniversiteler ve toplumdaki etkin sınıflar arasında doğan boşlukları doldurmaya yardım ettiklerini ileri sürmüştür. Halkla ilişkilerini özellikle kamu yönetiminde önemli olduğunu, çağdaş kamu yönetiminin bireyler ve gruplarla uzun süre ilişki kurmazsa, işlemez duruma geleceğini ekleyerek; halkla ilişkiler uzmanlarının, halkın kamu hizmetlerinden etkin bir biçimde yararlanmasını sağladıklarını belirtmiştir (130). Buna göre, halkla ilişkiler bireylere, bir vatandaş olarak istenilen davranışları kazandırma sürecinin önemli bir parçasıdır.

Bu tanımlarda halkla ilişkilere, bir meslek olarak toplumu değişen koşullara uydurma, halkı bilgilendirme ve geliştirme, toplumu oluşturan unsurları bütünleştirme işlevi verilmiştir.

Halkla ilişkilerin bir meslek olarak gelişmesi, bir kavramsal temelin oluşmasına, halkla ilişkilerin gerektirdiği beceri, yetenek ve davranışların tanımlanmasına ve bunları kazandıracak biçimsel eğitim temelinin sağlanmasına bağlıdır.

Uluslararası halkla ilişkiler Derneği (IPRA) 1981 yılında hazırladığı raporun-

(129) JAMES GRUNIG - TODD HUNT, *Managing Public Relations*, CBS College Publishing, New York, 1984, s. 3. İçinde: EDWARD BERNAYS,

(130) A.g.k., s. 4. İçinde: J.A.R. PIMLOTT, *Public Relations and American Democracy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1951, ss. 64-239 - 240 - 243.

da, halkla ilişkilerin kamu yönetimi (ulusal, yerel, uluslararası), ticaret ve sanayi (küçük, orta çok uluslu), sosyal etkinlikler ve dernekler, öğretim kurumları (üniversiteler, yüksek okullar), hastaneler ve sağlık kuruluşları, yardım ve hayır işleri, uluslararası işler gibi, günlük yaşamın her aşamasında geçerli olduğunu belirtmiştir. Halkla ilişkiler şu eylemleri kapsamaktadır (131):

- İnsan davranışlarını anlamaya yönelik eylemler.
- Gelecekteki eğilimleri kestirme ve analiz etme.
- Kamu kesimlerinin tutum, ve beklentileri (kamuoyu) ile ilgili araştırmalar yapma ve alınabilecek önlemlerle ilgili önerilerde bulunma.
- Doğru, eksiksiz ve zamanlı bilgi elde etmek için iletişim kanallarını açık tutma.
- Çatışmaları ve yanlış anlamaları önleme.
- Karşılıklı saygı ve toplumsal sorumluluğu geliştirme.
- Özel ve kamu çıkarlarını uyumlaştırma.
- Endüstriyel ilişkileri iyileştirme ve geliştirme.
- Nitelikli işgörenleri işe almaya ve ayrılmaları en aza indirmeye katkıda bulunma.
- Ürün ve hizmetleri geliştirme.
- Kârlılığını yükseltme.
- Kurumsal kimlik kazandırma ve yerleştirme.
- Demokrasinin yerleşmesine yardımcı olma.

Görüldüğü gibi, halkla ilişkiler eylemleri çok yönlü, geniş bir bilgi birikimi, beceri ve deneyim gerektirmektedir. Bu bilgi ve beceri ve deneyimlerin kazanılmasında ve halkla ilişkilerin kavramsal temelini oluşturmasında, sosyal bilimlerin kavramlarının büyük katkısı olmuştur.

Halkla ilişkilerin, kavramlarından yararlandığı sosyal bilimler, iletişim bilimi, psikoloji, sosyoloji, sosyal ve kültürel antropoloji, ekonomi, politik bilimler, coğrafya

(131) *Halkla İlişkiler IPRA Raporu* (Çev. FİKRET İŞIKYAKAR), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1987, ss. 9-10., SAM BLACK, *Public Relations In the 1980's*, Pergamon Press, Oxford, 1980, s. xii.

ve diğer sosyal bilimlerdir. Bunların yanısıra sosyal psikoloji, bilişsel psikoloji, toplu davranışlar ve örgütsel davranış gibi alt disiplinlerin bilgilerinden de yararlanılmaktadır. Günümüzde ve gelecekte halkla ilişkileri uygulayanlar ya da halkla ilişkilerle uğraşarak olanlar sosyal bilimlerin bilgilerini, özellikle bilişim (information) patlamasına yolaçan iletişim bilimlerini ve tekniklerini almak zorundadırlar (132).

b- Örgütsel ve Yönetmel Açıdan Halkla İlişkilerin Tanımlanması

Halkla ilişkiler eylemleri, aynı zamanda bir örgütle onun kamuları arasındaki ilişkilerin yönetiminin de bir parçasıdır (133). Halkla ilişkileri tanımlama çabalarındaki bu aşama, halkla ilişkilerin örgüt ve yönetim bakış açısından ele alınmasıdır.

İkinci Dünya savaşını izleyen yıllarda, halkla ilişkiler tek yönlü iletişimin bir sonucu olan reklam, tanıtım ve propoganda gibi çabalarla halkın görüş, tutum ve davranışlarını değiştirme anlayışından iki yönlü iletişim, etkileşim ve örgütsel eylemleri ve işleyişi (performans) kapsayan bir anlayışa doğru gelişme göstermiştir. 1930'lu yılların sonlarında HAROLD CHILDS halkla ilişkilerin temelini "bir bakış açısının sonucu, görüş tutum ve davranışları değiştirme ve hatta kârlılığı artırıcı ilişkilerin gelişmesi" olmadığını; bunun yerine halkla ilişkilerin temel işlevinin "toplumsal bir önemi olan kişisel ya da örgütsel davranışlarımız ile bu davranışları etkileyen ya da onlardan etkilenen halk arasında bir düzenleme yapmak ya da uzlaştırmak" olduğunu belirtmiştir (134). Böylece halkla ilişkilerin bir örgütle, ilgili kamu kesimlerini uyumlaştırmada etkili olduğu ve her iki yanda da bir değişim yaratarak, düzenleyici bir işlevi gerçekleştirdiği görüşü daha sonraki kavram ve tanımların temeli olmuştur.

c- Halkla İlişkilerin Tanımları

Sözlüklerde, halkla ilişkiler konusunda yazılmış kitaplarda, gazete ve dergelerde halkla ilişkilerin çok sayıda ve değişik tanımlarını bulmak olurludur. Bu tanımların hemen hemen hepsinde halkla ilişkiler belirli bir örgütün, ilişkili oldukları kamu kesimlerinin iyiniyet, onay ve desteğini kazanmak için gösterdiği sürekli ve örgütlü çabalar olarak anlatılır (135).

Halkla ilişkiler konusunda araştırmacı ve meslek adamı olan REX HARLOW

(132) GRUNIG. HUNT, s. 5.

(133) A.g.k., s. 6.

(134) SCOTT M.CUTLIP - ALLEN H. CENTER - GLENN M. BROOM *Effective Public Relations*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1985), s.3.

(135) *Halkla ilişkilerin türlü sözlüklerde yer alan, değişik yazarlara yapılan tanımları için bkz. ALAADDİN ASNA, "Halkla İlişkiler", Halkla İlişkiler- Seçme Yazılar (Der. FERMANI MAVİŞ), A. Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya, Eskişehir, 1986, 55- 33- 34, GÜNGÖR ONAL, Halkla İlişkiler, Bursa İ. T. İ. A. İşletme Fakültesi Ya., Bursa, 1982, s.g.; IRWING SMITH KOGAN, Modern Business-Public Relations, Alexander Homilton Institute, New York, 1976, ss. 8-9-; JOHN E. MARSTON, The Nature of Public Relations, McGraw Hill Book Co., New York, 1963, 5- 3-; JAMES DERIMAN, Public Relations in Business Management, University of London Press Ltd., London, 1963, s. 13., MARTSON, 55- 3-5.*

1976 yılında halkla ilişkiler konusunda yazılmış kitapları, gazete ve dergileri inceleyerek halkla ilişkilerle uğraşan 83 uzman ve yazarla görüşerek 472 tanım çıkarmıştır. Bu tanımların temel unsurlarını birleştirerek halkla ilişkileri hem kavramsal, hem de yerine getirdiği eylemler açısından betimleyen uzun ve kapsamlı bir tanım geliştirmiştir.

Buna göre (136):

"Halkla ilişkiler bir örgüt ve onun ilgili kesimleri arasındaki karşılıklı iletişim, onaylanma ve işbirliği kurmaya ve sürdürmeye yardım eden ayrıcalıklı bir yönetim işlevidir; sorunların ve sonuçların yönetimini kapsar; yönetimin kamuoyu konusunda bilgili, bilinçli ve ona karşı sorumlu olmasına yardım eder; yönetimin kamu yararına hizmet etme sorumluluğunu tanımlar ve vurgular; toplumsal eğilimleri kestirmeye yardım etmek üzere bir erken uyarı sistemi olarak hizmet verir ve yönetimin değişimleri anında algılamasına, etkili bir biçimde uygulamasına yardım eder; temel araçlar olarak araştırma, gözlem ve yasal iletişim araç ve yöntemlerini kullanır".

Bu kapsamlı tanımda, halkla ilişkilerin herşeyden önce karşılıklı iletişime dayandığı; amacının da işbirliği sağlama, onaylanma ve benimsenme olduğu vurgulanmıştır. Ancak halkla ilişkilerin yalnızca örgütle çevresi arasındaki iletişimi ve bilşimi sağlayan teknik bir işlev olmakla kalmayıp; yönetimin kamu kesimlerine karşı sorumlu bir felsefe oluşturmasını; bu felsefeyi en üst basamaktan en alt basamağa kadar tüm örgüte, politikalarına ve eylem planlarına yansıtmasını sağlayarak, tüm örgütte halkla ilişkiler anlayışına uygun bir ortam ve davranışlar geliştirmesine yardım eden bir yönetim işlevi olduğu da belirtilmiştir. Halkla ilişkilerin, örgütlerde yarattığı bu değişim yoluyla, aynı zamanda kamu kesimlerinin ve genel olarak toplumun çıkarlarını korumaya ve toplumu oluşturan parçaları bütünleştirmeye katkıda bulunan toplumsal bir işlevi olduğundan da sözedilebilir.

B- HALKLA İLİŞKİLERİN GELİŞİMİ

Halkla ilişkiler, çağımızda insanları ortak çıkarlara ulaşmak için birlikte çalışmaya zorlayan, değişik hedefleri olan gruplara bölen, toplumun devingenlik artıran güçleri ile yaratılmış zorunlu bir olgudur. Teknoloji, eğitim, toplumsal devingenlik ve iletişimin birleşen güçleriyle bir değişim yaratılmış, özellikle son yüzyılda iletişim teknolojisinde ve kitle iletişim araçlarından gerçekleştiren gelişmeler bu değişimi daha da hızlandırmıştır (137).

20. yüzyılın ilk otuz yılında iletişimde, uydurma bilgiler ya da haberler, ikinci otuz yılında da yönetim baskın olmuştur. Daha sonraki bölümünde ise toplumun bütün

(136) GRUNIG - HUNT, s. 7.; CUTLIP - CENTER - BROOM, s. 4.; NOLTE, s.8. içinde: REX HARLOW, "Building a Public Relations Definition, "Public Relations Review, S. 2 (Kış, 1976), s.36.

(137) PHILIP LESLY "The Nature and Role of Public Relations", Lesly's Public Relations Handbook (Ed. PHILIP LESLY), 3.Ed., Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1983, s.3

kesimlerinin nasıl bir işlev yerine getireceğini belirleyen insan tutumları, insancıl bir iklim egemen olmuştur. Bu dönemde halkla ilişkiler insancıl iklimle uğraşmak, gidişini duyumsamak, çözümlenmek, düzenlemek ve yönlendirmeye yardım etmek rolüyle ortaya çıkmıştır (138). 20. yüzyılın bu son bölümü insanların duygu, düşünce, tutum ve davranışlarının önem kazandığı; toplumun her kesiminde, (gruplar, örgütler ve genel olarak toplumda) etkili olduğu bir dönemdir. Böylece belirli bir örgüt için görüş, tutum ve davranışları tanımlamak, olumlu bir yöne çevirmek ve sürdürmek, insanların onay ve desteğini kazanmak isteği, halkla ilişkilerin gelişmesinde önemli bir belirleyici etken olmuştur.

a- Halkla İlişkilerin Doğuşu ve Çağdaş Yapısına Ulaşması

Halkla ilişkilerin başlangıcının, halkla ilişkilere benzer ilkel uygulamalara dayandırıldığında, uygarlık kadar eski olduğu söylenebilir.

Yunanlı düşünürlerin, kamuoyu sözcüğünü kullanmasalar da, halkın isteklerinin önemli olduğunun ayırımına varmaları; Romalıların ünlü "halkın sesi hakkın sesi" deyimini, halkla ilişkilerin en eski düşünsel temeli olarak görülebilir (139). İlk uygarlıklarla ilgili araştırmalarda, görüş ve eylemleri etkilemek için belirli bilgilerin iletilmesini, kuralların tanıtılmasını ve yüceltilmesini amaçlayan kayıtlara rastlanmaktadır (140).

Halkla ilişkilerin gelişmesinde etkili olan önemli tarihsel olgu ve olaylar, şöyle sıralanabilir (141).

- Matbaanın bulunması.

- 15. ve 16. yüzyılda batı toplumunun yapısına değıştiren Rönesans ve bu değışimi yoğunlaştıran devrimler. Rönesans insancılığın yükselişinde ve kamuoyunun gözönünde bulundurulmasında etkili olmuştur. Özellikle 16. yüzyıldaki düzeltimler yetkiler başkaldırmanın, aynı zamanda kişisel görüş ve ülkelerin öne çıkmasının bir sonucudur.

- 17. ve 18. yüzyılda politikacıların ve toplum önderlerinin görüşlerini kamuoyuna iletebilmek için basılı araçları (gazete, dergi, kitap gibi) kullanması.

- Kamuoyunun artan gücü 1695'te İngiltere'de, 1789'da Fransa'da ve 1791'de Amerika'da güven ortamı ve özgür kamu tartışmalarının oluşmasıyla, baskı ve denetimin kaldırılması sonucunu doğurmuştur.

(138) A.g.k., s.4.

(139) CUTLIP - CENTER - BROOM, s. 23.

(140) GRUNIG - HUNT, s. 15.

(141) A.g.k., s. 16-17.

- Amerikan Devrimi, halkla ilişkiler teknik ve araçlarının gücünün ve etkisinin anlaşılması bakımından önemli bir örnek olarak görülür. özellikle SAMUEL ADAMS'ın kamuoyunu sürüklemek ve yönlendirmek amacıyla yaptığı kampanyaların Amerikan Devrimine olduğu kadar, halkla ilişkilerin gelişmesine de önemli katkıları olmuştur (142).

19. yüzyılda halkla ilişkilerin çağdaş anlam ve içeriği bilinmemekle birlikte, bu dönemde basınla ilişkilerin önemi kavranmış, örgütleri ve işverenleri eleştiren gruplar yardımıyla toplumsal düzeltimlere gidilmiş ve tanıtımda yeni yöntemler gelişmiştir (143).

Bu olgu ve olaylar halkla ilişkilerin bir meslek olarak doğuşuna temel oluşturmuştur. Bu yöndeki gelişmeye IVY LEE ve EDWARD BERNAYS'ın önemli katkıları olmuştur (144).

1. Dünya Savaşından sonra, halkla ilişkilerde hızlı bir gelişme yaşanmış ve başta kamu kuruluşları olmak üzere, büyük işletmeler, ekonomik ve toplumsal amaçlı diğer örgütler halkla ilişkiler birimleri oluşturmaya başlamıştır. 2. Dünya Savaşından sonra da örgütlerin bünyesinde yer alan halkla ilişkiler birimlerinin yanısıra, çok sayıda bağımsız halkla ilişkiler örgütü kurulmuş; halkla ilişkiler Amerika'da sonra Avrupa ülkelerinde de hızla gelişmiştir (145).

b- Halkla İlişkilerin Türkiye'deki Gelişimi

Halkla ilişkilerin gelişmesi koşulların zorlaması ve gereği olduğuna göre, ülkemizde de demokratik gelişmeler, kamuoyunun gücünün ve etkisinin duyumsanması, halkla ilişkilerin gelişmesinde etkili olmuştur.

Ulusal Kurtuluş Savaşında ATATÜRK'ün Erzurum ve Sivas Kongreleri ile

- (142) ADAMS, bu çalışmaları sırasında, günümüzde halkla ilişkiler uygulamacılarının da kullandığı etkin bir örgütlenme, kitle iletişim araçları, simgeler ve sloganlar, propaganda ve kapsamlı kampanyalar gibi teknikleri kullanmıştır. GRUNIG- HUNT, S. 17., CUTLIP, CENTER- BROOM, S. 24.
- (143) BETÜL MARDİN "Halkla İlişkilerin ABD'de Gelişimi ve Avrupa'ya Girişi, *Halkla İlişkiler Sempozyumu*, 87, A.Ü. Basın Yayın Y. O. - TODAİE Ya., Ankara, 1987, s. 22., GRUNIG, HUNT, s.20.
- (144) IVV LEE değişik zamalarda gazatecilik, politik tanıtımcılık ve basın sözcülüğü yapmış; bu görevleri sırasında edindiği deneyimlere dayanarak ancak bilinçsiz olarak halkla ilişkiler mesleğinin temel kurallarını açıklayan "İlkeler Bildirisi" yayınlamıştır. Bildiride yaptığı işi basın sözcülüğü ve reklamdandan ayırarak, amacının "kamu, ve özel sektör adına basına ve kamuoyuna doğru bilgiler verecek topluma yararlı olmak" olduğunu belirtmiştir. LEE yaptığı işe tanıtım adını vermiş, halkla ilişkiler deyimini ilk kez 1919'da kullanmıştır. Bkz. DOUG NEWSOM- ALAN SCOTT- JUDY VANSLYKE TURK, *This Is PR- The Realities of Public Relations*, Wadsworth Publishing Co., Belmont California, 1989, 5. 7. EDWARD BERNAYS ise 1920 yılında yazdığı "*Kamuoyunun Kristalleşmesi*" adlı kitabında halkla ilişkiler danışmanlığını örgütleri halkın halkı da örgütlere yorumlayan biri meslek olarak tanımlamıştır. BERNAYS halkla ilişkiler konusunda ders veren ilk uzmandır ve kendisini "kamuoyu mühendisi" ve "imaj mimarı" olarak tanımlar. Bkz. MARDİN, 55- 22- 26.
- (145) ZAYYAT SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, Uludağ Ün. I. I. B. Fakültesi Ya. , Bursa, 1992. 5. 9.

bunların sonucunda yayımlanan bildirilerde, etkileyici söz ve sloganlarla halkı yönlendirmesi, halkla ilişkilerle ilgili tarihsel bir örnek olarak görülebilir.

Kamuoyuna büyük değer veren ATATÜRK, belirli bir dönemde kamuoyunun kanısını paylaşmasa bile, onu hazırlamadan ve inandırmadan eyleme geçmemeyi bir davranış kuralı olarak benimsemiştir. Bu davranışı, temelde halk egemenliği ve herşeyi halka dayanarak yapma inancının bir yansımasıdır (146). Büyük özveriler gerektiren böyle bir **Ulusal Kurtuluş Savaşı**'nın halkın desteği ve katılımı olmadan kazanılamayacağı açıktır. Savaş sonrasında yeni devlet yapısının oluşturulması ve toplumun yapısını değiştiren devrimlerin benimsenmesi ve uygulanması da, bunları halka tanıtmak ve gerekliliğine inandırmakla başarıya ulaşabilmiştir.

Halkla ilişkilerin belirli yöntem ve tekniklere dayalı bir uygulama alanı olarak yaygınlaşması, ancak çok partili siyasal yaşama geçiş ile olmuştur. Demokratik gelişmeler, endüstrileşme sürecinin hızlanması ve özellikle ekonomik açıdan özel kesimin güçlenmesi ile halkla ilişkiler de yaygınlaşmaya başlamıştır. 1960 yılında sonra, toplumu saran katmanların örgütlenmesi, 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte yeni anayasal hakların kullanılması, baskı gruplarının hızla gelişmesi ve etkinliklerinin artması, halkın değişik siyasal seçeneklerle siyasal erke karşı koyma gücüne erişmeleri kamu yönetimini daha yakından etkilerken, özel işletleri de daha duyarlı olmaya yöneltmiştir (147). Bu yöndeki gelişmede kitle iletişim araçlarının yaygınlaşmasının, kamuoyunun etkileme ve yönlendirme güçlerinin artmasının da etkisi yadsınamaz. Bu koşulların sonucu olarak, özel işletmelerde olduğu gibi, kamu yönetiminde de halkla ilişkiler, sürekliliği olan, bir işlev olarak benimsenmiştir.

Her alanda olduğu gibi, halkla ilişkiler alanında da ilk uygulamalar kamu kesiminde başlamış, devlet öncülüğünde ülkemize girmiştir; ancak kamu yönetiminin bürokratik bir yapısı olması, belirlenen görevlerin dışına çıkamaması, parasal olanakları kullanma esnekliğinin olmaması gibi etkenler sonucu gelişme gösterememiştir (148).

Ülkemizde halkla ilişkilerin başlatılmasında geç kalınmamış, gereksinme duyumsanmış ve halkla ilişkiler mesleğine eleman yetiştirmek üzere eğitim veren okullar da açılmıştır. Ancak uygulamalarda halkla ilişkilerin özüne ve gerçek anlamına yönelmek yerine işlevsel yönlerine ağırlık verilmiş, çoğu zaman da koşulların gerektirdiği bir moda olarak algılanmış ve uygulanmıştır (149). Halkla ilişkiler basın

(146) İZZETTİN DOĞAN "Atatürk'ün Dış Politikası ve Uluslararası İlişkiler Anlayışı", *Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk*, Dr. Nejat Eczacıbaşı Vakfı Ya., İstanbul, 1983, 5- 191.

(147) METİN KAZANCI, *Halkla İlişkiler*, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1980. 5. 6.

(148) ALAADDİN AŞNA, "Türkiye'de Halkla İlişkilerin Benimsenmesi", *Halkla İlişkiler Sempozyumu- 87*, A. Ü. Basın Yayın Y. O. - TODAİE Ya., Ankara, 1987. 5. 28.

(149) A.g.k., s. 29

sözcülüğü, tanıtım ve reklamdan öteye geçebilmiş değildir. Kamu kesiminde bu işlev, çoğu zaman basınla ilişkiler düzeyinde kalırken, özel kesimde pazarlamasının bir parçası olarak ürün ve işletme tanıtımında fuarlar, sergiler ve özel kutlama günleri düzenleme gibi biçimsel uygulamalar düzeyinde kalmıştır.

C- HALKLA İLİŞKİLERLE KARIŞTIRILAN KAVRAMLAR

Halkla ilişkilerle karıştırılan ya da özdeşleştirilen kavramları ve bunların halkla ilişkilerden ayrıldıkları yönleri açıklamadan önce, halkla ilişkilerin neleri kapsadığını ve neleri kapsamadığını; başka deyişle ne olduğunu ve ne olmadığını vurgulamak yararlı olacaktır.

Halkla ilişkiler uygulamaları:

- Bir örgütle, örgüt içinde ve dışında, onunla ilişkili olanlar arasında karşılıklı anlayışı geliştirmek için tasarlanan herşeyi;
- Bir örgütün kamusal görüntüsünün oluşturulmasına yardım eden öğütleri;
- Anlaşmazlıkların kaynaklarını bulmayı ve ortadan kaldırmayı;
- Uygun tanıtım, reklam, gösteri, filmler ve benzeri araçlar yardımıyla bir örgütün etkisinin alanını genişletme eylemini;
- Örgütler ya da insanlar arasındaki geliştirici iletişime yönelik herşeyi kapsar (150).

Buna karşılık, halkla ilişkiler:

- Dürüstlük ve kamu arasında bir engel değildir;
- Dürüstlük, ahlak ve kamu yararını önemsemeyen bir görüşü benimsetmek amacını taşıyan propoganda değildir;
- Halkla ilişkiler satış ve pazarlama çabalarına yardımcı olmasına karşın, satışları artırmaya dolaylı etkisi olan tanıtım değildir;
- Hüner gösterisi ya da etki artırma çabalarının bileşimi değildir;
- Para ödenmeyen reklam değildir;
- Basın ilişkiler, halkla ilişkiler uygulamalarında önemli bir yer tutmasına karşın, yalnızca basınla ilişkiler değildir. (151).

(150) SAM BLACK, *Public Relations Practice*, Long and Pittman Sons Ltd., London, 1966, s. 17.
(151) A.g.k.

Halkla ilişkiler müşteriler ve işgörenler gibi kamu niteliği taşıyan gruplarla ilişkileri kapsamı açısından, uygulamada pazarlama ve insan ilişkileri ile, iletişim kavramı; ilke ve tekniklerinden yararlanması nedeniyle iletişim bilimi ile, benimseme ve inandırmadan yararlanması nedeniyle propoganda ile karıştırılmakta ve özdeşleştirilmektedir.

a- Pazarlama

Uygulamada halkla ilişkilerle en çok karıştırılan kavram pazarlamadır. Çoğu zaman halkla ilişkiler pazarlama içinde yer alan, ürünlerin tanıtımına ve satışlarının artırılmasına katkıda bulunan bir işlev olarak görülür.

Pazarlama kişilerin ve örgütlerin amaçlarına uygun bir biçimde değişimi sağlamak üzere; ürünlerin, hizmetlerin ve düşüncelerin yaratılmasını, dağıtımını ve satış çabalarını planlama ve uygulama süreci olarak tanımlanabilir (152). Görüldüğü gibi pazarlama, pazarlanan şey ürün, hizmet ya da düşünce olsun, bunların üretimini tüketicilerin isteklerine göre biçimlendirmek ve satışını sağlamakla ilgili eylemleri kapsar. Dolayısıyla, yalnız üretim ve satışla ilgili yönleri vardır.

Pazarlama ile halkla ilişkilerin karıştırıldığı nokta, satış çabaları içinde yer alan tanıtım ve tutundurmanın (promosyon), çoğunlukla pazarlama hedeflerine yardım etmeleri için kullandıklarıdır. Tanıtım halkla ilişkilerle özdeşleştirildiği için, pazarlama ve halkla ilişkiler arasındaki karışıklığın kaynağıdır (153).

Pazarlama kavramının genişletilmesi, örgütlerin toplumsal sorumluluklarının pazarlama kavramı içinde değerlendirilmesi ve örgüt pazarlaması adı verilen kavramların geliştirilmesi de, halkla ilişkilerin pazarlamanın bir parçası olduğu görüşünü yaratmaktadır.

Toplumsal sorumluluk kavramı, işletmelerin eylemlerini yalnızca kâr amacıyla düzenlemek yerine, içinde yaşadıkları toplumun kaynaklarını etkili ve verimli bir biçimde kullandıklarını; toplumun ekonomik, toplumsal ve kültürel açıdan gelişmesine katkıda bulunmalarını ve topluma zarar verecek eylemlerden kaçınmalarını gerektirir (154).

Örgüt pazarlaması ise, tam olarak, örgüte karşı olumlu bir değişim yaratmak için müşterilerin görüş, tutum ve davranışların değiştirmek, olumlu olanları sürdürmek, olumsuz olanları yenden biçimlendirmek amacıyla örgütçe yürütülen eylemlerin tümü olarak tanımlanır (155). Bu yeni pazarlama kavramı, halkla ilişkilerle

(152) İLHAN CEMALCILAR "Pazarlama Kavramı", *Pazarlama- Seçme Yazılar* (Der. ŞAN- ÖZALP), A.Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1990, 5. 14.

(153) CUTLIP- CENTER- BROOM, 5. 7.

(154) SABUNCOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, 55- 13- 14.

(155) PHILIP KOTLER (Çev. YAMAN ERDAL), *Pazarlama Yönetimi, C.II*, Beta Basım Yayın Dağıtım A. Ş. , İstanbul, 1984, 5, 599.

büyük benzerlikler göstermektedir. Pazarlama temel işlev olarak alındığında, halkla ilişkiler de pazarlamanın bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Tersine, pazarlama tüm örgütsel ilişkilerin bir parçası olarak değerlendirildiğinde, halkla ilişkilerin bir parçası olarak görülmektedir (156).

Örgüt pazarlaması, her ne kadar tüm örgüte karşı olumlu bir değişim yaratmayı amaçlarsa da, hedef kamu kesimi yalnızca müşterilerdir. Bu nedenle halkla ilişkilerin pazarlamanın bir parçası olarak görülmesi yerine, pazarlamanın tüm örgütsel ilişkilerin bir parçası olarak değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.

b- İnsan İlişkileri

İnsan ilişkileri yaklaşımı, örgüt içinde insanların ezilmesini, sömürülmesini ve dışlamasını engellemeyi; çalışma koşullarının insancillaştırılmasını öngürür. Çalışma koşullarının insancillaştırılması da bireylerin ruhsal, duygusal ve düşünsel yapısının bir bütün olarak incelenmesini; bireye duygu, düşünce, öneri ve bunlara uygun çalışma özgürlüğü tanınmasını; bireyin kişilik yapısını ve davranış özelliklerini tanımaya yarayacak yöntemlerin geliştirilmesini sağlar (157). Böylece güvenli, saygılı, yaratıcılığa olanak tanıyan, örgütsel amaçlara olduğu kadar bireylerin doyumuna da önem veren bir çalışma ortamı yaratmayı amaçlar.

Halkla ilişkiler ise, kamu olarak, tanımlandığına göre; ilgi alanına giren gruplardan birisi de, iç kamu kesimi olarak nitelendirilen işgörenleridir. Bu açıdan insan ilişkileri yaklaşımı içinde yeralan uygulamalar, halkla ilişkiler uygulamalarının yalnızca bir bölümüdür.

c- İletişim

Halkla ilişkilerle karıştırılan diğer bir kavram da iletişimdir. Halkla ilişkiler uygulamalarının temelinde iletişimin yeralması; halkla ilişkiler amaçlarına ulaşabilmek için iletişim kavramlarından, kitle iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanılması, halkla ilişkilerin çoğu zaman iletişim olarak anlaşılmasına neden olmaktadır.

En yalın anlamıyla iletişim iki öge arasında olur. Bu öğeler kişiler ya da örgütler olabilir; aralarındaki iletişim de kişiden kişiye, kişilerden örgütlere, örgütlerden kişilere ya da örgütlerden örgütlere olmak üzere değişik biçimlerde gerçekleşebilir (158). İletişimin bu temel yapısı, halkla ilişkilerin özünü oluşturmaktadır.

İletişimin, kaynaktan alıcıya ileti yollanıp, alıcının da bunu doğru bir biçimde

(156) CUTLIP- CENTER- BROOM, 5. 7.

(157) SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, 5. 17.

(158) İNAL CEMAŞKUN, "Halkla ilişkiler ve İletişim", A.Ü. İ. İ. B. Fakültesi Dergisi, C. VIII, 5- 1- 2 (1990), 5- 12.

algılamasıyla sona erdiği düşünülebilir. Oysa iletişim süreci, bir ileti olarak alıcının yanıtının gönderene geri gitmesini de içermektedir. Bu da, halkla ilişkiler uygulaması içinde, bütün sürecin temel nedenini oluşturmaktadır. Belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, yanıtın kaynağı geri dönmemesinin kendiliğinden olmayacağı; kaynağın özel bir çabasını, planlı bir davranışını gerektireceğidir (159). Bu bağlamda, halkla ilişkiler, yanıtın kaynağa dönmelerini sağlayacak planlı davranışları kapsamaktadır. Örgütün, bir kaynak olarak, karar, politika ve eylemleri ile bilgilendirme ve tanıtma amacıyla gönderdiği iletilerin kamu kesimlerinde yarattığı etkilerin, görüş, tutum ve davranışlar biçiminde gösterdiği tepkilerin alınması; beklenen değişikliklerin yapılması ve bilgi verici ya da tanıtıcı çabalarla yeni iletilerin gönderilmesi iletişim kavram ve tekniklerinden yararlanmayı gerektirmektedir.

Halkla ilişkilerin, iletişim kavramları ve kitle iletişim araç ve teknikleriyle yakından ilişkili olması, iletişimle özdeşleştirilmesi sonucunu yaratmıştır. Özellikle halkla ilişkilerle kitle iletişiminin içiçe girmesi, halkla ilişkilerin "türlü kamu kesimleriyle iletişim" biçiminde tanımlanmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, halkla ilişkiler uygulamaları geniş kapsamlı bir uygulama sürecinin sonucu gelişir; hem örgüte, hem de ilişkili olduğu kamu kesimlerine karşılıklı yarar sağlamak amacıyla uzun süreli bir değişim yaratmayı hedefler.

d- Propoganda

Propoganda birtakım duygusal nitelikli sözcüklerini kullanılması ve herhangi bir düşüncenin birçok kez yinelenmesi yoluyla, kamu kesimleri üzerinde belirli davranışların güdülenmesini ve pekiştirilmesini sağlayan örgütlenmiş çabalar olarak tanımlanabilir (160). Propogandanın en temel amacı insan düşüncelerini ve davranışlarını, her türlü olanaktan yararlanarak etkilemek ve yönlendirmektir. Propoganda da kişinin özgür istemini kullanarak bir karara varması büyük ölçüde etkilenirken, verilmek istenen düşünce davranış biçimi de bilinçaltına yerleştirilir (161).

Propogandada insanlara verilmek istenen düşünce biçimiyle ilgili iletilerin tek yönlü olması ve tek merkezden yönetilmesi zorunludur. Halkla ilişkiler uygulamalarının tersine, propogandada tartışma yoktur. İletiler doğru olabilir, ancak önemli bazı gerçekler gizlenebilmektedir. Kısaca, istenen amaca ulaşmayı sağlayacak iletiler seçilmektedir (162). Oysa halkla ilişkiler kamu kesimlerinin istek ve beklentilerine uygun olarak, tümüyle gerçek bilgileri sunmaktır. Dolayısıyla, iletişim iki yönlü işler ve iletiler tartışmaya açıktır.

(159) A. g. k. , 1- 14. Burada alıcının yanıtının gönderene geri gitmesi, iletişim sürecinde, iletinin doğru bir biçimde algılanıp algılanmadığını ölçmeye yarayan yansıma düzenliğinin dışında, alıcının yanıtını göndererek kaynak konumuna geçmesidir.

(160) YÜCEL ERTEKİN, *Halkla İlişkiler*, TODAİE Ya., Ankara, 1986, 5. 48.

(161) METİN KAZANCI, "Halkla ilişkilerin Anlam ve İçeriği", *Halkla İlişkiler- Seçme Yazular* (Der. FERMANI MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya, Eskişehir, 1986, s, 41.

(162) A.g.k., s. 42.

D- HALKLA İLİŞKİLERİN İŞLEVSEL PARÇALARI

Halkla ilişkiler birçok değişik özellikteki eylemlerin uygulanmasından oluşmaktadır. Bunların herbiri halkla ilişkiler uygulamalarının bir parçası olmasına karşın, tek başlarına halkla ilişkileri anlatmak için kullanılmazlar. Ancak çoğu zaman, bu eylemlerin herbiri halkla ilişkilerle özdeşleştirilmiştir.

a- Tanıtım

Tanıtım, bilgi kaynağınca denetlenemeyen bir kitle iletişim aracı yoluyla sunulan bilgiler olarak tanımlanabilir. (163). Yazılı, görsel ya da işitsel kitle iletişim araçlarında yayımlanacağı ümit edilen bir görüşme, bir haber, bir tanıtıcı bilgi ya da olay tanıtıma konu olabilir (164). Törenler, özel kutlama günleri, konferans ve seminerler gibi haber değeri taşıyan özel olaylardan, tanıtım araçları olarak yararlanılabilir.

Tanıtımın özellikleri şöyle sıralanabilir (165):

- Tanıtım olumlu ya da olumsuz yönde olabilir.
- Gönüllü ya da gönülsüz olabilir.
- Tanıtımla sunulan bilginin önemi arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Küçük ve önemsiz bir bilgi ilgi çekici olabilirken, çok önemli bir olay daha az ilgi çekebilir.
- Tanıtımda zamanlama temel ilkedir.
- Tanıtımın niteliği, niceliğinden daha önemlidir.
- Haberin yayılması, alındığı anlamına gelmez.

, Tanıtımın da bir sınırı vardır. Bu da, en uygun bilginin ve aracın seçilmesi gerektiği anlamına gelir.

Tanıtımı anlatmak için halkla ilişkiler deyiminin kullanıldığı ya da halkla ilişkilerin tanıtım olarak netelendirildiği, sıkça karşılaşılan bir durumdur. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, tanıtım halkla ilişkiler uygulamaları içinde bir işlev olarak yeralabilir ancak halkla ilişkiler politikası oluşturmaya, halkla ilişkiler eylem ve politikalarının yönünü belirlemeye etkisi yoktur (166). Tanıtımın halkla ilişkilerle özdeşleştirilmesinin temel nedeni, halkla ilişkilerin gelişimindeki ilk aşamalarda yer alması, halkla ilişkilerin ilk uygulama biçimi olmasıdır.

(163) NOLTE, S. 420.

(164) DAVID L. LENDT, "Publicity and Public Relations", *The Publicity Process* (Ed. CHRISTINE FRIESLEBEN GOFF), 3. Ed., Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1989, s.s.

(165) NOLTE, s. 421.

(166) NEWSOM, SCOTT, TURK, .s.7.

b- Reklam

Reklam, daha çok pazarlama açısından ürün ya da hizmetlerle ilgili bilgiler verilmesini sağlayan ve satışların artırılmasına yardım eden bir araç olarak görülür. Reklamın parasal bir karşılığı vardır; iletiler, kitle iletişim araçlarında para ödenerek alınan yer ve zamanda sunulur.

Halkla ilişkiler açısından reklam "para ödenen, tanımlanmış bir iletisi olan ve belli bir hedef kitlenin üyelerini inandırmak ya da görüşlerini yeniden biçimlendirmek amacıyla yönelik olarak, kar amacı güden yada gütmeyen tüm örgütler ya da bireylerce, değişik araçlar yardımıyla yapılan, kişesel olmayan iletişim" olarak tanımlanabilir (167).

Gerçekte, halkla ilişkiler reklamı (Bazan kurumsal, toplumsal ya da tartışma reklamı olarak adlandırılır), tipik olarak anlayış ve iyiniyeti arttırmaya ya da kamu kesimlerinin görüş, tutum ve davranışlarını yönlendirmeye çalışır. Bu tür reklamların kullanımını kamu kesimlerini canlandıracak, olumlu görüşleri pekiştirecek ya da desteklerinin sağlanmasına neden olacak bir simge ya da söze; olumsuz görüşleri değiştirecek savunma amaçlı bilgilere gereksinme duyulduğundan sözkonusu olabilir (168).

Reklam, çoğu zaman bu alanda uzmanlaşmış kuruluşlara yaptırılan, oldukça pahalı bir araçtır. Etkinliği de, sunulan iletilere ve aracın özelliğine bağlıdır. Ayrıca kamu kesimleri üzerinde beklenen değişimi yaratıp yaratmadığını da ölçmek güçtür. Bu nedenle amaçların, sunulacak iletilerin, yayımlanacağı araçların ve yayımlanma zamanının iyi saptanması gerekir.

c- Basın Sözcülüğü

Halkla ilişkilerin doğuşu basın sözcülüğü ile ilişkili olduğu için halkla ilişkilerle karıştırılması; halkla ilişkilerin basınla ilişkiler olarak görülmesi sık karşılaşılan bir durumdur.

Basın sözcülüğü bir kişi, kurum, görüş, ürün ya da hizmete ilgiyi yoğunlaştıracak eylemleri planlamayı ve uygulamayı kapsar. Bu eylemlerin temel amacı bir anlayış geliştirmek ya da ona alıştırmaktan çok ilgi çekmektir (169). Bu açıdan basın sözcülüğü, kitle iletişim araçlarında gündem oluşturma temeline dayanmaktadır (170).

(167) CUTLIP- CENTER- BROOM, s.9. Reklam, genellikle pazarlamanın bir işlevi olarak görülür. Ancak burada, pazarlamanın olduğu kadar halkla ilişkilerin de bir işlevi olarak düşünülmüştür. Halkla ilişkilerle reklamı karşılaştıran görüşler için bkz. ERIC J. ROLAND, "Advertising vs. Public Relations, *Public Relations Quarterly*, Sonbahar, 1989, ss. 10-12., DOROTHY LEVY, "What Public Relations, Can Do Better Than Advertising?", *Public Relations Quarterly*, Sonbahar, 1989, ss. 7-9.

(168) A.g.k., s. 11.

(169) NEWSOM, SCOTT- TURK, s. 7.

(170) CUTLIP- CENTER- BROOM, s.12.

Basın sözcülüğü, başka bir açıdan basınla ilişkilerin bir parçasıdır. Bu ilişki iki yönlüdür. Bir yandan basında (gazete ve dergiler) çıkan, kişi ya da örgütle ilgili haber ya da yorumların gerçeğe uygun olması sağlanırken, diğer yandan izlenecek konular belirlenerek, bu araçlarda gündem oluşturulur.

Kişisel ilişkiler, basın bildirimleri, basın bildirimleri, basın toplantıları, döküman dosyaları (bilgiler, fotoğraflar ve biyografiler içeren), geziler, yemekli toplantılar basın sözcülüğünün araçları arasında sayılabilir (171).

d- Kamusal İşler

Kamusal İşler (public affairs), toplum ve devlet ilişkilerini kurmak ve korumak için düzenlenmiş; halkla ilişkiler çabalarının özel bir amaca göre yürütülen bir biçimidir (172). Kamusal işler, halkla ilişkilerin, ulusal ve yerel düzeydeki kamu yönetimi politikalarının temel ilkelerini anlama ve değiştirme yollarını arayan, bir uzmanlık alanı olarak tanımlanabilir (173).

Kamusal kişilerin öğeleri şöyle sıralanabilir (174):

- Hükümetle ilişkiler (devlet ve yerel yönetim düzeyinde)
- Politik etkinlikler (hükümetin karar ve politikalarını anlamak ve etkilemek için yapılan etkinlikler).
- Toplumsal sorumluluk programları.
- Uluslararası ilişkiler ve etkilerini izleme.

Görüldüğü gibi kamusal işler kişi, grup ya da örgütlerin toplumsal ve siyasal yapı ile ilişkilerini ve bunları değiştirme ve geliştirme çabalarını anlatır. Siyasal yapı ile ilişkiler yasaların yorumlanması, olumsuz etkileyebilecek olanların değiştirilmesi, olumlu etkileyecek olanların çıkarılması ile ilgili etkinlikleri kapsar. Toplumsal yapı ile ilişkiler ise, toplumsal sorumluluk kavramı çerçevesinde yapılan yardımlar, kültürel ve sanat etkinlikleri ile toplumun gelişmesine katkıda bulunma çabalarını kapsar.

Birçok büyük örgütlerde dış ilişkiler, hükümetle ilişkiler ya da benzeri biçimlerde adlandırılan kamusal işler bölümleri bulunmaktadır (175). Kamusal işlerin ayrı bir bölüm biçiminde örgütlenmesi, bu uzmanlık alanının halkla ilişkilerle karıştırılmasına neden olmaktadır.

(171) ATILLA DICLE, "Halkla İlişkilerde Basınla İlişkiler ve Tanıtma", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, s. 13 (GÜZ, 1976).

(172) CUTLIP- CENTER- BROOM, s. 14.

(173) PETER HANNAFORD, "What is Public Affairs?" *Public Relations Quarterly* Sonbahar, 1988, s.11.

(174) RAYMOND L. HOEWING, "Dynamics and Role of Public affairs", *lesly's Public relations Handbook* (Ed, PHILIP LESLY), Prentice hall inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1983, s. 41.

(175) HANNAFORD, s. 11.

E- HALKLA İLİŞKİLERİN İLKELERİ

Halkla ilişkiler uygulamalarının etkinliğini sağlayabilmek için şu ilkelerin gözönünde bulundurulması gerekir:

- Halkla ilişkiler gerçeleri yansıtmalıdır. Halkla ilişkiler alanında çalışan her uzman ya da örgütün özellikle uyması gereken kural ya da ilke, her zaman gerçeleri aramak ve bu gerçeleri kamuya yansıtmak olmalıdır (176).

- Halkla ilişkilerin gerçeklere dayanması, ancak dürüstlük ilkesine uymakla gerçekleştirilebilir. Dürüstlük ise onurlu çalışma, doğruluk ve güvenilirliği gerektirir. Gerçekten ayrılmadan güven ve destek sağlanacağına inanmak dürüstlüğün temelidir. Bu da güvenilir ve inandırıcı olmak sonuçlarını yaratacaktır (177).

- Halkla ilişkiler kamu yararını gözönünde bulunduran hizmet yönlü bir meslektir. Halkla ilişkiler uygulamalarındaki ana düşünce kişisel çıkarlar değil, kamu yararı olmalıdır. Kamu yararı, kamu kesimlerine sunulacak kişi ya da örgütler için olduğu kadar, halkla ilişkiler politika ve programları için de bir ölçüttür (178). Bu, kişisel ya da örgütsel çıkarların bütünüyle dışlanması anlamına gelmez. Kişisel ya da örgütsel çıkarlar, kamunun da yararına olacak biçimde düzenlenerek gerçekleştirilmelidir.

- Halkla ilişkiler bir uzmanlık işidir. Halkla ilişkiler uygulamaları, ancak bu alanda eğitim görmüş bir grubun ya da uzmanın altından kalkabileceği bir iştir. Bu alanda eğitim görmüş kişilerin halkla ilişkiler sorunlarına daha ussal yaklaşımlar getirecekleri, olayları ve etkilerini daha geniş açıdan değerlendirecekleri, bilimsel yöntemlerden yararlanacakları ve mesleğin kural ve ilkelerine özen gösterecekleri açıktır (179).

- Halkla ilişkiler uygulamaları süreklidir. Sonuçları ancak uzun dönemde alınabilen ve etkileri duyumsanabilen bir süreçtir. Karşılıklı anlayış ve güven ortamının oluşması, uzun süreli ilişkilerin ve çabaların sonucu sağlanabilecektir (180).

- Halkla ilişkilerin önemi ve değeri tüm çalışanlarca anlaşılmalı ve benimsenmelidir. Bir örgütte basamaksal yapının her düzeyinde yeralan kişilerin halkla ilişkilerin önemine ve etkinliğine inanmaları, davranışlarını buna göre biçimlendirmeleri gerekir. Tersine bir durum halkla ilişkiler çalışmalarının bütünlüğünü bozacak ve amaçlarına ulaşmasını engelleyecektir (181). Özellikle üst düzeylerde, yöneticilerin halkla ilişkilerin önemini ayırdına varmaları gereklidir ki; bu, uygulamaların uzman kişilere

(176) AHMET BÜLENT GÖKSEL, *Halkla İlişkiler*, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1988, s. 49.

(177) ONAL, s. 26.

(178) NEWSOM- SCOTT- TURK, s.6.

(179) GÖKSEL, s. 50.

(180) A.g.k., s. 51.

(181) A.g.k., 52

yaptırılmasını, parasal kaynakların ayrılmasını, uygulamaların örgüt üyelerinin tutum ve davranışlarıyla desteklenmesini sağlamak için zorunludur.

- Halkla ilişkiler uygulamaları bilimsel temellere dayandırılmalıdır. Halkla ilişkiler, bilimsel kamuoyu araştırmalarıyla yakından ilişkilidir. Kamuoyunu ölçmek, görüş, tutum ve davranışlarını belirlemek, kamu kesimleriyle ilişkilerini düzenlemek için iletişim kavramlarından yararlanmak, kitle iletişim araçlarını uygun bir biçimde ve bütünlük içinde kullanmak ve sonuçlarını değerlemek halkla ilişkilerin bilimsel temelini oluşturur (182).

- Halkla ilişkiler törel (ahlaki) bir temele dayanır. Halkla ilişkiler yalnızca bir ölçütle değerlendirilir ki, bu da törel değerlere uygun çalışmadır (183). Halkla ilişkilerin törel temeli, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu işi meslek olarak seçmiş uzmanların dürüstlük, güvenilirlik ve inandırıcılık gibi gerçekleri yansıtmaya dayanan ilkelere bağlı olarak çalışmasıdır.

(182) NEWSOM- SCOTT- TURK, s. 7.

(183) A.g.k. Halkla ilişkiler çalışanlarının, çalışmalarında temel almaları gereken törel ilkeler *Atina İlkeleri* adı verilen bir halkla ilişkiler töre yasasında toplanmış ve Uluslararası Halkla İlişkiler Örgütünün 1965 yılında Atina'daki toplantısında benimsenmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. GÖKSEL, ss. 56-58.

**II- KAMU YÖNETİMİ
KARŞISINDA HALKLA
İLİŞKİLERİN ANLAM
BOYUTLARI**

4 - KAMU YÖNETİMİ HALK İLİŞKİSİ

Kamu yönetiminin, diğer örgütlerden ayrı olarak, insanların doğumdan ölüme, yaşamlarının her yönüyle ilgili ve birçoğu tekel niteliği taşıyan hizmetler sunması, bu hizmetlerin çok geniş halk kesimlerini ilgilendirmesi ve örgüt yapısının bürokratik nitelik taşıması, yönetim halk ilişkilerini belirleyen ve karşılaşılan sorunların odak noktasını oluşturan etkenlerdir.

Bu bölümde yönetim halk ilişkisinin belirleyici öğeleri olarak yönetimin yapısal ve işlevsel özellikleri, halkın yönetimle ilgili görüş ve tutumları, karşılaşılan sorunlar, bu sorunları çözmeye ve ilişkileri iyileştirme yolları üzerinde durulacaktır.

A. KAMU YÖNETİMİ HALK İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ

Kamu yönetimi her dönemde ve her ülkede halkın yakınmalarının kaynağı olmuştur. Halk yönetimin aşırı kuralcılığı ve belgeciliği sonucu kamu hizmetlerinin aksamasından, gecikmelerden ve kamu görevlilerinin tutumlarından yakınırken, yönetim de yapısal ve işlevsel özelliklerine, gizlilik ve yansızlık gibi ilkelere dayanarak halktan uzak durmaya çalışmaktadır.

Diğer yandan yönetim halk ilişkilerinin niteliği toplumun sosyo-kültürel yapısı ve tarihsel süreçlerine de bağlıdır.

Mutlak hükümdarlık döneminde kamu görevlileri hükümdarın adamları, halk ise uyruğudur. Uyruklar hükümdar ve onun yönetimi karşısında hakları değil görevleri olan edilgen varlıklardır. Ancak, demokratik gelişmeyle yönetilenler uyruk olmaktan çıkıp yurttaş olmuşlardır. Dolayısıyla yönetimle halk arasındaki ilişkinin de demokratik anlayışa uygun bir biçim alması kaçınılmaz olmuştur (184). Bireysel hak ve özgürlük kavramının gelişmesi ve bunların tanınması hak ve özgürlük kavramının gelişmesi ve bunların tanınması hak ve özgürlükler ile görev ve sorumlulukları dengeleyen demokratik yönetim biçimlerinin ortaya çıkması, kendilerini ve genel olarak toplumu ilgilendiren konularda duyarlı ve sorumlu yurttaş anlayışının gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Halkın kültürel yapısı da yönetim halk ilişkilerine yansımaktadır. Yönetilenlerin yönetim işlerine ilgisiz kalmasından yakınılan ülkelerde, bunun doğal sonucu olarak gelenekler, halkın kendileri hakkındaki düşüncelerine kulak tıkamayı seven yöneticilerin türemesine neden olmuştur. Mutlak hükümdarlığın korumasına sığınan, sosyal statü ve köken bakımından kitlelerin uzağında kalan, egemen sınıfların etkilerinden başka etkilere kapalı olan yönetim, yönetilenlerin hoşuna gitme endişesi olmadan da varlığını sürdürebiliyordu (185). Demokratik yönetim biçimlerinin

(184) ÖRNEK, s. 40.

(185) MÜMTAZ SOYSAL, *Halkın Yönetime Etkisi*, TODAİE Ya., Ankara, 1968, s. 10.

gelişmesiyle bu anlayışta önemli değişimler olmakla birlikte, geçmişteki yönetim biçimlerinin kültürel yapı ve geleneklerde bıraktığı izler halkın tutum ve davranışlarına, dolayısıyla yönetim - halk ilişkisine yansımaktadır.

Yönetim biçimi olarak demokrasiyi seçmekle birlikte, gelenekçilikten çağcılığa geçememiş toplumlarda bireyler toplumsal ölgüt ya da kurumlarla bağıntı kurmaktan kaçınmakta, bireysel bir tutum göstermekte; örgütler ise çevreleriyle iletişime kapalı olmaktadır (186). Özellikle demokrasiyi özümseyememiş, tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirememiş ve bir kültür olarak tutum ve davranışlarına yansıtamamış toplumlarda, yönetimin aydınlatmadığı halk yönetime katılma, hak arama ve hesap sorma bilincine ulaşamamakta; onlar sormadıkça yönetim de yapılan işleri halka duyurma eğiliminde gözükmektedir. Bu eğilim olmadığı sürece, halk da yönetimden birşey beklememe alışkanlığını sürdürmektedir (187). Kendisini yönetimden ayrı olarak duyumsayan; yönetime katılma, hak arama ve hesap sorma bilincine, gücüne ve araçlarına sahip olmayan; gelenekçi davranış kalıplarının dışına çıkamayan olan halk, yönetimin uygulamalarına boyun eğmek durumunda kalmaktadır.

Geçmişin kalıntıları nedeniyle kamu işlerinin yürütülmesinde yönetimle halk arasında belirli bir gerilim de ortaya çıkmaktadır. Halk yönetimin bir etkinliği ile karşılaştığında, kendi istenci dışında alınmış bir kararın kendisine zorla benimsetilmekte olduğu kanısına varmaktadır. Yönetime gelince; yönetilenlere karşı davranışlarını koşullandıran önyargılarla, karşılaşacağını sandığı pasif direnmeyi kırma zorunluluğunu anımsamaktadır (188). Böylece yönetim- halk ilişkilerinde gerek yönetimin halka karşı tutum ve davranışları, gerekse bunların yarattığı görüntü ile belirlenen halkın görüş, tutum ve davranışları, sorunların kaynağını oluşturmaktadır.

Yönetim- halk ilişkilerinin niteliğini belirleyen bu genel çerçeve içinde, kamu yönetimini oluşturan örgütler ile halk arasındaki ilişkileri belirleyen bazı temel etkenler şöyle sıralanabilir (189):

- Halka sağlanan ürün ya da hizmetin niteliği,
- Kamu yönetiminin örgütsel yapısı,
- Örgütün yönetsel gücü,

(186) İNAL CEM AŞKUN, "Çağcıl ve Gelenekçil Toplumsal Ortamlarda Çevre - Örgüt- Birey Modelleri", *Esader, C.XIV, S. 1 (Ocak, 1978), s.3.*

(187) ALAADDIN ASNA "Yönetim - Halk İlişkileri" *Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1968, s. 120.*

(188) SOYSAL, s. 10.

(189) İNAL CEM AŞKUN, "Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler", *A.Ü. İ.I.B. Fakültesi Dergisi, C.VIII, S. 2 (Kasım, 1989), s. 36*

- Yönetmelik gücü ortaya koyan yöneticilerin kişilik yapısı,
- Kamu örgütlerini çevreleyen yasal düzenlemeler,
- Yasal düzenlemelerin yarattığı bürokrasi ve "kırtasiye" yükü,
- Örgütlerin yasal düzenlemelerinin ve bürokratik yapısının halkla ilişkilerinde öngördüğü ve temel aldığı **güvensizlik düzeyi** ile yönetimin yetkilerinin sağladığı **sorumluluktan kaçış** olanakları,
- Örgütlerin iç ve dış yönetim politikalarının işgörenlerinde öngördüğü tutum ve davranışlar,
- Yöneticilerin kişiliklerinin, diğer görevlilerin örgütsel kişiliklerini etkileme düzeyi ile onlarda yolaçtığı davranış üstünlükleri ya da zayıflıkları,
- Örgütlerin işlevlerinde bağlı olduğu merkez ve çevre örgütlerinin, çalışmalarındaki rolleri.

Diğer yandan kamu örgütlerinin ürün ya da hizmet ilişkisi içinde olduğu halk açısından, sözkonusu ilişkileri etkileyen belli başlı etkenler de şöyle sıralanabilir (190):

Örgütlerin ürün, ya da hizmetlerine, halkın kendi gereksinimleri içinde verdiği önem,

- Halkın örgütün ürün ya da hizmetlerini sağlama zorunluluğundaki sıklık,
- Ürün ya da hizmeti sunmada örgütün ilk, aracı ya da son niteliklerinden hangisini taşıdığı,
- Halkın örgütün bürokrasisini kavrama ve engelleri aşma becerisi,
- Örgütün halkla çatışma noktaları,
- Halkın örgütü etkilemede başvurduğu yollar ve sonuç alma durumu,
- Örgüt yöneticilerinin halk arasındaki yaşayış tutumları ve halktan etkilenme düzeyleri,
- Örgütün halkla ilişki noktalarında çalışan görevlilerin halk içindeki sınıfsal konumları, kültür ve değer yapıları,
- Halkın ve örgütlerin birbirlerinin tutumlarını değiştirme gücü ile karşılıklı ilişkilerdeki "davranış dinamiği",

- Halkın başka örgütlerin gücüne kaşvurma ve desteğini alma durumunun olup olmadığı.

Görüldüğü gibi, kamu yönetimi ile halk arasındaki ilişkiler yönetimin ve yönetsel örgütlerin yapısal ve işlevsel özellikleri ile ürün ya da hizmet sundukları halk kesimlerinin buna karşı gösterdikleri tutum ve davranışlarına bağlıdır. Bu ilişkinin iki ucunda yer alan kamu örgütleri ve halkın bu özelliklerinin incelenmesi, ilişkinin niteliğinin belirlenmesinde yararlı olacaktır.

a- Kamu Yönetimin Yapısal ve İşlevsel Özellikleri

Yönetim ve halk arasındaki ilişkiler yönetimin isteğine göre oluşturulmuş bir sistemin gereklerine göre yürümektedir. Dolayısıyla yönetim, halkla ilişkilerinde üstün bir konuma sahiptir. Yönetim, kamu düzeni ve kamu yararı gibi kavramlara dayalı uygulamalarıyla bu üstünlüğünü korumakta ve sürdürmektedir. Bu olgu yönetim ile halkın amaçları ve çıkarlarının ayrı olduğu; bu iki ucun birbiri ile bütünleşemediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır (191).

Yönetimin işlevleri ana toplum dışında bir yer sağlar. Bu işlevler yöneten-yönetilen ayrımı yaratır ve yöneten konumundaki organların yönetilenlere karşı tutumlarını belirler. Genel olarak yetkeye dayanan (otoriter) ve emredici bir tutum bu ayrımı daha da belirginleştirir (192).

Kamu yönetimi toplumsal yaşamı ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan düzenleyecek kuralları ve yasaları belirler, kararları alır ve örgütleri aracılığıyla uygular. Yönetimin bu işlevleri kamu yararının gerçekleştirilmesi ve kamuyu hizmet ilkesine dayanır. Bu nedenle kamu yönetimi tüm halk kesimleriyle yöneten- yönetilen, hizmet veren- hizmet alan ilişkisi içindedir. Yönetimin toplumsal amaçları belirleme biçimi, halkın istek ve gereksinmelerine verdiği önem, halkın karar ve politikaları etkileme ve yönlendirme derecesi, hizmet ilişkilerinde kamu görevlilerinin tutum ve davranışları yönetim açısından halkla ilişkinin niteliğini belirleyen ölçütlerdir. Bunların yetkici bir anlayışa dayanması yönetim ve halk arasındaki ayrımı artırmakta, katılımcı bir anlayışa dayanması ise bütünleşmeye katkıda bulunmaktadır.

Yönetimin kullandığı yetkiler de halkla ilişkisinde önemli bir etmendir. Yönetimin, toplumda hiçbir örgütün kullanmadığı, emredici ve uyulması zorunlu kararlar alma ve bu kararları gerektiğinde zora başvurarak uygulama yetkisine sahiptir. bu ayrıcalıklı yetkiler yönetimde üstünlük duygusu yaratır ve yönetim halk ilişkisinde gözdağı verme (tehdit) unsuru olarak duyumsanır (193). Bu durum yönetimin toplum-

(191) METİN KAZANCI, "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması", *Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar* (Der. FERMANI MAVIŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Askışehir, 1986, s. 168.

(192) ÖRNEK, S. 34.

(193) A. g. k.

sal yaşamı düzenleyerek halkın gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri sunma anlayışında uzaklaşarak, kullandığı yetkiler gereği kendisini halkın üzerinde görmeye başlamasının bir sonucudur. Kamu görevlilerinin bu anlayışa dayanan tutumları halkı yönetimden uzaklaştırır ve çoğu zaman da karşı karşıya getirir. Halk, yönetimi kendi dışında bir olgu olarak algılar. "Devlet mi halk içindir, yoksa halk mı devlet içindir?" deyimindeki ikilem, bunu en iyi yansıtan örnektir.

Kamu yönetiminin işlevsel işbölümü ve uzmanlaşma, kurallara bağımlılık ve meslekten kamu görevlilerinin varlığına dayanan bürokratik yapısı da halkla ilişkisine yansır (194).

Kamu yönetiminin işlevlerinin çok sayıda ve değişik özelliklerde olması, her bir eylemin yasa, tüzük ve yönetmelik biçimindeki kurallar zincirine uygun biçimde yerine getirilmesi zorunluluğu, kuralların çok sayıda ve karmaşık olması nedeniyle bürokratik yapısının olumsuz yanları ortaya çıkar. Bu olumsuz yanlar kamu yönetimi örgütlerinin çok geniş bir alana yayılması (taşra örgütleri- yerinden yönetim ve yerel yönetimler), buna karşılık merkez yönetimiyle ilgilendirilmiş olmaları (özerk kuruluşlarda yönetsel denetim, diğerlerinde basamaksal yapıda merkez yönetimine bağımlılık) ve ağırlıklı olarak merkezden yönetim anlayışının benimsenmesiyle daha da ağırlaşmaktadır.

Halk ise bürokrasinin sorumluluktan kaçma, aşırı belgencilik, kurallara bağımlılık ve bunun sonucunda işlerin yavaş yürümesi gibi olumsuz yanlarını (195) kamu yönetimi ile özdeşleştirir. Aşırı belgencilik halkta yarattığı görüş yönetimin halka güvenmediği biçimindedir. Bu görüş halkı yönetimle karşı karşıya getirmekte ve halkın yanlış bilgilerle yönetimi yanıltması biçiminde bir davranışa dönüşmektedir. Sorumluluktan kaçma ve kurallara aşırı bağımlılığın sonucunda işlerin yavaş yürümesi "Bugün git yarın gel" deyimiyile anlatılan bu durum halkta bıkkınlık yaratmaktadır.

Yönetim halk ilişkisinde somut bir olay yönetimin alt basamakları aracılığıyla halkla ilişkide bulunmasıdır. Bu basamaklardaki kamu görevlileri, halkın gözünde yönetimin kendisidir. Bunların davranış ve tutumları yönetimin tutumu olarak değerlendirilir; halkın yönetim karşısındaki duyguları (kıızgınlık, bıkkınlık, güvensizlik gibi) bu ilişkilerde biçimlenir. Özellikle büyük ve kapalı topluluklarda düşünce ve duygular esnek olmadığı için, bu basamakların halkta yaratacağı güven ya da güvensizlik duyguları kolay kolay değişmez (196).

(194) A.g.k.

(195) Bürokrasinin beklenmeyen sonuçları için bkz. JAMES G. MARCH - HERBERT A. SIMON, "Dysfunction in Organizations", *Organization and Human Behavior* (Ed. GERALD D. BELL), Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967, s.91., JACKSON-MORGAN, ss.78-79., TOKER DERELİ, "Bürokrasi Teori ve Uygulamasına Modern Yaklaşım", *Sevk ve İdare Dergisi*, S.99(Kasım,1976), ss.23-30.

(196) ASNA, s. 117.

b- Yönetimin Halka Kapalılığı

Yönetim- halk ilişkilerinin niteliğini belirleyen bu öğelerin sonucu olarak, yönetim halktan uzak ve kapalı bir tutum içerisinde. Halk ise, yönetimi baskıcı, zorlayıcı ve hizmeti aksatan birimler ya da organlar olarak görür.

Yönetimin halktan uzak ve dışa kapalı olmasının temel nedenleri, yukarıda belirtilen özelliklerine bağlı olarak seçkincilik, yansızlık, gizlilik, kullandığı dil, kural ve yöntemlere bağlılığı ve ülkesel etmenler olarak sıralanabilir.

Seçkincilik (elitizm): Seçkincilik, ortalama bir insanın parlak bir zekaya sahip olmadığı, yalnızca kendi çıkarlarını gözettiği, sorumluluktan kaçtığı ve yönetilmeyi yeğlediği; buna karşılık yönetici konumundakilerin, üstün özellikler taşıyan seçkin kişiler olduğu ve kamu yararına olan şeyleri halktan daha iyi bilecekleri anlayışına dayanır (197). Yönetimde baskın olan bu düşünüş ve anlayış halkın yönetimle içiçe olmasını, yönetimin karar ve uygulamalarına katılmasını engeller.

Yansızlık: Kamu yararı düşüncesi yönetimin yansız olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yönetimin bireylerin ve grupların baskılarına açık olmadığı ve toplumsal ilişkilerini en düşük tuttuğu sürece, eylemlerini daha iyi yerine getireceği ve özerk davranma yeteneğini koruyabileceği öngürülür. Yönetimin bu kapalılığı, çevresiyle ilişkilerinin tümüyle yokolmasıyla, iletişimin yönetimden halka doğru tek yönlü olmasıyla kendini gösterir (198). İletişimin tek yönlü niteliği, alınan kararlar ve yapılan işler karşılığında halkın tepki ve isteklerinin gözönüne alınmadığını, yönetimin halk için en iyi olanı yaptığı ve toplumun tüm kesimlerine yansız ve eşit davrandığı görüşünü anlatır. Ancak bu görüş uygulamada aynı biçimde gerçekleşmez. Biçimsel olarak iletişimin iki yönlü bir süreç olarak işlememesi, halkın bireysel olarak ve biçimsel olmayan ilişkiler yoluyla yönetimin karar ve uygulamalarını etkilemeye çalışmasına yol açar ki; bu durum, yönetimin yansızlığının bazı kişilerin yararına bozulmasına ve kayırmacılığın artmasına yolaçar.

Gizlilik: Yönetilenler için gizlilik, yönetimin söyledikleri dışında, karar alma sürecinin işleyişi ve yönetsel dosyaların içeriği ile ilgili bilgi edinme olanaksızlığını anlatır. Gizlilik ilkesi, yöneticilerin karar alırken yansızlıklarının korunması gereğine dayandırılır. Böylece yönetim, açıklığın başlatacağı baskılardan da korunmuş olacaktır. Ancak, baskı gruplarının kapalılık altında yapacakları etkinin daha sakıncalı olabileceği gözardı edilmektedir. Gizlilik ilkesinin altında yatan en önemli neden, yönetilenlerin yönetime sızmalarını ve kararlarını etkilemelerini önlemektir (199).

(197) Bu düşünüş ve anlayış 19. yüzyılda Geleneksel Yönetim Kuramının temelini oluşturur. DOUGLAS MAC GREGOR'un X Kuramında ileri sürdüğü varsayımlar bu düşünüşün bir yansımasıdır.

(198) ÖRNEK, s. 35.

(199) A.g.k., s. 37.

Bununla birlikte, ulusal savunmaya ilişkin konular, uzman olmayan ve toplumsal sorumlulukla davranmayacak kişilerin elinde zararlı durumlar yaratabilecek bilimsel bulgular ve ticari bilgilerin saklanması doğaldır. Bu konularda yönetimin gizlilik içinde davranmasını eleştirmek olanaksızdır. Ayrıca yönetim- halk ilişkilerini aksatan konular arasında bu tür gizliliklerin yeri yoktur. Önemli olan, yönetimin tutum ve eylemlerini halka açıklaması, bunları kamuoyunda tartışabilmesi ve tartışmalardan bir sonuç çıkarabilmesidir. (200).

Halkın seçme ve seçilme yoluyla yönetimde söz hakkı elde edebildiği, önemli kararların kamuoyunda tartışılarak alındığı ve açıklığı öngören bir yönetim biçimi olan demokrasi, siyasal alanda açıklığı bir ölçüde sağlamaktadır; ancak yönetsel açıdan gizlilik ilkesi geçerliliğini koruyabilmektedir. Demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla (özgür seçim, özgür basın, baskı ve çıkar grupları, kamoyu oluşturma bilinci gibi) işlemediği ülkelerde, çoğu zaman siyasal açıdan da gizlilik yaşanmakta ve yönetimle halk arasındaki kopluluk daha derin olmaktadır.

Yönetimin Dili: Aynı olay ya da sorun için yönetim ve halkın ayrı sözcükler ya da deyimler kullanmaları; halkın büyük bir çoğunluğunun yönetimin kullandığı sözcükleri anlayamaması ve bu sorun karşısında günlük dilde kullanılan belirli sözcüklere yollama (atıf) yaparak yönetimin dilini anlamaya çalışması, yönetim- halk ilişkilerinde iletişim açısından güçlükler yaratır. Uzmanlık gerektiren konularda ve uzmanlar arasında mesleki sözcükler kullanmak gerekli olabilir. Ancak bunlar yönetsel karar ve işlemlerle ilgili bilgileri gizlemek yoluyla halkın denetiminden kaçmak ve bilgiçlik gösterisiyle toplumda saygınlık kazanmak amacıyla da kullanılabilir (201).

Yönetimin dili konusundaki bu tutumu bürokratik yapısının özelliklerinden kaynaklanmakta, yönetimin halktan uzak durmasını ve dışa kapalı olmasını gerektiren diğer nedenlerle daha da güçlenmektedir.

Kural ve Yöntemlere Bağımlılık: Yönetimin aşırı kuralcılığı ve biçimciliği de, halka kapalı olmasına neden olur ve halkla iletişimde sorunlar yaratır. Kurallar o kadar çok ve karmaşıktır ki; halkın bunları bilmesi, yönetimin bu kurallarla ilgili yorumlarını ve uygulamalarını izlemesi olanaksızdır (202). Yönetsel işleri düzenleyen yasa, tüzük ve yönetmelikler biçiminde sıralanan kurallardaki karmaşıklık, bunların yorumlanması ve uygulanmasındaki ayrılıklar ve anlatımında özel bir dil kullanılması, halkın yönetsel işlerle ilgili bilgiler edinmesini ve görüş oluşturmalarını

(200) Böyle bir yönetim biçimine İzveç dışında hiç bir ülkede rastlanmadığı görüşü yaygındır. Bu ülkede gerçek bilgi edinme ve aydınlanma hakkından sözedilmektedir. A.B.D.'de de böyle bir hak olmamakla birlikte yönetimin sık sık karşılaşılan sorunlar, iç işleyiş, bütçe ve biçimsel kurallar konusunda halkı aydınlatıcı girişimleri olduğu bilinmektedir. KAZANCI, *Halkla İlişkiler*, ss. 37-38.

(201) A.g.k., ss. 50-51

(202) ÖRNEK, s. 37.

güçleştirdiği gibi, çoğu zaman uygulamalara boyun eğmesine neden olur.

Ülkesel Etmenler: Ülkelerin siyasal ve sosyal- kültürel yapıları da yönetimin halka kapalılığını ve halkın da yönetimden uzak durmasını etkileyen etmenlerdir. Siyasal düzenin baskıcı- tek kişi (totaliter) yönetimi olması ya da demokratik ülkelerde olağanüstü durumlardaki sıkıyönetim dönemleri, yönetimin kapalılığını yoğunlaştırır. Demokratik yönetim biçiminin olmadığı ülkelerde siyasal yaşamdaki kapalılık yönetsel yaşama da yansiyacak; siyasal güç ve onun yönetimi topluma benimsetmek istedikleri düzeni fiziksel zorlama ve baskıya dayanarak gerçekleştirecek, halkın tepkilerini de aynı biçimde önleyecektir (203). Bu tür siyasal düzenlerde yönetimin kapalılığı siyasal gücün karar ve uygulamalarını olduğu kadar, yönetim düşüncüsü ve anlayışının alt yönetim basamaklarına kadar yansımalarının da bir sonucudur.

Diğer yandan kamu görevliliğinin meslekleşmesi ya da seçimle elde edilmesi yönetim- halk ilişkisine ayrı biçimlerde yansiyacaktır. Kamu görevliliğinin seçimle olması, kamu görevlisinin halkı algılama biçiminde etkili olacaktır (204). Kamu görevliliğinin atama olayla kazanılması, kamu görevlisini doğrudan halk yerine üst yönetim basamaklarına karşı sorumlu kılar. Seçim ise, kamu görevlisinin mesleki açıdan varlığının halka borçlu olduğu, yerine getirdiği görevlerden dolayı halka hesap vermek zorunda olduğu sonucunu doğurur. Böylece kamu görevlisinin halkı algılama biçiminde ve halka açılmasında olumlu yönde bir etki yaratır

Yönetimin halka kapalılığının sonucunda iletişim açısından iki önemli durum ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birisi halkın yönetimin karar ve uygulamaları konusunda bilgilendirilmemesi, diğeri de yönetimin halkın görüş ve isteklerini gözönünde bulundurmamasıdır (205).

Birinci durumda halk yönetsel basamakların çokluğu, karar alma sürecinin merkezleştirilmesi, yasa, tüzük, yönetmelik gibi uyulması zorunlu kuralların çok sayıda ve karmaşık olması, yönetsel işleri anlamamanın teknik bilgi gerektirmesi gibi nedenlerden dolayı bilgi edinecek durumda değildir. Halk karar organlarından uzaktır; alt düzeylerdeki kamu görevlileri ise, yalnızca alınan kararları uygulamakla yükümlü olduğu için yönetsel işlemlerden kaynaklanan aksaklıklar ve baskılara karşı kendisini koruyabilmektedir. Böylece bürokrasinin ilkeleri kapalılığı kolaylaştırmakta; halkın yönetimin karar ve işlemleriyle ilgili bilgiler edinmesini, karar alma ve uygulama sürecini etkilemesini engellemektedir. Yönetim ise, halktan uzak durma eğilimi ve gizlilik gibi nedenlerle halka bilgi vermekten kaçınmaktadır.

(203) A.g.k.

(204) A.g.k., s. 38.

(205) NURİ TORTOP, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", *Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar* (Der. FERMANI MAVİŞ), A.Ü.Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986, s. 150.

İkinci durumda, yönetim kamu yararına olan şeyleri yansız bir biçimde belirlemek, hiçbir halk kesiminden etkilenmemek için halkın görüş ve isteklerini gözönünde bulundurmamaktadır. Buna karşılık halk da yönetimin karar ve uygulamalarını etkileyecek görüş ve tutumlarını yönetime yansıtmaya yardım edecek örgütsel desteklerden yararlanamamakta, yönetimden uzak durmakta ve işbirliğine girmekten kaçınmaktadır.

Kısaca, yönetim halk ilişkilerinde temel sorun iletişimin iki yönlü bir süreç olarak işleyememesi, açıklığın sağlanamamasıdır.

B- YÖNETİM- HALK İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEME GEREĞİ

Günümüzde, yapısı ve niteliği ne olursa olsun, örgütlerin içinde buldukları toplumdaki, toplumun yaşadığı değişim ve gelişmelerden bağımsız olarak varolmaları olanaksızdır. Örgütlerin varlıklarının temel nedeni toplumdur; varlıklarını sürdürmeleri de toplumu oluşturan bireylerin istek ve beklentilerini gözönünde bulundurmalarına, onların iyiniyet anlayış ve desteğini kazanmalarına bağlıdır. Devletler ve onları çevreleyen kamu örgütleri de bu kuralın dışında değildirler.

Kamu yönetimi işlevlerini yerine getirebilmek için gerekli olan gücü toplumdan alır. Karar ve eylemleriyle ilgili olarak toplumu bilgilendirmeyen, istek ve beklentilerini karar ve eylemlerine yansıtamayan, halkın desteğini ve katılımını sağlayamayan ve işbirliği anlayışı oluşturamayan bir yönetim bu gücünü yavaş yavaş yitirerek yasalardan uzaklaşacak, işlevlerini yerine getirmekte zorlanacaktır. Yönetimin gücünü ve etkililiğini koruması, karar ve uygulamalarının onaylanması ve desteklenmesi topluma açık olmasını, onu etkilemek kadar ondan etkilenmesini de gerektirir.

Aşırı kapalı olan bir yönetim çevresiyle iletişim devrelerinden yoksun kalır, eylemlerine yön vermek için kullanılacağı bilgilerin yetersizliği nedeniyle toplumsal etkililiğini yitirir ve işlevlerini yürütemeyecek bir duruma gelir. Böyle bir yönetimin halka duyarlılığı ve sorumluluğu azalır, toplumsal değişimlere ve onların getireceği yeni istemlere uyarlanamaz (206)

Her yönetim, etkilemek istediği çevrenin durumu ve beklentileri üzerinde en az düzeyde de olsa, bilgi edinmek gereksinimi duyar. Yönetsel kararların zora başvurmadan kolayca uygulanması, halkın bu kararları benimsemesi ve uygulanmasında işbirliği yapması için yönetimin çevreye açılması ve onunla iletişim kurması gereklidir. Çevreye açılmak onu etkilemek kadar, ondan etkilenmeyi de gerektirir (207).

Kamu yönetimi herşeyden önce bir kamu işidir; kamu yararına uygun olarak

(206) ÖRNEK, s. 38.

(207) A.g.k., s.39.

işlemeli ve özel çıkarların aracı durumuna gelmemelidir. Böyle olduğuna halkı inandırmanın en etkin yollarından birisi, bütün işlemleri açıklığa kavuşturmak ve duvarların gerisinde kamu yararına aykırı hiçbir işin yürütülmediğini görme olanağını herkese tanımaktır (208). Açıklık, yönetimi kapalılık içerisinde yapılacak baskılardan koruyacağı gibi; halkın kamu yararına aykırı ya da yanlış davranıldığı, bazı kişi ya da grupların korunduğu biçiminde görüş oluşturmasını engelleyecektir. Böylece yönetim, işlevlerini daha iyi yerine getirebilmek için gereksinim duyduğu özveri, onay, destek ve işbirliğini daha kolay sağlayabilecektir.

Yönetimin bu doğal ve zorunlu açılma eğilimi, çağımızdaki demokratik gelişmelerin etkisiyle daha da hızlanmıştır. Bu gelişmeler halka karşı sorumluluk ve hesap verme kavramlarını da birlikte getirmiştir. Demokratik düşüncede yönetme gücünün kaynağı halktır ve bu gücü, seçim yoluyla siyasal yöneticilere verir. Yönetme yetkisini halktan alan siyasal yöneticiler, yeniden seçilebilmek için halka hesap vermek zorundadırlar. Yönetim ise, siyasal gücün belirlediği hedefleri, aldığı kararlarla ve uygulamalarda somut hizmetlere dönüştürür. Bu nedenle, halkın gözünde siyasal gücün bir uzantısı olarak değerlendirilir. Yönetim- halk ilişkilerindeki olumsuzluklar halkın siyasal güce karşı tutumunu da etkileyeceği için, siyasal güç bu ilişkileri geliştirmeye özen gösterecektir (209). Halkta demokrasi bilincinin gelişmesi, bir yurttaş olarak hak ve görevlerinin ayrımının varması, hak arama ve hesap sorma tutumlarını geliştirmesi, görüş, tutum ve davranışlarıyla kamuoyu oluşturarak yönetimin karar ve uygulamalarını etkilemesi, yönetim- halk ilişkilerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesinde bütünleyici bir rol oynayacaktır.

C- YÖNETİM- HALK İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEME YOLLARI VE ARAÇLARI

Günümüzde, demokratik yönetim sistemlerinin bir koşulu olan çoğulcu toplumsal yapı, toplumu oluşturan tüm ögeler arasında sürekli ve kapsamlı bir bilgi çıkışını gerektirmektedir. Bu bilgi akışı ögelerin herbirlerini etkilemelerini, denetmelerini, değişiklikleri başlatmalarını ve dengeli bir biçimde varlıklarını sürdürmelerini sağlamaktadır. Bu denge, aynı zamanda herhangi bir toplumsal ögenin, diğerinin üzerinde gerektiğinden daha çok gücü sahip olmasını önleme amacını gütmektedir (210).

Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel özelliklerinin, toplumda daha etkin bir konuma ve güce sahip olması sonucunu yarattığını; bu nedenle diğer toplumsal ögelere (halka) karşı kapalı bir anlayışı olduğunu belirtmiştik. Yönetimin halka açılması ve toplumsal etkililiğinin artması, halkla kendisi arasında sürekli bir bilgi akışının

(208) SOYSAL, s. 110.

(209) ÖRNEK, s. 39.

(210) ESİN AHMET, "İşletmelerin Toplumdaki Görüntüsü", *Yönetim* S. 11 (Nisan, 1979), s. 31.

sağlanmasına bağlıdır. Yönetim tek yönlü bilgiler yaymakla yetinmeyip; halkın istek ve beklentilerini tanımaya, yakınmalarının kaynağını bulmaya, eylem ve işlemlerini buna göre biçimlendirmeye yöneldiğinde, sürekli ve dönüşümlü bir bilgi akışıyla topluma bağlanacaktır (211). Bu da, yönetimden halka, halktan da yönetime bilgi akışını sağlayacak bir iletişim sisteminin kurulmasıyla sağlanacaktır. Bunun için yönetimin yerine getirmesi gereken bazı ön koşullar vardır. Bu koşullar oluşturulduğunda, kurulacak sistem ve yararlanılacak araçlar istenilen sonucu verebilecektir.

a- Yönetim- Halk İlişisini Düzenlemenin Önkoşulları

Kamu yönetimi dev örgütü, kuralları ve işlemleri ile halk için karmaşık ve bundan dolayı da anlaşılması güç bir varlıktır. Kamu yönetimi örgütü çok sayıda birim ve parçalardan oluşur. Onu oluşturan her bir parçanın görev ve yetkilerini bilmek sıradan yurttaşlar için olanaksızdır. Halkın kendisine sunulan hizmetlerden yeterince yararlanması ve yönetimle olan işlerinin kolayca yürümesi için, halkın yönetimle ilgili bilgiler edinmesi kaçınılmazdır (212). Sağlıklı bir iletişim sisteminin kurulabilmesi için, öncelikle kamu yönetimini çevreleyen yasa, tüzük ve yönetmeliklerin uygulamada yalın ve anlaşılabilir çalışma yöntemlerine dönüştürülmesi ve gereksiz işlemlerden arındırılarak aşırı biçimseliktan uzaklaştırılması, yetki genişliği ilkesine dayanarak merkezleşmenin yoğunluğunun azaltılması gerekir.

Yönetimin kapalılığını ve gizliliğini sürdürerek, yalnızca karar ve işlemlerine destek sağlamak amacıyla halka bilgi vermesi de yeterli değildir. Halk kendisine sunulan bilgilerin doğruluğunu denetleyemeyeceği için yönetime karşı kuşkucu tutumlarını sürdüreceklerdir. Bunu önlemek için yönetimi koruyan gizlilik ilkesinin yumuşatılması, karar sürecinin aydınlatılarak saydamlaşması gerekir. Ancak, yine de toplumun güvenliğini ve bireylerin özel yaşamlarını ilgilendiren bilgi ve belgeler saydamlığın dışında tutulabilir (213).

Bilgi verme ve saydamlaşma, yönetim ile halk arasındaki ilişkilerin niteliğini temelden değiştirmez, bürokratik modelin işleyişine bağlı eksiklikleri ve yetersizlikleri düzeltmez, yakınmaları ortadan kaldırmaz. Yönetilenler yine edilgen durumdadırlar ve yönetsel işlerin, karar ve politikaların belirlenmesi üzerinde önemli etkileri yoktur (214). Bu durumun ortadan kaldırılması, halktan yönetime doğru bir bilgi akışının da sağlanmasına bağlıdır. Bu akış halkın yönetimden istek ve beklentilerinin öğrenilmesi, bürokratik yapıdan kaynaklanan olumsuzlukların, bunların halk üzerindeki etkilerinin bilinmesi ve giderilmeye çalışılmasıyla halkın karar alma sürecinde daha çok etkili olmasını sağlayacaktır.

(211) ÖRNEK, s. 40.

(212) A.g.k., s. 41.

(213) A.g.k., s. 42.

(214) A.g.k., s. 44.

Halka bilgi verme, gizlilik ilkesinin yumuşatılması ve halktan bilgi toplama biçimindeki iki yönlü bilgi akışının en önemli unsurlarından birisi bilgilerin niteliğidir. Bilgilerin gerekli, doğru ve zamanlı bilgiler olması hem halkın yönetime güvenmesini ve yakınlaşmasını sağlayacak, hem de yönetimin sunduğu hizmetlerin daha etkin ve verimli olmasını sağlayacaktır.

b- Yönetim- Halk İlişkisini Düzenleme Araçları

Yönetimin dışa açılmasının ve sağlıklı bilgi akışını sağlayarak yönetim- halk ilişkilerini düzenlemenin araçları, kamu görevlileri ve halk arasındaki kişisel ilişkiler, kamuoyu araştırmaları, kitle iletişim araçları, halkla ilişkiler birimleri ve aracı kuruluşlardır.

Kişisel İlişkiler

Yönetim- halk ilişkilerinin en somut yönünün, yönetimin alt basamaklardaki kamu görevlileri aracılığıyla halkla yüzyüze ilişkide bulunması olduğunu belirtmiştik. Yönetimsel işlerin yerine getirilmesi sırasında, kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerin niteliği (kamu görevlilerinin hizmetin sunulması sırasındaki tutum ve davranışları, bunların hizmeti alan kişi üzerinde yarattığı etki) yönetim- halk ilişkilerinin olumlu ya da olumsuz olmasını etkiler. Bu nedenle kamu görevlilerinin, tutum ve davranışlarının halk üzerinde yaratacağı etkinin bilincinde olmaları gerekir.

Yüzyüze, kişisel ilişkilerin yönetim- halk ilişkilerini düzenleme ve iyileştirmede etkili olabilmesi için, kamu görevlilerinin yönetsel işlerle ilgili olarak istenilen bilgileri vermesi, halkın istek ve beklenti ve yakınmalarını öğrenmesi, bu bilgileri karar organlarına aktarması gerekir.

Kamuoyu Araştırmaları

Halkın istek ve beklentilerini, sorunlar karşısındaki görüş ve tutumlarını, gerçekleştirdikleri ya da gerçekleştirilmeyi düşündükleri davranışları öğrenmenin bir yolu da kamuoyu araştırmalarıdır.

Kamu yönetiminin yerine getirdiği işlevlerin bazıları halk tarafından olumlu karşılanırken; bazılarına karşı olumsuz tepkiler gösterilecektir. Başka bir biçimde, yönetimin belirli sorunların çözümüne ilgisiz kalması ya da halkın beklentilerini gözönünde bulundurmaması karşısında da kamuoyu oluşabilir. Yönetimin yapısı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar da kamuoyunun oluşmasını etkileyebilir (215).

Kamuoyu araştırmaları, halkın yönetimle ilgili görüş ve tutumlarının belirlenmesinde yararlı bir yöntem olmasına karşın, en az kullanılan yöntemlerden birisi-

dir (216).

Kitle İletişim Araçları

Kitle iletişim araçları, daha az emekle ve çok geniş bir halk kesimine açıklayıcı ve yönlendirici bildiriler yollamayı sağlarlar. Bu tür araçlardan yararlanma, yönetim için hem bir zorunluluk, hem de ussal bir girişimdir. Kitle iletişim araçları yönetimin, kararlarını ve uygulamalarını açıklamasında ve kendisini halka karşı savunmasında önemli yararlar sağlarlar (217). Ancak bu araçlarla halka bilgi verme çabalarının bir propogandaya dönüşmesi sakıncası vardır. Bilgi verme, halkın yönetime karşı anlayışını ve onayını sağlamak için gerekli olan sınırı aşar ve durumu olduğundan daha iyi gösterirse, yansız olmaktan çıkar ve propogandaya dönüşür (218).

Kitle iletişim araçlarının başlıcaları televizyon, radyo, basın, afişler, sergiler gibi görsel araçlar ve basın toplantıdır. Televizyon ve radyo, özellikle ülkemizde kamu kuruluşu olması ve çok yakın bir zamana kadar tekel niteliği taşıması nedeniyle, çoğunlukla yönetime dönük araçlardır. Basın (gazete ve dergiler) ise, genellikle bağımsız bir güç olduğu için yönetimden halka bilgi akışını sağladığı gibi, halkın sorunlarını ve isteklerini de yansıtan bir araçtır. Afişler, sergiler ve basın toplantıları tek yönlü kullanılan araçlar olduğu için, kullananın amacına hizmet ederler.

Yönetim- halk ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların üstesinden gelmek için halk ile basın arasında bir işbirliği olduğundan sözedilebilir. Bu işbirliği, özellikle siyasal olmayan sorunların çözümünde belirgindir. Ancak yönetimle basın arasındaki ilişkilerde, televizyon ve radyoda olduğunun tersine, yönetimin etkin ve belirleyici bir rolü yoktur. Basının kamuoyu oluşturan güçlerden birisi olması, yönetimle basın arasında kurumsal ilişkilerin kurulmasını ve geliştirilmesini gerektirir (219). Günümüzde, ülkemiz açısından radyo ve televizyonun tekel özelliğinin kaldırılması ve diğer batı ülkelerindekine benzer bir yapıya kavuşturulması yönünde gelişmeler olduğu gibi, yönetimin basında yer satın olması gibi olaylarla da karşılaşmaktadır.

Halkla İlişkiler Birimleri ya da Örgütleri

Kamu yönetiminde benimsenen toplumda iletişim ve etkileşimin gerekliliği anlayışına uygun olarak, her kamu örgütü halkla iletişimini sağlayacak ve ilişkilerinin iyileşmesine katkıda bulunacak çabalar gösterir. Bu amaçla yapılan her türlü eylem ve etkinlik, halkla ilişkiler deyimi ile anlatılır. Bu anlamda halkla ilişkiler önemli bir örgütsel etkinlik niteliği kazanmıştır (220).

(216) TORTOP, "*Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler*", s. 157.

(217) KAZANCI, *Halkla İlişkiler*, s. 38.

(218) ÖRNEK, s. 41.

(219) KAZANCI, *Halkla İlişkiler*, s. 39.

(220) ÖRNEK, s. 46.

Halkla iyi ilişkiler kurma ve geliştirmenin önemini kavramış olan kamu örgütleri, üst düzeyde genel olarak yönetimle toplum arasındaki ilişkileri düzenleyecek, karşılıklı bilgi akışını sağlayacak halkla ilişkiler birimleri ve alt düzeylerde kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkileri düzenleyen kolaylaştırıcı birimler oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu açıdan, danışma büroları karmaşık yönetsel işlemlerin halka açıklanmasını sağlayarak kamu görevlileri ile halk arasındaki yüzyüze ilişkileri kolaylaştırmaktadır (221).

Günümüzde halkla ilişkilerin kapsamlı bir düzeye ulaşması sonucu, yönetim-halk ilişkilerini düzenleyici araçları olan kitle iletişim araçları, kamuoyu araştırmaları ve kamu görevlileri ile halk arasındaki yüzyüze ilişkiler de halka ilişkilerin kapsamına girmiştir.

Aracı Kuruluşlar

Aracı kuruluşlar arasında, yönetsel işleri de kapsarak biçimde, toplumla ilgili her türlü bilgileri toplayan, çözümleyen ve birleştirip bölümlendirerek sunan istatistik birimleri ile kamuoyunun eğilimlerini saplayarak, sonuçlarını sunan araştırma kuruluşları sayılabilir. Ancak bunlar, bilgiye gereksinmesi olanların başvurduğu kuruluşlar oldukları için, yönetim- halk ilişkisindeki sorunları çözümleyici işleve sahip değildirler.

Yönetim- halk ilişkilerindeki sorunları ortaya koyan ve çözülmesine çalışan önemli bir aracı kuruluş, bazı batı ülkelerinde olan, ancak ülkemizde henüz kurulmamış olan, Ombudsmandır.

Ombudsman sözcüğü, değişik bürokratik yapılara, kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemleri üzerinde halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir görevliyi anlatır (222). Kamu yönetiminin, eskiye oranla daha geniş bir biçimde örgütlenmesi ve örgütlenmede bürokratik modelin egemen olmasıyla, kamu yönetimi-halk ilişkisinde kamu görevlisi- halk ilişkileri ağırlık kazanmıştır. Bu aşamada bürokratik yapıdan kaynaklanan sorunların çözümünde bu tür bir yakınma kurumuna gereksinme duyulmuş ve ombudsman, kamu yönetimi- halk ilişkilerinin iyileştirilmesine önem veren, uygulamadaki sorun ve aksaklıkları gidermeyi amaçlayan ülkelerde hızla yayılmıştır (223).

(221) A. g. k.

(222) VICTOR J. PICKL (Çev. TURGAY ERGUN), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", *Amme İdaresi Dergisi* C. XIX, S. 4 (Aralık, 1986), s. 37.

(223) ÖMER BAYLAN, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Ya., Ankara, 1978 ss. 7-8. Ombudsmanın ilk temelini 19. yüzyılda İsveç Kralınca artıldığı ileri sürülmektedir. İsveç Kralı bir yurt dışı gezisi sırasında, emrinde çalışanların halkla kötü davranabileceklerinden endişelenmiş, bunu önlemek ya da ne gibi yanlış işlemler yapıldığını öğrenebilmek için en yakın adamını gözlemci olarak atamıştır. Gözlemci kral adına halkın istek ve yakınmalarını dinlemiş, bir bölümünü çözümlenmiş ve kamu hizmetlerinin nasıl etkin ve verimli olacağı konusunda öneriler

Ombudsmannın görevi halkın yakınmalarını öğrenmek, onları araştırmak, araştırma bulgularını yakınan kişilere ve araştırılan örgütlere bildirmektir. Halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği ve bürokratik yapıdaki kamu örgütlerince, hizmetlerden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir biçimde davranıldığı güvencesini veren bir araçtır. Kamu örgütleri açısından da işlemlerin yapılması sırasında saptanamamış aksaklıkların bulunmasını ve düzeltilmesini sağılmayan, bir yanlışın arınma denetimidir. Bu denetim aynı zamanda, iyi sonuç vereceği düşüncesiyle ele alınan bir işlem üzerinde, kestirilemeyen olumsuz etkileri saptamaya da yardım eder (224).

Ombudsman, nerede bir yanlış yapılmışsa, orada düzeltilmesi gereken bir yönetim bozukluğu olduğunu gösterir. Yanlış yapılmadığı yer ve durumlarda ise, geçerli uygulamaları güçlendirici bir etmendir. Bu nedenlerle ombudsman hem halk, hem de kamu yönetimi için, ilişkiler arttıkça gerekli olan bir koruma sağlar (225). Ombudsmannın bu koruyucu işlevi, özellikle güçlü devlet karşısında bireylerin korunması yönündedir. Kamu gücünü elinde bulunduran ve bu güçle kendisini halkın üzerinde gören, kapalı ve içine girilmez yönetim karşısında bireylerin haklarını korumak; kamu hizmetlerinden etkin bir biçimde yararlanmasını sağlamak; yanlış uygulamalar ve aksaklıklar karşısında güç durumlara düşmesini engellemek; hizmetlerin etkin ve verimli olmasını sağlamak gibi işlevler, halkın devlet karşısında korunmasını hedefler.

Ombudsman kurumunun bazı özellikleri şöyle sıralanabilir (226):

- Geleneksel kamu yönetimi ve onun basamaksal yapısı dışında, bağımsız bir kamu kurumudur.

- Başkanını birçok ülkede meclisin ağırlıklı çoğunluğunca atanır, ancak aynı biçimde görevden alınmaz.

- Öncelikle yürütmeyi, bazı ülkelerden yargı ve yasama organını da, en üst düzeylere kadar ve biçimsellikten uzak yöntemlerle denetlemek, gerekli gördüğu belgeleri incelemek ve gerekli gördüğu kişilerden bilgi ve görüş almak yetkisine sahiptir.

- Halkın yakınmaları üzerine eyleme geçtiği gibi, kendisinin gerekli gördüğu aksaklıkların da üzerine giderek, yaptığı incelemeleri ve topladığı kanıtları; birisi üniversitelerden, birisi yönetim basamaklarından, diğeri de iş dünyasından olmak

hazırlamıştır. Bu uygulama daha sonra anayasal bir kuruma dönüştürülmüştür. İsveçten sonra diğer batı ülkelerinde de benzer kurumlar oluşturulmuştur.

(224) PICKL, S. 37. Ombudsmannın, diğer yönetsel denetim organlarından ayrıldığı nokta, işlem ve uygulamaların yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygunluğunu denetlemek yerine bu işlem ve uygulamaların halkta yarattığı yakınmaları, halkın işlem ve uygulamalardan beklentilerini, uygulamaların etkinliği için yasa, tüzük ve yönetmeliklerde yapılması gereken değişiklikleri belirlemektir.

(225) A.g.k.

(226) NECATİ DOĞRU, "Halkı Kim Koruyacak?", Milliyet Gazetesi, 25 Temmuz 1991, s. 5., İçinde; BAYLAN, a.g.k.

üzere üç üyesi olan ombudsman mahkemelerine sunabilir. Bu mahkemelerin, aksaklıkları yaratmaları kitle iletişim araçları yoluyla açıklamak gibi yaptırım ve uygulama yetkisi de vardır.

- Ombudsmanın en büyük işlevi kamuoyunu bilgilendirmek, bulgularını halka aktarmaktır. Bu yolla aksaklıkların düzeltilmesi ve sorunların çözülmesi için kamuoyu baskısı yaratır.

- Ombudsmanın yansız olması ve siyasal güçten etkilenmemesi için şu önlemler alınmıştır: Ombudsman bir seçim döneminden uzun bir süre için seçilir; hiçbir siyasal partiye üye olamaz, ticaret yapamaz, şirket kuramaz; devlet törendüzeninde (protokol) Cumhurbaşkanından sonra, ancak başbakanın önce gelir; Özlük hakları en üst düzeyde güvenceye alınır; görevleri bittikten sonra da bu haklar sürer ve ömür boyu devlet danışmanlığına getirilir.

Ombudsman kamu yönetimi ve halk ilişkilerini düzenlemeye yardım eden tüm araçlardan ayrı olarak kamu yönetiminin aksayan yönlerini araştıran ve düzeltici önlemler öneren, örgütlü devlet gücü karşısında halkı koruyan ve savunan, kamu yönetiminin elinde bulundurduğu kamu gücünü halka daha iyi hizmet verecek biçimde kullanmasını sağlamaya çalışan bir kurumdur.

5- HALKLA İLİŞKİLERDE KAMU VE ÖZEL AYIRIMI

Örgütler yönetileri bakımından benzer konumlarda incelenseler de kuruluş biçimleri, amaçları, yapısal özellikleri ve ilişkili oldukları çevrenin özellikleri bakımından birbirinden ayrılırlar. Kamu yönetimi ve özel işletme ayrımı bu konudaki ayrılıkları belirleyen önemli bir ayırmadır.

Halkla ilişkiler örgüt içinde ve dışında yeralan insancıl ve kurumsal ilişkilerin tümünü kapsar. Dolayısıyla örgütleri birbirinden ayıran amaç, yapısal özellikler ve dışsal çevrenin özellikleri halkla ilişkiler anlayışını, amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için yerine getirilecek etkinlikleri belirleyecektir.

Bu bölümde halkla ilişkiler açısından kamu yönetimi ve özel işletmelerin amaçlar, örgüt yapısı, kamuoyundan etkilenme derecesi ve toplumsal değerlerden etkilene ve politik baskıların derecesi üzerinde durulacaktır.

A- AMAÇLAR

Kamu yönetimi ve özel işletmelerin amaçlar yönünden ayrıldığı nokta kâr güdüsüdür. Özel işletmelerin temel amaçları varlıklarını sürdürmek ve büyüektir. Bunları gerçekleştirebilmek için kâr elde etmek ve kârlarını artırmak zorundadırlar. Bu da ürün ya da hizmetlerin satışını artırmak, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını sağlayacak yöntem ve teknikler geliştirmek yoluyla sağlanabilecektir.

Özel işletmelerde satışları ve kârlılığı doğrudan artırıcı işlevler ve etkinlikler daha öncelikli olduğu için halkla ilişkiler uzun süre gider artırıcı ve kârlılığı azaltıcı etkinlikler olarak görülmüştür. Ancak halkla ilişkilerin uzun ya da hizmetlerin daha kolay tanıtılmasına ve satılmasına olanak sağladığının ayırımına varılmıştır (227). Böylelikle, halkla ilişkiler kâr amacını destekleyici bir rol üstlenmiş; halkla ilişkiler politika ve eylemleri de satışları ve kârı artırma güdüsüne bağlı olarak yönlendirilmiş; çoğunlukla da pazarlama ve satış eylemlerinin bir parçası ve onlara destek olarak yapılmıştır (228).

Ancak işletmelerin büyümesi ve toplumla etkileşiminin artması sonucu, satışları ve kârı artırıcı işlevlerin bu amaçlara ulaşmada tek başına yeterli olmadıklarının ayırına varılmıştır. İşletmelerin, amaçlarına daha etkili bir biçimde ulaşmaları için, içinde buldukları toplumla ilişkilerini ve etkileşimini tanımlamaları ve eylemlerini buna göre yeniden biçimlendirmeleri gerekmiştir.

(227) SUNUK PASİNER, "Özel Sektör ve Halkla İlişkiler", *Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87*, A.Ü. Basın-Yayın Y.O. ve TODAİE Ya., Ankara, 1987, s. 120.

(228) DESMOND LANDERSON, *Municipial Public Relations, International City Managers' Associations by the Institute for Training in Municipal Administration Pub. Chicago Illinois, 1966, s. 11.*

Bu yöndeki gelişme, işletmelerin yalnızca ekonomik varlıklar olmaktan vazgeçmeleri ve aynı zamanda sosyal varlıklar da olmaya başlamalarının bir sonucudur. Böylece, ürün pazarlama düşüncesine dayalı halkla ilişkiler yerine gerçek anlamda halkla ilişkilere geçiş olmuştur (229).

İşletmelerin toplumun tüm kesimleriyle ilişkili sosyal varlıklara dönüşmesi; onlara yeni iş alanları yaratma, müşterilerin istek ve yakınmalarını gözönüne alarak ürün ya da hizmetlerini geliştirme, doğal çevreyi koruma, eşit istihdam fırsatı yaratma, işgörenlerin doyumunu sağlama, iş sağlığı ve güvenliğini sağlama, toplumsal gelişmeyi sağlayacak yatırımlar yapma, sosyal ve kültürel katkılarda bulunma, devletle ilişkileri geliştirme gibi sorumluluklar yüklemiştir (230). Sosyal sorumluluk anlayışı halkla ilişkilerde de çok yönlü kamusal ilişkileri gözönüne alan, bu kamusal kesimlerle ve bir bütün olarak toplumla iyi ilişkiler kurmayı ve geliştirmeyi, topluma karşı sorumlu bir işleme görüntüsü yaratmayı hedefleyen bir anlayış yaratmıştır.

Halkla ilişkiler, özellikle özel işletmeciliğin geliştiği, serbest pazar ekonomisinin yaygınlaştığı ülkelerde, özel işletme ile kamuoyu arasında bir köprü niteliği taşımaktadır. Özel işletmelerin toplum içindeki konumunu kendi lehine geliştirmek ve başarısını sürdürmek için halkla ilişkilere kesinlikle gereksinme vardır. Halkla ilişkiler özel işletmeciliğin topluma dönük görüntüsünün ve toplumla uyumunun önemli bir belirleyicidir (231).

Özel işletmelerde halkla ilişkiler tanıtım ve kurumsal reklam gibi, satışları artırmak amacıyla kullanılacak işlevlerin yanısıra, basınla ve kamusal örgütlerle ilişkiler gibi işlevlere de sahiptir. Bu işlevler finansal kurumlar, işletmeye ürün ya da hizmet sağlayanlar, işgörenler, ortaklar, kamu kurumları ve devlet, rakipler gibi işletmelerin ürün yada hizmet dışındaki yönleriyle ilgili ilişki türlerini; sosyal sorumluluk anlayışına bağlı olarak toplumun ekonomik ve sosyal açıdan gelişmesine yönelik çabalarını da kapsar. Dolayısıyla halkla ilişkiler bir yandan topluma karşı sorumlu bir işletme görüntüsü yaratılmasını sağlarken, diğer yandan nitelikli işgörenler ve sağlıklı parasal kaynaklar bulmaya da katkıda bulunarak, işletmenin işlevlerini daha etkili bir biçimde yerine getirmesini; genel olarak varlığın sürdürmesini ve gelişmesini etkiler.

Kamu yönetimi ve onu oluşturan kamu örgütleri ise, genel olarak kâr amacının dışında, topluma hizmet amacıyla kurulmuşlardır. Halk için ve halkla birlikte çalıştıkları zaman amaçlarına ulaşabilir ve başarılı olabilirler. Devletin varlık nedeni de budur (232). Özel işletmeler hukuksal eşitlik ilkesi ve karşılıklı anlaşma ilkesine dayanmakla birlikte, kamu yönetimi amaçlarını gerçekleştirmek için kamu gücünden

(229) GRUNIG - HUNT, s. 47.

(230) A.g.k., s. 53.

(231) PASINER, s. 120.

(232) NURİ TORTOP, "Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları ve Basının Sorumluluğu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. XIX, S. 1 (Mart, 1986), s. 119.

yararlanır. Özel kişilerle karşılaştırıldığında, aralarında eşitlik yoktur; eşitlik kamu yönetimi yararına bozulmuştur. Kamu yönetimine, kamu yararını sağlaması için ayrıcalıklar tanınmıştır (233). Bu durumda kamu yönetiminin elinde bulundurduğu kamu gücünün yasallığının sürmesi için halkın güven ve desteğine gereksinmesi vardır. Halk adına, onu yönetme ve gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri sunma yetkisini elinde bulundurduğu için, varlığının temel nedeni halktır.

Kamu yönetimini özel işletmelerden ayıran önemli bir nokta da, sunulan hizmetin niteliğidir. Ekonomik kamu kurumları dışındaki kamu örgütleri, sundukları hizmetlerde tekel konumundadırlar ve hizmetleri toplu yaşayışı sağlamak, kolaylaştırmak ve uyumlu bir biçimde sürdürmek için zorunludur. Bu nedenle halkın aynı hizmeti başka bir örgütten sağlama olanağı da yoktur.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, kamu örgütlerinin kamu yararını gözetme ve kamuya hizmet amacına bağlı olarak, hizmetlerin tanıtılması ve alınmasını kolaylaştırması, halkın işbirliği ve katılımını sağlaması ve toplumsal düzenin korunması için kurallara uygun davranılmasını sağlayarak hizmet ilişkilerini iyileştirmesi bakımından önem taşır.

Kamu yönetimi halka bilgi vermekle yükümlüdür. Bu yükümlülük halkın düşünsel ve parasal desteğini sağlama ya da katkıda bulunur. Halka benimsetilmeyen, halkın inanmadığı ve desteklemediği işlerin gerçekleştirilmesi oldukça güçtür. Diğer yandan kamu yönetiminin işlevleri halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendirdiği için, bu işlevlerle ilgili bilgileri edinmek, halkın en doğal hakkıdır. Bilgi eksikliğinden kaynaklanan yanlış yargıların önlenmesi ve hizmet ilişkilerinin iyileştirilmesi için bu hakkın yerine getirilmesi gereklidir (234).

Halkla ilişkiler, kamu yönetiminin ve örgütlerinin, ilişkide buldukları kamu kesimlerinin güven ve desteğini sağlamak amacıyla yönetimin bilgi verme sorumluluğunu ve kamu kesimlerinin de bilgi edinme hakkını yerine getirmek için giriştiği çabalarıdır. Sonuçta kamuoyunda yönetimin, yönetimde de kamuoyunun istediği yönde değişikliklerinin gerçekleşmesini, yönetim ile çevresi arasında en uygun ölçekte uyumun sağlanmasına aracılık eder. Bunun için kamu yönetiminin sunduğu hizmetlere ilişkin olarak halkın beklentileri, görüş, dilek ve yakınmalarının bilinmesi; istenilen yönde değişikliklerin yapılarak kamuoyunu bildirilmesi gerekir (235).

Halkla ilişkiler, kamu yönetiminin iki önemli amacının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmakta; bu amaçların ayrılmaz bir parçası olmaktadır. Bunlar; halkta yönetim için güven ve destek sağlamaya yönelik olumlu bir görüntü yaratılması,

(233) GÖZÜBÜYÜK, s. 8.

(234) TORTOP, "Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları...", s. 117.

(235) SELÇUK YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", *Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87*, A.Ü. Basın-Yayın Y.O. ve TODAİE Ya., Ankara, 1987, s. 57.

yönetimin hizmet politikalarının halkın beklentileri doğrultusunda geliştirilmesi ve bu politikalara ilişkin uygulamaların daha etkili ve verimli bir duruma getirilmesi olarak özetlenebilir (236).

Kumu yönetiminde halkla ilişkiler, bilgi akışını sağlayarak hizmet ilişkilerinin iyileştirilmesine yardım ederek teknik bir işlev olmasının yanısına, aynı zamanda toplumun eğitimini, kamu hizmetlerinden etkili bir biçimde yararlanarak toplumsal uyumu ve bütünleşmeyi sağlamanın da bir yoludur. Bu nedenle özel işletmelerden ayrı olarak, toplumu oluşturan unsurları bütünleştirme, toplumu değişen koşullara uydurma, çatışan görüş, tutum, kişilik ve kurumlar arasındaki ayrılıkları uzlaştırarak çatışmaları çözme işlevini de üstlenir.

B- ÖRGÜT YAPISI

Her örgüt için amaçlarına ulaşmayı sağlayacak iş ve eylemlerin belirlenmesi ve gruplandırılması, bu işleri yerine getirecek işgörenlerin seçilmesi, yetki ve sorumluluk ilişkilerinin belirlenmesi, çalışma yeri, araç ve yöntemlerinin sağlanması, yalın bir yapısal bütünlük oluşturmak için gerekli aşamalar olmakla birlikte; özel işletmeler ve kamu yönetimi yapıları bakımından önemli ayrılıklar gösterirler. Bu ayrılıklar örgüt yapısının bürokratikleşme derecesi ile ilgilidir.

Yapısal özelliklerdeki bu ayrılık halkla ilişkiler açısından karşılaşılan sorunlarda ve bu sorunları çözme yöntemlerinde de ayrılıklara neden olur.

Özel işletmeler anayasal olarak sahiplik hakkının ve bunu kullanma özgürlüğünün bir sonucu olarak sınırları yasalarla belirlenen amaçlara ulaşmak üzere, belirli yasal genyöntemere (prosedürleşme) göre kurulurlar. Ancak işletmenin yapısal olarak oluşturulması; işlerin belirlenmesi ve gruplandırılması, işgörenlerinin seçilmesi ve atanması, yetki sorumluluk ilişkilerinin belirlenmesi, çalışma yeri, yöntem ve araçlarının sağlanması, örgüt içi çalışma kurallarının oluşturulması konusunda daha özgürdürler. Özel işletmeler de buldukları ülkede geçerli olan yasalarla sınırlandırılmakla birlikte; örgüt içi kuralların konulması ve değiştirilmesi daha kolay, yetki ve sorumluluk ilişkileri daha açık ve yalındır.

Ancak özel işletmeler de büyüyerek eylemlerini daha geniş bir alana yaydıklarında, bürokratikleşme dereceleri de artmaktadır. Bu durumda genişleyen ve çok yönlü bir durum kazanan eylemleri bölümlendirmede, yetki ve sorumluluk ilişkilerini düzenlemede sorunlarla karşılaşmakta, örgüt içi kurallar ve yöntemler karmaşıklaşmaktadır.

Bununla birlikte, özel işletmeler, müşterilerinin isteklerini karşılama ve yakınmalarına neden olacak sorunları çözme; işe uygun bilgi, beceri ve yetenekleri

taşıyan ve yeterli sayıda işgörenleri işe alma; maddi ve manevi yönden doygunluk sağlayan ve geliştirici bir ortam yaratma; sorun yaratan kural, yöntem ve kişileri değiştirme; daha çağcıl ve etkin araç ve yöntemlerden yararlanma ve bunlara yeterli parasal destek sağlama bakımından daha esneklerdir. Böylece büyümenin yarattığı sorunların daha kolay üstesinden gelmektedir.

Halkla ilişkilerin, "örgütün toplumsal ilişkilerinde karşılaştığı sorunları çözme, benimsenme, onay görme ve olumlu bir görüntü yaratmayı sağlayarak amaçlara ulaşmayı kolaylaştırma" işlevinin ayırıcına varabilmiş işletmeler, bu konuda da gerekli eylemleri yerine getirecek işgörenleri işe almakta, onlara gerekli parasal desteği sağlamakta ve gerekli ortamı oluşturmaktadırlar.

Kısaca özel işletmeler, amaçlarına ulaşmalarına katkıda bulunacak gelişmeleri izlemede, gerekli değişiklikleri yapmada ve sorunlarını çözmede daha esnek davranabilmektedirler.

Kamu yönetimi bürokratik biçimde örgütlenmiş merkezi yapı ve onunla türlü bağlarla ilişkilendirilmiş, amaçları ve yönetimleri bakımından ayrı özellikler taşıyan çok sayıda örgütten oluşmaktadır. Bu örgütler yasalarla kurulmuş, tanımlanmış, sınırlandırılmış; biçimsel olarak yöntemleri ve geniyöntemleri oluşturulmuş ve genel olarak tüm eylemlerinde ayrıntılı kurallarla çevrelenmişlerdir. Bunun yanısıra yönetsel denetim adı verilen bir düzenekle de merkezle ilişkilendirilmişlerdir.

Bilindiği gibi, bürokrasi kesin işbölümü ve uzmanlaşma, teknik yetenek temeline göre işgören bulma ve çalıştırma, ayrıntılı kurallar dizisi ve belgencilğe dayanma gibi ilkelere göre oluşturulmuş yapıları tanımlar. Her örgüt belirli derecede bürokratik olmakla birlikte, kamu yönetimi geniş alana yayılmış toplumsal işlevleri yerine getirmekle yükümlü olduğundan, bürokratikleşme derecesi daha fazladır.

Kamu yönetiminin halkla ilişkiler açısından karşılaştığı sorunlar bürokratik yapısından ve bu yapının uygulamada, kavramsal olarak tanımlandığı biçimde işlenmemesinden kaynaklanmaktadır (237). Bu sorunları şöyle sıralamak olurludur:

- Kamu yönetiminin halkla ilişkilerinde karşılaştığı ilk sorun bürokratik yapısının ayrıntılı kurallar dizisi ve bunun da belgencilik olarak yansımalarıdır. Bu durum etkinliği azaltan, işleri yavaşlatan ve halkın yönetimden yakınmasına neden olan önemli bir sorun kaynağıdır.

(237) *Bürokratik örgütlerin kendine özgü davranışları ve bunların sonuçlarını Robert Meston, üst yöneticilerin örgütü denetleme isteğinin davranışların güvenilirliği konusunda artan bir ısrar, bunun da standart yöntem ve eylemlerde katılık olarak belirtmiştir. Tüm bunların sonucu da halkla ilişkilerde ortaya çıkan zorluklarda görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ERTEKİN, s. 79., HAYRİ GÜLER, "Genel İdarede Halkla İlişkiler ve Bürokrasi", İller ve Belediyeler, Y. 31 (Mayıs - Haziran, 1975) s. 307.*

- Kamu yönetiminin ve bağlı örgütlerinin işgören seçme, yerleştirme, yükseltme ve ücretlendirmede ussal ölçütleri gözönünde bulundurmaması nedeniyle; gerektiğinden çok sayıda, bilgi, beceri ve yetenek bakımından işin gereklerine uygun olmayan kişileri, yetersiz bir ücret karşılığı çalıştırmaları önemli bir sorundur. Bu durumda işgörenlerin bürokratik yapının özelliklerine sığınarak işten ve sorumluluktan kaçmaları, bunları başkalarına göndermeleri, yüzyüze ilişkilerde takındıkları tutum ve davranışlar, hizmet isteğiyle örgüte gelenlerin kızgınlık ve bıkkınlığına ve dolayısıyla olumsuz bir izlenimle ayrılmalarına neden olmaktadır. Ayrıca yasa, tüzük ve yönetmelik zamanı içinde, sorun yaratan kuralları değiştirmek, işgörenleri işten çıkarmak ve güdüleyici araçlar kullanmak güçtür. Ücret ve yükselme olanaklarının sınırlı olması, işlerin tekdüze (rutin) olması ve çalışma ortamının iyi düzenlenmemesi gibi nedenlerle de yetenekli işgörenler bulmak ve işe almak oldukça güç olmaktadır.

- Yönetimsel basamakların çokluğu, buna karşılık merkezci bir yönetim anlayışının benimsenmesi nedeniyle, yetki ve sorumluluk ilişkilerinin karmaşık olması da önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum yönetimsel basamaklar arasında iletişim sorunlarına; halkla ilişkilerde ise, hizmet ilişkilerinin aksamasına ve yönetimle ilgili olumsuz izlenimlerin artmasına neden olmaktadır.

- Kamu yönetiminin kaynak bulma ve kullanma konusundaki sınırlılıkları, daha çağcıl, hizmet ilişkilerinde zaman kaybını önleyen araç ve yöntemlerden yararlanamaması da halkla ilişkiler açısından sorunlar yaratmaktadır. Bu durum etkinliğin azalması ve hizmet sunulmasında gecikmeler nedeniyle, halkın yakınmalarına neden olmaktadır.

- Kamu yönetimi ve örgütleri üzerindeki politik baskılar da belirtilen sorunların ortaya çıkmasında ve yoğunlaşmasında önemli bir etkidir. Bu baskılar çoğu zaman kamu yönetiminin karar, politika ve uygulamalarını etkileyerek etkinliğinin azalmasına neden olacak boyutlara ulaşabilmektedir. Özellikle sunulan hizmetin türü ve niteliğine göre yerinin ve zamanının değiştirilmesi, belirli kişi ya da gruplara ayrıcalıklar tanınması, alınacak işgörenlerin sayısı, niteliği, hatta kimliği açısından baskılar sözkonusu olmaktadır. Bu baskılara göre yapılan değişiklikler hem sunulan hizmetin kalitesini düşürmekte, hem de bunun halk üzerinde bıraktığı izlenim olumsuz olmaktadır.

- Yönetimin insancıl olmaması, halkın kişisel değer ve gereksinmelerine duyarlı olmaması, halkın yönetimi bir düzenleme ve yasaklama yetkisi olarak algılamasına neden olmaktadır. (238).

(238) 1970 Yılında Fransa'da yapılan bir kamuoyu araştırması sonucunda halk, yönetimin çok sayıda memur çalıştırdığını, istenilen düzeyde etkili olmadığını, insancıl ve gereksinmelere duyarlı olmadığını, dolayısıyla yönetimi bir düzenleme ve yasaklama yetkisi olarak algılandığını belirtmiştir. ERTEKİN, s. 81.

Kamu yönetiminin yapısal sorunları, özellikle merkezci bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile daha yoğun bir biçimde yaşanmaktadır. Yönetimsel örgütlere daha çok özerklik tanınması, yerinden yönetime ağırlık verilmesi, karar ve politikaların yansızlık ve etkinlik ilkelerine göre belirlenmesi, bu sorunları azaltmanın ve halkla daha iyi ilişkiler kurmanın başlangıcı olacaktır.

C- KAMUOYUNUN ETKİSİ

Kamu yönetimi ile özel işletmeler arasında halkla ilişkiler açısından önemli bir ayrım da, ilişkili oldukları kamu kesimlerinin yapısı, istek ve yakınmalarının türü ve niteliği konusunda ortaya çıkmaktadır (239). Başka deyişle ilişkili oldukları kamu kesimlerinin yapısı ve niteliği, etkileme gücü ve derecesi, kamu yönetimi ve özel işletmeler bakımından ayrılıklar taşımaktadır.

Özel işletmeler belirli derecede kamu yararı düşüncesinden etkilenmekle birlikte, daha rekabetçi bir ortamda işlerini yürütür (240). Ortamın bu özelliği halkla ilişkilerini belirleyen önemli bir etkidir.

İşletmelerin ilişkili oldukları kamu kesileri, eylemlerini yakından ilgilendiren karşılıklı çıkarı dayalı ilişkilerin sözkonusu olduğu kişi ve gruplardan oluşur. Müşteriler ucuz, nitelikli, beğenilerine uygun ürün ya da hizmet; ortaklar daha çok kâr payı ve sermaye olarak koydukları değerlerin daha yüksek oranda geri dönmesini; işgörenler gereksinimlerini doyuracak ücret ve çalışma ortamı yaratılmasını; hükümet istihdam alanı yaratılmasını, dışalım ve dışsatım yoluyla ekonomik gelişmeye katkıda bulunmasını ve daha fazla vergi ödeyerek kaynak yaratmasını; genel olarak toplum ise, doğal ve insangücü kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını, doğal çevrenin bozulmamasını ve işletmenin toplumun değerler sistemini bozucu yönde eylemlere girişmemesini beklemektedir. Özellikle son yıllarda, çevre kirliliği konusunda toplumun ve bazı çevre örgütlerinin yoğun baskıları sözkonusu olmaktadır.

İşletmeler bu istek ve beklentileri karşılamadığında kamuoyu olumsuz yönde oluşacak; basın, radyo ve televizyon gibi kitle iletişim araçları yoluyla tepkisini ortaya koyacaktır. Kamuoyunun etkisinin güçlü olması, kamu kesimlerinin örgütlü olmasına bağlıdır. Özellikle tüketiciyi koruma örgütleri, işgören sendikaları, çevreyi koruma dernekleri gibi örgütler kamuoyunun ortaya çıkmasını sağlamaktadırlar.

Bunların dışında, kamuoyunun, işletmenin örgütsel yapısı ve işleyişi ile ilgili bilgi isteği yoktur. Hizmet işletmeleri dışında örgüt içi işleyişin ve kişisel ilişkilerin kamuoyunu doğrudan etkilemesi sözkonusu değildir. Ancak işletmeler tanıtım, basın sözcülüğü gibi halkla ilişkiler işlevlerinden yararlanarak örgüt işi işleyişi ve eylemlerini kamuoyunu sunarak, onu olumlu yönde etkilemeye çalışırlar.

(239) ANDERSON, s. 13.

(240) A.g.k.

Kamu yönetimi ise, üstelendiği ekonomik, toplumsal ve yönetsel işlevler ve bunların kapsamlılığı nedeniyle, başta seçmeler olmak üzere, çok değişik özellikleri olan kamu kesimleriyle ilişkilidir. Kâr amacına yönelik olmadığı için rekabetçi bir ortamda çalışmamaktadır. Bu nedenle halkın beğenmediği bir hizmeti başka bir örgütten karşılama olanağı da yoktur.

Bu durumda halkın yönetimden beklentileri, karar ve politikalarıyla ilgili bilgiler edinmek, karmaşık yasa, tüzük ve yönetmelikleri anlamak, hizmetin alınması sırasında karşılaşılan sorunların giderilmesidir. Daha genel olarak yönetimin halka açılmasını, halkın istek ve beklentilerini gözönünde bulundurarak hizmetler sunmasını istemektedir. Bu istek ve beklentiler, türlü biçimlerde kamuoyu olarak yönetime yansımaktadır.

Kamuoyu, seçimlerde yönetimi doğrudan etkilemekte; ya yeniden işbaşına getirmekte ya da görevden almaktadır. Kamuoyu araştırmaları ise, halkın yönetimle ilgili görüşlerini ve seçme eğilimlerini göstererek baskı-çıkâr grupları, kişisel ilişkiler, gösteriler ve özel olarak basın ve kitle iletişim araçları yoluyla oluşan kamuoyu, yönetimi dolaylı olarak etkilemektedir (241).

Baskı ve çıkâr gruplarının (kamu görevlileri iş çevreleri, çiftçiler, öğrenciler gibi...) örgütlü olarak yönetimin karşısına çıkması etkili bir kamuoyu oluşturması, istek ve beklentilerini yönetime yansıtması ve benimsetmesi açısından önemlidir (242). Basın ise, önemli bir baskı grubu olarak genel halkın çıkarlarını korumak, sorunlarını yansıtmak ve kamuoyu oluşturmak gibi önemli işlevlere sahiptir.

Diğer yandan yönetim de temel olarak uygulamalarıyla, basın toplantıları, radyo ve televizyon programları yoluyla kamuoyunu etkilemeye çalışır. Ancak yönetimin gizlilik anlayışına göre, belirli politika ve genyöntemlerle bilgi akışını sınırlaması, kamuoyunun gerçek bilgiler üzerinde oluşmasını engellemektedir (243). Bu da kamu yönetiminde, yönetimin yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan halktan uzak durma anlayışına bağlı olarak, iletişim yetersizliğinin, isteksizliğinin ya da tek yönlü ve güdümlü bir iletişimin varlığını göstermektedir.

(241) CHILDS, s. 291.

(242) Gelişmiş ülkelerde kamu kesimlerinin örgütlü bir güç olarak yönetimin karşısına çıkması kamuoyunun oluşmasında önemli bir araçtır. İşveren birlikleri olarak Ticaret ve Sanayi Odaları, İşveren dernekleri, bağımsız çalışanların kurduğu dernek ve barolar, sendikalar kamuoyunun ortaya çıkmasının seçimler dışındaki araçlarıdır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu tür örgütlenmeler ve kamu görevlilerinin sendikal hakları sağlanmadığı için kamuoyunun etksi daha az olmaktadır.

(243) CHILDS, s. 292.

6- KAMU YARARI, DEMOKRASİ VE HALKLA İLİŞKİLER

Kamu yönetiminin düşünsel temelini kamu yararını gerçekleştirmek ve topluma hizmet etmek olduğunu belirtmiştik. Ancak bu düşünsel temelin daha iyi anlaşılabilmesi için kamu yararını tanımlamak ve sınırlarını çizmek; bunu gerçekleştirmede en uygun toplumsal ortamı oluşturan yönetim biçimini ortaya koymak gerekmektedir.

Küçük ve yalın yapıya sahip toplumlarda insanların istek ve gereksinmelerini, buna karşılık kamu yönetiminin görev ve hizmet alanlarının belirlemek; bunlar arasındaki ilişkileri düzenlemek kolay olabilir. Ancak günümüzün çoğulcu ve çapraşık toplumlarında yapısı ve özellikleri ayrı olan birçok gruplar, bunların birbirleriyle çatışan ve rekabet eden amaç ve çıkarları sözkonusudur. Bu durumda kamu yararını tanımlamak, çatışan amaç ve çıkarları uzlaştıracak ve gerçekleştirecek yönetim biçimini oluşturmak kolaydır.

Günümüzde bireysel hak ve özgürlüklerin sağlanması, toplumsal grupların amaç ve çıkarlarının bir uzlaşma ortamı içinde yerine getirilmesi, bu konuda bireylere ve gruplara söz hakkı tanınması; başka deyişle görüş, tutum ve davranışlarıyla yönetimi etkileyebilmesi, demokrasi olarak adlandırılan yönetim düşüncüsü ile olurludur. Demokratik biçimde yönetilen toplumlarda halkla ilişkiler ise, çatışan çıkarlar ve bunun sonucu olarak görüş, tutum ve davranışlarınuzlaştırılmasında, kamu yararının gerçekleştirilmesinde ve toplumu oluşturan unsurların bütünleştirilmesinde kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu bölümde kamu yararı ve demokrasi kavramları tanımlanarak, bu kavramların kamu yönetimi bakış açısından halkla ilişkilerle bağıntısı incelenecektir.

A- KAMU YARARI VE HALKLA İLİŞKİLER

Kamu yararı çoğunlukla devletin doğrulanmasını yapmak için kullanılan, bir etkinliğe devlet ya da kamu etkinliği niteliği kazandıran, çok yönlü bir kavramdır. Buna karşılık, kamu yararı kavramının özü ya da içeriği tam olarak belirlenmemekle birlikte, biçimi açısından açıklanamayan çalışılmaktadır (244). Bu nedenle, kamu yararının tanımlanmasında değişik yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımları şöyle sıralayabiliriz:

- Kavramın içeriğinin önceden belirlenmemesini gözönünde tutan bazı yazarlar, kamu yararının bilimsel bir çözümlenmeye uygun olmadığını, dolayısıyla, çağdaş bir masaldan öteye geçemeyeceğini, devletin kutsanması yoluyla iktidarı pekiştirme

(244) TEKİN AKILLIOĞLU, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. XXIV, s. 2 (Haziran, 1991), s.3.

aracı olarak varlığını sürdürdüğünü ileri sürmektedirler (245). Bu bağlamda kamu yararı devletin varlığını ve üstünlüğünü vurgulamanın, uygulamalarını haklı gerekçelere dayandırmanın bir yolu olarak görülmektedir.

- Oybirliği ve uzlaşma olarak kamu yararı, genel olarak benimsenirse de, toplumun geniş bir kesimince benimsenen amaç ya da değerleri anlatır. Bir karar ya da uygulama toplumun çoğunluğunun istek ve beklentilerine uygunsuzsa, kamu yararı içinde değerlendirilebilir (246). Herhangi bir karar toplumun büyük bir çoğunluğunun katılımıyla alınmışsa, bu kararlar ilgili uygulamalar için halkın desteğini almak ve sürdürmek zorunluluğu yoktur. Ancak tersi bir durumda, kamu yararı oybirliği ve uzlaşma gerektiren tartışmalı bir konudur.

- Kamu yararını tanımlamada yararlanılan bir kavram da, kamu yararını üstün bir aklın sonucu olarak görmektir. Ancak bu kavramın, kamu yararı olarak geçerliliği benimsenme derecesine değil, ussallık istemlerinin ya da arzularının üstünlüğüne bağlıdır. Tüm insanların isteklerini sezme ve yararına olan şeyleri bilme yeteneği olduğu düşünülen insanlar kamu yararını belirlediğinde; bu, kamunun bilmediği ve kavrayamadığı çelişkili bir durum olacaktır (247). Bu bağlamda kamu yararı, toplumun geniş bir kesiminin ayırımına vardığı, gereksinim duyduğu ya da benimsediği bir amaç değil, seçkin kişilerin (elit tabakanın) onlar adına belirlediği amaç ya da çıkarları anlatır.

Buna karşılık bilinen, gereksinim duyuları amaçlar ve çıkarlar söz konusu olduğunda, bunları gerçekleştirmek için biraraya gelen ve işbirliği yapan insanlar kamusal grup niteliği taşırlar ve kamuoyu oluşturabilirler. Oysa kamu yararını üstün aklın sonucu gören bir anlayışta, belirtilen biçimde kamu ve kamuoyu olgusu da sözkonusu olmayacaktır.

- Törel bir yaptırım olarak kamu yararı doğal hak anlayışına dayanır. Yaşama, özgürlük, mülkiyet, eşitlik ve adalet gibi doğal hakları gösteren kavramlar tüm insanların saygıyla karşılaması ve onaylaması gereken değerlerdir. Bu durumda kamu yararı insanların, kişisel çıkar düşüncesi dışında, başkalarının çıkarlarına da uygun davrandıklarında sözkonusu olabilir. Ancak törel bir yaptırım olarak kamu yararı, ne kamuyu ne de onun çıkarlarını tanımlar. Ayrıca **yüksek ahlak** adı altında çoğunluğun istekleri, toplumun tümünü ilgilendiren bir gerçeklik gibi benimsetilmeye çalışılabilir (248). Bu durumda, insanlar kendi yararına olan şeylerin ne olduğunu bilmediği gibi, bu çıkarlar toplumun törel yapısı içinde yokolabilir. Dolayısıyla insanların varolandan fazlasını isteme, çıkarlarını araştırma ve bunları gerçekleştirmeye çalışma isteği de ortaya çıkmayabilir.

(245) A.g.k., s.4.

(246) ANDERSON, s. 57.

(247) A.g.k., s. 58).

(248) A.g.k.

- Kişisel değerlerin izdüşümü olarak kamu yararı, bir kişinin kendi değerler sistemini kamu yararıyla eşitlemesi olarak anlatılabilir. İnsanlar bu eşitlemeyi, görüşlerini toplum içinde çok sayıda insanın paylaştığını duyumsadıklarında yapacaklardır. Ancak kamu yararını açıklamaya çalışan bu kavramın da yanlış bir noktada oluştuğunu görmek gerekir. Eğer her insanın bir kamunun temsilcisi olduğunu düşünürsek, kamu yararını daha ileri taşımaktan vazgeçebiliriz. Ayrıca iki insanın bile birbirine benzemediği gerçeği karşısında, bir toplumdaki türlü kamusal kesimlerin tümünü hoşnut etme gereksinmesi, yönetimin bu yöndeki çabalarını da bozgun uğratacaktır (249).

Kişisel amaç ve çıkarların türlülüğü ve sınır tanımazlığı, insanların bu konudaki bencilliği ortak çıkarlar belirlemeyi ve bunları gerçekleştirmek için ortak bir görüş, tutum ve davranış planı oluşturmayı güçleştirebilir. Bu durumda etkin bir kamuoyundan da söz etmek olanaksızdır. Diğer yandan yönetim de kamuoyunu ölçmek, gözönünde bulundurmak ya da etkilemek üzere eyleme geçmeyecektir.

- Türlü çıkarların bir bileşim olarak kamu yararı da üzerinde durulan bir konu değildir. Kamu yönetiminin görevi herkesin hoşuna giden (popüler) bir isteği karşılamak değil; kamu örgütlerinin herhangi birinde ya da onlar aracılığıyla eyleme geçerek, toplumdaki her kesimin kendi isteklerini öne çıkarmaya çalıştığı rekabet ortamında, çatışan görüşler arasındaki uzlaşma ve uyumu sağlamaktır. Bu bağlamda kamu yararı türlü çıkarlar arasındaki denge noktası olarak da tanımlanabilir (250)

- Anayasal bir ilke olarak kamu yararı, yasa kavramının dayandığı genel bir varsayım ve temel hakların sınırlandırılma nedenidir. Buna göre, yasa kamu yararadır ve içeriği ne olursa olsun, biçimsel olarak yasama organınca yapılan her yasa kamu yararına uygundur (251). Ancak yasaların toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla ve uzlaşmasıyla oluştuğunu, insanların çoğunluğunun yasama sürecini etkileme güç ve araçlarına sahip olduklarını söylemek güçtür. Bu nedenle her yasanın kamu yararını temsil ettiğini ileri sürmek de gerçekçi olmayacaktır.

- Kamu yararını anlatmak için kullanılan bir kavram da toplum yararadır. Ancak toplum yararının, toplumdaki birey, grup ve örgütlerin çıkarlarının bir toplamı olmadığı, bunlardan ayrı bir anlam taşıdığı ileri sürülmektedir (252). Bu bağlamda toplum yararı, kamu yararını da kapsamakla birlikte; kamu yararından ayrı olarak, toplumun yapısı ve değerlerine uygunluk, toplumsal gelişmeye katkı ölçütleriyle açıklanmaktadır.

- Sonuç olarak kamu yararı istek, beklenti ve sorunların bilincinde olan,

(249) A.g.k.

(250) A.g.k.

(251) AKILLIOĞLU, s. 4.

(252) A.g.k., s. 7.

yönetmel eylemlerin bunlar üzerindeki etkisinin ayırımına varabilen grupların çıkarlarını, diğer toplumsal grupların çıkarlarıyla uzlaştırarak genel olarak toplumun değer sistemlerine uygun ve gelişmesine katkıda bulunan karar ve eylemlere dönüştürme olarak tanımlana bilir.

Kamu yönetimi açısından, yönetimden istek ve beklentileri olan toplumsal grupları tanımlayarak tüm kesimleri hoşnut edecek hizmetleri sunma, ayrı amaçlara yönelmiş kesimleri uzlaştırma ve katılım yoluyla yönetimle bütünleştirme önemli bir halkla ilişkiler sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir yandan yönetimin karar, politika ve uygulamalarını tanıtarak halkı aydınlatmaya, kamusal kesimleri etkileyerek onay ve desteklerini kazanmaya katkıda bulunur. Diğer yandan, türlü kamusal kesimlerin amaç yada çıkarlarının ayırımına varmasını, bunları gerçekleştirmek için kamuoyu oluşturarak yönetimi etkilemesini de sağlar. Böylece uzlaşma ve katılım için en uygun örgütsel ve toplumsal ortamın oluşmasına katkıda bulunarak, yönetimin kamu yararına uygun hizmetler sunmasını destekleyen bir işlev yerine getirir.

B- DEMOKRASİ VE HALKLA İLİŞKİLER

Günümüzün çağcıl toplumlarının yapısını belirleyen, kamu yönetiminin özünü oluşturan ilkelerden birisi de yönetimin toplumsal amaçları ve bunlara ulaşma yollarını belirleme yetkisini yönetilenlerden almasıdır. Ancak bu anlayışın gelişmesi ekonomik, toplumsal ve siyasal evrimlerin bir sonucudur. Bu evrim sürecinin kısaca gözden geçirilmesi, demokrasinin gelişmesini ve demokrasi-halkla ilişkiler bağıntısını çözümlenmeye katkıda bulunabilir.

18. yüzyılda Endüstri Devrimiyle hızlanan üretim araç ve yöntemlerindeki değişimler ve ticaretin yaygınlaşması, ekonomik düzeni insanları birbirine bağımlı kılacak biçimde değiştirmiştir. Buna bağlı olarak kentleşme eğiliminin artması toplumsal yapının niteliğini değiştirmiştir. Bu değişimleri eğitim düzeyinin yükselmesi ve biçimsel bir nitelik kazanması, bilim ve teknolojiye gelişmeler, iletişim ve bilişimin yaygınlaşması desteklemiştir (253).

Böylece aynı türden işleri yapan, aynı yaşama biçimini paylaşan, diğer gruplardan ayrı gereksinme ve çıkarları olduğunu algılamaya başlayan grupların ortaya çıkmasıyla, toplumsal tabakalaşma ve sınıf olgusu gelişmiştir. Toplumsal tabaka ve sınıfların, yönetimi kendi çıkarlarına uygun biçimde etkileme ve denetleme çabaları uzun süre direnişle karşılanırsa da, gücün paylaşılacağı anlayışı yaygınlaşmıştır (254). Diğer yandan, devletin işlevlerinin artması, bireylerin ve grupların yaşantısını daha yoğun bir biçimde etkilemesi, halkın yönetime daha çok ilgi duymasına ve onu etkile-

(253) İLTER TURAN, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Ya., İstanbul, 1976, ss. 67-68.*

(254) A.g.k., s. 68.

meye çalışmasına neden olmuştur. 19. yüzyılda, Fransız Devrimiyle artan özgürlükçü ve eşitlikçi eğilimler, bu gelişmeleri siyasal açıdan desteklemiştir.

Düşünsel temelleri ve ilk uygulamaları çok eskilere dayanmakla birlikte, demokrasi geniş ve çapraşık toplumların seçtikleri temsilciler aracılığıyla yönetilmelerini sağlayan bir yönetim biçimi olarak gelişmiştir (255).

Günümüzde demokrasi, bireysel hak ve özgürlüklerin yasalarla güvence altına alındığı, eşitlik ve adalet ilkelerine dayanan, yönetilenlerin yönetimi belirleme ve yönlendirme konusunda daha çok söz hakkı elde edebildiği ve yönetim sürecine katılabildiği bir yönetim biçimidir.

Demokrasi, genel olarak, "halkın, halk için ve halk tarafından yönetimi" biçiminde tanımlanabilir. Bu tanıma göre, halkın aynı zamanda yöneten ve yönetilen olması ya da en azından büyük bir bölümünün gücün kullanılmasına katılması gereği ortaya çıkar (256). Ancak günümüzde, toplumların geniş ve çapraşık bir yapıda olması, giderek daha çok yönlü bir nitelik kazanması nedeniyle demokrasinin bu anlamda uygulanması olanaksızdır. Bu durumda demokrasi, halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla yönetime katılması ve yönetimi etkilemesidir.

Temsili demokrasinin en önemli özelliği, özgür seçimlerin olmasıdır. Bunun yanı sıra, yönetimi ve gücü elinde bulunduranların kişiler değil, kurumlar olması; yetki ve sorumlulukların yasalarla düzenlenmesi; halkın siyasal parti kurma ve baskı grupları oluşturma hakkına sahip olması; düşünceleri yayma özgürlüğü çerçevesinde, kitle iletişim araçlarının özgürlüğünün sağlanması gereklidir (257). Bu ortamda yönetim, çoğunluğu temsil eden bir güç olmakla birlikte, siyasal parti kurma, baskı ve çıkar grupları oluşturma (örgütlenme özgürlüğü) ve kitle iletişim araçları yardımıyla kamuoyu oluşturarak yönetimi etkileme, halkın katılımını genişleten araçlar olmaktadır.

Demokratik bir toplumda, bireylerin yönetime katılmaları şu düzeylerde olabilir (258):

- Yönetim sürecine hiç katılmamak, yönetimin karar ve uygulamalarıyla hiç ilgilenmemek, seçimlerde oy kullanmaktan kaçınmak.

- Yalnızca seçimden seçime oy kullanmak.

- Oy kullanmaya ek olarak, kişisel sorunlarını çözmek amacıyla, özellikle alt düzeydeki kamu görevlileriyle ilişkide bulunmak (kişisel düzeyde sınırlı katılma).

(255) Demokrasinin ilk uygulama örneği olarak, genellikle Eski Yunan Siteleri verilmektedir.

(256) ESAT ÇAM, *Siyaset Bilimine Giriş*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya., İstanbul, 1975, s. 83. Demokrasinin bu tanımı ABRAHAM LINCOLN tarafından yapılmıştır.

(257) ÖZKALP, s. 196.

(258) TURAN, s. 74.

- Çevresel ya da toplumsal sorunların çözümü ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi için bireysel olarak, ancak genellikle gruplar ya da örgütler aracılığıyla yönetim sürecini etkilemeye çalışmak (topluluk düzeyinde katılma).

- Belirli istek ya da beklentilerin anlatılması; toplumsal ve yönetsel sorunların çözümü için yönetimin karar ve politikalarını etkileyecek çalışmalar yapmak (kamuoyu oluşturma).

- Belirli bir grubun ya da kesimin çıkarlarını korumak ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere siyasal partilerde görev almak.

Yönetimin oluşturduğu karar ve politikalar ile bunları uygulama aracı olarak görmek gerçekçi bir düşünce değildir. İnsanların önemli bir çoğunluğu yönetsel işlerle ilgili bir görüşe sahip değildir; ne olduğunu, niçin olduğunu ve nasıl olması gerektiğini bilmezler (259). Kamusal politikalar, çoğunlukla yüksek statü ve gelir düzeyindeki insanlarca oluşturulmaktadır. Buna karşılık, düşük statüdeki insanlar, yönetimle ve onun yaşadıkları ortama etkisiyle ilgili yeterli bilgilerinin olmaması nedeniyle toplumsal sorumluluk anlayışı geliştirememektedirler (260). Bu bağlamda, yönetime katılmanın düzeyi ve yoğunluğu, insanların yönetsel karar ve politikaları bilme ve etkileme gücüne sahip olmasıyla yakından ilgilidir.

Belirtilen etmenlerden dolayı, insanların önemli bir çoğunluğu, yönetsel konularla ilgilenmemekte; demokrasiyi yalnızca yönetsel gücü (iktidarı) seçme süreci olarak değerlendirmekte; haklarını araştırma, hesap sorma ve yönetimi etkileme tutum ve davranışlarını geliştirememektedirler. Böylece seçkinler dışındaki kesim, yönetime katılma güç ve olanaklarından yoksun kalmaktadır. Bu durum, yönetimin demokratik olma derecesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu sorunların çözümü, insanların düşüncelerini açıklama ve örgütlenme özgürlüğünün sağlanmasına; birlikler, dernekler, odalar, barolar ve sendikalar biçimindeki örgütlenmelerin gerçekleşmesine; kitle iletişim araçları üzerindeki baskı ve sınırlamaların kaldırılmasına; kitle iletişim araçları yoluyla kamuoyunun özgürce oluşturulmasına bağlıdır. Ancak bu hak ve özgürlüklerin bilinçli kullanılması için, toplumun eğitim düzeyi de yükseltilmelidir.

Diğer yandan, insanları doğrudan ve dolaylı olarak etkilemeden, inandırmadan, onay ve desteğini kazanmadan, yönetsel eylemleri yerine getirmek oldukça güçtür (261). Yönetim halkın sorunlarına, istek ve beklere duyarlı olmadığı sürece, yasallığını yitirecektir. Bu açıdan demokrasinin en önemli göstergesi de yönetimin halka açık olması ve kamuoyunu izleyerek eylemlerini yönlendirmesidir.

(259) ANDERSON, s. 59.

(260) ÖZKALP, s. 197. İçinde: R.E.LANE, *Political Life, The Free Press, New York, 1959, ss. 220-234.*

(261) ANDERSON, s. 59.

Demokratik bir toplumda halkla ilişkiler; çağdaş toplum, devlet ve yönetimin kazanmış oduğu yapının ve bu yapının belirlediği insan ilişkilerinin bir gereğidir. Bu nedenle, yönetim ile yönetilenler arasındaki etkileşim düzenekleri arasında, yönetimin halkı ve halkın da yönetimi etkileyebilme olanaklarını kendisinde topladığı savındadır (262).

Bu bağlamda halkla ilişkiler, demokratik yönetim biçiminin ve demokratik değerlere sahip bir toplumun doğal sonucu olarak; yönetimin halkın gereksinimlerine duyarlı olma, bunlara en uygun hizmetleri sağlama ve halkla iletişim kanallarını sürekli açık tutma sorumluluğudur. Yönetimsel konularda halkı bilgilendirmek ve aydınlatmak, kamuoyunun gerçekler üzerinde oluşmasını sağlamak; buna karşılık, halkın sorunları ve gereksinimleri konusunda da yönetimi bilgilendirerek, yönetimsel karar ve politikaların bu yönde belirlenmesine aracılık etmek işlevini üstlenir.

Görüldüğü gibi, halkla ilişkilerin işlevleri demokrasinin ilkeleriyle doğrudan ilgilidir ve demokrasinin daha etkin biçimde gerçekleşmesine katkıda bulunur.

(262) BİRKAN UYSAL SEZER, "Halkla İlişkiler: Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XVI, S.3(Eylül, 1983), s. 25.

III- YEREL YÖNETİM VE HALKLA İLİŞKİLER

7- YEREL YÖNETİM VE ÖRGÜTÜNÜN ÖZELLİKLERİ

Ulusal devletin ve onun merkez yönetiminin tüm kamusal hizmetleri etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmesi, yerel özellikleri gözönünde bulundurması ve yerel gereksinmelere karşılık vermesi olanaklı değildir. Bu nedenle merkez yönetimi yanında yerel yönetimlere de yer verilmesi; merkez yönetiminin görev, yetki ve kaynak bölüşüne gitmesi kaçınılmazdır.

Bu bölümün niteliğini ve düzeyini, yerel yönetim ve örgütlerinin özelliklerini ve ülkede geçerli olacak yerel yönetim sistemini, ulusal devletin sosyo-politik yapısı ve amaçları belirleyecektir.

Bu bölümde yerel yönetim ve örgütünün oluşumu, özellikleri ve belli başlı yerel yönetim sistemlerinden sözedilecektir.

A- YEREL YÖNETİM VE ÖRGÜTÜNÜN OLUŞUMU

Genel olarak bir örgütün oluşması için, belirli bir toplumsal gereksinmeyi karşılayacak bir etkinlik alanının seçilmesi ve amaçların belirlenmesi; bu amaçlara ulaştıracak işlerin, kişilerin, parasal kaynakların ve fiziksel olanaklarının biraraya getirilmesi gereklidir.

Örgütler içinde buldukları toplumun yapısından ve toplumsal yaşayışı düzenleyen kurallardan bağımsız olmadıklarına göre; ilgili hukuk kurallarına ve yasalara uygun olarak, gerekli işlemlerin yerine getirilmesiyle, tüzel açıdan da örgütün varlığı ve ilişkileri tanımlanmış olacaktır. Yerel yönetimler de kamu işlerinin yerinden yönetimi ilkesine uygun olarak, merkez yönetimince, yerinden yönetilmesi uygun görülen kamu işlerinin yürütülmesi için yetki göçerilmesi ve toplumsal kaynakların bölüşülmesi sonucu ortaya çıkan kamu örgütleridir. Bu örgütlerin Yönetim organları yöre halkının seçimiyle belirlenmekte; kendine özgü yasalarıyla görevleri, organları, kaynakları, çalışma biçimleri ve merkez yönetimiyle ilişkileri düzenlenmektedir.

Yerel yönetim örgütlerinin oluşumunu belirleyen en önemli etken, merkez yönetiminin görev, yetki ve kaynak bölüşümüdür.

a- Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü

Görev bölüşümünün temeli hangi işlerin ulusal, hangi işlerin yerel nitelik taşıdığıının belirlenmesidir. Bu bölümde gözönünde bulundurulması gereken nesnel ölçütler olmakla birlikte, genellikle olması gerekenle uygulamada gerçekleşenler aynı şeyler değildir (263).

Nesnel olarak, bir kamu işinin yerelliğini belirlemek için başvurulacak ilk ölçüt, hizmetin yararının yayılma alanıdır. Hizmetin yararının yayılma alanı belirli bir yöre içinde kalıyorsa, o hizmetin yerel nitelik taşıdığı benimsenir. Tamamlayıcı bir yerellik ölçütü ise, sözkonusu hizmetin, ekonomik ve teknolojik bakımdan yalnızca belirli bir yörede örgütlenebilir olmasıdır (264). Dolayısıyla yalnızca belirli bir yörede yaşayanların yararlanacağı, ekonomik ve teknolojik bakımdan yöresel olarak örgütlenebilen hizmetlerin yerel nitelik taşıdığı söylenebilir.

Nesnel ölçütlerin yanısıra, merkez yönetimi ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün değişmez bir geleneği vardır. Bu da, ulusal düzeyde bölünmezlik ve yoksun edilemezlik özellikleri taşıyan ulusal savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet gibi hizmetlerin merkez yönetimince; bölgesel düzeyde, yarı ortak nitelik taşıyan su, kanalizasyon, konut, kent içi ulaşım gibi hizmetlerin de yerel yönetimlerce yerine getirilmesidir (265).

Bir kamu işinin yerellik boyutunu belirleye yardım edecek sosyolojik, ekonomik ve teknolojik ölçütler olsa da; bu belirlemeyi, ülkenin tek siyasal örgütü olan devlet yapacaktır. Hangi işlerin merkez yönetimince, hangi işlerin yerel yönetimlerce yürüleceğini belirleyen devletin kendisidir. Devletin bu konudaki tutumu da her ülkenin koşullarına göre değişiklik gösterir ki; bu da bazı devletleri merkezden yönetimci, bazılarını da yerinden yönetimci yapar (266). Bu konudaki seçimi ülkelerin ekonomik, toplumsal ve kültürel yapıları ile devletin siyasal yapısı ve amaçları etkiler. Böylece, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkez yönetimine mi, yoksa yerel yönetimlere mi ağırlık verileceği konusundaki karar ve politikalar her ülkenin kendine özgü koşullarına göre belirlenecektir.

Görev bölüşümü, bu görevlerle ilgili yetkilerin de göçerilmesini gerektirir. Yerel yönetimlere yetki göçerilmesi ile ilgili iki ilke sözkonusudur (267):

Genel Yetki İlkesi: Buna göre; yerel yönetimler, yasalarla açıkça yasaklanmamış ya da başka bir yönetim birimine verilmemiş olmak koşuluyla, her tür görevi üstlenebilirler. Burada asıl olan, yerel yönetimlere, belirli bir yörede bulunanların yaşamları ile ilgili her konuda hizmet verebilmelerinin, genel ilke olarak tanınmış olmasıdır.

Sınırlı ya da Özel Yetki İlkesi: Buna göre; yerel yönetimler, ancak yasaların kendilerine verdiği görevlerle ilgili yetkileri kullanabilirler. Bir yerel yönetimin herhangi bir görevi üstlenebilmesi için, yasayla böyle bir görev verilmiş olması gerekir.

(264) ÖRNEK, s. 125.

(265) NADAROĞLU, s. 91.

(266) ÖRNEK, s. 124.

(267) ALI ERKAN EKE, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1982, s. 66.

Yerel yönetim ve örgütünün oluşumunu bütünleyen diğer bir öge de gelir bölüşümüdür. Bu da yerel yönetimlerle, görevlerini yerine getirmelerine yetecek kadar gelirin ya da gelir kaynaklarının sağlanması anlamına gelir.

Yerel yönetimler, yerel düzeydeki kamu hizmetlerini üreten örgütler olduğuna göre, görevlerini yerine getirebilmeleri de, hizmetlerin gerektirdiği harcamaları yapmaya yetecek gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır (268). Bu nedenle vergileme biçimindeki toplumsal gelir kaynaklarını elinde bulunduran devletin, yerel yönetimlere kaynak aktarması ya da belirli kaynaklardan gelir elde etme yetkisini göçermesi gereklidir.

Merkez yönetiminin, kamu gelirlerinin tümünü toplaması ve bundan yerel yönetimlere pay vermesi, gelir bölüşümünün bir yoludur. ancak bu durumda, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını yaratması ve mali kişilik kazanması sözkonusu olmayacaktır. Diğer bir yol, yerel yönetimlere vergi toplama yetkisi verilmesidir. Yerel yönetimler, halkla daha yakın olmaları, halkın tutum, devranış ve tepkilerini daha kolay ölçebilmeleri nedeniyle, vergi ödememe direncini daha kolay kırabilirler. Diğer yandan, bazı vergilerin yerel yönetimlerce toplanması, teknik açıdan daha uygundur. Bununla birlikte, devletin tekçi (üniter) ya da birleşik (federal) olması, merkezden ya da yerinden yönetime ağırlık veren bir yönetim biçiminin seçilmesi, ulusal gelirlerin düzeyi, gelir bölüşümünü etkilemektedir (269).

Uygulamada, her ülkenin kendine özgü koşullarına göre değişmekle birlikte, yerel yönetimler, merkez yönetimince toplanan vergi gelirlerinden aldıkları payın yanısıra, yerel niteliği olan vergileri (emlak vergisi, meslek vergisi gibi) toplama yetkisine sahiptirler. Bunların yanısıra, alt yapı harcamalarına katılma payları, harçlar, ticari ve endsütriyel işletme gelirleri, sahip oldukları taşınmazların gelirleri ile bağışlar da yerel yönetimlerin gelirleri arasında yer alır.

b- Yerel Yönetim Organlarının Oluşumu

Yerel yönetimin uygulamada işlerlik kazanması, yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek üzere eyleme geçmesi yönetim organlarının oluşmasıyla olurludur.

Yerel yönetimler, yöre halkının seçimiyle belirlenmiş bir yerel meclisin yönetimindeki kamu örgütleridir. Yönetim organlarını seçimle belirlenmesi, merkez yönetiminden ayrı tüzel kişiliğinin gereği olduğu kadar; yerel özelliklerin gözönünde bulundurulması, halkın istek ve beklentilerinin karar ve politikalara yansıtılması, yerel nitelikteki hizmetlerin yerini getirilmesinde halka söz hakkı tanınması, başka deyişle yönetimin halkla uyarlanması da gereğidir.

(268) NADARAOĞLU, s. 101.

(269) Ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k., ss. 103-137.

c- Yönetimlerarası İlişkilerin Düzenlenmesi

Merkez yönetimi yanında, ayrı görev, yetki ve kaynakları ile seçilmiş organları olan yerel yönetim örgütlerinin oluşturulması; bu örgütlerin, tümüyle merkez yönetiminden ayrı ve bağımsız olmaları sonucunu doğurmaz.

Günümüzde, ulusal planlamaya verilen öneme koşut olarak, kalkınmanın ülke düzeyine dengeli bir biçimde yayılması, hizmeti sunumları ve yükümlülükler açısından bölgeler arasındaki dengenin sağlanması, kamu harcamalarının ulusal ekonomiyi yönlendirici bir araç olarak kullanılması, toplumsal gönenc ve çevre sorunları gibi etmenler merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yoğunlaştırmaktadır. Ayrıca hızlı kentleşmenin doğurduğu artan hizmet gereksinmesi; artan maliyet öğeleri nedeniyle, çoğu yerel yönetimlerin yönetsel, mali ve teknik güçlerinin üzerine çıkmıştır (270). Bu durum, merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve işbirliğine duyulan gereksinmeyi artırmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlere verilen yetkilerle görevler arasındaki dengenin sağlanması, gelir kaynaklarının geliştirilmesi, geniş ölçekli hizmetlerin yerine getirilmesinde merkez yönetiminin işbirliğinin sağlanması buna karşılık ulusal kalkınma, kaynakların uygun olanlara aktarılması ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, toplumsal yapının ve doğal çevrenin korunması gibi amaçlar doğrultusunda yönlendirici ve hukuka uygunluğu sağlayıcı bir denetimin olması gereklidir. Bu tür bir denetimin varlığı, tüm yönetsel eylemlerin bütünleştirilmesini ve ulusal amaçlara yöneltilmesini sağlamak bakımından önemlidir.

B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTÜNÜN ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetim örgütlerini betimleyen özellikler şöyle sıralanabilir (271):

- Evrensel olarak, yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il gibi) yaşayan topluluğun üyelerine, günlük yaşamlarını yakından ilgilendiren ve toplu yaşamışın gerektirdiği hizmetleri sunmak amacıyla oluşturulan; karar organları yöre halkınca seçilerek göreve getirilen; yasalarca belirlenmiş görevleri, yetkileri, özel gelirleri, bütçeleri ve işgörenleri olan, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

- Yerel yönetim örgütleri, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organınca belirlenir. tüzel kişilikleri nedeniyle, merkez yönetiminin basamaklı yapısı içinde değildirler. Merkez yönetimi, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, yerel yönetimlerin de uyması gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartlar belirler, yerel yönetimler de belirlenen sınırlar içinde yönetsel özerklikten yararlanırlar.

(270) EKE, s. 63.

(271) SELÇUK YALCINDAĞ, "Türk yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XX IV, s. 3 (Eylül, 1991), s. 123.

- Yerel yönetim örgütlerinin özünde yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların, kendilerini yakından ilgilendiren konularda, özgürce ve demokratik yöntemlerle yönetilmelerini öngörmektedir.

- Bu demokratik değerler yanında, üstlendikleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, merkez yönetimine göre etkinliği ve verimliliği en üst düzeyde gerçekleştiren örgütler olarak değerlendirilmektedirler.

Görüldüğü gibi, yerel yönetim örgütlerinin özellikleri yerel özerklik, yerel demokrasi, etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde biçimlenmektedir.

a- Yerel Özerklik

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik yapının sakıncalarını azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin merkezde toplanması, kararların üst düzeydeki yönetim organlarınca alınması, yürütmeyi gerektirmekle ve hizmetleri aksatmaktadır (272). Bu sakıncalar işlevlerini geniş alana yaymış tüm örgütler için geçerli olmakla birlikte, türlü nitelikteki kamu hizmetlerini ülke düzeyinde sunan devlet için daha da ağır biçimde ortaya çıkmaktadır.

Özerklik, değişik kamu hizmetlerini sunan örgütlere, hizmetlerini kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda düzenleme hakkı vermektedir. Özerk örgütlerin karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakları vardır. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının özgürce oluşumuna bağlıdır. Ancak bunun yanısıra, mali özerkliğe, başka deyişle merkez yönetiminin baskısı olmaksızın, harcama yapmaya yetkili olmaları da gereklidir (273).

Yerel özerklik ise, yerel yönetimlerin kendi halklarının çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerini düzenlemelerini, yönetme hak ve yükümlülüğü içinde olmalarını, bu hakkın düzenli aralıklarla, eşit ve genel oyla seçilen kişi ya da organlarca kullanılmasını içerir (274).

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi, yerel yönetim organlarının merkez yönetimiyle ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, merkez yönetiminden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez, ancak görevlerini yaparken, geniş bir özgürlükten yararlanmaları asıldır. İkincisi, yerel yönetimlerin halkla (yerel topluluk) ilişkilerini ilgilendirir ki, bu da seçilmiş organların halkı gerği gibi temsil edebilmelerini ve seçim yönteminin de buna uygun olmasını anlatır (275).

(272) NURI TORTOP, *Mahalli İdareler, TODAİE Ya., Ankara, 1984, s.20.*

(273) A.g.k., s. 21.

(274) AHMET ÖZER, "Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü" *Türk İdare Dergisi, Y. 63, s. 390 (mart, 1991), s. 43.*

(275) KELEŞ - YAVUZ; s. 20.

Buna göre, yerel özerlik kavramı yerel yönetim örgütünün tüzel kişiliğinin özerkliğini gösterir. Bu anlamda yerel özerklik şu koşulları kapsamalıdır (276):

- Yerel yönetimler, açıkça başka bir yetkeye verilmeyen ya da kesin olarak yetkileri dışında tutulmayan konularda girişimde bulunmalarını sağlayan, genel ve kalıcı yetkilerle donatılmalı, bu yetkiler tam ve eksiksiz olmalıdır.

- Bu yetkilerden doğan sorumluluklar Anayasa ya da yasalarda düzenlenmelidir.

- Yerel yönetimler, başka yetkelerce alınan ve kendilerini ilgilendiren kararların alınmasına katılma hakkına sahip olmalıdır.

- Yerel yönetimler, etkili bir yönetimi gerçekleştirmek üzere, yönetsel yapılarına uygun iç düzenlemeleri yapabilmeli, yetenekli ve başarılı kişilerin yönetimde görev almasını sağlayacak koşullar sağlanmalıdır.

- Yerel yönetimlere seçilen kişiler, yetkilerini özgürce kullanabilecek bir tüzüğe sahip olmalıdırlar.

- Yerel yönetimlerin denetimleri, yalnızca hukuka uygunluk amacına yönelik olmalı, denetim yönetimleri anayasa ya da yasalarla düzenlenmelidir.

- Yerel yönetimler, diğer yönetim düzeylerinden ayrı olarak, kendilerine özgü gelir kaynaklarına sahip olmalı ve bunları yetkileri çerçevesinde, özgürce kullanmalıdır.

Bu tür özerkliğin sonuçları, yerel yönetimlerin merkez yönetiminden ayrı işlevleri bulunması, yerel yönetimlerin mali durumunun güçlendirilmesi ve merkez yönetiminin denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir. Diğer yandan özerklik, yerel halkın özerkliğini de kapsayacak biçimde genişletilebilir ki; bunun öğeleri, yerel yönetim örgütlerinin etkinliklerinin bütünüyle yerel organlarca belirlenmesi ve yerel topluluğu oluşturan insanlarca denetlenmesidir (277).

Özerklik, ideal olarak, yerel niteliği açık olan etkinlik ve verimlilik ilkeleri açısından yerel yönetimlerce yürütülmesi uygun olan görevlerin; bu görevlerle ilgili yetkilerin ve gelir kaynaklarının sağlanması, hukuka uygunluk ilkesi dışında bir sınırlamanın ya da denetimin olmasıdır. Özerkliği sınırlayan nesnel ölçüt hukuka ve kamu yararına uygunluktur.

Özerkliği sınırlayan yönetsel denetim düzeneği hukuka ve kamu yararına uy-

(276) ÖZER, ss. 43-44.

(277) KELEŞ - YAVUZ, s. 20.

gunluk yanında; yasalarda açıkça belirtilen konularda, yerel yönetimin kararlarının uygulamaya konulabilmesi için, denetim makamından izin alınması ya da kararların onaylanması biçiminde de olabilmektedir (278). Bu biçimdeki yönetsel denetime (yerindelik denetimi olarak adlandırılır), çoğunlukla merkez yönetimine ağırlık verilen; yerel yönetimlerin sınırlı görev, yetki ve kaynaklara sahip olduğu ülkelerde rastlanmaktadır.

Yerel özerklik ya da yerel yönetim örgütlerinin özerkliği her ülkenin siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarına göre biçimlenmektedir. Devletin siyasal yapısı (tekçi ya da birleşik olması), yerel yönetimlere sağlanabilecek kaynakların genişliği ve toplumsal kültürel özellikler, özerkliğin düzeyini belirleyici bir rol oynayacaktır.

b- Yerel Demokrasi

Yerel yönetim örgütlerinin özerkliği, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi amacıyla da yakından ilgilidir. Özerklik düzeyinin yükselmesi, yerel yönetim örgütlerinin yetki ve kaynak açısından güçlenmelerini, merkez yönetiminin denetiminin azaltılmasını; buna karşılık halkın denetimine ve katılımına daha çok açılmalarını gösterir.

Yerel yönetimler halka en yakın kamu örgütleridir. Halkın, kendi yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli kararların alınmasına katılmasını sağlar. Bu bağlamda, daha etkili ve daha demokratik bir halk yönetiminin oluşmasına, buna karşılık, halkın da topluma karşı duyarlı ve sorumlu olmasına da katkıda bulunurlar (279).

Yerel yönetimlerin, yerel demokrasinin gerçekleşmesine katkılarını üç başlıkta toplamak olurludur.

Demokratik Eğitim: Yerel yönetimlerin demokrasiye katkılarından birisinin demokratik eğitimi sağlamak olduğu; bunun sonucunda, yerel ve ulusal kültür ile kurumlar arasında uyum sağlanabileceği görüşü yaygındır (280). Yerel yönetimler, bütün dünyada demokrasinin beşiği olarak görülür. Demokratikleşme sürecinin işleyişinde yerel yönetimlerin önemli bir yer tuttuğu ileri sürülür. Bunun nedenlerinden birisi, halkın kendini yönetme hakkına; en azından yönetim organlarının seçiminde söz hakkına sahip olmasıdır. Bunun yanısıra, yerel yönetimler halkın kamusal sorunlarla daha yoğun olarak ilgilenmesini sağlayacak, sorumluluk duygusunu geliştirecek önemli araçlardan biridir (281). Bu bağlamda, yerel yönetimler demokratik ilkelere uygun tutum ve davranışların kazanılmasına; başka deyişle insanların haklarını arama,

(278) EKE, s. 65.

(279) ÖZER, s. 42.

(280) OYA ÇİTÇİ, *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği*, TODAİE Ya., Ankara, 1989, s. 7.

(281) ESAT ÖZ, "Mahali İdare Kararlarına Halk Katılımı: Genel Bir Değerlendirme", *İller ve Belediyeler*, Y. 43 s. 501 - 502 (Temmuz-Ağustos, 1987), s. 268.

sorunlarının ayırdına varma ve yönetimi denetleme bilincine ulaşmasına katkıda bulunurlar. Böylece, yerel düzeyde kazanılan tutum ve davranışların, ulusal düzeyde de demokratik bilincin oluşmasına yardım edeceği düşünülür.

Halk Denetimi: Yerel yönetimler, demokratik denetimin ya da halk denetiminin sağlanması bakımından elverişli örgütlerdir. Bunun gerekçesi de, temsilci organlar (yerel meclis) ile seçmenler arasındaki fiziksel uzaklığın daha az; buna karşılık iletişimin ve etkileşimin daha yoğun olduğu görüşüdür (282). Buna göre halkın; istek, beklenti ve sorunlarını temsilcilerine iletmede ve karar ve uygulamaların bunlara uygunluğunu denetlemede, ulusal meclise göre, daha şanslı olacakları düşünülmektedir.

Yönetime Katılma: Yerel yönetimler, herşeyden önce, halkın kendisini doğrudan ilgilendiren konularda yönetime katılmasını sağlaması bakımından önem taşımaktadır (283).

Demokrasi kavramının önemli öğelerinden birisi olan halk katılımı ve yöneticilerin halka danışmaya önem vermeleri, seçmene karşı sorumluluk duymalarının sağlanması; yürütmenin karşısında kişi hak ve özgürlükleri yararına bir denge sağlamakta, halkın demokrasiye yabancılaşmasını da önlemektedir (284). Bu bağlamda halk katılımı; hem toplu yaşama koşullarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi çabalarında halkın bilgi ve yeteneklerine başvurmanın (285), hem de yönetimin uygulamalarıyla halkın çıkarlarını uzlaştırmanın en uygun yoludur. Halkın isteklerinin, karşılaştığı sorunların ve düşündüğü olası çözüm yollarının öğrenilmesi; üzerinde anlaşmaya varılan çözüm yollarının, uygun karar ve politikalarla uygulamaya geçirilmesi; yönetimle halkın uzlaşmasını, daha olumlu ilişkiler kurmasını, başka deyişle yönetim - halk bütünleşmesini sağlamaya yardım edecektir.

c- Etkinlik ve Verimlilik

Yerel yönetim örgütlerinin varoluşunun temel bir ilkesi de, etkinlik ve verimliliktir. Yerel yönetimlerin, merkez yönetiminin basamaksal yapısının dışında olması, yerel gereksinmelerle ilgili kararların yerel düzeyde alınması ve yönetim organlarının fiziksel olarak halka yakınlığı gibi öğeleri; bürokrasinin azaltılması, hizmetlerin hızlı ve yerel gereksinmelere uygun biçimde yerine getirilmesi ve hizmetlerle ilgili yansımaların zamanında alınması gibi olumlu sonuçlar yaratır.

Diğer yandan yerel yönetim örgütleri, yerel varlıkları ve zenginlikleri, ulusal düzeyde ulaşılması güç olan gelir kaynaklarını değerlendirebilir; bunları en uygun

(282) ÇİTÇİ, s. 10, *TORTOP, Mahalli İdareler*, s. 36.

(283) ÇİTÇİ, s. 11.

(284) ERAY KARINCA - KAMİL U.BİLGİN, "Bir Yönetime Katılma Aracı olarak Yerel Yönetimler", *İller ve Belediyeler*, Y.46, s. 531 (Ocak, 1990), s. 16.

(285) ÖZER, s. 42.

yerde ve zamanda kullanarak etkinlik ve verimliliği gerçekleştirebilir; halkın en çok gereksinme duyduğu hizmetlere öncelik vererek olumlu bir toplumsal iklim yaratılmasını sağlayabilirler. Böylece yerel düzeyde ve genel olarak ulusal düzeyde kalkınmanın ve dayanışmanın sağlanmasına aracılık ederler.

Ancak yerel yönetim örgütlerinin başarısı çağcıl araç ve gereçlerden yararlanmasına, bilgili ve yetenekli iş görenleri işe almasına ve örgütsel işleyişini nesnel ilke ve kurallara dayandırmasına bağlıdır (286), Örgüt yapısını ve işleyişini bilimsel kavram ve ilkelere dayandırmak kadar halkla ilişkilerini düzenlemek de etkinlik açısından önemlidir. Yerel yönetim örgütleri, varlıklarının yasallığını korumak, halkın desteğini kazanmak ve amaçlarına ulaşabilmek için, toplumun her kesimine yansız davranmak, hizmetleri gereksinmesi olanlara eşit bir biçimde yaymak ve bu konuda duygusal ve politik etkilerden uzak kalmak zorundadır.

C - YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Yerel yönetimler, ülkelerdeki egemen toplumsal politik yapının ayrılmaz parçasıdır ve ulusal siyasal yönetim biçimlerinin özellik ve gelişmelerine göre biçimlenirler. Siyasal yönetim biçimleri yerel yönetimlerin görevlerini, yetkilerini ve özerklik derecelerini doğrudan etkiler (287).

Dünyanın değişik ülkelerinde uygulanmakta olan yerel yönetim sistemleri genel özellikleri asıl alınarak dört bölümde ele alınmaktadır. Bunlar; yerel yönetimlere ağırlık veren çok anayasalı birleşik düzenlemeler, merkez yönetiminin yönetsel denetimi asıl olan örnekler, sosyalist ülkelerde görülen bütünleştirilmiş, merkezleştirilmiş yönetim örneği, yerel yönetime dayalı tekçi ülke düzenlemeleridir (288). Bu örnekler genel özellikleri gözönünde bulundurularak kısaca incelenecektir.

a- Çok Anayasalı Birleşik Düzenlemeler

Siyasal açıdan birleşik sistemi seçmiş olan Amerika Birleşik Devletleri, Federal Almanya, İsviçre gibi ülkelerde birleşik yapıya bağlı olarak yerel yönetimlere ağırlık veren bir yönetim yapısı sözkonusudur.

Birleşik devletlerde, genel kural olarak, yerel yönetimler eyaletlerin yetki alanındadırlar, eyalet yönetimlerince düzenlenerek denetim altında tutulurlar. Dilton Kuralı olarak adlandırılan bu kavrama göre, yerel yönetimler eyaletlerin bir ürünüdürler; örgüt yapıları eyalet yasalarınca biçimlendirilir ve yasalarca açıkça belirtilmiş yetkilerle, açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, yasal görevlerini yerine getirmeleri için kaçınılmaz olan yetkileri kullanırlar (289).

(286) TORTOP, *Mahalli İdareler*, s. 36.

(287) EKE, s. 63.

(288) A.g.k., s.66

(289) A.g.k.

Demokratik yönetim biçimini benimsemiş birleşik devletlerde yerel yönetimlerin en önemli özelliği üçlü bir yönetsel basamağın son aşamasını oluşturmuş olmalarıdır.

Bunlar ayrıca tüzel kişiliğe ve dolayısıyla yönetsel ve mali özerkliğe ve seçimle belirlenmiş karar ve yürütme organlarına sahiptirler (290).

b- Merkezi Yönetiminin Yönetsel Denetimini Asıl Alan Örnekler

Yerel yönetimlerin ikincil planda kaldıkları ve merkez yönetiminin yoğun denetimi altında tutulduğu bu örnek, Fransız yerel yönetim sistemini temsil eder.

Yetkeci yönetim biçimlerinin daha çok önem verdikleri güvenlik ve birlik gibi amaçlara oldukça uygun olan bu örnek Avrupa, Asya ve Latin Amerika daki birçok ülkelerde olduğu gibi benimsenmiş; ancak çağın gerektirdiği ekonomik ve toplumsal içerikli hizmetler için yetersizliği görülerek yumuşatılmaya çalışılmıştır (291).

Bu sistemde tüzel kişilik, yönetsel ve mali özerklik ilke olarak benimsenmekle birlikte, yerel yönetimlerin kararları, organları ve gelirleri merkez yönetiminin yoğun ve kapsamlı denetimi altındadır.

Yerel meclislerin kararları, uygulamaya konulmadan önce; belirli sürelerle denetim organlarının (İllerde vali, ilçelerde kaymakam) incelemesinden geçmek zorundadır. Bütçe, yerel düzenleyici kurallar, görevlilerin atanması gibi önemli konularda valinin ya da kaymakamın onayı gereklidir. Denetim karar ve işlemlerin yanısıra, organları da kapsamakta, belirli koşullara bağımlı olarak, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının görevden alınmasına kadar gidebilmektedir (292).

c- Yerel Yönetimlere Dayalı Tekçi Ülke Düzenlemeleri

Yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu İngiltere, Belçika Hollanda gibi tekçi (üniter) devletlerde geniş bir yönetsel özerklikten yararlanan güçlü yerel yönetim anlayışı, yerel yönetim sistemini biçimlendirmektedir.

Bu ülkelerde yerel yönetimler gerek düzenleyici yetkileri, gerekse harcamaları bakımından güçlü kuruluşlardır. Yerel yönetimlere genel yetki ilkesine göre geleneksel yerel hizmetlere ek olarak eğitim sağlık, toplumsal gönenc, güvenlik gibi toplumsal,

(290) NADAROĞLU, s. 162.

(291) EKE, s. 70.; Bu sistemde, özellikle Fransa'da gerçekleştirilen düzeltimler için bkz. AHMET ÖZER, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde yerel Yönetimlerde Son Durum", Türk İdare Dergisi, Y. 62 s. 386 (Mart, 1990), ss. 29-42.

(292) EKE, s. 70.

kültürel ve ekonomik alanlarda görevler verilmiş, buna karşılık gelir kaynakları bakımından da güçlendirilmişlerdir; ancak merkez yönetiminin yoğun denetimi altındadırlar. Yerel yönetimler üzerindeki denetim kararları, görevlileri ve işlemleri kapsamakta, genel özel ve yerine geçme denetimi biçimlerinde olabilmektedir. Denetimin amacı yalnızca hukuka uygunluk değil, kamu yararını kollamayı da içermektedir (293).

d- Bütünleştirilmiş Merkezleştirilmiş Sosyalist Yerel Yönetim Örneği

Sosyalist yönetim biçimini benimsenmiş olan ülkelerde yerel yönetimlere ilişkin kurallar temelde demokratik merkezîyetçilik ilkesine göre oluşturulmuşlardır (294). Bir yanda koyu bir basamaksal düzene bağlanmış yönetsel sistem, diğer yanda halkın doğrudan katılmasına olanak veren süreçler bu sistemin (Özellikle Sovyetler birliğinde uygulanan) en baskın özelliğidir. Bu sistemde yerel yönetimlerin ikili bir özelliği vardır. Bunlar hem merkezi hem de yerel yönetimlerdir (295).

Özet olarak tüm yerel yönetim sistemlerinde özerkliğin niteliği ve düzeyi değişmekle birlikte, ideal geniş bir yönetsel özerklik sözkonusu değildir. Yoğunluğu ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri, organları, gelirleri ve işlemleri üzerinde merkez yönetimine tanınan denetim hakkı yönetsel özerkliğin sınırlarını oluşturmaktadır. Ulusal amaçlar, kamu yararını gerçekleştirme gibi etkenler yönetsel denetimin gerekçesi olarak gösterilmektedir.

(293) Bu ülkelerdeki yerel yönetim sistemleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k., ss.

(294) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. NADAROĞLU, s. 214.

(295) EKE, s. 73.

8. YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN İŞLEVSEL KONUMU

Halkla ilişkilerin tüm örgütlerin, varlıklarını sürdürebilmeleri ve amaçlarına etkili bir biçimde ulaşabilmeleri için zorunlu bir işlev konumuna gelmesi; ekonomik, toplumsal, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yarattığı toplumsal değişmelere bağlı olarak, toplumsal ögeler arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması, karşılıklı bağımlılıkların artması ve örgütlerden beklenenlerin değişmesinin sonucudur.

Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimlerin halka en yakın kamu örgütleri olduğunu; halkın günlük yaşamını yakından ilgilendiren yerel nitelikteki hizmetleri sunmak üzere örgütlendiklerini belirtmiştik. Yerel yönetimler, yapısal özellikleri gereği özerk olmaları, yönetim organlarının seçimle belirlenmesi, halkın denetimine ve katılımına olanak sağlamaları nedeniyle halkla iyi ilişkiler kurma, onay ve desteğini kazanma gereksinimini daha yoğun olarak duyumsarlar.

Bunun birlikte, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamalarının bilimsel bir temele ve sistemli bir biçime dayandırılması, bazı toplumsal ve örgütsel koşulların varlığını gerektirmektedir.

Bu bölümde, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin toplumsal ve örgütsel koşulları, amaçları ve halkla ilişkiler temsilcileri olarak yöneticilerin ve işgörenlerin rolü incelenerek; halkla ilişkilerin yerel yönetimlere özgü özellikleri vurgulanacaktır.

A. YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN KOŞULLARI

Çağdaş toplumsal yaşayışın yarattığı bir zorunluluk olan halkla ilişkiler, birtakım toplumsal ve örgütsel koşulların varlığını gerektirir. Bu koşullar tüm örgütler için geçerli olduğu gibi, yerel yönetim örgütleri için daha özel bir önem taşır.

a. Toplumsal Koşullar

Yerel yönetim örgütlerinin yapısal özelliklerini ve işlevlerini belirleyen en önemli olgular kentleşme ve demokratikleşmedir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, kentleşme ekonomik yapıdaki değişimin toplumsal bir sonucudur. Diğer yandan nüfus artışı, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmelerin insanlara değişik yaşama biçimi seçenekleri sunması ve daha iyi koşullarda yaşama isteğinin yarattığı göçler, kentleşme olgusunun yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Kentleşmenin toplumsal yaşantının ölçeğini genişletme yönündeki etkisi (296) şu sonuçları doğurmuştur. (297):

- Gelir, irksal köken ve kültür gibi özellikler bakımından ayrışik bir yapı.
- Eğitim olgusunun gelişmesi; aynı zamanda gazete, dergi, kitap, radyo, televizyon ve benzeri kitle iletişim araçlarının, insanları günlük yaşantıları ile ilgili konularda bilgilendirmesi.
- Dayanışmanın azalması ve yabancılaşma olgusunun yüksek olması.

Kentler ayrı özellikler taşıyan grupların birarada oturduğu, toplumsal statü ve rollere dayalı ikincil ilişkilerin önem kazandığı, insanların yaşamak ve çalışmak amacıyla buldukları yerleşim birimleridir (298). Bu nedenle, karşılıklı çıkarlara dayalı örgütsel ilişkilerin yoğun olduğu toplumsal yapılardır.

Kentleşme ile birlikte ekonomik gönençin artması, eğitim düzeyinin yükselmesi ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, insanların toplumsal yaşayıştan beklentilerini arttırmıştır. Ortak ilgi ve çıkarların biraraya getirdiği toplumsal grupların, amaç ve çıkarlarını gerçekleştirmek üzere ürün ya da hizmet ilişkisi içinde oldukları örgütleri etkilemeye çalışmaları; örgütlerin de ilişkili oldukları halk kesimlerinin onay ve desteğini kazanma çabaları, halkla ilişkilerin düşünsel ve eylemsel temelini oluşturmuştur. Böylece halkla ilişkiler, kentleşme olgusunun yarattığı ayrışik ve çapraşik toplumsal yapının doğal bir sonucu olarak önem kazanmıştır.

Yerel yönetimler ise, giderek genişleyen ve çapraşiklaşan yerleşim birimlerinde yaşayan insanların huzurlu ve mutlu bir biçimde yaşamasını sağlamak, fiziksel, toplumsal ve kültürel gereksinmelerini karşılamak üzere ortaya çıkmış kamu örgütleri olduğuna göre, bu yöndeki toplumsal gelişmelerden daha çok etkilenmektedirler.

Daha önce de belirtildiği gibi, kentleşme ve toplumsal devingenliğin artması; bireylerin çıkarlarını gerçekleştirebileceği alanı genişletmiş, giderek artan gereksinmeler yerel yönetimler için yeni hizmet alanları ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, halkın yerel yönetimlerden istek ve beklentileri de nicelik ve nitelik yönünden artmıştır.

Kent nüfusunun artması, aile yapısının daralması, kadının çalışma yaşamına girmesi ve yerleşim alanlarının genişlemesine bağlı olarak barınma, alt yapı, ulaşım ve bunları bütünleyen fiziksel gereksinmeler; sağlık, güvenlik, çocuk ve yaşlıların bakımı gibi toplumsal gereksinmeler; hava kirliliği, gürültü, katı atıklar gibi çevresel sorun-

(296) *Kentleşmenin toplumsal yaşantının ölçeğini genişletme yönündeki etkisi yerleşim alanlarının genişlemesi, bu alanda yaşayan insanlar arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması ve toplumsal yapının çapraşiklaşması biçiminde ortaya çıkmaktadır.*

(297) ÖZKALP, s. 12.

(298) A. g. k.

ların yarattığı gereksinmeler; yabancılaşma olgusuna bağlı olarak gerilim (stres) ve yalnızlık duygusu, gelecek endişesi, gelir yetersizliği gibi bireysel sorunlarla ilgili gereksinmeler (299) yerel yönetimlerin hizmetlerini nicelik yönünden etkilemiş, artmasına neden olmuştur.

Diğer yandan, eğitim düzeyinin yükselmesi; kitle iletişim araçlarının, sorunlarının ayırdına varma, haklarını araştırma ve sorumluluklarını yerine getirmede insanların bilinçlenmesine katkıları; sunulan hizmetlerin niteliği konusundaki istek ve beklentileri arttırmıştır. Dolayısıyla, günlük yaşamda önemli bir yeri olan gereksinmeleri karşılayacak hizmetleri yerine getirirken ortaya çıkan sorunları çözmek; değişen istek ve beklentileri gözönünde bulundurmak; halkın onay ve desteğini kazanmak gereği daha yoğun bir gereksinme olarak ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak, halkla ilişkiler; ayrışık ve çapraşık toplumsal yapılarda, bireyler ve türlü toplumsal gruplarla örgütler arasındaki ilişkileri düzenleme ve toplumun tüm öğeleri arasındaki bütünleşmeyi sağlama işlevini yerine getirir. Buna göre, halkla ilişkiler; kentlerin yerel yönetim örgütleri ile hizmet ilişkisi içinde oldukları türlü halk kesimleri arasındaki ilişkileri düzenleme ve bunları, karşılıklı anlayış, iyiniyet temeline oturtmanın bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burada önemli bir noktayı belirtmek yararlı olacaktır. Halkla ilişkiler, daha çok kent özelliği taşıyan yerleşme birimlerinde, bir gereksinme olarak duyumsanmaktadır. Buna karşılık, çok küçük ya da kırsal yerleşme birimlerinde (köyler gibi) nüfusun azlığı, eğitim olanaklarının sınırlılığı, yüzyüze bireysel ilişkilerin ve dayanışmanın egemen olması ve geleneklere uygun davranma eğiliminin ağır basması nedeniyle biçimsel ve sistemli halkla ilişkiler çabalarına daha az gereksinme duyulabilmektedir.

Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin toplumsal koşullarından ikincisi, demokratikleşme ve katılımcılık olgusudur. Daha önce, birinci bölümde, yerel yönetim kavramını tanımlarken; yerel yönetimlerin gelişmesini sağlayan siyasal etkenlerden en önemlisinin, demokratik ve katılımcı yönetim biçimlerinin yaygınlaşması olduğunu belirtmiştik. Yerel yönetim örgütlerinin özelliklerine değinirken de, en önemli özelliğinin yerel demokrasiyi gerçekleştirme, halkın katılımını ve denetimini sağlamak olduğunu ortaya koştuk.

Demokrasilerde, hükümet yetkesinin (otoritesinin) temeli, halkın istemidir. Halkın istemi, yalnızca seçim dönemlerinde, belirli temsilcilere bu yetkinin verilmesi anlamına gelmez. Aynı zamanda, halkın tüm yönetsel kararlara ve etkinliklere katılmasını da gösterir.

(299) FİRUZ DEMİR YAŞAMIŞ, "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXIV, S. 3 (Eylül, 1991), ss. 165-175

Halkın yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için alınacak kararlarda halkın bilgi ve yeteneklerine başvurulması, en uygun çözüm yolu olarak görülmekle birlikte, katılmanın bazı toplumsal koşulları vardır. Bunlar; halkın, yaşadığı topluluğun sorunlarını görebilmesi, olası çözüm yolları geliştirme duyarlılık ve sorumluluğuna sahip olması, olabildiğince bilinçli ve nesnel ölçütlere dayanan bir seçim davranışı geliştirmesi, seçimler dışında da yönetim karar ve uygulamalarını izleyerek, yönlendirmeye çalışmasıdır (300).

Bilinçli, duyarlı ve sorumlu bir yerel kamuoyu kültürü, halkla ilişkilerin temel koşuludur. Tersine bir durumda, sorunların ayırımına varamayan, istek ve beklentilerini anlatmaya, başka deyişle kamuoyu oluşturmaya yardım edecek araçlardan yoksun olan ya da yararlanma bilincinde olmayan halk kesimleri, kamusal grup özelliği taşımayacaklarından; halkla ilişkiler çabaları tek yönlü iletişim olmaktan öteye geçemeyecektir.

b. Örgütsel ve Yönetmel Koşullar

Halkla ilişkiler bir örgütün yapısından ve işlevlerinden soyutlanamaz. Halkla iyi ilişkilr kurma, onay ve destek kazanma çabalarının temel ögesi, örgütsel başarıml (performans) düzeyidir. Örgütsel başarıml ise, şu koşulların varlığına bağlıdır:

— Ürün ya da hizmetlerin niteliği; halkın gereksinmelerine en iyi biçimde karşılık vermesi, istek ve beklentilerine yer ve zaman bakımından uygunluğu.

— Ürün ya da hizmeti üretmek üzere oluşturulmuş örgüt yapısının niteliği; ürün ya da hizmeti üretmek ya da sunmak üzere görevlendirilmiş işgörenlerin bilgi, beceri ve yetenekleri, tutum ve davranışları; yetki ve sorumluluk ilişkilerinin açıklığı; örgütsel işleyişin etkililiği ve bu işleyişi düzenleyen kuralların açık, anlaşılabilir ve amaçlarına uygun olması; ürün ya da hizmetlerin niteliğini geliştirecek çağdaş araç ve yöntemlerden yararlanmak.

— Yönetim halka karşı duyarlı ve sorumlu bir düşünüşe dayanması; bilimsel kavram, ilke ve tekniklerden yararlanarak, halkla iki yönlü iletişim kanallarını oluşturması; iki yönlü bilgi akışını sağlayarak, halkın istek ve beklentilerini karar ve politikalarına yansıtması.

Yerel yönetim örgütleri açısından da hizmette başarı sağlamanın toplum üzerinde olumlu bir izlenim bırakmanın kestirme bir yolu olduğu söylenebilir. Ancak halkın görüş, tutum ve davranışlarını, başka deyişle kamuoyunu etkileyen başka öğeler de vardır (301). Bu nedenle halkla iletişim kanallarının sürekli açık olması, kamuoyu-

(300) *Demokrasi ve halkla ilişkiler kesiminde, insanların çoğunluğunun yönetmel konularda etki ve denetimlerinin az olduğuna değinilmiş; yönetime katılmanın toplumsal engellerinden kısaca söz edilmiştir.*

(301) SELÇUK YALÇINDAĞ, "Mahalli Idarelerde Halkla İlişkiler", *Halkla İlişkiler-Seçme Yazılar (Der. FERMANI MAVİŞ)*, A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986, s. 234.

nun eğilimlerinin sürekli izlenmesi, bu eğilimlerin karar, politika ve uygulamalara yansıtılması; halktan kopukluğun önlenmesi ve bütünleşmenin sağlanması bakımından zorunludur.

Yerel yönetim örgütlerinin sundukları hizmetlerin yapısı ve alanı, zamana ve yerleşim alanlarının özelliklerine göre değişir. Ancak, bu hizmetleri düzenleyen kuralardaki (yasa, tüzük, yönetmelik gibi) artış ve halkın bunları anlamaya çalışmasındaki güçlük; yönetimle halk arasındaki iletişimde giderek artan boşluk; yönetimce bilinen gereksinimleri karşılayacak hizmetleri bile yerine getirmedeki güçlükler; yerel yönetim örgütleri üzerindeki parasal, yasal ve politik sınırlamalar (302) gibi örgütsel sorunlar da, halkın görüş, tutum ve davranışlarını, başka deyişle kamuoyunun niteliğini etkileyebilmektedir.

Halkla ilişkilerin örgütsel ve yönetsel koşullarının önemli bir boyutunun da, yerel yönetim örgütlerinin genel yönetim sistemi içindeki konumu ve ilişkileri olduğu görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, ulusal yönetim örgütü olan devlet, yerel yönetim örgütlerinin görev, yetki ve kaynaklarını belirleme ve denetleme hakkına sahiptir. Bu bağlamda, yerel yönetim örgütlerine tanınan özerkliğin derecesi, yapısal özelliklerinin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Ayrıca, devletçe ayrılan gelirler ve kaynak yaratma olanakları da; değişen toplumsal gereksinimleri karşılayacak hizmetler sunmayı, hizmetlerin niteliğini yükseltecek çağdaş araç ve yöntemlerden yararlanmayı, daha nitelikli işgörenler bulmayı ve çalışma koşullarını iyileştirmeyi etkilemektedir.

Özerklik derecesi yüksek; yalnızca ulusal amaçlar ve kamu yararının gözetilmesi, hukuka uygunluk konusunda merkez yönetiminin denetimine bağlı; kaynakları açısından güçlü yerel yönetimler, halka yakın olma ve olumlu ilişkiler kurma konusunda daha özgür olacaklardır.

Yerel yönetimler, kuramsal olarak, halkla ilişkiler için en uygun örgütsel ortamı oluşturmaktadırlar. Yalnızca bir yerleşme birimine hizmet sunmaları nedeniyle, fiziksel açıdan halka yakın olmaları; yönetim organlarının yöre halkının seçimiyle belirlenmesi; etkinlik, demokrasi ve katılımı gerçekleştirme amacıyla olmaları gibi ilkeler; yönetim halka karşı duyarlı olmasını, halkın da yönetim kararlarını etkilemesini ve uygulamalarını denetlemesini öngörmektedir. Bu ilkelerin uygulamaya geçirilmesi ve başarıya ulaşması, belirtilen toplumsal ve örgütsel koşullara olduğu kadar, bilinçli ve sistemli halkla ilişkiler çabalarının varlığına; varolan toplumsal ve örgütsel koşullar üzerinde geliştirici etki yaratmasına da bağlıdır.

B. YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN AMAÇ VE İŞLEVLERİ

Yerey yönetim örgütlerinin, genel olarak, gerçekleştirmeleri gereken üç amacın varlığından sözedilebilir. Bunlar; bireylerin temel haklarını gerçekleştirmelerini sağlamaları, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde etkili ve verimli olmaları, demokrasinin gerçekleşmesine katkıda bulunmalarındır (303). Yerel yönetim örgütlerinin bu amaçlarına ulaşmaları, yöre halkıyla içiçe olmalarına, halkın onay ve desteğini kazanmalarına ve genel olarak, toplumda olumlu bir izlenim bırakmalarına bağlıdır. Bu açıdan halkla ilişkiler, yerel yönetim örgütlerinde önemli işlevler yüklenir ve doğrudan amaçlarına ulaşmasını belirleyen bir etkinlik olarak yer alır.

Halkla ilişkiler kamu yararına yönelik iyiniyet yaratma, herhangi bir karar ya da etkinlik için olumlu kamuoyu oluşturma ve destek sağlama çabaları olarak tanımlanabilir. Uygulamada ise, halkla ilişkilerin üç temel işlevi yerine getirmeye çalıştığı görülür. (304):

— Halka bilgi verilmesi.

— Yönetimin karar, politika ve uygulamalarıyla kamu yararının bütünleştirilmesi.

— Halkın anlayış ve onayını sağlamaya yönelik planların yapılması ve izlenmelerin uygulanması.

Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin temel işlevi; hizmetlerin yorumunu kolaylaştırmak ve hizmetler konusunda halkla bilgi alışverişini sağlamaktır. (305). Halka ilişkiler hizmetleri, hizmetlerin alınması sırasında uyulması gereken kural ve yöntemleri tanıttıkları bilgileri halka aktararak, hizmetlerin yorumunu kolaylaştırır. Diğer yandan, yeni hizmet istekleri, varolan hizmetlerin alınması sırasında karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ile ilgili bilgileri hizmet sürecine aktararak; yerel yönetim örgütünün, yöre halkının isteklerine uyarlanmasına yardım eder.

Yerel yönetim örgütlerinin karar, politika ve uygulamalarıyla kamu yararının bütünleştirilmesi işlevi, "örgütler yalnızca halkın onayıyla vardır ve yalnızca toplumun kabul ettiği biçimde, topluma katkılarıyla onaylanırlar" (306) anlayışına dayanır.

Bu işlev, demokratik bir toplumda, yönetimin halka karşı sorumluluğu ve

(303) BIRKAN UYSAL SEZER, "Yerel Yönetimin Çevresi - Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırmaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XX, S. 1 (Mart, 1987), s. 15.

(304) BIRKAN UYSAL SEZER, "Üst Kademe Yöneticilerinin Halkla İlişkilerde Rolü ve Önemi", *TODAI E Yayınlanmamış Halkla İlişkiler Semineri Notları*, Ankara, 1986, s. 6.

(305) ANDERSON, S. 29.

(306) ROBERT D. ROSS, *The Management of Public Relations - Analysis and Planning External Relations*, A Wiley Interscience Publications, NewYork, 1977, s. 12.

duyarlılığının gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Başka deyişle, halkla ilişkiler, değişik amaç ve çıkarların bulunduğu bir ortamda; toplumsal isteklere yanıt verme, bu amaç ve çıkarlar konusunda görüşbirliği sağlamaya yönelik ortak bir politika ve eylem biçiminin işlerlik kazanması için onay sağlama zorunluluğunun sonucudur (307). Bununla birlikte, değişik amaç ve çıkarlar konusunda görüşbirliği sağlama çabalarının başarıya ulaşması; politika ve eylemlerin onaylanması için, önemli konularda halkın görüşlerine başvurmak, bilgi ve yeteneklerinden yararlanmak gereğini çıkarmaktadır. Böylece, yönetsel politika ve uygulamaların halkın katkılarıyla belirlenen bir uzlaşma noktasında oluşturulması sağlanabilecektir.

Kararlara katılma yoluyla, değişik amaç ve çıkarların uzlaştırılmasının gerçek anlamda bilinçli bir demokratik davranışa dayanması; halkın yerel yönetim örgütünün işleyiş sistemi ile ilgili bilgileri edinmesine ve kendi hak ve sorumluluklarını bilmesine bağlıdır (308). Halk, örgütsel işleyişi düzenleyen kuralları ve yasaları bilmeden ve anlamadan, vatandaşlık hak ve sorumluluklarını yerine getiremeyecektir. Bu nedenle, yalnızca varolan hizmetler konusunda değil, bir yerleşim biriminde sözkonusu olabilecek tüm hizmetler konusunda bilgilendirilmeleri, haklarını ve önceliklerini (insiyatif) kullanmalarına yardım edecektir (309).

İnsanların vatandaşlık hak ve sorumluluklarının ayırdına varmasını, vatandaşlık bilincini geliştirmesini sağlamak da, halkla ilişkilerin toplumsal işlevleri olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece, halkla ilişkilerin işlevleri, yönetim-halk bütünleşmesini sağlamanın ötesinde; bu bütünleşmenin sağlıklı olması için, toplumun demokratik eğitimini de kapsar.

Halkla ilişkilerin diğer bir işlevi de, halkın anlayış ve onayının sağlanmasına, kesinleşmemiş kanıların biçimlenmesine, olumsuz görüşlerin etkisiz bir duruma getirilmesine ve olumlu görüşlerin desteklenmesine yardım edecek izlencelerin (programların) uygulanmasıdır (310). Böylece, benimsenen halkla ilişkiler düşünüşü ve anlayışı uygulamaya geçirilmiş olacaktır.

Sonuç olarak, yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin siyasal, toplumsal ve örgütsel işlevleri vardır. Halkla ilişkiler, siyasal açıdan yönetimin demokratikleşmesine, halkın gereksinmelerine ve sorunlarına duyarlı, katılıma açık bir anlayış geliştirmesine; toplumsal açıdan, halkın daha sorumlu ve bilinçli bir konuma ulaşmasına, hak ve sorumluluklarının bilincinde olan bir kamuoyu kültürü oluşmasına;

(307) SEZER, "Üst Kademe Yöneticilerinin ...", s. 7.

(308) Başka bir kaynaktan, "önemli konularda halkla görüşlerini belirtme fırsatı vermek, yerel yönetim örgütünün işleyiş sistemi ile kendi hak ve sorumlulukları konusunda vatandaşları aydınlatmak ve vatandaşlık bilinci geliştirmek" halkla ilişkilerin amaçları arasında sayılmıştır. Bkz. NURİ TORTOP, *Halkla İlişkiler*, Gazi Ün. Basın - Yayın Y.O. Matbaası, Ankara, 1990, s. 153., TACETTİN KARAEER, "Belediyelerde Halkla İlişkiler", *İller ve Belediyeler*, Y.43, S.499 (Mayıs, 1987), s.172.

(309) ANDERSON, s. 79.

(310) SEZER, "Üst Kademe Yöneticilerinin ...", s. 7.

örgütsel açıdan da, halkın en çok gereksinme duyduğu türde ve nitelikte hizmetlerin sunulmasına, hizmetlerin iyileştirilmesine ve geliştirilmesine aracılık ederek örgütsel etkililik ve verimliliğin gerçekleşmesine yardım eder.

C. YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN ARAÇLARI

Halkla ilişkiler amaçlarına ulaşmak ve işlevlerini yerine getirmek için türlü araçlardan yararlanmak olanaklıdır. Her örgüt gibi, yerel yönetim örgütleri de gazete, dergi, radyo ve televizyon gibi kitle iletişim araçlarından; ilanlar, kitapçıklar gibi özel amaçlı araçlardan yararlanırlar.

Basını sistemli bir biçimde izlemek, yakınma ve istek mektuplarını ya da dilekçelerini incelemek, kamuoyu araştırmaları yapmak ya da yaptırmak, türlü yerlere yakınma ve öneri kutucukları koymak, radyo ve televizyon yayınlarını izlemek (311); halkın sorunları, istekleri ve beklentileriyle ilgili bilgileri toplamanın, başka deyişle kamuoyunun ölçmenin yollarıdır. Halka, örgütsel işleyiş ve hizmetlerle ilgili tanıtıcı ve açıklayıcı bilgiler vermek için de; genel ve yerel kitle iletişim araçlarından, ilanlar, kitapçıklar gibi özel amaçlı iletişim araçlarından yararlanmak olurludur.

Diğer yandan üretim işletmelerinden ayrı olarak hizmet işletmelerinde ve dolayısıyla yerel yönetim örgütlerinde, işgörenlerin belirli hizmet noktalarında hizmet almak isteyen kişilere karşı tutum ve davranışları da, halkla ilişkiler açısından büyük önem taşır.

Yerel yönetim örgütünün her işgöreni (en alt basamaktan en üst basamağa kadar), halka hizmet vermektan sorumludur. Bu sorumluluğun sonucu olarak, belirli halk kesimleriyle doğrudan ve sıkı ilişkileri vardır. Sözkonusu ilişkiler, günlük etkinliklerle ilgilidir. Hizmetin sunulması sırasında ya da diğer zamanlarda, halkın hizmetlere ilişkin sorularını yanıtlamak, bilgi gereksinmesini karşılamak gibi günlük ilişkiler; tekdüze olmalarına karşın, çoğunlukla halkı tarafından önemli sayılırlar (312).

Yerel hizmetler, nicelik ve nitelik bakımından yetkin olsalar da; hizmeti sunan işgörenlerin tutum ve davranışları, bu ilişkilerde karşılaşılan sorunlar ya da aksaklıklar, uzun dönemde halkın yerel yönetime karşı önyargılı davranmasına neden olmaktadır (313). Bu tutum, hizmetlerin başarısını ve yönetimin diğer eylemleriyle, halk üzerinde yarattığı olumlu izlenimin silinmesine yolaçmaktadır.

Halkla yüzyüze ilişkiler içinde olan yerel işgörenlerin, hizmet isteyenlere karşı

(311) SELÇUK YALÇINDAĞ, *Mahalle İdarelerde Halkla İlişkiler, Türk Belediyecilik Derneği Ya., Ankara, 1968, s. 17.*

(312) ANDERSON, s. 79.

(313) YALÇINDAĞ, "Mahalli İdarelerde ...", s. 234.

sabırsız, kızgın, dinlemeyen ve baştan savan bir tutum içinde olması; türlü başvurulara ilişkin kural ve yöntemlerin açıklamaması ya da olumsuz tutum ve davranışlarla açıklanması; diğer alanlardaki başarılı hizmetleri gölgeleyebilmektedir (314).

İşgörenlerin yanlış tutum ve davranışları, çoğunlukla kişilik yapılarının özelliklerinden kaynaklanabilir. Ancak iş konusunda yeterli bilgi ve becerilerinin bulunmaması, tutum ve davranışlarının örgüte zarar verdiği ayırda olmamaları gibi nedenler yetiştirme eksikliğinden çıkabilmektedir. Dolayısıyla, halkla doğrudan ilişki içinde olan işgörenlerin seçimine ve yetiştirilmesine önem verilmesi, görevlerinin gereklerine uygun davranma anlayışı kazandırılması, bu sorunların azalmasına katkıda bulunacaktır.

Yöneticiler ve işgörenler, en etkili halkla ilişkiler temsilcileridir. Ancak halkla ilişkiler bir işbirliği anlayışı gerektirir ki; bu anlayış özellikle yerel yönetim örgütünün işlevlerinin yapısında ve doğrudan müşteri - işgören ilişkisinde yeralan bir olgudur. Bu bağlamda, işgören ile halk arasında işbirliği oluşturma, bu yolla halkın güven ve desteğini kazanma, halkla ilişkilerin önemli bir boyutudur.

(314) A.g.k., s. 238., ANDERSON, s. 79. Daha önce de belirttiğimiz gibi kamu yönetimini düzenleyen yasa, tüzük ve yönetmelik biçimindeki kurallar zincirinin uzun ve karmaşık olması nedeniyle, halkın bu kuralları bilmesinin ve uygulamasının güç olması; işgörenlerin gerekli bilgiyi vermede isteksiz olması ya da olumsuz bir tutumla vermesi; işgören - vatandaş ilişkilerini ve örgütün toplumdaki görüntüsünü olumsuz yönde etkilmektedir. Hizmet işletmelerinde işgörenlerin davranışları ve örgütsel başarımlar arasındaki ilişkiler konusunda, bkz. PETER K. MILLS - RICHARD B. CHASE - NEWTON MARGULIES, "Motivating the Client/Employee System as a Service Production Strategy", *Academy of Management Review*, C.VIII, S. 2 (1983), s. 304.

9. YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Yerel yönetimlerde, yapısal özelliklerinin ve işlevlerinin bir gereği olarak, halkla ilişkilerin önemli bir konumu olduğunu belirtmiştik. Halkla ilişkiler uzun zaman, çaba ve uzmanlık gerektiren bir uygulama alanıdır. Örgütün tüm üyeleri halkla ilişkilerle ilgili olmakla birlikte, tüm örgütsel etkinliklerin ve işgörenlerin çabalarının, tutum ve davranışlarının halkla ilişkiler anlayışına uyarlanması ve uygulamaların başarıya ulaşması için; bazı kişiler özel olarak sorumlu olmalı, uygulamalar için gerekli fiziksel ortam ve olanaklar sağlanmalıdır.

Bu bölümde, genel olarak örgütlerde ve daha özel olarak yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler işlerinin örgütlenmesi incelenecektir. Halkla ilişkiler bölümünün örgüt içindeki yeri ve işleyişi ise sonraki bölümde ele alınacaktır.

A. ÖRGÜTLERDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Örgütlenme, herhangi bir konuda belirlenen amaçlara ulaşmayı sağlayacak işlere, görev, yetki ve sorumluluklara açıklık getirir; her türlü fiziksel olanağı sağlayarak bir yapı oluşturmaya yardım eder. Halkla ilişkiler işlevinin de etkin bir biçimde yürütülmesi için temel bir örgüt yapısı gereklidir (315). Ancak her örgütlenme kaynak sorununu da birlikte getirir. Bu nedenle her örgüt, halkla ilişkiler konusunda örgütlenmeye giderken, bu durumu gözönünde bulundurur.

Örgütlerde halkla ilişkiler, genel olarak şu biçimlerde yer alabilir (316):

— Halkla ilişkiler işlevi diğer örgütsel etkinlikleri yürüten bölümlerden (işgören, çalışma ilişkileri, pazarlama, reklamcılık gibi) birinin sorumluluğu altında yürütülebilir.

— Halkla ilişkilerle ilgili hizmetler örgüt dışındaki bir kişi ya da örgütün (halkla ilişkiler danışmanı, reklam ajansı gibi) sorumluluğuna verilebilir.

— Yalnızca halkla ilişkilerle uğraşacak bir yönetici bu göreve atanabilir.

— Halkla ilişkiler politikalarını saptayıp, bu konuda diğer bölümler arasındaki düzenleştirmeyi sağlayacak; sözkonusu bölümlerin (pazarlama, işgören, üretim, finans gibi) yöneticilerinin katıldığı bir halkla ilişkiler kurulu oluşturulabilir.

— Halkla ilişkilerle ilgili planlama, programlama, uygulama ve değerlendirme

(315) ANDERSON, s.

(316) İNAL CEM AŞKUN, "İşletmelerde Halkla İlişkiler", *Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar* (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986, s. 88. İçinde: BERTRAND CANFIELD, *Public Relations*, 3. Ed., Richrd D. Irwin Co., Homewood Illinois, 1968, s. 70.

gibi görevleri yürütecek uzmanlardan kurulu bir halkla ilişkiler bölümü oluşturulabilir.

Görüldüğü gibi halkla ilişkiler görevi, ya örgüt içinde başka işlevleri yürüten kişi ya da bölümlerin sorumluluğuna verilebilir, ya örgüt dışında halkla ilişkilerle uğraşan kişi veya örgütlere verilebilir, ya da örgüt içinde yalnızca halkla ilişkiler işlevini yerine getirecek uzmanların sorumluluğunda bir bölüm oluşturulabilir.

Küçük örgütlerde halkla ilişkiler işlevini örgütün üst yöneticisi yürütebilir. Bu durumda üst yönetici ikili bir rol oynar; hem halkla ilişkilerle ilgili politikaları saptar, hem de uygular (317). Buna karşılık büyük örgütlerde işlevlerinin ve ilişkili oldukları halk kesimlerinin türünlüğü, ilişkilerinin çapraşıklığı nedeniyle, halkla ilişkilerle ilgili görevleri yürütecek uzmanlardan yararlanmak gereklidir.

Halkla ilişkiler etkinliklerinin yürütülmesinde uzmanlardan yararlanmanın iki yolu vardır. Bunlardan birisi örgüt içinde halkla ilişkiler bölümü oluşturma, diğeri de örgüt dışında halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanmadır. Her iki yolun da kendine özgü yararları ve sakıncaları vardır.

Halkla ilişkiler bölümü oluşturma çok açık yararları vardır. Bunlardan birisi örgüt içinde olmasıdır. Böylece, halkla ilişkiler bölümü yöneticileri ve çalışanları tüm zamanlarını örgüt için harcarlar, sorunları bilirler, bu sorunlara daha kısa sürede ve uygun çözümleri üreterek üst yönetime iletebilirler. Buna karşılık nesnelliklerini yitirebilirler; örgüt içinde olmaları, yaptıkları işin öneminin anlaşılmasına neden olabilir; bazı işlerle derinlemesine uğraşırken hemen eyleme geçmeyi gerektiren bir sorunu gözden kaçırabilirler; kendi kendilerini aldatmalarına neden olacak bir coşkunluğa kapılmaları sakıncası da vardır. (318).

Halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanmanın en önemli yararı ise nesnelliktir. Örgütsel sorunların etkilerinden uzak oldukları için, daha soğukkanlı ve meslek ilkelerine uygun davranabilirler; türlü sorunlarla karşılaştıkları için geniş deneyimleri vardır; böylece yeni ve beklenmeyen sorunlara daha iyi çözümler hazırlayabilirler; halkla ilişkilerin her alanında uzmanlık hizmeti verebilirler. Buna karşılık her zaman örgütün dışında olmaları nedeniyle, örgüte bağlılıkları yoktur; işlerini yüzeysel yapmaları ya da diğer bölümlerle sürtüşmeye girmeleri sözkonusu olabilir (319). Örgüt dışında halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanmanın başarısı; eksiksiz, doğru ve zamanlı bilgi akışına, örgütsel sorunların iyi tanımlanmasına bağlıdır.

Halkla ilişkiler etkinliklerinin yerine getirilmesinde en iyi yol, örgütsel ve çevresel çözümler sonucu belirlenecektir. Örgütün yapısal özellikleri ve işlevleri,

(317) NOLTE, s. 75.

(318) A.g.k., ss. 67-77., FRANK JEFKINS, *Public Relations Techniques*, Heinemann Professional Publishing Ltd., London, 1988, ss 24-27.

(319) A.g.k.,ss. 77-78., JEFKINS, ss. 31-35.

yönetim düşüncesi ve halkla ilişkilere verdiği önem, bu iş için ayırabildiği kaynaklar, örgütün içinde bulunduğu çevrenin niteliği ve sağladığı olanaklar (Örneğin, çevrede halkla ilişkiler danışmanlığı hizmeti veren örgütlerin olup olmaması, halkla ilişkiler eğitimi veren okulların varlığı ya da halkla ilişkiler eğitimi almış uzmanları bulma ve işe alma olanakları gibi) ve örgütün ilişkili olduğu halk kesimlerinin yapısı, ilişkilerin niteliği bölüm oluşturma ya da danışmanlardan yararlanma konusundaki seçimi etkileyecektir.

Diğer yandan halkla ilişkiler, çoğu zaman reklamcılık, satış, işgören, muhasebe ya da hukuki ilişkiler gibi bölümlerin sorumluluğuna verilmektedir (320). Bu halkla ilişkilerin bağımsız bir uygulama alanı olarak görülmeyip pazarlama, işgören, endüstri ilişkileri ya da hukuki ilişkilerin bir parçası olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Halkla ilişkilerin örgütsel yapı ve işleyiş ile örgütün içinde yer aldığı çevre arasındaki ilişkileri düzenleme ve geliştirme işlevinin yer ve zaman açısından süreklilik gerektirmesi (321); halkla ilişkiler uygulamalarının bilimsel bir temele dayanması ve ayrı bir uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, ayrı bir halkla ilişkiler bölümü oluşturmak zorunlu olmaktadır. Yapısı ve işlevleri açısından büyük ve çapraşık, çok sayıda ve değişik özellikte halk kesimleriyle ilişkili olan, halkla ilişkilerin önem ve yararının ayırımına varabilmiş örgütlerde halkla ilişkiler bölümü oluşturulmakta; uygulamaların, bu alanda eğitim görmüş uzmanlarca bilimsel kavram, ilke ve tekniklere dayanarak yerine getirilmesi yararlı görülmektedir.

B. YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Yerel yönetimlerin yapısı ve işlevleri gereği halkla ilişkilerin önemli bir işlevsel konumu olduğunu belirtmiştik. Yerel yönetimlerin halkla ilişkilerini geliştirmek için en önemli sorun, istenen sonuçlara ulaşmak için nasıl örgütlenileceğidir. Hangi büyüklükteki bir yerel yönetim örgütünde bir halkla ilişkiler bölümü zorulu olur?; halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanılabilir mi?; eğer danışmanlardan yararlanılamayacaksa hangi örgütlenme biçimi uygun olur?; programların maliyeti ne olacaktır?; programlardan beklenen sonuçlar ne olabilir? (322) gibi soruların karşılığı yerel yönetim örgütünde halkla ilişkilerin işlevsel konumunu belirleyemeye yardım edecektir.

Açık olarak her yerel yönetim için her koşulda ve durumda geçerli olabilen tek yanıt yoktur. Bununla birlikte yerel yöneticinin uyabileceği belirli ilkeler vardır ve be-

(320) NOLTE, s. 80.

(321) JOSEPH AWAD, *The Power of Public Relations*, CBS educational and Professional Publishing Co., New York, 1985, s. 17.

(322) ANDERSON, s. 215.

lirli bir durumda en iyisi olan örgüt biçimi yerel yönetici ile yerel karar organları olan meclislerin ortak görüşleriyle belirlenecektir. Bu ilkeler şöyle genellenebilir. (323):

— Yerel yönetimin her işgöreni halkla ilişkiler temsilcisidir. Halkla ilişkiler uygulamalarının önemi bir yana, hiç bir örgüt ve hiç bir izlençe (program) her işgörenin kendi işlevine ek olarak bir halkla ilişkiler görevine sahip olduğu anlayışına ulaşmadıkça başarılı olamayacaktır. Yerel yönetimin görüntüsü yerel yönetim işgörenlerinin eylemlerinden (iyi ya da kötü) etkilenebilen hassas ve geçici görüşlerle belirlenir. Bu açıdan düşünüldüğünde, işgörenlerin halkla ilişkiler konusunda yetiştirilmesinin büyük önem taşıdığı açıktır.

— Herhangi bir halkla ilişkiler programı karar organı olan yerel meclisin anlayışı ve işbirliğiyle desteklenmelidir. Yerel meclis yalnızca kendilerinin halkla ilişkilerini değil, aynı zamanda yerel yönetim örgütünün de halkla ilişkilerinin sürekliliğini ve doğruluğunu sağlamalı; halkla ilişkiler alanında da politika oluşturmaya önderlik etmelidir.

— En üst düzeydeki yerel yönetici halkla ilişkiler programının önemini kabul etmekle kalmayıp, aynı zamanda halkla ilişkiler politikalarının oluşturulmasına öncülük etmelidir. Diğer yandan diğer bölüm yöneticilerine halkla ilişkilerin önemini ve dayandığı düşünüşü aşılmalı, bölüm yöneticilerini de kendi işgörenlerini güdülemeleri konusunda isteklendirmelidir. Aynı zamanda halkla ilişkilerin her alanında işgörenleri yetiştirmeye yönlendirmeli ve yetiştirme programlarına uzman eleman sağlanması, araç ve gereçlerle donatılması, desteklenmesi ve yürütülmesi gereğini anlamalıdır. Basınla ilişkileri geliştirmede, yerel yönetimin halk kesimlerindeki görüntüsü iyileştirmede etkili noktada olmalıdır. Kısaca yerel yöneticinin halkla ilişkiler konusundaki yükümlülüğü, diğer yönetsel alanlardaki yükümlülüğünden daha az değildir.

Görüldüğü gibi, etkili bir halkla ilişkiler programını yürütmek için temel örgüt, aslında yerel yönetim örgütünün kendisidir. Eğer hizmetler yeterli ve başarılı değilse, yerel yönetim örgütü halkla ilişkiler sorumluluklarının ayırına varamamışsa, göstermelik çabalar iyi bir halkla ilişkiler programı geliştirmeye yardım etmeyecektir. (324).

Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler bölümü oluşturma ya da halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanma konusunda bir karar vermeden önce, yerel karar organları ve yöneticilere düşen görev, halkla ilişkiler anlayışına uygun bir örgüt yapısı oluşturmak olacaktır. Bunun için yerel hizmetlerin yerel halkın gereksinmelerini en iyi biçimde karşılayacak düzeyde olması, tüm yerel işgörenlerin görüş, tutum ve davranışlarının yerel yönetim örgütünün görüntüsünün ve halkla ilişkileri üzerindeki etki-

(323) A.g.k. SS. 215-216.

(324) A.g.k.

sinin ayırđına varılması, işğörenlerin halkla ilişkiler konusunda bilinçlendirilmesi; kısaca halkla ilişkiler düşünüşüne dayanan bir örgüt yapısının oluşturulması gerekir.

Bu koşullar sağlandığında örgüt içinde biçimsel bir halkla ilişkiler bölümünün oluşturulması ve bu bölümün geliştirdiğı ve uyguladığı halkla ilişkiler izlenceleri de (programları) başarılı olabilecektir.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler işlevini örgütlemenin türlü yolları vardır ve bu konudaki seçimi yerleşme biriminin büyüklüğü, kullanmaya elverişli kaynakları, yerel vatandaş tutumları ve olabildiğince, halkla ilişkiler işlevini yerine getirme isteğı belirleyecektir. Seçim alanı tek kişiden (one man show) halkla ilişkiler bölümüne (staff pro) kadar türlü aşamalarda olabilir (325):

Tek Kişi: Bu küçük yerleşme birimlerinin yerel yönetimleri için uygundur. Halkla ilişkiler programı tek kişinin, genellikle yerel yöneticinin sorumluluğundadır. Sorumluluğun tek kişide olması sonucun önemsiz ya da etkisiz olduğunu göstermez. Bu biçimdeki bir izlencede (program) üst yönetici yalnızca kendi kişisel yükünü azaltmak amacıyla değil, aynı zamanda türlü yaklaşımlar ve görüşleri almak amacıyla bölüm yöneticilerinin ve başkalarının yeteneklerinden yararlanabilir; ya da halkla ilişkilerin önemli ayrıntılarını bilen bölüm yöneticilerinin yetenek ve desteğinden yararlanabilir. Bu durumda sorumluluk yerel yöneticidedir, ancak halkla ilişkilerin ayrıntılarını yerine getirme konusundaki yükünü azaltmaya yardımcı olacak araçlardan yararlanabilir.

Bölgümlere Yetki Göçerme: Bazı yerleşme birimlerinde bölümlerle ilgili halkla ilişkiler izlencelerine (programlarına) ağırlık verilir. Bu, özellikle iki ayrı biçimdeki yerleşme birimlerinde uygulanır. Bunlardan ilki, nüfus açısından büyük yerleşme birimleri; ikincisi de, yerel yöneticinin gerçekten etkili bir halkla ilişkiler izlencesi (program) geliştirmek için gerekli istek, zaman ya da becerisinin bulunmadığı, küçük yerleşme birimleridir.

Danışmanlarla İşbirliği Yapma: Bir yerleşme biriminde örgüt dışı uzmanlık desteğine gereksinme duyulabilir. Bu sonuç yerel yöneticinin uzmanlık yeteneğı ve halkla ilişkiler işlevinin yetkinliğı ve karmaşıklığı ile ilgili değildir. Danışmanlardan yararlanma halkla ilişkiler işlevine bir yenilik getirebilir ve zaman kazandırabilir.

Halkla İlişkiler Bölümü Oluşturma: İlke olarak çok büyük yerleşim birimlerinde ya da küçük olmasına rağmen bu örgütlenme biçimini benimsemiş yerel yönetim örgütlerinde, halkla ilişkiler bölümü oluşturulabilir. Bölüm özel sorunlara olanaklar içinde en uygun çözümleri bulabilir ya da sürekli bir halkla ilişkiler izlencesi (programı) geliştirebilir.

**IV- YEREL YÖNETİM
ÖRGÜTLERİNDE
HALKLA İLİŞKİLERİN
YÖNETİMİ**

10- ÖRGÜTLERİN YÖNETİMİNDE BİR İŞLEV OLARAK HALKLA İLİŞKİLER

Örgütler belirli toplumsal ve örgütsel amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş yapılardır. Yönetim ise, yalın olarak, bu yapının eyleme geçirilmesi; yapıyı oluşturan öğelerin etkinliklerinin planlanması, örgütlenmesi, yürütülmesi, uyumlaştırılması, denetlenmesi ve insan öğesinin yetiştirilmesi süreci olarak tanımlanmıştır. Her örgütsel işlev tanımlandıktan ve yapılandırıldıktan sonra, bu yapı eyleme geçirilir ve belirlenen amaçlara ulaşılması öngörülür.

Ancak daha önce da belirttiğimiz gibi, örgüt ve yönetim kuramındaki son gelişmeler, örgütlerin birbirleriyle ve çevreleriyle karşılıklı ilişkili ve etkileşen parçalardan oluşan sistemler olarak görülmesini; yönetim anlayış ve uygulamalarının bu düşünüşe uygun bir biçimde oluşmasını öngörmektedir.

Bu düşünüşe göre, halkla ilişkiler de bir örgüt ve onunla ilgili (örgüt içindeki ve örgüt dışındaki) kamu kesimleri arasındaki karşılıklı iletişim, onaylama, işbirliği ve bunun sonucunda karşılıklı anlayış ortamı oluşturmaya ve sürdürmeye yardım eden ayrıcalıklı bir yönetim işlevi olarak örgütsel sistem içindeki yerini almıştır.

Bu bölümde, bir örgütsel alt sistem olarak halkla ilişkilerin (ya da halkla ilişkiler bölümünün) örgüt içindeki konumu ve işlevi tanımlandıktan sonra, değişik dönemlerde ve değişik örgütlerde halkla ilişkiler anlayış ve yaklaşımlarını temsil eden modellerden söz edilecektir.

A- ÖRGÜTSEL ALT SİSTEM OLARAK HALKLA İLİŞKİLER

Örgütler her zaman ilişkili oldukları kamu kesimleriyle (örneğin, işgörenler, alıcılar, rakipler, hükümet, gibi) herhangi bir biçimde iletişim kurmuşlardır. Ancak bu iletişimin biçimsel olarak yapılması 19. yüzyılın sonlarına rastlar. Bu dönemde örgütlerin yöneticileri işgörenleriyle ya da toplumun üyeleriyle biraraya gelmişler ya da konuşmalar yapmışlardır. Çoğunlukla, baskı yoluyla ya da kamu kesimlerini umursamayarak isteklerini zorla yaptırmışlardır. (326).

Bunun birlikte, 20 yüzyılda hem örgütlerin, hem kamu kesimlerinin, hem de bunları çevreleyen toplumsal yapının değişmesi ilişkilere yeni bir boyut kazandırmıştır.

Örgütler büyümüşler, daha karmaşık olmuşlar ve bunun sonucunda, kamu kesimleri üzerindeki etkilerinin alanı genişlemiş ve yoğunluğu artmıştır. Kamu kesimleri de uzun süre umursanamaz ya da baskı altına alınamaz olmuşlardır (327). Toplum-

(326) GRUNIG - HUNT, s. 8.

(327) A.g.k.

larda demokratikleşme eğiliminin artması; yönetime katılma, karar ve politikaları etkileme isteği, eğitim düzeyinin yükselme, iletişim alanındaki gelişmeler, özellikle kitle iletişim araçlarının sayısı, gücü ve etkisinin artması kamu kesimlerinin bilinçlenmesine, istek ve beklentileri yönünde örgütleri etkileme tutum ve davranışlarını geliştirmesinde etkili olmuştur.

Bu değişme ve gelişmeler sonucu, örgütlerin yöneticilerinin kamu kesimleriyle uğraşmaları; örgütü onlara anlatmaları ya da onların örgütten istek ve beklentilerini anlamaları daha çok zaman, bilgi, beceri ve uzmanlık gerektirmiştir (328).

Sonuç olarak uzun zaman ve uzmanlık gerektiren, yöneticilerin zamanı, bilgisi ve becerisinin yeterli olmadığı bu işlerin yapılabilmesi için ayrı bir halkla ilişkiler rolüne gereksinme duyulmuş; böylece büyük örgütlerde, halkla ilişkiler örgütsel sistemin bir alt sistemi olarak geliştirilmiştir.

a- Sistem Bakış Açısından Halkla İlişkilerin Örgüt İçindeki Yeri

Günümüzde örgüt kuramcılarının örgütleri sistemler olarak incelediklerini; sistemin karşılıklı ilişkili ve etkileşen parçaların ya da alt sistemlerin oluşturduğu bir bütün olduğunu; her bir alt sistemin diğer alt sistemleri olduğu kadar, örgütün bütünü de etkilediğini belirtmişlerdir.

Sistem kuramcılarını birçok değişik örgütte benzer alt sistemlerin olduğunu bulmuşlardır. Buna göre, bir örgütte, büyük bir olasılıkla şu alt sistemler vardır (329):

— Bazı bölümler ürün ya da hizmet üretirler. Bunlar üretme ve mühendislik bölümlerini kapsayan üretim alt sistemleridir.

— Bazı bölümler örgütü birarada tutarlar ve çalıştırılacak işgörenleri bulurlar. Bunlar da işgören ve insan kaynaklarını bulma ve geliştirme bölümlerini kapsayan koruma alt sistemleridir.

— Pazarlama ürün yada hizmetlerin dağıtımını sağladığından, düzenleme alt sistemi olarak adlandırılır.

— Araştırma - geliştirme ya da planlama bölümlerini kapsayan uyumlaştırıcı ya da uyarlayıcı alt sistemler, çevresi değiştiğinde, örgütün de bu değişime uyarak varlığını sürdürmesine yardım ederler.

— Son olarak yönetim alt sistemi, diğer alt sistemleri denetler ve

(328) A.g.k.

(329) A.g.k., s. 9.

bütünleştirir. Yönetim alt sistemi çevrenin istekleri ile örgütün varlığını sürdürme ve başarıya ulaşma gereksinmelerini karşılaştırır, aralarındaki çatışmaları denetler.

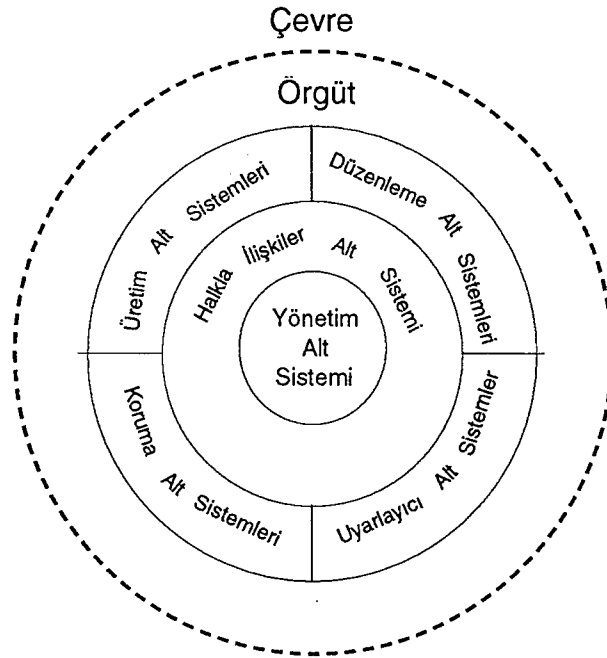
Halkla ilişkiler işgöreni örgütsel sistem içinde, örgüt kuramcılarının **sınır** adını verdikleri bir rolü yerine getirir. Bu rolün anlamı şudur (330):

— Örgütün sınırında, örgüt ile dış gruplar ve bireyler arasında bir bağlantı aracı olarak hizmet vererek iş görür.

— Bir ayağı örgütte, bir ayağı dışarıdadır.

Halkla ilişkilerin bu **sınır** rolü, onu diğer alt sistemlerden ayrı tutan; onların hem kendi aralarındaki, hem de bir bütün olarak örgütle ve onun dış çevresiyle ilişkilerini düzenlemelerine katkıda bulunan bir konum sağlar.

ŞEKİL - 3'de görüldüğü gibi, diğer alt sistemleri desteklemesine karşın, genellikle yönetim alt sisteminin bir parçasıdır (331).



ŞEKİL-3 Bir Örgütsel Alt Sistem Olarak Halkla İlişkiler

Halkla ilişkiler etkinliklerinin tüm örgütü ve alt sistemlerini etkilemesi nedeniyle örgüte yön veren kişilerin sorumluluğunda olması gerekir (332). Bir örgütte halkla ilişkilerle ilgili asıl sorumluluk üst yönetimdedir. Halkla ilişkiler için göçerilen sorumluluk uzmanlık sorumluluğudur ve buna dayanarak oluşturulan bölüm doğrudan üst yönetime bağlı olmalı ve ona rapor vermelidir (333). Dolayısıyla, halkla ilişkiler

(330) A.g.k.

(331) A.g.k.

(332) NOLTE, s. 80.

(333) AWAD, s. 25.

bölümünün örgütsel sistem içindeki yeri diğer alt sistemlerle aynı düzeyde değil, üst yönetime ve onun aracılığıyla diğer alt sistemlere danışmanlık ve destek hizmeti veren bir konumda olmalıdır.

Halkla ilişkiler bazan ürün ya da hizmetleri tanıtmaya ve tutundurmaya (promosyon) yardım ederek düzenleme alt sistemlerini; işgören iletişimi aracılığıyla koruma alt sistemlerini; çevreden yeni düşünce ve oluşumları getirerek, dış gruplara örgütün düşünce ve buluşlarını ileterek uyarlayıcı alt sistemleri; üst yönetimin, örgütün tüm iletişim eylemlerini planlamasına ve değerlendirilmesine yardım ederek yönetim alt sistemini destekler (334).

Halkla ilişkilerin diğer alt sistemlere sağladığı desteğin başarılı olması ve amacına ulaşması için, halkla ilişkilerle ilgili sorumluluğun, örgütün en alt basamaından en üst basamağına kadar tüm yöneticilere ve işgörenlere yayılması; örgütün diğer bölümlerinin yöneticileriyle halkla ilişkiler uzmanları arasında karşılıklı işbirliği anlayışının geliştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. (335).

Karşılıklı işbirliği anlayışı, diğer bölümleri yapılan işlerin önem ve gerekliliğine inandırma, halkla ilişkiler plan ve programlarında yeralmalarını, başka bir deyişle katılmalarını sağlama yoluyla yaratılabilecektir. Tüm bölümler halkla ilişkilerle ilgili olmakla birlikte, halkla ilişkiler bölümünün de diğerlerince yapılan işleri anlaması gerekir. Bu, işbirliği yanında uyumlaştırmayı da (düzenleştirme, eşgüdüm) gerektirir (336). Halkla ilişkiler bölümünün rolü ve işlevleri tüm örgütsel bölümleri ilgilendirdiğine göre, işbirliği, katılım ve uyumlaştırma tüm örgüt için olduğu kadar halkla ilişkiler için de başarının temel koşuludur.

b- Halkla ilişkiler İşlevinin İşleyişi

Örgütlerin, iletişimi düzenleyen bir alt sistem oluşturması gereğinin, örgütler ya da ilişkili oldukları kamu kesimlerinin birbirlerini etkileyecek biçimde davrandıkları zaman ortaya çıktığını belirtmiştik. Örgütler ve ilişkili oldukları kamu kesimlerinin birbirleri üzerindeki etkileri ve bu etkilerin yarattığı sonuçlar bir halkla ilişkiler sorunu yaratmıştır. Şöyle ki, bir örgütün yönetim alt sistemince alınan kararlar kamu kesimleri üzerinde etkiler yaratabilir. Buna karşılık kamu kesimleri de bu durumlarla ilgili bilgi edindiğinde, örgütler üzerinde etkili olan eylemler yapabilirler. (337).

Örneğin, bir işletme işgören ücretlerini sınırlayabilir, işyeri çalışma koşulları elverişsiz olabilir, işgören azaltımına gidebilir, kalitesiz ürün ya da hizmetler üretebilir, çevreyi kirletebilir, küçük bir çevredeki birimini kapatabilir ya da kendi çıkarları için

(334) GRUNIG - HUNT, s. 9.

(335) AŞKUN, "İşletmelerde Halkla İlişkiler", s. 93.

(336) NOLTE, s. 83.

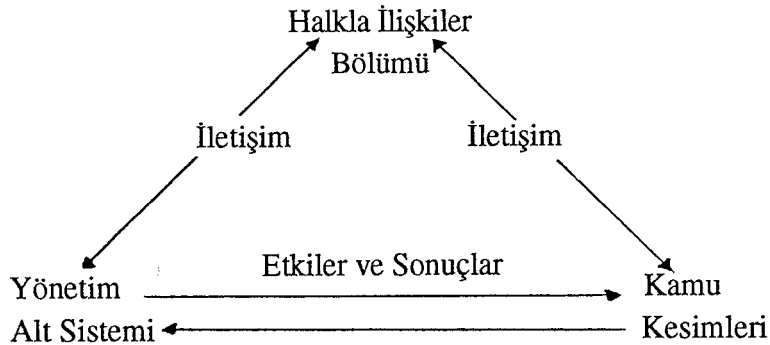
(337) GRUNIG - HUNT, s. 10.

hükümetin kararlarını etkilemeye çalışabilir. Hastaneler kötü sağlık hizmeti verebilir, okullar eğitimde başarısız olabilir, yerel yönetimler de yol, kanalizasyon, temizlik gibi hizmetleri aksatabilirler. Bunlara karşılık işgörenler sendikalar aracılığıyla ücret artışı ya da çalışma koşullarının iyileştirilmesi konusunda baskı yapabilirler; alıcılar ürün ya da hizmeti almaktan vazgeçebilirler, tüketici dernekleri aracılığıyla ürün ya da hizmetlerle ilgili haklarını arayabilirler; çevreci gruplar, çevre kirliliğini ortadan kaldıracak önlemler konusunda yasa çıkarılması konusunda hükümete baskı yapabilirler; yerel halk yönetimleri seçim yoluyla değiştirme yoluna gidebilirler.

Örgütler ve kamu kesimleri arasındaki bu ilişkileri düzenleyen ve karşılıklı anlayış ortamı yaratmaya yardım eden bir yönetim işlevi olarak halkla ilişkilerin işleyişinde başlıca dört nitelik vardır (338):

- Halkla ilişkiler temeline göre oluşturulmuş bir yönetim felsefesi,
- Bu felsefenin yürütülen politika ve eylemlerle görüntülenmesi,
- Bir yönetim işlevi ve
- Karşılıklı anlayış ve iyiniyetin sağlanması amacıyla kamu kesimleriyle iletişim sonucu felsefe, politika ve eylemlerin açıklanması.

Bu niteliklere göre halkla ilişkilerin işleyişinde iki yön olduğu görülür. Birincisi halkla ilişkiler temeline göre oluşturulmuş bir yönetim felsefesinin gereği olarak, kamu kesimlerinin görüş, tutum ve davranışlarının belirlenmesi, istek ve beklentilerinin öğrenilmesi ve bunların örgütün eylem planlarına yansıtılması; ikincisi ise örgütsel eylemlerle ilgili bilgilerin, karar ve politikaları kamu kesimlerine açıklayarak istenilen yönde değişikliklerin gerçekleştirildiğini göstermek, bir bütün olarak örgütü kamu kesimlerine anlatmak ve böylece karşılıklı anlayış, iyiniyet, onaylanma ve benimsenme sonucuna ulaşmaktır.



ŞEKİL - 4 Bir Örgütte Halkla İlişkiler İşlevinin Bir Modeli

örgüt onların önerilerini ve destek programlarını daha kolay benimsenmeyecek ve uygulayacaktır.

Politika ve eylem: Örgütün açık ve esnek bir yönetimi varsa, kendisini çevresiyle uyumlaştıran politikaları oluşturabilecektir. İçeride doğru iletişim aracılığıyla, çevreye uydurulması ya da çevrenin gereklerine göre değiştirilmesi gereken politikaları öğrenir. Bu süreç ekonomik, toplumsal ve politik çevre sık sık değiştiği için, sürekli olmalıdır. Politikalar, değişen koşullara göre yeniden düzenlenmeli ve eylemlerle desteklenmelidir.

Dışa doğru iletişim: Örgütün politika ve eylemleri dışa doğru iletişim aracılığıyla, kamu kesimlerine bildirilmelidir. Dışa doğru iletişim gereksinimlere bağlı olarak bir, birkaç ya da değişik türde kamu kesimlerine yöneltilebilir.

Kamu Kesimleri: Daha önce de belirttiğimiz gibi, kamu kesimleri görüş, tutum ve davranışlarıyla örgütü etkileyen ya da örgütün eylem ve işlemlerinden etkilenen kişilerden oluşur. Kamu kesimlerini belirleyen en önemli etken belirli bir durumdaki ortak amaç ve çıkarları ile bunlara ilişkin tutum ve inançlarıdır.

Diğer kaynaklardan gelen iletişim: Örgütü çevresine uydurma süreci, yukarıdaki ögelere önem verildiğinde, oldukça kolay olacaktır. Ancak kamu kesimleri türlü kaynaklardan gelen geniş oylumlu iletişimlerle de bilgilendirilmektedir. Bu iletişimler televizyon, radyo, gazeteler, dergiler, kitaplar, broşürler, konuşmalar ya da iletileri ulaştıracak herhangi bir araç yoluyla kamu kesimlerini bilgilendirebilirler. Bilgilendirme gerçek ya da uydurma, planlanmış ya da planlanmamış, geniş ya da dar kapsamlı olabilir; eski ya da yeni haberlere dayanabilir. Bunların tümü kamu kesimlerinin görüş ve tutumlarını etkileyerek, yönlendirme özelliği taşır. Halkla ilişkiler uzmanlarının, bu kaynakların ve kamu kesimlerine ulaştırdıkları bilgilerin ayırımında olmaları gerekir.

Kamuoyu: Halkla ilişkiler sürecinin son aşaması da kamuoyudur. Kamu kesimlerinin istek ve beklentilerine uygun değişim yaratılmışsa ve dışa doğru iletişim de başarılıysa, kamuoyu olumlu yönde oluşacak ya da etkilenecek; ekonomik, toplumsal ve politik çevre örgüte uyarlanmış olacaktır.

Bu işleyiş tamamlandığında, örgüt çevreye ve çevre de örgüte uyarlandığında halkla ilişkiler eylemleri de bitmiş olmayacaktır. Çevrenin devingen olması ve sürekli değişmesi halkla ilişkilerin bir süreç olduğunu gösterir. Diğer yandan halkla ilişkiler eylemlerinin etkisi uzun dönemde gözlenebilir. Dolayısıyla, örgütün çevresine ve çevresinin de örgüte uyarlanması yavaş ve aşamalı bir biçimde olacaktır.

B- ÖRGÜTLERDE HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞLARINI GÖSTEREN MODELLER

Halkla ilişkiler sürekli değişen ve çapraşıklaşan toplumsal yapının yarattığı bir işlev olduğuna göre; toplumsal değişimin her aşamasında, halkla ilişkiler anlayışı ve uygulamaları da değişmiş ve gelişmiştir. Bununla birlikte, her durumda ve her örgütte aynı halkla ilişkiler anlayışının ve bu anlayışı gösteren modelin geçerli ya da başarılı olması sözkonusu değildir. Örgütün merkezci ya da merkezkaç, yetkeci ya da demokratik ve katılımcı, bürokratik ya da organik gibi yapısal özellikleri; yöneticilerin ve işgörenlerinin bilgi, beceri ve yetenek özellikleri; yerine getirdiği işlevler; çevrenin durgun ya da değişken olması, örgütü etkileme gücü gibi nitelikleri; halkla ilişkiler anlayış ve uygulamalarını etkilemektedir. Dolayısıyla, halkla ilişkilere ilişkin anlayış değişimini gösteren modellerin herbirinin, günümüzde değişik örgütlerde uygulama alanı bulduğu söylenebilir.

a- Kuramsal Olarak ve Uygulamada Halkla İlişkiler Modelleri

Halkla ilişkilerin geçmişine ve tarihsel gelişimine bakıldığında, şu dört modelin uygulandığı görülmektedir (342):

- Basın sözcülüğü / tanıtım modeli
- Kamusal bildirişim (public information) modeli
- İki yönlü bakışımsız (asimetrik) model
- İki yönlü bakışumlu (simetrik) model

Bu modeller, örgütten halka tek yönlü bilgi akışını, tanıtımı ve etkilemeyi içeren yaklaşımlardan; örgütten halkla ve halktan da örgüte bilgi akışını içeren iki yönlü, etkileşimi içeren yaklaşımlara doğru bir anlayış değişimini göstermektedir.

Diğer yandan, bu modeller halkla ilişkileri kavramlaştırma çabaları ve kavramsal gelişimindeki aşamaları göstermeleri bakımından da önemlidirler. ÇİZELGE -1'de görüldüğü gibi, her bir modelin; bir örgüt ve onun kamu kesimleri arasındaki ilişkileri düzenlemek için anlayış, amaç, araç ve yöntemler konusunda ayrı varsayım ve önermeleri vardır (343).

b- Halkla İlişkiler Modellerinin Ayrılan Yönleri

Halkla ilişkiler modellerinin, birbirlerinden ayrıldıkları yönler şöyle

(342) GRUNIG - HUNT, s. 13.

(343) A.g.k., s. 23.

özetlenebilir (344):

Halkla İlişkilerin Amaçları Yönünden:

— Basın sözcülüğü/tanıtım modelinde, halkla ilişkiler uzmanı propoganda işlevini yürütür. Uygulamacılar ya da uzmanlar, çoğunlukla çarpıtılmış, yarı gerçek ya da eksik bilgiler yoluyla örgütün inançlarını, düşünüş ve anlayışlarını yaymaya çalışırlar.

— Kamusal bildirişim modelinde, amaç ikna etmek değil, bilginin yayılmasıdır. Halkla ilişkiler uzmanı, örgüt içindeki gazeteci konumundadır; örgütle ilgili bilgileri yansız olarak aktarır.

— İki yönlü bakışımsız (asimetrik) modelde, halkla ilişkiler uzmanının amacı, bilimsel ikna olarak tanımlanabilir. Kamu kesimlerini; örgütü benimsemeleri ve destekleyecek biçimde davranmaları için, toplumbilim kavramları ve tutum araştırmalarından yararlanarak ikna etmeye çalışır.

— İki yönlü bakışimli (simetrik) modelde halkla ilişkiler uzmanları örgüt ile kamu kesimleri arasında uzlaştırıcı, arabulucu olarak hizmet verirler. Amaçları örgüt ve onun kamuları arasında karşılıklı anlayışı yaratmaktır. Bunun için, toplumbilim kavram ve yöntemlerinden, çoğunlukla da iletişim kavramlarından yararlanırlar.

İletişimin yapısı yönünden:

— Basın sözcülüğü/tanıtım modeli ve kamusal bildirişim modelinde iletişim örgütten kamu kesimlerine doğru tek yönlüdür. Bu iki modelin uygulayıcıları, iletişimi genellikle dinleme değil, konuşma olarak görürler.

— İki yönlü bakışımsız ve iki yönlü bakışimli modellerde, iletişim hem örgütten kamu kesimlerine, hem de kamu kesimlerinden örgüte doğrudur. Ancak iletişimin yapısında bir ayrılık vardır. Bakışimli modelde, halkla ilişkilerin etisinde denge örgütün yararına olacak biçimde bozulmuştur; örgüt halkla ilişkilerin sonucunda bir değişim geçirmez, buna karşılık kamu kesimlerinin örgüte yönelik tutum ve davranışlarını değiştirmeye çalışır. Kamulardan iletişim yansıma olarak gelir. Ancak yansıma iletinin hedefine ulaşıp ulaşmadığını, ulaşmışsa anlaşılıp anlaşılmadığını belirlemeye yardım eder.

— İki yönlü bakışimli model ise, tek yanlı konuşmadan çok karşılıklı konuşmayla nitelendirilir. İkna sözkonusu olacaksa, örgütler kamu kesimlerinin, kamu kesimleri de örgütün yönetiminin değişeceğine inanmalıdırlar. Ülküsel olarak hem kamu kesimleri, hem de örgütün yönetimi, halkla ilişkiler çabalarından sonra

MODELLER

Özellikler	Basın Sözcülüğü/Tanıtım	Kamusal Bildirim	İki Yönlü Bakışsız	İki Yönlü Bakışlımlı
Amaç	Propoganda	Bilginin yayılması	Bilimsel ikna	Karşılıklı anlayış
İletişim yapısı	Tek yönlü; tam gerçek değil	Tek yönlü; önemli gerçekler	İki yönlü; denge-siz etkiler	İki yönlü; dengeli etkiler
İletişim modeli	Kaynak — Alıcı	Kaynak — Alıcı	Kaynak — Alıcı yansıma	Grup — Grup —
Araştırmanın Yapısı	Az; muhasebe bölümünden	Az; alıcı ve alınabilirlik araştırması	Biçimsel; tutumları değerleyici	Biçimsel; anlayışı değerleyici
Tarihsel gelişim önderi	P.T. BARNUM	IVY LEE	EDWARD L. BERNAYS	BERNAYS , Yazarlar ve mesleki önderler
Günümüzde nerede uygulandığı	Spor, tiyatro, ürün tanıtımı	Kamu yönetimi, kar amacı gütmeyen örgütler, işletmeler	Rekabetçi işletmeler; ajanslar	Düzenli işletmeler; ajanslar

ÇİZELGE - 1 Halkla ilişkiler Modellerinin Özellikleri

değişeceklerdir.

İletişim modelleri yönünden:

— Basın sözcülüğü/tanıtım ve kamusal bildirişim modellerinde, iletişim kaynaktan alıcıya doğru tek yönlüdür, yansıma yoktur.

— İki yönlü bakışsız modelde, iletişim kaynaktan alıcıya doğrudur. Alıcıdan kaynağa ise, yansıma biçimindedir. Bakışlı modelde ise, gruptan gruba karşılıklı iletişim biçimindedir.

Araştırmanın yapısı yönünden:

— Basın sözcülüğü/tanıtım modelinde çok seyrek araştırma yapılmaktadır. Topladıkları bilgilerin kaynağı ise genellikle, sayısal bilgilerin toplandığı muhasebe bölümü olmaktadır.

— Kamusal bildirişim modelinde, uzmanlar çok az araştırma yaparlar. Genellikle, örgütle ilgili görüşleri bilgi yayıcı araçlardan (gazete ve dergiler gibi) izlerler. Yayıdıkları bilginin alınıp alınmadığını, alınmışsa anlaşılabilirlik düzeyini ölçecek araştırmalar yapabilirler.

— İki yönlü modellerle araştırma önemli bir rol oynamakla birlikte, araştırmanın niteliği ayrıdır. İki yönlü bakışsız modelde, halkla ilişkiler uzmanı kamu kesimlerinin neyi benimseyeceğini ya da hoşgöreceğini bulmaya çalışır, başka bir deyişle tutum ve davranışları ölçer. Böylece uygulayacağı politika ve genyöntemleri tanımlar, uygulamadan sonra da etkilerini görmeye çalışır.

— İki yönlü bakışlı modelde ise, uygulayıcı kamunun örgütü nasıl algıladığını, örgütün kamu kesimleri üzerindeki etkilerini öğrenmek için biçimsel araştırma yapar. Aynı zamanda, kamu kesimlerinin örgütü ve onun yönetimi ve aynı biçimde örgütün ve yönetiminin de kamu kesimlerini nasıl daha iyi anlayabileceğini öğrenmek için araştırma yaparlar. Halkla ilişkiler çabalarının karşılıklı anlayışı geliştirip geliştirmediğini öğrenmek için de değerleyici araştırma yaparlar.

Tarihsel gelişimde yer aldığı aşama yönünden:

— Basın sözcülüğü/tanıtım modeli 1830'larda ortaya çıkmıştır. Bu dönemde ilk biçimsel halkla ilişkiler uzmanları olarak basın sözcüleri çalışmaya başlamışlardır. P.T. BARNUM'un "Tanıtımın kötüsü yoktur" sözü basın sözcülüğünün ilkesi olmuştur.

— Kamusal bildirişim modeli 20. yüzyıl A.B.D.'de hem büyük işletmelerin, hem de basının (gazete ve dergiler) geliştiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde gazete-

lerde işletmelerle ilgili yazılar yazan bir yazar olan IVY LEE, kamusal bildirim modelinin ilk, belki de en iyi uygulayıcılarından birisi olmuştur. LEE "Kamu lanetlenmelidir" politikasının yerine "Kamu bilgilendirilmelidir" politikasının yerleşmesine katkıda bulunmuştur. 1920'lere kadar kamusal bildirişim modeli halkla ilişkilerin ana biçimi olarak basın sözcülüğünün yerine geçmiştir.

— İki yönlü bakışsız model 1. Dünya Savaşı'ndan sonra, EDWARD BERNAYS'ın öncülüğünde gelişmiştir. Bu, halkla ilişkiler kavramlarının oluşturulduğu bir dönemdir. Özellikle BERNAYS Kamuoyunun Kristalleşmesi, Propaganda ve Halkla İlişkiler kitaplarıyla halkla ilişkiler kavramının hem kuramsal yönden, hem de uygulamalar bakımından gelişmesine katkıda bulunmuştur. Bu modelin uygulayıcıları örgütün içinde kamunun görüşünü savunmaya çalışmakla birlikte, genellikle yönetimin söylediğine göre kamunun benimseyebileceği şeyleri yapmaya çalışmışlardır.

— İki yönlü bakışlı model ise, halkla ilişkilerin en son aşamasındadır. Bu yeni yaklaşımı SCOTT M. CUTLIP kavramlaştırmıştır. Ancak BERNAYS da iki yönlü bakışlı modelin gelişmesine yardım eden düşünürlerden biri olarak görülmektedir.

Günümüzde bu modellerin her zaman ve her koşulda uygun ve geçerli olacağını ileri sürmek olurlu değildir. Çağcıl yönetim kuramının durumsallık yaklaşımında da belirttiğimiz gibi, her koşul ve ortamda geçerli olan en iyi yönetim modeli yoktur. Hangi modelin en iyi olduğu örgütün yapısına ve içinde bulunduğu çevrenin niteliğine (durgun - değişken, kararlı - kararsız gibi) bağlıdır. Dolayısıyla her modelin uygun olduğu zaman ve örgüt vardır. ÇİZELGE-1'de de görülebileceği gibi spor, tiyatro ve ürün tanıtımı gibi alanlarda basın sözcülüğü/tanıtım modeli, kamu yönetimi, kar amacı gütmeyen örgütler ve işletmelerde kamusal bildirişim modeli, yoğun rekabet ortamındaki işletmelerde iki yönlü bakışsız model, düzenli işletmelerde de iki yönlü bakışlı model uygulanmaktadır.

Bu bölümde, halkla ilişkilerin örgütsel konumu, işlevi ve son olarak da kuramsal ve uygulamadaki anlayışları tanımlanarak; halkla ilişkiler etkinliklerinin yönetim sürecini etkileyecek yönetsel ortamın niteliği belirlenmiş olmaktadır.

11- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN YÖNETİMİ

Yerel yönetim örgütlerinin yapısal özelliklerini, yerel yönetimler için halkla ilişkilerin bir işlev olarak örgütlenmesini gerekli kılan örgütsel ve çevresel etkenleri ve halkla ilişkilerin genel olarak örgütlerde ve yerel yönetimlerde nasıl örgütlendiğini belirtmiştik. Daha sonra örgütlerde; halkla ilişkilerin bir örgütsel alt sistem olarak konumunu, işleyişini ve bu işleyişi belirleyen modellerden sözettik.

Her örgütsel alt sistem, işlevleri tanımlandıktan ve buna uygun olarak yapılandırıldıktan sonra, kendisi için tanımlanan örgütsel amaçlara ulaşmak üzere eyleme geçirilir. Bu da yönetim sürecinin işletilmesiyle olurludur.

Bu bölümde önce yönetim sürecinin bazı modelleri, daha sonra da seçilen bir modele göre yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin yönetimi anlatılacaktır.

A- YÖNETİM SÜRECİNİN BAZI MODELLERİ

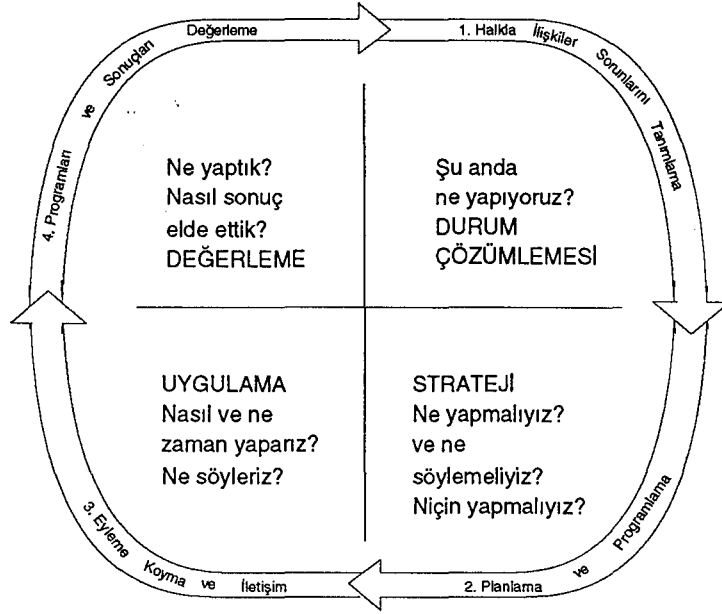
Halkla ilişkilerin yönetimini belirli bir model içinde gösterme çabaları, öncelikle karar verme süreci olarak anlatılmasıyla başlar. Karar verme süreci, bazı yönetim yazarlarına göre şu aşamalarla gösterilmiştir (345):

- Sorun yaratan durumun ayırımına varma.
- Önemli sorunların ayırımına varma ve sorunun tanımı.
- Uygun seçeneklerin araştırılması, çözümlenmesi ve olası sonuçları.
- Seçenekleri değerlendirme ve eylem yolunun seçimi.
- Seçeneklerin benimsenmesinden emin olma.

Halkla ilişkiler yazarları da benzer modelleri benimserler. CUTLIP - CENTER ve BROOM, bir örgütün kamu kesimleriyle ilişkilerinin yönetimini açık sistem yaklaşımı açısından ve bilimsel olarak, sorun bulma ve çözme sürecinin bir parçası olan işlevlerle açıklamışlardır. ŞEKİL - 6'da da görüldüğü gibi, sorun çözme sürecini şöyle anlatmışlardır (346):

(345) JOSEPH L. MASSIE (Çev. ŞAN ÖZALP ve Diğerleri), *İşletme Yönetimi*, Bayteş Yayıncılık A.Ş., Eskişehir, 1983, ss. 54-56.

(346) CUTLIP - CENTER - BROOM, ss. 199-200.



ŞEKİL - 6 Halkla İlişkilerin Yönetim Sürecinin Dört Aşaması

Sorunun Tanımlanması: Bu aşama, örgütün politikaları ve eylemleriyle ilgili olan ve onlardan etkilenerek oluşan görüş, tutum ve davranışları araştırmayı kapsar. Aslında örgütün "şu anda ne oluyor?" sorusuna yanıt vermeyi amaçlayan bir işlemdir.

Planlama ve İzenceleri Hazırlama (Programlama): Bu aşama, örgütün anlayışına ve topladığı bilgilere göre politika ve izencelerin oluşturulmasını kapsar. Örgütün ve kamu kesimlerinin yararına olan hedef, strateji, politika, genyöntem ve izenceleri etkileyen kararlarla biçimlenir. Bu "neyi, niçin yapmalıyız?" sorusuyla süreçteki yerini alır.

Eyleme Koyma ve İletişim: Bu aşama, amaçlara ulaşmak için hazırlanmış izencelerin uygulanması ve iletişimi kapsar. Herbir kamu kesiminde "nasıl yapacağız ve nasıl ileticeğiz?" sorusuyla tanımlanır.

Değerleme: Bu aşama izencelerin ve uygulamanın etkinliğini olduğu kadar, izencelerin sonuçlarını da değerlemeyi kapsar. "Nasıl yaptık?" sorusunun yanıtı öğrenildikten sonra, plan ve izencelerin sürdürülmesine ya da kaldırılmasına karar verilebilir.

Bu biçimdeki bir halkla ilişkiler yönetim süreci; araştırmalar ve gözlemler sonucunda herhangi bir ya da birkaç kamu kesiminde, örgütü etkileyebilecek nitelikte bir halkla ilişkiler sorunu çıktığında, sorun yaratan durumun ve nedenlerinin tanımlanmasıyla başlar. Bu sorunu çözecek izenceler hazırlanıp uygulamaya konulduğunda ve uygulamanın sonunda sorunların çözümlü çözülmeyeceği değerlendirildiğinde de, süreç tamamlanmış olacaktır.

GRUNIG ve HUNT ise, halkla ilişkiler yönetim sürecini anlatmak için, davranışsal molekül adını verdikleri bir model geliştirmişlerdir. Bu model bireyler kadar, sistemlerin de davrandıkları; bu davranışların sistemce üretilen çıktılar olduğu görüşüne dayanır. Davranışsal molekülün yedi aşaması vardır. Bu aşamalar şöyle sıralanmaktadır (347):

Sorunu Çıkarma (Keşfetme): Yöneticiler, bir kamu kesimi tepki gösterdiğinde ya da bir halkla ilişkiler sorunu olduğuna ilişkin bilişsel girdiler geldiğinde sorunu keşfederler. Yöneticiler sorunları çıkarmaya (Keşfetmeye) yardım edecek bir araştırma birimi kurabilirler.

Çözümleri Oluşturma: Yöneticiler keşsettikleri sorunlara olası çözümler aramaya başlarlar. Bu aşamada henüz ne yapacaklarına ilişkin kararları yoktur; ancak sorunu tanımlarlar, sorunu çözümleneceğini düşündükleri bir amaç seçerler ve seçenekleri biçimlendirirler.

Çözümleri Tanımlamak: Seçenekleri biçimlendiren yöneticiler, daha sonra herbir seçeneğin nasıl davranışa dönüştürüleceğini derinlemesine incelemelidirler. Bu aşamada herbir seçeneğin nasıl uygulanacağını, ne kadar süre alacağını, maliyetini, etkisini ve örgütün sağlayabileceği fiziksel, parasal ve işgücü olanaklarını düşünürler. Herbir seçenek için bir eylem planı geliştirdiklerinde tanımlama aşaması sona erer.

Seçme: Bu aşamada yöneticiler, soruna en iyi çözümü sağlayacağını düşündükleri seçeneklerden birini uygulamaya karar verirler. Eğer herhangi seçeneğe karar verememişlerse, çözümleri tanımlama aşamasına geri dönebilirler.

Pekiştirme: Bu aşama, karar verme sürecinde çok az görülür. Ancak seçilen çözüm yolunun iyi işleyiş işlemeyeceği gözden geçirilerek, çözüm pekiştirilmelidir.

Davranış: Bu aşama, seçilen çözüm yolunun eyleme konması ya da hazırlanan iletişim programlarının uygulanmasıdır.

Sorunu Çıkarma (Keşfetme): Bu aşamada, sürecin başına yeniden dönülür. İzlemlerin sonuçlarından gelen yansımalar incelenir; sonuç başarılıysa davranış sürdürülür, değilse ya sorun yanlış tanımlanmıştır ya da çözüm yolları uygun değildir.

Bu model, halkla ilişkiler yöneticilerinin amaçlarını belirlemeleri, bu amaçlara ulaştıracak planları yapmaları, işgörenlerine yetki ve sorumluluk geçermeleri için bir ölçüt olabilir.

Halkla ilişkilerin yönetim sürecini gösteren bu modeller değişik aşamaları kapsamakla birlikte birçok ortak özellikler taşımaktadır. Yönetim süreci kapsamlı bir

halkla ilişkiler araştırması ile başlamakta, araştırma sonucu elde edilen bilgilerle örgütün ilişkili olduğu kamu kesimleriyle etkileşiminden doğan halkla ilişkiler sorunları tanımlanmakta; bu sorunlara çözüm getirecek eylem yolları ve izlenceler oluşturularak uygulamaya konulmakta; izlenceler ve uygulamaların sonucunda yaratılan etkiler değerlendirilerek, sürece girdi olarak aktarılmaktadır.

Çalışmamızda, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin yönetim süreci incelenirken, model olarak genel yönetim sürecinde tanımladığımız planlama, örgütlenme, yürütme, uyumlaştırma, denetleme ve yetiştirme işlevleri temel alanacaktır. Ancak verdiğimiz yönetim süreci modellerinden, kendi yönetim sürecimiz içerisinde yararlanılacaktır.

B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN YÖNETİM SÜRECİ

Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin yönetim sürecini ve işlevlerini etkileyen üç temel ilke vardır (348):

— Halkla ilişkiler etkinliklerinin amacı, yerel yönetim örgütü için olumlu bir toplumsal iklim yaratmak ve sürdürmektir. Halkla ilişkiler yönetiminin sorumluluğu bu olumlu toplumsal iklimi ve elverişli bir hizmet çevresi yaratacak biçimde, yerel yönetimin kararlarını yönlendirmektir.

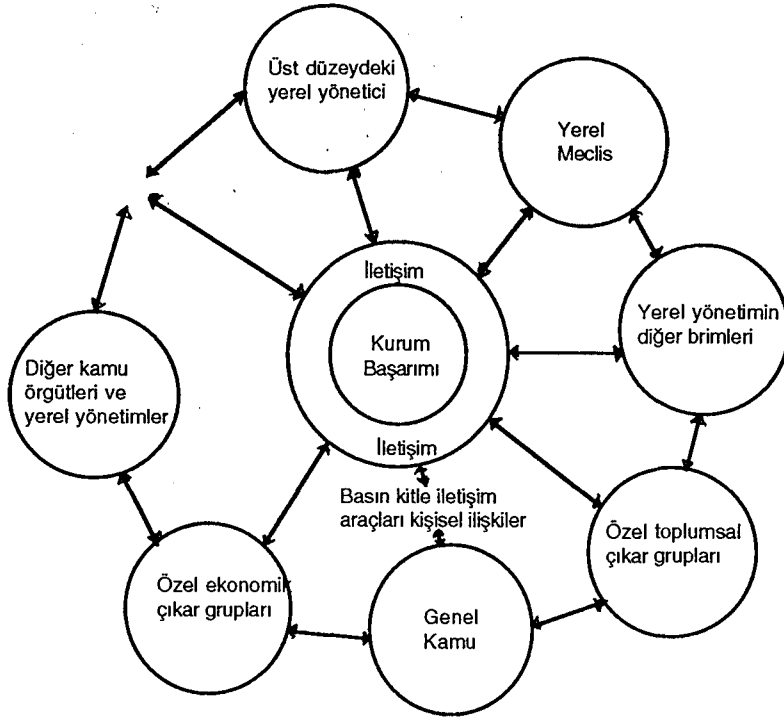
— Yerel yönetim, yalnızca halkın isteği ve seçimiyle vardır ve topluma katkılarıyla değerlendirilmektedir. Bu nedenle karar, politika ve eylemleri yeniden seçilmeyi sağlamaya değil, toplumun yararlarını ve çıkarlarını gözetmeye yönelik olmalıdır. Halkla ilişkiler de yerel yönetimin bu yönde çalışmasına katkıda bulunmalıdır.

— İyi halkla ilişkiler halka dönük olarak düzenlenmiş ve gözden geçirilmiş, iyi başarımdan kaynaklanır. Halkla ilişkiler yöneticisi, örgütsel başarımın halkın gereksinimlerine ve beklentilerine uygun olmasını sağlamak için tüm örgütsel işlevlerin başarısını incelemelidir. Başarıyı değerlemek için örgütsel işlevlerin ilişkili olduğu kamu kesimlerinin herbirinde araştırmalar yapılmalıdır.

ŞEKİL-7'de yerel yönetimlerde halkla ilişkiler sürecinin örgütsel başarı ve iletişim yoluyla kamu kesimlerinin görüşlerini etkileme, elverişli bir hizmet çevresi ve olumlu bir toplumsal iklim yaratma amacına yönelik olarak işleyişi görülmektedir (349).

(348) ROSS, ss. 48-49.

(349) ANDERSON, s. 51.



ŞEKİL-7 Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Süreci - Başarım ve iletişim yoluyla görüşleri etkileme.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin işleyişi, başka bir deyişle yönetim süreci kapsamlı örgütsel ve toplumsal araştırmalar sonucunda elde edilen bilgilere dayanarak, halkla ilişkiler sorunlarının saptanması, amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaştıracak etkinliklerin planlanması, örgütlenmesi, izlencelerin yürütülmesi (iletişim), uyumlaştırılması, denetlenmesi ve insan ögesinin yetiştirilmesi işlevlerinden oluşmaktadır.

Halkla ilişkilerin yöneti sürecinde yer alan işlevlere geçmeden önce, sürecin her aşamasında alınacak kararlar ve yapılacak işlerin etkinliği için büyük önem taşıyan araştırma işlevinden ayrıca sözedilecektir.

a- Araştırma

Araştırma, geniş anlamda sistemli bilgi toplama ve toplanan bilgileri değerlendirme olarak tanımlanabilir. Başka deyişle, yalnızca halkla ilişkiler amaçlarına yönelmiş her türlü düzenli bilgi toplama çabası araştırma olarak nitelendirilebilir (350).

Halkla ilişkiler konusundaki araştırmalar kendine özgü deyimleriyle şöyle tanımlanabilirler (351):

Çevresel çözümleme: Bu biçimdeki araştırmalarla örgütün kamuoyu ve

(350) CEML MIHÇIOĞLU, "Halkla ilişkilerde Araştırma", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.XXVI, S. 2 (Haziran, 1971), s. 93.

(351) GRUNIG - HUNT, ss. 108-109.

toplumsal - politik iklimindeki eğilimler saptanır.

Toplumsal Denetim: Bu biçimdeki araştırmalarla örgütün, ilişkili olduğu kamu kesimleri üzerindeki etkisi belirlenir.

Halkla İlişkiler Denetimi: Bu biçimdeki araştırmalarla örgütün ilişkili olduğu kamu kesimlerinin niteliği, örgütü nasıl algıladıkları, örgütle ilişkileri ve güçleri belirlenir.

İletişim Denetimi: Bu biçimdeki araştırmalar, hedef kitlenin iletileri algılayıp algılamadığını değerlemek için, iletilerin kapsam çözümlenmesi ve sonuçları değerleyici (alıcı araştırmaları gibi) çabaları kapsar.

Halkla ilişkiler yönetiminin niteliği, örgütün çevresinin doğru bir biçimde algılama ve elverişli bir çevre yaratmak için gerekli şeyleri etkili bir biçimde yapma yeteneğiyle değerlendirilebilir. Halkla ilişkiler yönetiminin ilk işlevi toplumsal iklimi ya da çevreyi etkili bir biçimde algılamak; toplumsal eğilimleri sürekli olarak incelemek; örgütün amaç, strateji, politika ve diğer eylem planları ile önemli etkinliklerinin kamu kesimleri üzerindeki etkisini görmek ve bu konuda üst yönetimi sürekli olarak bilgilendirmektir. (352). Halkla ilişkiler yönetimi, bu işlevini çevresel çözümlenme olarak adlandırılan araştırmalarla yerine getirecektir.

Bu araştırmaları destekleyici ve bütünleyici araştırmalar ise, halkla ilişkiler denetimidir. Daha önce de belirttiğimiz gibi halkla ilişkiler denetimi, örgütün etkilediği kamu kesimlerini tanımlamak, örgütü nasıl etkilediklerini belirlemek, başka deyişle örgütle ilgili görüş, tutum ve davranışlarını (kamuoyunu) ölçmek amacıyla yapılır.

Çevresel çözümlenme, toplumsal denetim ve halkla ilişkiler denetimi, halkla ilişkiler yönetiminin, etkinliklerini planlama ve örgütlenme aşamasında kararlarına yol gösterecek bilgileri sağlamak amacıyla yaptığı araştırmalardır.

Bu biçimdeki bilgi toplama amacına yönelik araştırmaların, toplumdan ve kamu kesimlerinden örgüte doğru sürekli bir bilgi akışı sağlaması beklenir. Bu araştırmalar toplumdaki eğilimleri zamanında kestirmeyi, ilişkilerde karşılaşılan sorunlar ağırlaşmadan ve kamuoyundaki olumsuz eğilimler kesinleşmeden önlemler almayı sağladığı gibi, çözümlerin benimsenmesini de kolaylaştırır (353).

Halkla ilişkiler konusundaki araştırmaların diğer bir biçimi de değerleyici araştırmalardır. Bu biçimdeki araştırmalar, yönetim sürecinin yürütme ve denetleme aşamasında yürütölen izlencelerin algılanıp algılanmadığını, algılanmışsa etkisinin ne olduğunu, amacına ulaşıp ulaşmadığını ölçmeye yardım eden iletişim araştırmalarını kapsar.

(352) ROSS, s. 49.

(353) MIHÇIOĞLU, "Halkla İlişkilerde araştırma", s. 96.

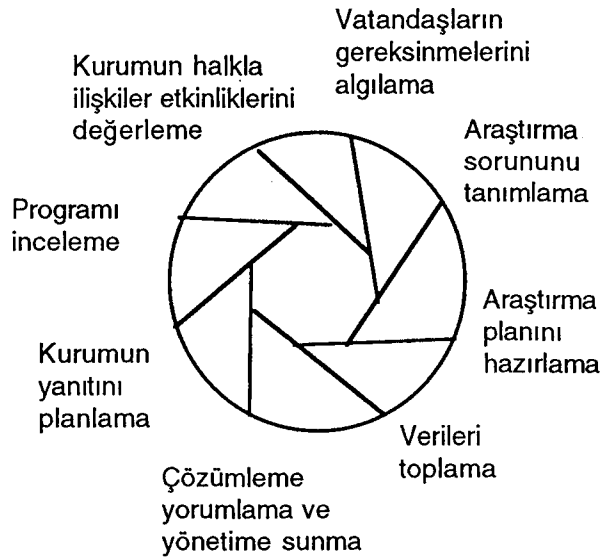
Araştırma alanı bakımından da halkla ilişkiler araştırmaları, örgüt içi ve örgüt dışı araştırmalar olmak üzere iki bölümde incelenebilir.

Örgüt içi araştırmaların amacı, örgütle ilgili tüm nitelik ve niceliksel yönleri kapsayan bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesidir. Bu bilgiler, hedef kitleye sunulacak bir görüntü (imaj) birikimi oluşturma (354), örgütün kamu kesimlerini etkileyen yönlerini belirlemek için kullanılır.

Örgüt içi araştırmalarda raporlar, kayıtlar, tutanaklar, mektuplar, işgörenlerin tutum ve davranışları, önerileri, halkla ilişkiler uzmanının izlenim ve önsezileri bilgi kaynağı olarak kullanılabilir (355). Ancak gerekli, doğru ve zamanlı (istenilen zamanda) bilgileri sağlayabilmek için, halkla ilişkiler bölümünün de içinde yer aldığı bir yönetim bilgi sistemi olmalıdır.

Örgüt dışı araştırmalar ise, çoğunlukla kitle iletişim araçları üzerindeki araştırmaları kapsar (356). Gazete ve dergilerde örgütle ilgili ya da örgütü ilgilendiren konularda yer alan haberlerin, radyo ve televizyon programları ve bu araçlarda yer alan bilgilerin ve kaynaklarının araştırılması örgüt dışı kaynakların önemli bir bölümünü oluşturur. Diğer yandan örgütün gerçekleştirdiği soruşturma ve anket çalışmaları ile kamuoyunun ölçülmesinde birinci elden veri sağlayan kaynaklar da dış araştırma yöntemleri arasında sayılabilir.

ŞEKİL-8'de yerel yönetimlerde halkla ilişkiler araştırma süreci bir döngü biçiminde gösterilmiş ve sekiz aşamada tanımlanmıştır (357).



ŞEKİL-8 Halkla İlişkiler Araştırma Döngüsü

(354) SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, s. 64

(355) A. g. k.

(356) MIHÇIOĞLU, "Halkla İlişkilerde Araştırma", s. 97.

(357) ANDERSON, s. 40.

Bu sürece göre, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler araştırması, vatandaşların gereksinimlerini algılama ile başlamaktadır. Bireysel başvurular, yakınmalar ya da söylentiler gereksinimlerin ve isteklerin algılanmasında ipuçları sağlarlar. Bu ipuçları araştırma sorununun tanımlanmasına, başka deyişle araştırma yapılacak alanın belirlenmesine ve araştırma planının hazırlanmasına yardım eder. Gerekli bilgiler toplandıktan sonra bunlar çözümlenir, yorumlanır ve halkla ilişkiler etkinliklerinin planlanması ve örgütlenmesi için alınacak kararlara yol göstermesi için yönetime sunulur. Araştırmanın ikinci bölümü ise, uygulamaları değerlemek ve elde edilen bilgileri sürece yansıtmak olacaktır. Bu tür araştırmalar, daha çok halkla ilişkiler etkinliklerinin denetlenmesi aşamasında yer almaktadır.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler araştırmasının belirtilen biçimde olması gerekmele birlikte, halkla ilişkilerin yönetim modellerini açıklarken belirttiğimiz gibi, bir kamu yönetimi örgütü olan yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin ana işlevinin bilginin yayılması olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yalnızca bilginin yayılmasını amaçlayan bir modelde, araştırmalar da daha çok sunulan bilgilerin alınıp alınmadığını, alınmışsa doğru bir biçimde algılanıp algılanmadığını ve amacına ulaşip ulaşmadığını belirlemeye yarayan araştırmalar olmaktadır.

b- Planlama

Halkla ilişkiler araştırmaları; örgüt çevresini nasıl etkilmektedir, çevresinden nasıl etkilenmektedir, örgütten neler beklenmektedir, ilişkilerde karşılaşılan sorunlar nelerdir gibi sorulara yanıt bulmayı amaçlayan çabalardır. Bu sorulara karşılık bulduktan sonra, örgütten beklenenleri yerine getirmek ve sorunları çözmek, sonuçta olumlu bir toplumsal iklim yaratmak ya da sürdürmek için neler yapılabileceği planlanacaktır.

Bir halkla ilişkiler planı hazırlamada şu aşamaların olması öngörülür:

Durum Değerlemesi: Bu aşamada örgütün toplumdaki görüntüsü; kendisinin ve sunduğu hizmetlerin dışarıda nasıl algılandığı değerlendirilir. Halkla ilişkiler durumu değiştirmenin bir aracı olarak geliştirilir. Dolayısıyla nerede bulunduğunu bilmeden bir halkla ilişkiler etkinliğini planlamak anlamsız olacaktır (358). Durum değerlendirme bilgi toplayıcı halkla ilişkiler araştırmalarında elde edilen bilgiler üzerinde düşünme, çözümlenme ve yorumlama çabalarını anlatır. Böylece, örgütün halkla ilişkiler açısından hangi noktada olduğu belirlenebilir.

Hedeflerin Belirlenmesi: Bu aşama, örgütün halkla ilişkiler açısından hangi noktada olmak istediğinin belirlenmesidir. Genellikle tüm örgütlerde, halkla ilişkiler yöneticileri, hedeflerini nelerdir sorusuna şu yanıtları verebilir (359):

(358) JEFKINS, s. 61.

(359) GRUNIG - HUNT, s. 114.

- Örgüt için olumlu bir bir görüntü oluşturmaya çalışmak.
- Topluma ve kamu kesimlerine örgütü benimsetmeye çalışmak.
- Kitle iletişim araçlarında bilgi yaymaya çalışmak.
- İşgörenlerin moralini ve verimliliğini geliştirmeyi istemek.
- Örgütün diğer bölümlerinin iletişim sorunlarını çözmelerine yardım etmeyi istemek.

Bu hedefler örgütlerin halkla ilişkiler çabaları sonucunda gerçekleşmesini beklediği amaçlara göre biçimlenirler. Bu amaçlar, kar amacı güden örgütlerde, finansal açıdan güçlenme ve kaynak bulmada kolaylık sağlama; satışları artırma; nitelikli işgörenler bulma; çapraşık ve devingen bir çevrede örgütün varlığını koruma ve değişmelere uyum sağlanmasını kolaylaştırma; tanınma ve saygınlık kazanma; örgütün ekonomik, toplumsal ve siyasal açıdan varlık nedenini, eylemlerinin yerindeliğini ve haklılığını açıklayarak destek kazanma (360) gibi ekonomik beklentileri olan amaçlardır.

Oysa yerel yönetimlerin halkla ilişkiler çabalarından beklentileri, halkı aydınlatmak; örgütle ilişkilerini kolaylaştırmak; işbirliği ve katılımı sağlayarak hizmetlerin daha çabuk ve kolay bir biçimde sunulmasını sağlamak; halkın istek, dilek, öneri ve yakınlarını dinleyerek hizmetlerdeki aksaklıkların giderilmesine yardımcı olmak (361) gibi toplumsal amaçlara ulaşmaktır. Dolayısıyla halkla ilişkilerin hedefleri de bu amaçlara göre biçimlenecektir.

Kamu Kesimlerini Tanımlama: Bu aşama, halkla ilişkiler etkinliklerinin hedeflerini gerçekleştirmek üzere; etkinliklerin yöneltileceği kamu kesimlerini tanımlamayı ve yapısal özelliklerini belirlemeyi kapsar.

Bu aşamada halkla ilişkiler çabalarının ilk sorumluluğu örgütle ilgili kamu kesimlerini bilmke; üyeleri kimlerdir, ortak çıkarları nelerdir, düşünceleri ve bunların nedenleri nelerdir, nasıl tepki gösterirler gibi sorulara yanıt bulmaktır (362). Bu sorunların yanıtları araştırma aşamasında toplanan bilgilerle oluşturulabilir. Ancak halkla ilişkiler yöneticisi, bu yanıtlara göre bilgilendirmek, görüş, tutum ve davranışlarını etkilemek (olumlu olanları pekiştirmek, olumsuz olanları değiştirmek) ya da ilişkilerde karşılaşılan sorunları çözmek istediği kamu kesimlerini; bunların ilgisizlik, bilgisizlik, düşmanlık, önyargı gibi niteliklerine göre ayıracak ve tanımlayacaktır.

Kamu kesimlerini tanımlamada gözönünde bulundurulacak önemli bir konu

(360) ALPAY ATAOL, *Halkla İlişkiler, Karınca Matbaacılık, İzmir, 1987, s.*

(361) A. g. k.

(362) ANDERSON, s. 74.

da, kamu kesimlerinin yapısıdır. Bir kamu kesimi yapılanmış ve biçimselleşmişse, kurumlaşmış (geleneksel) bir görüş grubu olur. Bu biçimdeki grupların görüşlerinin ve etkilerinin baskın olduğu açıktır. Tersine bir durumda kurumlaşmamış bir kamu kesimi eylemlerinde daha etkisiz olacaktır (363). Kamu kesimlerinin yapısal özelliklerini tanımlama, görüş ve tepkilerinin gücünü ve etkinliğini ölçme bakımından önem taşır.

Halkla İlişkiler Araçlarını Seçme: Bu aşama, kamu kesimlerine bir iletişim kanalı açma ve bu kanalda yer alacak araçları belirleme çabalarını gösterir.

İletişim kanalları kişisel, örgütsel ve kitle iletişim araçlarını kapsar. Kişisel araçlar bireylerin birbirleriyle doğrudan (yüzyüze, telefon ya da mektupla) ilişkileriyle ortaya çıkan iletişim biçimlerini kapsar. Örgütsel araçlar, örgüt gazetesi ve bültenleri, andıçlar, toplantılar ve izlencelerdir. Kitle iletişim araçları ise, günlük, haftalık, aylık ya da belirli zaman aralıklarında çıkan süreli yayınlar, radyo ve televizyon gibi görsel - işitsel (görişit araçları) araçlardır. Örgütsel araçlar özel olarak seçilmiş bir kamu kesimiyle iletişim kurmak için kullanılırken, kitle iletişim araçları ise, değişik coğrafik, ekonomik, etnik ya da kültürel özellikleri olan geniş bir kitle içindeki kamu kesimlerine yöneltilirler (364).

Araçların seçiminde gözönünde bulunduracak ölçütler sunulacak iletinin niteliği, hedef kamu kesimlerinin yapısı ve seçilecek aracın maliyet - yarar (etkilme gücü) dengesinin sağlanabilmesidir.

Bütçeleme: Hedefler ve hedeflere ulaştırılacak yol ve araçlar belirlendikten sonra, yapılması tasarlanan halkla ilişkiler etkinliklerinin maliyeti, ayrılan tutarların değişik etkinliklere nasıl dağıtılacağı belirlenecektir.

Halkla ilişkiler etkinliklerinin üç ana maliyeti kullanılan zamanın miktarı ve değeri, kullanılan araç ve gereçler ile yapılan diğer harcamalar olarak belirlenebilir (365).

Halkla ilişkiler etkinliklerini planlamanın bu aşamaları karar verme sürecinin aşamalarıyla da anlatılabilir:

— Örgütün hedefleri ve ilişkili oldukları kamu kesimlerinin tanımlanması. Bu aşamada örgütün kamu kesimleriyle ilişkilerinin niteliği, karşılaştığı sorunlar ve halkla ilişkiler hedefleri belirlenir.

— Sorunu çözümlenecek ve halkla ilişkiler hedeflerine ulaştırılacak yolların belirlenmesi. Bu aşamada, halkla ilişkiler etkinliklerinin ve iletişimin kapsamı ile araçlarla ilgili seçenekler ortaya konur.

(363) A.g.k.

(364) A.g.k., s. 75.

(365) JEFKINS, s. 92.

— Seçeneklerin incelenmesi. Bu aşamada her bir seçenek maliyetleri ve etkinlikleri (sağlayabilecekleri yararlar) açısından incelenir.

— En uygun seçeneğin belirlenmesi. Bu aşama karar olma olarak nitelendirilebilir.

c- Örgütlenme

Örgütlenme, tasarlanan bir düşünceyi ya da amacı gerçekleştirecek bir yapısal modelin oluşturulmasıdır. Halkla ilişkiler etkinliklerini örgütlenme ise; örgütün halkla ilişkiler işlevine duyduğu gereksinmeye ve gerçekleştirmeyi tasarladığı halkla ilişkiler amaçlarına göre, en uygun örgüt yapısının oluşturulması çabalarını kapsar.

Daha önce, halkla ilişkiler işlevinin yerine getirilmesi konusundaki değişik yaklaşımlardan söz etmiş; büyük, çapraşık ve çevresiyle etkileşimi yoğun olan örgütlerde halkla ilişkiler bölümü oluşturmanın gerekliliğine değinmiştik (366). Bu bağlamda, örgütün etkileşim içinde olduğu kamu kesimleriyle ilişkilerini düzenlemesinde, yönetime destek hizmeti sağlayacak bir halkla ilişkiler bölümü oluşturmaya karar verildikten sonra; bu bölümün yapacağı işler, bu işleri yapacak işgörenlerin sayısı ve nitelikleri, yetki ve sorumluluk ilişkileri, yararlanacakları araç ve yöntemler belirlenecektir.

Halkla ilişkiler bölümünün boyutlarını ve niteliğini belirleyecek bu kararların alınabilmesi için, halkla ilişkilere ilişkin rollerin neler olabileceği araştırılmalıdır. Bu konuda yapılan araştırmalar, iki ayrı halkla ilişkiler rolünün olduğunu ortaya koymuştur. (367):

İletişim Uygulayıcısı (İletişim Teknisyeni): Bunlar, halkla ilişkiler izlencelerini yürütmek için gerekli, iletişim ve gazetecilikle ilgili hizmetler (yazma, düzenleme, görsel ve işitsel ürünler, grafikler ve iletiler hazırlama gibi) sağlarlar. İletişim uygulayıcıları örgütsel kararları almazlar; ancak alınan kararları uygularlar.

İletişim Yöneticisi: Bunlar, örgütün halkla ilişkiler izlencelerini, düzenli olarak planlar ve yönetirler, yönetime danışmanlık hizmeti verirler ve iletişim politikalarını belirlerler. İletişim yöneticisi, halkla ilişkiler sorunlarını araştırır ve tanımlar; izlenceler (programlar) geliştirir ve izlenceleri (programları) uygulama sorumluluğu taşır; örgüt ve onun kamu kesimleri arasında iki yönlü iletişim akışını sürdüren, duyarlı bir arabulucu olarak hizmet verir; örgütün diğer bölümlerine, halkla ilişkiler sorunlarını çözmeye yardımcı olur.

(366) Bir örgütte halkla ilişkiler işlevinin yerine getirilmesi konusundaki değişik yaklaşımlarla ilgili ayrıntılı bilgi için çalışmamızın *Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkiler İşlevinin Örgütlenmesi* bölümüne bakınız.

(367) GRUNIG - HUNT, s. 91. Bu roller Wisconsin ve San Diego state Üniversitelerindeki halkla ilişkiler araştırmacılarınca tanımlanmıştır.

Yapılan araştırmalar, bu iki role ek olarak, iki orta düzey halkla ilişkiler yönetimi rolü olduğunu da ortaya koymuşlardır (368):

Kitle İletişim Araçlarıyla İlişkiler: Bu rolü yerine getiren kişiler, kitle iletişim araçlarıyla ilişki kurarlar ve bu araçlarda yer alan haberler konusunda örgütü bilgilendirirler.

İletişim Bağıntısı: Bu rolü yerine getiren kişiler, toplantılar ve diğer etkinliklerde (törenler gibi) örgütü temsil etmek ve iç ve dış kamu kesimleriyl iletişim kurmaları için fırsatlar yaratarak, üst düzey halkla ilişkiler yöneticilerine yardım ederler.

Halkla ilişkilerle ilgili görevlerin ve rollerin neler olacağı saptandıktan sonra, bu rolleri yerine getirecek kişilerin hangi nitelikleri taşıması gerektiği belirlenmelidir.

Halkla ilişkiler yöneticisi ve uzmanı olarak işe alınacak kişiler için, genellikle, yaş (25-30 yaş), biçimsel eğitim temeli, deneyim ve özellikle de yetiştirme izlencelerine katılmış olmak gibi koşullar aranmaktadır. (369). Ancak, halkla ilişkiler alanında başarılı olmak için, iki temel koşul daha vardır. Bunlardan ilki, halkla ilişkiler uzmanının kamuoyuna duyarlı olması; ikincisi de, iletişim konusunda yetenekli ve becerili olmasıdır. Bu iki koşulun sağlanabilmesi için, halkla ilişkiler uzmanının merak, insanların düşüncelerini etkileme ve yönlendirme (diplomasi), denge ve ağırbaşlılık, başkalarının çıkarlarına ilgili ve duyarlı olma (diğerergamlık), nesnel olma, coşkulu ve istekli olma, inandırma, dürüstlük, sağduyulu olma, yaratıcı düşünme (imgeleme), yüreklilik, enerjik olma, sorumluluk alma, dikkatli ve giztutar (ketum) olma gibi kişilik özelliklerinden çoğunu taşıması gerekir (370).

Diğer yandan, halkla ilişkilerle ilgili ilk yetenek koşulu, iletişim konusundaki beceridir. Bu okuyarak, soruşturarak ve dinleyerek bilgi elde edebilmek anlamına gelir. İkincil, ancak birincisi kadar önemli bir koşul da, yönetsel yetenektir (371).

Okuma: Okuma iki nedenle zorunludur. Birincisi, halkla ilişkiler uzmanı tüm basılı ve yazılı kaynaklardan bilgiler toplamalı; ikincisi, iletmek istediği düşünceyi anlatacak doğru sözcük ve deyimleri kullanabilecek kadar dil bilgisi olmalıdır. Bu da, ancak okumakla sağlanabilir.

Dinleme: Dinleme dikkat, algılama ve doğru soruları sorma yeteneğini kapsar. ses tonu ve sözcük seçimi, ileti kadar önemlidir. Halkla ilişkiler uzmanı sözcüklerdeki ve vurgulamadaki değişikliklerin ayırdına varabilmeli ve anlamı yorumlayabilmelidir.

(368) A.g.k.

(369) ATAOL, s. 25.

(370) NOLTE, ss. 89-91.

(371) A.g.k., ss. 91-94.

Yazma: Yazma, halkla ilişkilerle uğraşanların temel zorunluluğudur. Yazılar edebi olmak zorunda değildir; ancak okunabilir, açık, amaca yönelik ve inandırıcı olmalıdır.

Konuşma: Konuşma, yazma kadar önemli bir yetenektir ki; bu yetenek olmaksızın başarılı olmak olanaksızdır. Konuşmanın söylev biçiminde olması gerekmez; ancak açık, dolaysız ve amaca ilişkin olmalıdır.

Halkla İlişkileri Yönetme: Halkla ilişkilerin yönetimi, örgüt içindeki ve örgütün çevresindeki olayları incelemeyi, planlar yapmayı, uygulamayı ve sonuçları değerlendirmeyi kapsar. Bu çabaların etkinliği için, halkla ilişkiler uzmanının, aynı zamanda iyi bir yönetici olması da gerekir.

Halkla ilişkiler bölümleri, genellikle ayrı işleri yapan uzmanlardan oluşur. Ancak, yalnızca bir ya da iki kişinin çalıştığı bölümlerde, halkla ilişkilere ilişkin tüm işleri bir kişi yerine getirir (372). Halkla ilişkiler bölümünün boyutlarını ve örgüt içindeki etkinliğini; örgütün benimsediği halkla ilişkileri modeli etkileyecektir. Ayrıca, bu konudaki seçim, örgütün çevresiyle etkileşiminin yoğunluğuna, yönetimin halkla ilişkiler anlayışına, çevrede halkla ilişkiler konusunda yetişmiş, gerekli bilgi beceri ve yeteneklere sahip işgörenlerin bulunup bulunmayacağına bağlıdır.

d- Yürütme

Yürütme aşaması, saptanan amaçlara ve hedeflere ulaşmak üzere, hazırlanan izlencelerin etkili bir iletişimle uygulamaya geçirilmesi ve değerlendirilmesine yöneliktir. Başka deyişle, örgüt ve ilişkili olduğu kamu kesimleri arasında etkili bir iletişim sisteminin kurulması ve işletilmesidir.

Halkla ilişkiler etkinlikleri, kamu kesimlerini bilgilendirme, inandırma ve düşünceleri eyleme geçirmek için gerekli becerileri kazandırmak amacıyla, kamu kesimlerini eğitime amaç ve stratejilerini gerçekleştirmeye yardım edecek iletişimi gerektirir. Bu aşama, şunları gerektirir (373):

— Herbir kamu kesimi için bir eylem izlencesi

— Herbir kamu kesimi için bir iletişim izlencesi (iletilerin kapsamını ve araçlarını belirleme).

Yürütmenin etkinliği, büyük ölçüde halkla ilişkiler yöneticisinin ve uygulamacılarının becerilerine bağlıdır. Halkla ilişkiler yöneticisi halkla ilişkiler etkinliklerinin başarısı için çalışanların çabalarını amaçlara doğru yöneltmeli ve güdülemelidir. Diğer

(372) GRUNIG - HUNT, s. 90.

(373) CUTLIP - CENTER - BROOM, s. 258.

yandan uygulamacıların yeterli eğitimi almış olmaları, geçmiş deneyimlerden yararlanmaları, önsezi ve araştırma bulgularında oluşan bir sentezi ortaya koymaları ve geleceğe ilişkin planlardan yararlanmaları gerekir (374). Diğer yandan iletilerin kapsamını, sunulacağı araçların niteliğini, etkinliğini, iletilerin sunulma zamanını belirleme konusundaki becerileri de yürütmenin başarısını etkiler.

e- Uyumlaştırma

Halkla ilişkiler etkinliklerinin uyumlaştırılması, hazırlanan izlencelerin belirtilen zamanda ve belirtilen biçimde uygulanmasını sağlamaktır. Uyumlaştırma, etkinliklerin bir örnekliliğini sağlamak için, zorunlu grup çabalarının sırayla yapılmasıdır (375). Uyumlaştırma, halkla ilişkiler etkinliklerinin ve kişilerin çabalarının kendi içinde belirli bir düzende yürümesini olduğu kadar, tüm örgütsel eylemlerle de bütünleştirilmesini anlatır.

Uyumlaştırma, öncelikle amaçlarda başlamalıdır. Halkla ilişkilerin amaçları ve hedefleri, örgütün ana amaç ve hedefleriyle uyumlu olmalı; başka deyişle örgütsel amaçlara ulaşmayı destekleyici nitelikte olmalıdır. Aynı zamanda, örgütün genel amaçları da halkla ilişkiler düşüncüsü ve anlayışına uygun olarak belirlenmelidir. Bu durum halkla ilişkiler etkinlikleriyle örgütsel etkinliklerin başlangıçta uyumlu olmasını sağlayacaktır.

Örgütün diğer bölümlerinin eylemleri de halkla ilişkiler düşüncüsüne uygun olarak ve halkla ilişkiler etkinliklerini hedeflerine ulaşmasını sağlayacak biçimde düzenlenmelidir. Bu; halkla ilişkiler etkinliklerinin örgütle ilgili olarak, toplumda ve kamu kesimlerinde yerleştirmeye çalıştığı görüntünün diğer örgütsel eylemlerle bozulmamasını sağlayacak, pekişmesine katkıda bulunacak biçimde düzenlenmesi anlamına gelir. Bu nedenle halkla ilişkiler bölümüyle diğer bölümler arasında karşılıklı işbirliğine dayanan bir anlayışın oluşturulması gerekecektir.

Halkla ilişkiler etkinlikleri, toplumla ve kamu kesimleriyle iletişim aşamasında da bir bütünlük içinde yerine getirilmelidir. Yararlanılan iletişim araç ve yöntemleri amaçlara uygun bir bütünlük içinde olmalı, sunulan iletiler de, birbirleriyle uyumlu ve pekiştirici özellik taşımalıdır.

İletişim araç ve yöntemleri ile sunulan iletiler de toplumun değerleriyle uyumlu olmalıdır. Genel olarak toplumun ve daha özel olarak kamu kesimlerinin ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel yapısı iletişim araç ve yöntemlerini, sunulacak iletilerin niteliğini etkilemektedir.

Bu nedenlerle, yürütme aşamasında sık sık uygulamaları değerleyici

(374) SABUNCUOĞLU, s. 75.

(375) ROSS, s. 60.

araştırmaların (iletiler ve araçlar üzerinde yapılması; başarılı izlencelerin sürdürülmesini, başarısız olanların uygulamadan kaldırılmasını ya da planlama ve örgütlenme aşamalarına dönerek gerekli uyumlaştırmaların yapılarak, uygulamaya konulmasını sağlamak bakımından önemlidir.

f- Denetleme

Denetleme işlevi uygulamaya konulan plan ve programların ne ölçüde başarıya ulaştığının, kısaca etkinliğinin ölçülmesidir.

Halkla ilişkiler izlencelerini ve uygulamaların sonuçlarını değerlemenin üç temel yolu vardır (376):

- Gözlem ve deneyler
- Yansıma ve değerlendirilmesi
- Araştırma

Bazı uygulamaların sonuçları açık olarak ve kolayca görülebilir. Bazı uygulamaların sonuçları olumlu ya da olumsuz tepkiler biçiminde yansıtılabilir. Yansıma yoluyla elde edilen bilgiler, uygulamaların amacına ulaşıp ulaşmadığının değerlendirilmesine yardımcı olabilir.

Halkla ilişkiler etkinliklerinin denetlenmesinde önemli bir araç da araştırmadır. Uygulama sonuçlarının ortaya konması yoğun ve özellikli kamuoyu araştırmalarını gerektirmektedir. Yönetim sürecinin bu aşamasındaki kamuoyu araştırmaları; kamu kesimlerinin istek ve gereksinmelerine göre yeniden düzenlenmiş örgütsel eylemlerden kaynaklanan başarı düzeyinin ve iletişim etkinliklerinin kamu kesimlerinin görüş, tutum ve davranışlarında yarattığı değişimi ölçmek; böylece uygulamaların etkinliğini değerlemek amacına yöneliktir.

Bu araştırmalar sonucunda elde edilen bilgiler planlama aşamasında, başarılı izlencelerin sürdürülmesi, başarısız izlencelerin kaldırılması, kamu kesimlerinde yeni eğilimler ve beklentilere karşılık verecek ya da yeni halkla ilişkiler sorunlarını çözecek izlencelerin hazırlanması çabalarına yol gösterecektir.

g- Yetiştirme

Halkla ilişkilerin bir uzmanlık alanı olduğunu, toplumsal bilimlerin kavram, ilke ve tekniklerinden yararlanmanın bir zorunluluk olduğunu, daha önce belirtmiştik. Dolayısıyla halkla ilişkiler işlevinin etkili bir biçimde yönetilmesinin ve yürütülmesinin temeli bu alanda çalışacak kişileri seçme, yetiştirme, geliştirme ve değerlemeye

dayanır.

Halkla ilişkiler işlevini yürütecek insanların başarısı örgüt içinden ya da dışından belirli ölçütlere göre seçilmeleri yanında, uygun bir örgüt ve yönetim ikliminin oluşturulmasına, etkili yetiştirme ve geliştirme çabalarının varlığına da bağlıdır. Halkla ilişkilerin iletişimle özdeşleştirilmesi ya da iletişime ağırlık verilmesi, özellikle halkla ilişkiler alanında yetiştirme ve geliştirmeye yeterli önemin verilmemesine neden olmaktadır (377).

Halkla ilişkiler uzmanlarının (uygulamacılar ya da işgörenlerin) seçiminde ve örgüte katılmasında gözönünde bulundurulacak ölçütler, halkla ilişkiler uzmanlarında bulunması gereken özellikler, yetiştirme ve geliştirme çabalarının niteliğini ve niceliğini belirleyen önemli etkenlerdir. Halkla ilişkilerin tüm örgütün yapısını, işlevlerinin niteliğini, toplumla ve kamu kesimleriyle ilişkilerini ve oluşturmak istediği görüntüyü belirleyen bir işlev olması; bu işlevi yürütecek kişilerin seçiminde aranacak özellik ve yeteneklerde özenli davranılmasını gerektirir.

Günümüzde, halkla ilişkilerin bir meslek olarak görüldüğü, işlevlerinin bir gereksinme olarak duyumsandığı ülkelerde, bu konuda eğitim veren okullar açılmıştır. Biçimsel halkla ilişkiler eğitiminin, çoğunlukla gazetecilikle uyumlu olduğu ileri sürülebilir. Bazan işletme yönetimi ya da kamu yönetimi bölümlerine ait olduğu ileri sürülebilir. Bazan da, ayrı halkla ilişkiler okulları açılması önerilebilir. Hangi biçimde olursa olsun, halkla ilişkilere ilişkin bir eğitim izlencesinin anadil, yabancı dil, anlam-bilim, önerilmiş okuma ve yazma, topluluğa konuşma (söylev), gazetecilik, psikoloji, sosyoloji (toplumbilim), antropoloji, tarih, ekonomik, yönetim ve örnek olay incelemeleri gibi konuları kapsamaması gerekir (378).

Belirli kişisel ve mesleki ölçütleri gözönünde bulundurarak işe alma ve yerleştirme, yetiştirme gereksinmesini ortadan kaldırmaz. Örgütün yapısının ve çevresinin değişmesi, halkla ilişkiler kavram ve tekniklerindeki gelişmeler, sürekli bir yetiştirme ve geliştirme çabasının varlığını gerektirir.

Örgüt içinde halkla ilişkilere ilişkin yetiştirme ve geliştirme çabalarının iki yönü olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, halkla ilişkiler uzmanlarının ya da uygulamacılarının yetiştirilmesidir. Bu yöndeki yetiştirme ve geliştirme çabalarının amacı, örgüte yeni katılan halkla ilişkiler uzmanlarına örgütün yapısını, işlevlerini, yönetim anlayışını ve çevresiyle ilişkilerini tanıtmak; uzun erimde ise, halkla ilişkiler kavram, ilke ve tekniklerindeki gelişmeleri izlemelerini sağlamak amacını taşır.

Bu amaca yönelik yetiştirme ve geliştirme izlencelerinde şu konular yer alabilir (379):

(377) ROSS, s. 58.

(378) A.g.k., ss. 94-98.

(379) ROSS, s. 58.

- Örgütün yönetim düşüncüsü ve biçimi,
- Diğer bölümlerin etkinlikleri,
- Parasal yönler,
- Grup davranışları,
- Bilgi toplama araçları,
- Danışma ve bilgi verme yöntemleri,
- Halkla ilişkilere ilişkin işlevler ve bunların etkin bir biçimde yerine getirilmesi,
- Sorunları çözümü (analiz), tanımlama ve çözüm yolları üretme,
- Hedef oluşturma,
- Örgütsel iletişim sistemi ve öğeleri,
- Örgütün ilişkili olduğu kamu kesimleri ve bunlarla ilişkilerin niteliği.

Bu konular, halkla ilişkiler uzmanının, halkla ilişkiler etkinliklerini yönetme çabalarında, kararlarına temel oluşturabilecek örgütsel, çevresel ve teknik bilgileri kapsar.

İkincisi, en üst düzeyden en alt düzeye kadar tüm örgüt işgörenlerinin halkla ilişkilerden sorumlu olduğu ve halka karşı örgütü temsil ettiği gözönünde bulundurulursa; örgüt yöneticilerinin ve işgörenlerinin halkla ilişkiler konusunda bilgilendirilmesi ve bilinlendirilmesi gereği ortaya çıkar.

Üretim işletmeleri dışında, hizmet işletmelerinde ve yerel yönetim örgütlerinde, işgörenlerin görüşleri çalışmalarındaki tutum ve davranışlarını, diğer işgörenlerle ilişkilerini etkiler. Örgüt içi ilişkilerin, hizmet almak için başvuran kişilerle ilişkilere doğrudan ve önemli bir etkisi vardır. İşgörenler de, örgütün çevresindeki halkın bir parçasıdır; onların görüşleri diğerlerinin görüşlerini de olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilir (380). Bu nedenle, yetiştirme ve geliştirme çabaları, işgörenlerin örgütle ilgili görüşlerini olumlu yönde etkileme (işgörenlerin amaç ve gereksinimleriyle örgütsel amaçları uyumlaştırma); işgörenlerin bilgi, beceri ve yeteneklerini geliştirerek örgütsel etkinliği artırma; işgörenlerin görüş, tutum ve davranışlarının halkla ilişkiler politika ve uygulamalarına ve genel olarak örgütün toplumdaki görüntüsüne etkileri konusunda bir anlayış geliştirme amacını taşır.

(380) ANDERSON, s. 224

Diğer yandan, halla ilişkiler konusudaki bir yetiştirme izlencesi şu yararları da sağlayabilir (381):

— Bir alıştırma izlencesi; kamu kesimlerine destek sağlamada ve özellikle, bilgi ya da hizmet almak için doğru yere göndemede, işgörenlerin çabalarını kolaylaştırır.

— İşgörenlerin moralini yükseltmeye katkıda bulunur.

— Halkla ilişkiler sorunlarını tanımlamaya, izlencelerin yeterli ya da yetersiz yönlerini belirlemeye, tüm düzeylerdeki işgörenlerin katılımını sağlayabilir.

— Topluluğa etkili bir biçimde konuşmak (söylev ve toplantılara önderlik edebilmek için, önemli konulardaki işgörenlerin yetiştirilmesini sağlayabilir.

— İşgörenlerin, halkla iletişim kurma becerilerini geliştirebilir.

— İşgörenlerin örgütün başarısını, kamu kesimlerinin onay ve desteğini kazanmasını, olumlu ve destekleyici bir kamuoyu oluşturmasını belirleyen etkenler konusunda anlayış geliştirmesi; örgütün tüm işlevlerine ilişkin politika ve eylemlerin bütünleşmesine katkıda bulunarak, halkla ilişkiler işlevinin etkinliğinin artmasına da yardım edebilir.

Örgütlerde yetiştirme ve geliştirme gereksinmesi, bu gereksinmeyi karşılamaya yönelik politikaların oluşturulması ve izlencelerin hazırlanması üst yönetimin sorumluluğundadır. Üst yönetim her işgörenin yerine getirdiği işlevlerin diğer işlevlerle ve kamu kesimleriyle ilişkilerini, halkla ilişkiler işleviyle işbirliği anlayışı geliştirilmesi gereğini gözönünde bulundurarak; yetiştirme ve geliştirme gereksinmesini, yetiştirilmesi gereken işgörenleri ve yetiştirme izlencelerini belirlemelidir.

Yetiştirme ve geliştirme gereksinmesinin yoğunluğuna göre, bu sorumluluk başka bir bölüme (işgören ya da halkla ilişkiler gibi) göçerilebilir ya da ayrı bir bölüm oluşturulabilir.

**V - TÜRKİYE'DE KAMU
YÖNETİMİ VE YEREL
YÖNETİMLER**

12- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE ÖRGÜT YAPISI

Kamu yönetimi, devletin siyasal amaç ve işlevleri dışında, toplu yaşayışın ortaya çıkardığı gereksinimleri karşılayacak hizmetleri sunmak üzere oluşturulmuş bir düzenek olarak tanımlanmaktadır. Bu düzeneği oluşturan örgütlerin niteliği ve işlevleri her ülkenin siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel yapısına, tarihsel süreçlerine bağlı olarak değişmektedir.

Türkiye'de de kamu yönetiminin yapısı Osmanlı İmparatorluğundan gelen tarihsel kalıtım ve Cumhuriyet yönetiminin siyasal, ekonomik, toplumsal amaç ve politikalarıyla biçimlenmiştir. Bu nedenle günümüzdeki yönetim yapısını anlayabilmek için geçmişin kısaca gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

Bu bölümde çok kısa olarak Osmanlı İmparatorluğunun yönetim yapısı ile bugünkü biçimiyle, Türk kamu yönetimi örgütü incelenecek ve Türk kamu yönetiminin özellikleri anlatılacaktır.

A- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL BOYUTU

Osmanlı İmparatorluğu tek kişinin egemenliğinde olan ve dinsel temele dayanan bir devlettir. Bu iki nitelik devletin siyasal ve hukuksal yapısının biçimlenmesinde de görülür. (382).

Osmanlı toplumunda devletin işlevleri tüketim gereksinmelerini karşılayacak önlemleri almak, artan nüfusun baskısıyla artan tüketim gereksinmeleri açığını savaşlar ve fetihler yoluyla kapatmak, can ve mal güvenliğini, adalet ve eşitliği sağlamaktır (383).

Bu dönemde devletin en belirgin özelliği toplumu tüm yönleriyle egemenliği altında tutan mutlak ve merkezi bir güç olmasıdır. Bu gücün oluşturduğu düzen de devlete asker sağlama işlevi bir yana bırakılırsa, tarımsal üretimi ve ülkenin her yanına dağılmış bir güvenlik gücü olarak da toplumsal yapıyı denetleyen tımar sistemi; savaş tutsakları ve devşirme yöntemiyle sağlanan çocukların saray okullarında yönetime ve orduya sadık elemanlar olarak yetiştirilmesini sağlayan kul sistemi; büyük kentlerde zanaatkar, esnaf, işçi ve ticaret adamlarının üye olduğu ve el sanatlarına dayanan üretim ve ticareti, dolayısıyla kentsel toplumu denetim altında tutmaya yardım eden lonca sistemi; ve toplumun dinsel kurallara uygun yaşamasını, hükümdara mutlak boyun eğmeyi, hükümdarın da dinsel kurallara uygun davranmasını denetleyen ulema sınıfı

(382) ÖRNEK, s. 81.

(383) SELÇUK YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme idaresi Dergisi*, C.III, S. 2 (Haziran, 1097), s. 21.

gibi temel kurumlara dayanmaktadır (384). Osmanlı İmparatorluğunda kamu yönetiminin siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal çevresi de bu temel kurumlara göre biçimlenmiştir.

Devletin merkez yönetimi hükümdar, hükümdar adına sivil ve askeri işleri yürütme yetkisini elinde bulunduran büyük vezir, siyasal, askeri, yönetsel ve mali sorunların tartışıldığı divanlar ve bunlarla ilgili karar ve işlemlerin dinsel kurallara uygunluğunu denetleyen şeyhülislamdan oluşmaktadır (385).

Taşra yönetimi ise eyalet, sancak ve kaza (mütesellimlik ya da voyvodalık) biçimindeki yönetsel bölümlerde yetki genişliği ilkesine göre sivil ve askeri yetke eyaletlerde beylerbeyi, sancaklarda sancak beyi, kazalarda da kadılardı. Mali işleri defterdarlar, yargı işlerini de kadılar yerine getirmekteydiler (386).

Gerileme döneminde devlet yönetiminin dayandığı temel kurumların bozulması ve yozlaşmasıyla birlikte; Tanzimat döneminde, özellikle Fransa örnek alınarak önemli yönetsel düzeltimler yapılmıştır.

Merkez yönetimde vezirlik sisteminden bakanlık sistemine geçilmiştir. öncelikle içişleri, dışişleri, maliye, ticaret ve tarım bakanlıkları; daha sonra da bayındırlık ve eğitim bakanlıkları kurulmuştur. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı işlerinin ayrı organlarca yerine getirilmesi için türlü kurullar oluşturulmuştur (387).

Taşra yönetiminde de yine Fransa örnek alınarak vilayet sistemine geçilmiş, yerel yönetim örgütleri kurulmaya başlanmıştır. Bu sistem temel çizgilerini koruyarak günümüze kadar ulaşmıştır (388).

Cumhuriyet yönetimi, ilke olarak Osmanlı kamu yönetimi sistemini korumuş; merkez örgütü, taşra örgütleri ve yerel yönetimler olduğu gibi sürdürülmüştür. Ancak, daha sonraki yıllarda koşulların gereği olarak, aynı çizgi üzerinde kalan yeni düzenlemelere ve örgütlenmelere gidilmiştir. Özellikle 1930'lu yıllardan sonra, devletin işlevlerinin artması sonucu, kamu yönetimi düzeneği de genişlemiştir (389).

Sonraki yıllarda değişen ekonomik ve toplumsal yapıyla varolan yönetsel yapı arasında bir denge kurabilmek üzere yönetsel düzeltim ve yeniden örgütlenme çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar merkezi yönetimin yanısıra taşra yönetimini, yerel yönetimleri, kamu görevlileri düzeni ile ekonomik kamu kurumlarını da kapsaya-

(384) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. A.g.k., ss. 22-26.

(385) ÖRNEK, s. 82.

(386) A.g.k., s. 83.

(387) MUZAFFER SENCER, "osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler", *Amme idaresi Dergisi*, C.XVIII, S. 3 (Eylül, 1984), s. 48.

(388) ÖRNEK, s. 84.

(389) A.g.k.

çak biçimde genişletilmiştir (390).

B- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTÜ

Kamu yönetimi oluşturan örgütler genel yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki ana bölümde yer alırlar. Genel yönetim merkez örgütü ve buna bağlı taşra örgütlerinden; yerinden yönetim ise yerel yönetim örgütleri ve işlevsel yerinden yönetim örgütlerinden oluşmaktadır. Bu yapısal model ŞEKİL-9'da gösterilmiştir (391).

Hukuk devleti ilkesi gereğince tüm yönetsel örgütler Anayasada belirtilen ilkelere göre yasalarla kurulmakta; görevleri, organları, yetkileri, fiziksel ve parasal olanakları ve diğer yönetsel örgütlerle ilişkileri tanımlanmaktadır.

a- Merkez Örgütü

Merkez örgütünün doruğunda bakanlar kurulu bulunur ve onu eyleme geçirir. Bakanlar kurulu, yasama organı olan meclisin aldığı kararları yerine getirmekle yükümlü bir yürütme organı olarak nitelendirilmekle birlikte; üst düzeyde yönlendirici kararlar alma işlevini de yerine getirdiğinden hükümet olarak da adlandırılır (392).

Kamu yönetiminin merkez örgütü bakanlar kurulunda temsil edilen bakanlıklar yanında, yardımcı kuruluşları da kapsar. Ayrıca danışma, denetleme, düzenleme kurum ve kuruluşları da bu kapsamda yer alır.

Bakanlıklar: Kamu yönetimin yerine getirmekle yükümlü olduğu işler bakanlıklar arasında paylaşılmıştır. Her bakanlığın başında, kamu gücünü kullanarak kendi alanında yürütmeyle ilgili kararları alan, bakan adı verilen bir siyasal yönetici bulunur (393).

Bakanlıklar basamaksal yapıda aynı düzeyde olmakla birlikte, başbakan tüm hizmetlerin düzenleyicisi olarak diğerlerinden ayrı bir konumdadır (394).

Her bakanlık üstlendiği kamu işini yerine getirmek üzere genel müdürlükler, daire başkanlıkları, şube müdürlükleri ve kısım şeflikleri biçiminde basamaksal bir yapıda örgütlenir. Ayrıca ana hizmet birimleri yanında, danışma ve denetleme birimleri ile yardımca hizmet birimleri de oluşturulur (395).

(390) TURGAY ERGUN, "Yönetim Yöniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", *Amme idaresi Dergisi*, V.XXIV, S. 4 (Aralık, 1991), s. 11.

(391) GÖZÜBÜYÜK, s. 54.

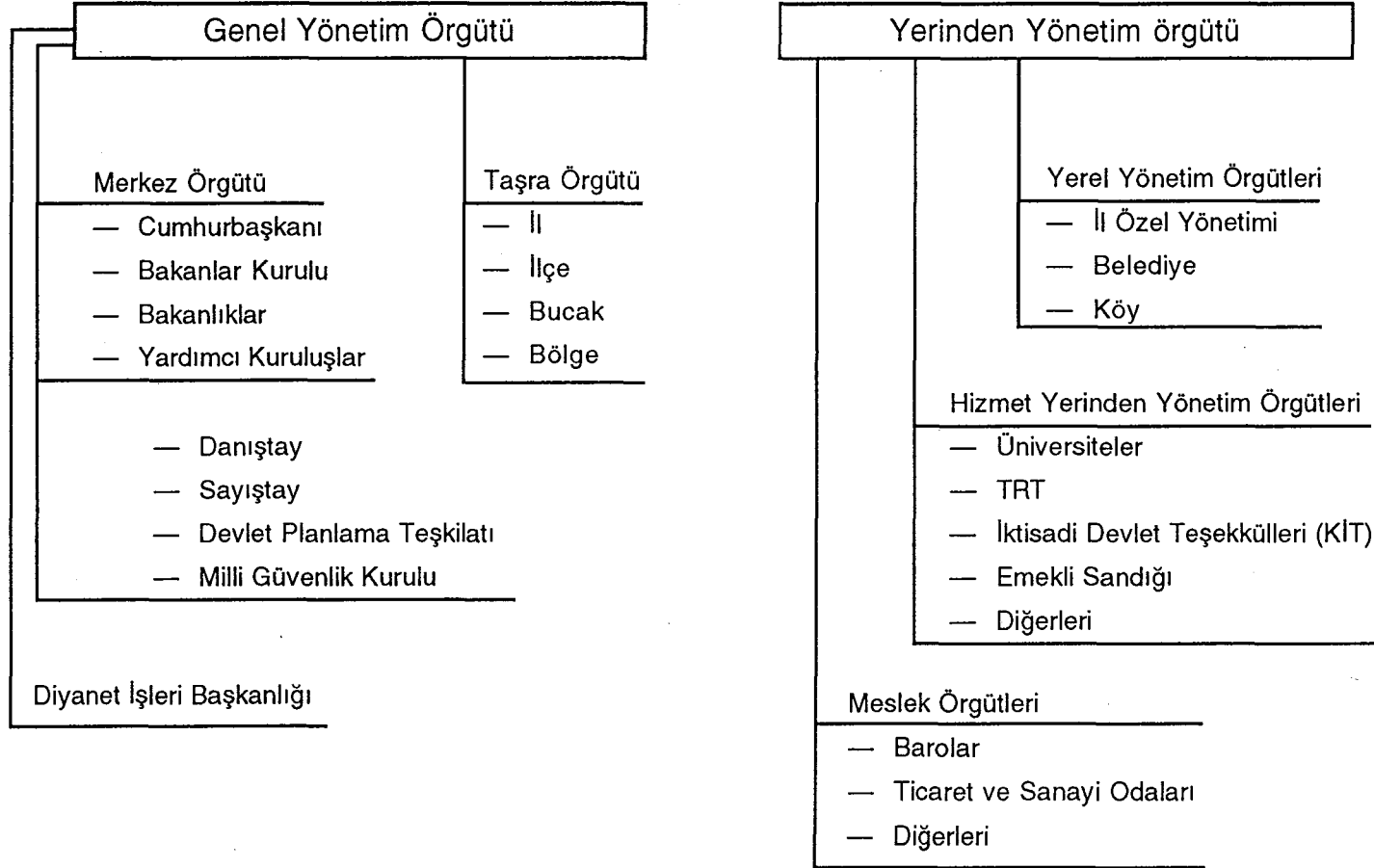
(392) ÖRNEK, s. 91.

(393) A.g.k., s. 92.

(394) MUZAFFER SENCER, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık Ltd. Şti., İstanbul, 1986, s. 185.

(395) ÖRNEK s. 95.

T. C. YÖNETSEL YAPISI



ŞEKİL - 9 Türk Kamu Yönetiminin Örgüt Yapısı

Merkezdeki Kurul, Kurum ve Kuruluşlar: Merkez örgütü bakanlıkları aşan bir genişlikte olduğu için, destek hizmeti sağlayacak ve belirli uzmanlık görevlerini yerine getirecek kurul ve kuruluşlara da yer verilmiştir (396). Bu kurul ve kuruluşlardan bir bölümünün işlevi bakanlıklar arasındaki eşgüdümü sağlamaktır. Diğerlerinin yaptıkları işler ise bütün bakanlıkları ilgilendirir (397). Bu nedenle, bu tür görevlerin herhangi bir bakanlığa verilmesi olanaklı değildir.

Merkez kurulları ilke olarak başbakanına bağlı, ilgili bakanlar ve üst düzeydeki organların temsilcilerinden oluşan, danışma ve denetleme organı olarak çalışan, merkez örgütüne yardımcı organlardır (398).

Merkez kurum ve kuruluşları ise görevlerinin özelliğinden dolayı bakanlıklara bağlanamayan, başbakanlığa karşı sorumlu olarak askeri, ekonomik, toplumsal, bilimsel ve kültürel konularda hizmet veren uzmanlık örgütleridir (399).

Görüldüğü gibi, merkez örgütü basamaksal bir yapıda örgütlenmekle birlikte; yönetsel işlerin türlü, çok yönlü ve karmaşık olması nedeniyle danışmanlık, düzenleme ve denetleme gibi destek hizmetleri ile uzmanlık gerektiren alanlarda, tüm yönetsel basamaklara hizmet veren örgütler oluşturulmuştur. Bu örgütler işlevleri nedeniyle basamaksal yapıda yeralmamakta ve başbakanlığa bağlı olarak hizmet vermektedirler.

b- Taşra Örgütü

Anayasanın 126. maddesi genel yönetimin taşra bölümlerinin coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre bölünmesini öngörmüştür. Buna göre merkez yönetimi, kuruluşu bakımından illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. İllerin yönetimi de yetki genişliği ilkesine dayandırılmıştır.

İl Yönetimi: İl genel yönetimi merkezce atanan bir valinin başkanlığında, bakanlıkların illerdeki temsilcileri ile jandarma komutanı, emniyet müdürü ve nüfus müdürünün katıldığı "il yönetimi şube başkanları" ve eğitim, sağlık, bayındırlık, defterdarlık, tarım ve veteriner müdürlerinin katıldığı "il yönetim kurulu"ndan oluşur (400).

(396) SENCER, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 223.

(397) ÖRNEK, s. 97., *Bu nitelikteki kurullardan bazıları şunlardır: Yüksek Kurulu, Para ve Kredi Kurulu, ekonomik işler Yüksek Koordinasyon Kurulu, İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu.*

(398) SENCER, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 223.

(399) A.g.k., s. 224. *Merkezdeki kurum ve kuruluşlardan bazıları şunlardır: Milli İstihbarat Teşkilatı, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Çevre Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, atom Enerjisi Kurumu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve diğerleri.*

(400) MUZAFFER SENCER, "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XVIII, S. 1 (Mart, 1985), s. 25.

Vali, devlet ve hükümet temsilcisi olarak kamu, düzenini ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olduğu gibi; yürütme organı olarak da bakanlıklarla doğrudan ilişki içinde yasa, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür (401).

İlçe yönetimi: İlçede genel yönetimin başı kaymakamdır. Kaymakam da ilçe düzeyinde "ilçe yönetimi şube başkanları" ve "ilçe yönetim kurulu" ile birlikte ve valinin gözetimi altında; ilçe sınırları içindeki güvenliği ve yasa, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. (402)

Bucak yönetimi: Bucak müdürü başkanlığındaki bucak yönetimi de, ilçelerin bir alt düzeyinde genel yönetim hizmetlerini en küçük birimlere ulaştırmak amacıyla düzenlenmişse de, yeterli kaynak ve olanakla donatılmadığı için işlerliği sağlanamamıştır (403).

Bölge kuruluşları: Anayasanın 126. maddesinde belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar oluşturulabileceği belirtilmiştir.

Türkiye'nin illere ayrılması, anayasa ve yasalarda belirtildiği biçimde coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri gibi nesnel ölçütler yerine, tarihsel gereklere göre yapıldığı için; illerin varolan sınırları, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi için uygun bir alan oluşturamamaktadır. Bu nedenle merkez yönetiminin taşra örgütlerini, birkaç ili içine alacak biçimde, bölge düzeyinde de oluşturmalarına olanak tanınmıştır. Ancak bu örgütler yeni bir yönetsel basamak ya da birim değil, belirli kamu hizmetlerinin eşgüdümlediği bir düzey olarak düşünülmüştür (404).

c- Yerel Yönetimler

Yerel yönetimleri, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini sunan, merkez yönetiminden ayrı tüzel kişiliği olan kamu örgütleri oluşturur. Bunlar il özel yönetimleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Bu konu sonraki bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği için, burada ayrıca üzerinde durulmayacaktır.

d- İşlevsel Yerinden Yönetim

Bazı kamu hizmetlerinin kendine özgü niteliği ve belirginliğinin olması; konumları ve merkez örgütüyle bağlar değişik derecelerde olan kurum, kuruluş, teşkilat,

(401) A.g.k., s. 26.

(402) A.g.k., s. 27.

(403) A.g.k., s. 28.

(404) ÖRNEK, s. 120.

ofis, genel müdürlük gibi nitelermelere göre adlandırılan örgütlerin varlığını gerektirir. Genel olarak bu nitelermeler işlevsel açıdan uzmanlaşmış bir kamu tüzel kişiliğini anlatmaktadır (405). Bu açıdan işlevsel yerinden yönetim örgütlerini yönetsel kamu kurumları, ekonomik kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak ayırmak olurludur.

Yönetsel kamu kurumları: Yönetsel kamu kurumları bölümüne değişik tüzükteki kamu kurumları girer. Tüm kamu kurumları içinde en çok özerkliğe sahip yüksek öğretim kurumları (üniversiteler), yönetsel kamu kurumlarının bir bölümünü oluştururlar. Diğer bölümü ise, merkez yönetimine bağlı kamu kurumlarıdır. Bunlar bakanlıklara bağlı genel müdürlükler biçiminde örgütlenmekle birlikte, tüzel kişilikleri ve ayrı katma bütçeleri vardır (406).

Ekonomik kamu kurumları: Genellikle Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) olarak adlandırılan kamu kurumları da, ekonomik alanda etkinlikte bulunan kamu tüzel kişileridir.

Çağdaş ekonomik kamu kurumları her ülkede karşılaşılan örgütlerdir. Özel girişimden ayrıldığı nokta, öncelikle girişimde kamu anaparasının varlığı, kendine özgü tüzüğü olması ve devletle olan bağlantılarıdır (407).

Ekonomik kamu kurumlarının ortaya çıkış gerekçesi, kamu yararı düşüncesidir. Devlet, özel işletmelerin yalnızca karlılık amacıyla davranacağı ve kamu yararını gözetmeyeceği düşüncesiyle, özel işletmelerin karlı bulmadıkları alanlarda kamunun gereksinme duyduğu ürün ya da hizmetleri üretmek üzere örgütlenme gereği duymuştur.

Devletin ekonomik alanda etkinlik göstermesi ekonomik ve siyasal etkenlere de bağlıdır. Bütün ülkelerde ekonomik kamu kesimi, savaşlar ve ekonomik bunalımlar sonucu ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu dönemlerde yönetim, karlı ve verimli olmayan ekonomik etkinliklerin yürütülmesini üstlenerek; ya bazı etkinlikleri devlet denetiminde tutarak ya da yeni bir etkinliği üstlenerek ekonomik yaşama girer. Ekonomik bunalımların aşılması ve belirli bir gönenç düzeyine ulaşılmasıyla, kamu kesimine tanınan alanların sınırlandırılmasına gidilir (408).

Ülkemizde de Ulusal Kurtuluş Savaşından sonra yeni devletin kurulmasıyla; bunalımlı dönemlerin yükünü kaldırmak ve kamu yararına uygun olarak özel kesimin

(405) A.g.k., s. 157.

(406) A.g.k., s. 158

(407) İHSAN KUNTBAY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi*, TODAİE Ya., Ankara, 1981., s. 2.

(408) ÖRNEK, s. 168. Bütün ülkelerde su, gaz, elektrik gibi enerji hizmetleri; demiryolu ve hava taşımacılığı gibi geniş ölçekli ulaşım hizmetleri; iletişim hizmetleri; kömür, petrol, demir - çelik gibi madenlerin işletilmesi ile tersaneler çoğunlukla tekel özelliği taşımaktadır.

girmedığı alanlarda ürün ya da hizmet üretmek işlevini üstlenen devlet ekonomik yaşama girmiştir. Böylece kaynakların ve hizmetlerin her bölgeye ya da alana eşit biçimde dağılması, ekonomik gelişme ve kalkınmanın sağlanması hedeflenmiştir. Siyasal ve ekonomik seçim olarak karma ekonomik modelin (hem devletin, hem de özel girişimin ekonomik ve sosyal yaşamda yer alması) benimsenmesi ve savaş sonrası yoğunlaşan ulusçuluk akımları bu yöndeki gelişmeyi belirlemiştir. Ancak günümüzde, belirli bir gönenç düzeyine ulaşma ve pazar ekonomisine geçişle birlikte, devletin ekonomik kamu kurumlarının özelleştirilmesi eğilimi doğmuştur.

Meslek Kuruluşları: Bir kamu kurumu olmamakla birlikte, odalar, barolar, birlikler ve borsalar biçiminde nitelendirilen; mesleğin örgütlenmesini, disiplini altına alınmasını ve kendi kendini yönetme yetkisine sahip olmasını amaçlayan meslek kuruluşları da kamu kurumu olarak görülürler. Meslek kuruluşları da il, bölge ve ulusal düzeyde örgütlenirler (409).

C- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Türk kamu yönetimi sistem, örgüt yapısı, görev, işleyiş, kamu görevlileri ve halkın yönetime katılması açısından incelendiğinde şu özellikleri ortaya çıkmaktadır (410):

— Türk kamu yönetimi Fransız sisteminin etkisi ile "yönetimsel rejim" olarak nitelendirilir. Bu sistemde uygulanan "kamu yönetimi hukuku" denilen ayrı bir hukuk dalı, "yönetimsel yargı" denilen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde kamu yönetimi tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir. aldığı kararları belirli koşullarda uygulayabilir. Türk kamu yönetimi bu yönüyle Anglo - Amerikan yönetim sisteminden ayrılır.

— Bugünkü kamu yönetiminin örgüt yapısı, ana çizgileriyle Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki yapıya benzemektedir. Merkez örgütü, taşra örgütü ve yerel yönetimler bazı küçük değişikliklerle, olduğu gibi benimsenmiştir. Ancak devlet anlayışındaki değişim, etkisini örgütlenme üzerinde de göstermiş; bakanlıkların ve buna bağlı örgütlerin, dier yandan da yerel yönetimlerin sayılarında ve görev alanlarında artma ve değişme olmuştur.

— Kamu kuruluşlarında sayısal ve görev yönünden genişleme eğiliminin olması; bu büyümenin belirli ilkelere dayandırılmadan gerçekleştirilmesi kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Kamu kuruluşları hem yapı, hem de görev yönünden çapraşık bir duruma gelmişlerdir.

(409) A.g.k., s. 161.

(410) EROL ALPAR, "Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri", *Türk İdare Dergisi*, Y. S. 61 (Eylül, 1989), ss. 151 - 153.

— Kamu yönetiminin örgüt yapısındaki karışıklık kamu görevlileri alanında da görülmektedir. Kamu görevlileri Cumhuriyet döneminde, eskiye göre daha düzenli bir biçime kavuşturulmuş ve devlet memurluğu bir meslek durumuna getirilmiştir. Ancak işgören politikasının bir sistemden yoksun olarak gelişmesi sayıca çok, verimsiz çalışan bir memur kadrosunun doğmasına neden olmuştur.

— Türk kamu yönetimi katı bir merkezilik anlayışına dayanmaktadır. Genel yönetimin yerel ve işlevsel kamu örgütleri üzerindeki denetimi oldukça sıkıdır. Bunlar hizmetlerin gereklerine göre özerkliğe kavuşturulamamıştır.

— Türk kamu yönetiminde yönetenler ve yönetilenler ayrımı yoğun bir biçimde duyumsanmaktadır. Bireyler kamusal etkinliklere katkıda bulunmakla birlikte, temel olarak kamu hizmetlerinden yararlananlar durumundadırlar. Ülkemizde halkın yerel yönetime katılması yasama ve yürütme organları ile yerel yönetimlerin seçimi ile olmaktadır. Merkez yönetiminin ve onun taşradaki örgütlerinin belirlenmesi ve verdikleri hizmetler üzerinde önemli bir seçim hakkı yoktur.

13- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Ülkemizde yerel yönetimlerin geçmişi çok eskilere dayanmamaktadır. Bu yönetim biçimi temel olarak Tanzimat döneminden bu yana oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme izleyerek, Cumhuriyet döneminden bu yana da hukuksal niteliği olan kamu örgütlerine dönüşmüşlerdir.

Yerel yönetimlerin gelişmesinde ve bugünkü yapılarına ulaşmasında siyasal, yönetsel ve toplumsal etkenlerin rolünü belirtmiştik. Ülkemizde de yerel yönetimlerin gelişmesinde bu etkenlerin rolü ve belirleyiciliği ne düzeyde olmuştur? Bu soruyu yanıtlayabilmek için yerel yönetimlerin Osmanlı imparatorluğu döneminde ne düzeyde olduğunu, Tanzimat döneminde nasıl bir yapısal değişme geçirdiğini ve son olarak da Cumhuriyet döneminden günümüze kadar nasıl bir gelişme gösterdiğini ana çizgileriyle de olsa ortaya koymak gerekecektir.

A- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

a- Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat dönemine kadar gerçek anlamda yerel yönetimlere rastlanmamaktadır. Bunun nedenini İmparatorluğun yönetsel örgütlenme biçiminde, toprak düzeninde, mali yapısında ve vakıf düzeninde bulmak olurludur (411).

İmparatorluğun taşra örgütünü sınıflandırılmış bir sistem içinde ele alma olanağı yoktur. Bunun nedenlerinden birisi örgüt yapısının sürekli değişmesi, diğeri de örgütlenmeye yol gösterecek ilkelerin belirlenmemiş olmasıdır. Ülke yönetsel açıdan beylerbeylik, eyalet, sancak, mütesellim ve voyvodalıklara bölünmüş olmakla birlikte, bu bölünmenin yerinden yönetim ya da yerel yönetim kavramıyla bir ilgisi yoktur. Ancak yerel yönetimle ilgili olabilecek kurum toprak rejimidir. Has, tımar ve zeamet olarak adlandırılan toprak rejiminde, günümüzdeki anlamıyla yerel yönetim kavramıyla ilgili olmasa da, yönetsel yerinden yönetim sözkonusudur. Bu dönemde kamu hizmetlerinin çok gelişmediği ve devletin asıl amacının topraklarını genişletme olduğu anımsandığında, bu rejimin yerel yönetimleri andırdığı söylenebilir. (412).

Yerel hizmetlerin karşılanmasında, o dönemde yürürlükte olan vakıf düzeninin, esnaf örgütlerinin ve gönüllü kuruluşların (yangın söndürmede görev alan tulumbacılar gibi) ve yönetsel yapıda önemli bir yeri olan kadıların rolü vardı. (413).

(411) NADAROĞLU, s. 255.

(412) FİRUZ DEMİR YAŞAMIŞ, "Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihiçesi", *Türk İdare Dergisi*, Y. 63, S. 393 (Aralık, 1991), s. 200.

(413) NADAROĞLU, S. 255.

Görüldüğü gibi Osmanlı İmparatorluğunun ilk dönemlerinde yerel yönetimlere benzer uygulama biçimleri olmakla birlikte; yönetsel örgütlenmenin karışıklığı ve belirli ilkelere dayandırılmaması sonucu, yerel yönetim kavramı gelişmediği gibi, yerel hizmetler de değişik yapı ve tüzükteki kişi ve örgütlerce yerine getirilmekteydi.

Osmanlı İmparatorluğunun gerileme dönemine girmesiyle birlikte; siyasal alandaki başarısızlıklar, ekenomisini ve yönetsel yapısını toprak genişletme temeline dayandıran İmparatorluğun ekonomik, toplumsal ve yönetsel alanlarda da gerilemesine neden olmuştur. Bu dönemde yönetsel düzeltim çabaları gündeme gelmiş; yerel yönetimlerin yönetsel yapı içindeki yerini alması da, Tanzimat olarak adlandırılan ve yönetsel yapıyı yeniden düzenlemeyi amaçlayan dönemde ortaya çıkmıştır.

Tanzimattan Cumhuriyete kadar olan dönemde düzeltim çabalarının hukuksal sonuçlarını ve yerel yönetimlerin gelişimini tarihsel bir sıra içinde şöyle sıralamak olurludur (414):

— 1939 yılında açıklanan **Tanzimat Fermanı** ile müslüman olmayan halka eşitlik vaadedilirken, siyasa yerinden yönetime yol açabilecek hükümler getirilmiştir.

— 1852 yılında açıklanan bir ferman ile ülkenin yönetsel bölünmesi ilk kez yazılı olarak saptanmış; eyaletler, sancaklar ve kazalar biçiminde bir bölünme öngörülmüştür.

— 1855 yılında yürürlüğe giren **Şehremaneti Nizamnamesi** ile İstanbul, Galata, Eyüp ve Üsküdar'da ilk yerel yönetim birimleri kurulmuştur. (415).

— 1856 yılında açıklanan **Islahat Fermanı** ile her eyalet ve livada müslüman ve müslüman olmayan halktan eşit sayıda temsilci ile dört kişilik bir meclis oluşturulmuş, bu meclisin yasa ve tüzükleri tartışarak danışma niteliğinde kararlar alması öngörülmüş; böylece siyasal yerinden yönetime yer verilmiştir.

— 1858 tarihli **Vulat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vezaifini Şamil Talimat** ile ülkenin eyaletlere, livalara, kazalara ve karyelere bölünmesi öngörülmüş; köy yönetsel bir bölüm olarak kabul edilmiş; herbir yönetsel bölümün organları gösterilerek görevleri sayılmıştır. Bu yönergenin en önemli katkısı kamu hizmeti kavramının ortaya çıkması olmuştur (416).

(414) YAŞAMIŞ, ss. 201 - 207., Ayrıca daha ayrıntılı bilgi için bkz. İLBER OKTAYLI, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul, 1985.

(415) Bu dönemde ilk yerel yönetim denemesi İstanbul Şehremaneti adıyla olmuştur. Fransız sisteminden esinlenerek oluşturulan bu kuruluşun başında Şehremini adında bir başkan ve 12 kişilik bir meclis bulunmaktaydı. Ancak bu kuruluş meclisinin tam oluşturulamaması ve iyi işlememesi nedeniyle yarım bırakılmıştır. Bkz. BURHANETTİN ÇAKAR, "Mahalli İdarelerin Tanımı ile Belediyelerin Kuruluşu ve Gelişmesi", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.340 (Şubat, 1974), s.66., OKTAYLI, ss. 111-126.

(416) Yönergenin 20. maddesinde tarım ve ticaretin yayılmasını sağlamak, yolları düzenlemek ve köprüler

— 1864 tarihli **Vilayet Nizamnamesi** ile ülke vilayetlere, livalara, kazalara ve karyelere bölünmüş, herhangi bir kazaya bağlanmayan köyler de nahiye adını almıştır. Bu arada tüzükte sağlanan en önemli gelişme il genel meclisinin kurulmasıdır. İl genel meclisi müslüman ve müslüman olmayan halktan eşit sayıda dört temsilciden oluşacak ve valinin başkanlığında toplanarak danışmanlık düzeyinde kararlar alacaktır.

— Vilayet Nizamnamesinin yerini alan 1879 **İdarei Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi** yerel yönetimlerin gelişmesi açısından önemli bir aşamadır. Çünkü bu tüzük ile il genel meclisi yanında, kasaba ve şehirler için bir başka yerel yönetim türü olan belediyelerin kurulması öngörülmüştür. Tüzükle düzenlenen köy ve nahiye yönetimleri de, bugünkü anlamda köy yönetimlerini andırmaktadır.

— 1876 tarihli Anayasa yerel yönetim kavramına önemli bir katkı getirmekle birlikte, 108. maddesi ilin yönetim biçiminin yetki genişliği ve yerinden yönetim kuralları üzerine kurul olduğunu öngörmektedir.

— 1877 yılında yayınlanan **İdarei Nevahi Nizamnamesi** ise saf bir yerel yönetim anlayışına dayanmaktadır. Bu tüzük yöre halkının kendi kendini yönetmesi anlayışını getirmekte; bu anlayış ise yerel yönetim kavramının özünü oluşturmaktadır. Bununla birlikte, tam bir yerel yönetim kurulmasına olanak sağlayacak yerel hizmet ayırımı yapılamamıştır (417).

— İmparatorluk döneminde yönetimle ilgili düzenlemelerin son halkası 1913 tarihli İdari Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı olmuştur. Bu yasa ile Vilayet Nizamnamesi ile İdarei Umumiyei Vilayet Nizamnamesi ortadan kalkmış, belde meclisleri örgütü son bulmuş, ancak özel tüzüklerle kurulan belediye yönetimleri sürmüştür. Bu geçici yasanın en önemli katkısı merkezi hizmet, yerel hizmet ayırımına yer vermiş olmasıdır.

b- Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Cumhuriyet dönemindeki gelişmelere geçmeden önce, ara dönemde 1921 Anayasasının yerel yönetim kavramının gelişmesine sağladığı katkıları belirtmek yararlı olacaktır.

1921 Anayasasının 11. maddesi ilin yönetsel sorunlar üzerinde özerkliğe

yaptırmak, devletin gelirlerini artırıcı maddeleri denetlemek, bilgi vermek ve yerel olarak yapılması mümkün olan hizmetleri yerine getirmek, valinin görevleri arasında sayılmıştır. Bkz. YAŞAMIŞ s.201.

(417) 1877 yılında *Dersaadet Belediye Kanunu* ve *Vilayet Belediye Kanunu* ile başkan, belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere üç organlı belediyelerin kurulması hükmü getirilmiş; bu durum 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı *Belediye Kanununa* kadar sürmüştür. Bkz. ARIF BAŞARAN - ASLAN BAŞARIR, "Mülki İdare Bölümleri ile Mahalli İdarelerimiz", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 34. (1974).

sahip olduğunu belirtmekte, merkezi ve yerel hizmet ayırımına bir ölçüt getirmektedir. Buna göre iç ve dış politika, dinsel, hukuksal ve askeri sorunlar, uluslararası ekonomik ilişkiler, vergiler ve birden çok ilin çıkarlarını ilgilendiren hizmetler merkezi yönetime; vakıf, medrese, eğitim, sağlık, ekonomik, tarım ve toplumsal dayanışma gibi yöresel hizmetleri düzenleme ve yönetme sorumluluğu da il genel meclisinin bir başka ele alınış biçimi olan il şuralarına bırakılmıştır (418).

Cumhuriyetin kuruluşuna kadar gerçekleşen bu gelişmeler yerel yönetim kavramının biçimlenmesinde önemli etkenler olmuşlardır. Cumhuriyetin kurulmasından sonraki gelişmeler ise, yerel yönetim kavramına köklü bir değişiklik getirmemekle birlikte, pekişmesini sağlaması açısından önem taşımaktadırlar.

Cumhuriyet dönemindeki yönetsel gelişmeleri de şöyle sıralamak olurludur:

— 1924 Anayasası yerel yönetimler açısından 1921 Anayasası kadar önemli olmamakla birlikte, 90. madde ile il, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmesi yerinden yönetimi güçlendiren bir etmen olmuştur. 1924 Anayasasının sağladığı önemli bir gelişme de Köy Kanunudur. Köy Kanunu köyü "taşınır ve taşınmaz malları olan bir tüzel kişilik" biçiminde tanımlamakta; böylece köy bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir (419).

— 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediye yönetimleri kurulmuş ve yerel yönetim sistemi kesinleşmiştir (420). Belediye yönetimi oluşturma çabaları 1855'de başlamakla birlikte; ilk kez organları ve görevleri belirlenmiş, merkez yönetimiyle ilişkileri tanımlanmış belediye örgütlerinin kuruluşu 1930 yılından sonra olmuştur.

Cumhuriyet döneminde 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu bu alanda atılmış önemli adımlardır. Bununla birlikte yerel yönetimler, uzun süre toplumsal açıdan önem taşıyan ve ilgi çeken kuruluşlar olmamıştır. Yerel yönetimlere karşı bu ilgisizlik 1960 yılına kadar sürmüştür. 1961 Anayasasının da 127. maddesi) "1876 Anayasasından bu yana yerleşmiş olan sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan yerel birimlerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya gerek görülmemiştir" anlatımı bu ilgisizliği doğrular niteliktedir (421). Bu ilgisizliğin ve önemsememenin temelinde, yerel yönetimlerin ülkemizde toplumsal değişiminin doğurduğu bir gereksinme olarak ortaya çıkmaması; yönetsel düzeltimlerle birlikte, yasal düzenlemelerin sonucu oluşması gerçeği yer almaktadır.

Yerel yönetim birimleri, Batı Avrupa ülkelerinde feodalizmden kapitalizme

(418) YAŞAMIŞ, s. 208.

(419) A.g.k.

(420) A.g.k.

(421) NADAROĞLU, s. 256.

geçişle birlikte ortaya çıkmış; giderek özgürlükçü, çoğulcu, sivil ve demokratik bir toplumun yapısal kurumlarından biri durumuna gelmiştir. Osmanlı - Türk toplumunda böyle bir değişimin yaşanmaması ya da geç olması nedeniyle, yerel yönetimler uzun süre yönetsel yapının doğal bir kurumu olarak yerini alamamıştır. Bu yapı içinde eğreti kalmış; merkezci ve bürokratik yönetim sisteminde, merkez yönetiminin katı denetimi altına konulmuştur (422). Sivil toplum kurumları olarak toplumsal bir gereksinimin sonucu ortaya çıkmadıkları için halk tabanına dayanmadıkları, halk tarafından benimsenmedikleri de söylenebilir (423). Dolayısıyla devlet eliyle kurulan ve geliştirilen, merkez yönetiminin denetimi altında bulunan yerel yönetimlerin, sivil toplum kurumları olarak görülmesi ve halk tarafından benimsenmesi oldukça güç olmuştur.

Yerel yönetimlerin toplumca ilgi çekmesi ve önem kazanması 1970'li yıllarda ve sonrasında aşırı nüfus artışı ve kentlere yoğun göçlerin yarattığı dev boyutlu ve çarpık kentleşmenin sonucunda yerel gereksinmelerin artması; buna karşılık yerel yönetimlerin bu gereksinmeleri karşılamada yetersiz kalması sonucu sözkonusu olmuştur. (424).

Sonuç olarak, ülkemizde yerel yönetimler Tanzimat dönemindeki batılılaşma çabalarının sonucunda Avrupa ülkeleri örnek alınarak merkez yönetiminin yasal düzenlemeleriyle ortaya çıkan; katı bir yönetsel denetim altında gerçek anlamda özerkliği sağlanamayan; toplumsal gelişmelerin bir ürünü olmadığı için uzun süre toplumun ilgisini çekmeyen ve önemsenmeyen; bu nedenle halkın desteğini ve katılımını sağlayamayan kurumlar olarak yönetsel yapı içindeki yerini almışlardır. Bu özellikleriyle yerel yönetim örgütlerimiz kaynak yaratamamakta, hizmet alanlarını genişletmemekte, halkın desteğini ve katkısını sağlayamamakta, merkezci ve bürokratik yaklaşımın egemen olması nedeniyle de yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunamamaktadır.

B- YEREL YÖNETİM TÜRLERİ

1982 Anayasasınının 127. maddesi yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının ortak, yerel gereksinmelerini karşılayan ve karar organları yöre halkınca seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır.

Anayasanın bu maddesinde belirtilidği gibi, ülkemizde üç temel yönetim birimi vardır. Bunlar **İl Özel Yönetimi**, **Belediye** ve **Köy**'dür. diğer yandan kentlerin büyümesi, genişlemesi ve hizmetlerinin büyük boyutlara ulaşması büyükşehir kavramını ve buna bağlı olarak, bir yerel yönetim birimi olan **Büyükşehir**

(422) SELÇUK YALÇINDAĞ, F. *Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE Ya., Ankara, 1992, s. 104.

(423) TEKELİ, s. 7., *Avrupa ülkelerinin tarihsel süreçleri içinde yerel yönetimler daha çok sivil toplum kurumları olmuşlardır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin bu özelliği her zaman korunmuş, toplum katmanlarının katılımı sürekli geliştirilmeye çalışılmıştır.*

(424) NADAROĞLU, s. 256.

Belediyesi'ni de gündeme getirmiştir.

Bunların yanında, Anayasa ve Belediye Kanununa göre, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında kurdukları ve tüzel kişiliği olan Yerel Yönetim Birlikleri, özellikle Belediye Birlikleri'de son yıllarda etkinlik kazanan yerel yönetim birimleri olmuşlardır (425).

a- İl Özel Yönetimi

İller merkez yönetiminin bir bölümü olduğu gibi, aynı zamanda tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimleridir (426). İl özel yönetimleri yerel yönetimler içerisinde en az bilinen, varlığı ile yokluğunun ayırıcısına varılamayacak bir duruma gelmiş kuruluşlardır (427). Bunun nedeni ilin daha çok merkez yönetiminin bir bölümü olarak bilinmesi, bir yerel yönetim birimi olarak çok sınırlı hizmetleri yerine getirmesi ve dolayısıyla yakından ilgilenenler dışında ayırdedilememesidir.

İl özel yönetimleri 1913 yılında çıkarılan İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı ile kurulmuş; adı geçen yasa ile taşınır ve taşınmaz malları bulunan, belirli ve sınırlı görevler üstlenmiş olan bir tüzel kişiliktir. İl özel yönetiminin kurulması için ilin kurulması yeterlidir (428).

Merkez yönetiminin ildeki temsilcisi olan vali, aynı zamanda ilk özel yönetiminin de başıdır. Karar ve danışma organı il genel meclisi, karar ve yürütme organı ise il daimi encümenidir (429). İl özel yönetimlerinin, organları bakımından belediye ve köylerden ayrılan yönü, yürütme organı olan valinin seçimle değil atamayla işbaşına gelmesidir.

1913 tarihli geçici yaza ile il özel yönetimlerine eğitim - öğretim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık, ekonomi ve ticaret alanlarında çok sayıda görev verilmiştir (430). Ancak 1913 yılından bu yana ülkemizin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısındaki değişiklikler, 25 yıl ara ile çıkan iki dünya savaşı, bilim ve teknoloji alanındaki gelişmeler hizmetlerin niteliğini ve niceliğini büyük boyutlara ulaştırmış; bu da yeni bir devlet ve hizmet anlayışının doğmasına neden olmuştur (431). Bu anlayış çerçevesinde Cumhuriyet döneminde çıkarılan yasalarla, il özel

(425) *Türkiye'de Yerel Yönetimler - Belediyeler*, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Ya., İstanbul, 1980, s. 19.

(426) SENCER, s. 296.

(427) NADAROĞLU, s. 266.

(428) Sencer, s. 296.

(429) NADAROĞLU, ss. 282 - 283., KELEŞ - YAVUZ, ss. 61 - 63.

(430) *Türkiye'de Yerel Yönetimler - Belediyeler*, s. 20, il özel yönetimlerinin görevleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. NADAROĞLU, ss. 278-279, KELEŞ - YAVUZ, ss. 48-50.

(431) KELEŞ - YAVUZ, s. 50., NADAROĞLU, s. 280. Savaşlar ve ekonomik bunalımların yaşandığı dönemlerde merkez yönetiminin görevlerinin genişlemesi, ekonomik ve sosyal alanlarda daha etkin bir biçimde yer alması, kalkınmanın sağlanması ve gönençin ülkeye eşit bir biçimde dağılması için gerekli görülmektedir.

yönetimlerine verilen görevlerin önemli bir bölümü (eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım, gıda ve hayvancılık gibi) mekez yönetimin görevleri arasına girmiş; il özel yönetimlerinin görevlerini üstlenecek yeni örgütler kurulmuş ya da eskilerinin etki alanı genişletilmiştir. Ayrıca belediye ve köy yönetimlerinin işlevlerinin açıklık kazanarak öne çıkması da, il özel yönetimlerinin gerilemesine neden olmuştur (432). Bununla birlikte görevleri arasında sayılan konularda oldukça sınırlı ve biçimsel düzeyde işlevleri yerine getirmektedir.

b- Belediyeler

Belediyeler, yerel yönetimler içinde, yerine getirdikleri hizmetler açısından daha geniş kamu kesimleriyle ilgili olması nedeniyle ağırlıklı bir yeri olan kamu örgütleridir. Bu konu bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği için, burada ayrıca ele alınmayacaktır.

c- Köy Yönetimleri

Geleneksel bir yerel yönetim örgütü olan köy yönetimi 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. 1963 yılında çıkartılan 286 sayılı yasa ile bazı değişikliklere uğramakla birlikte, temel yapısını korumuştur (433).

Gerçekte Köy Kanunu küçük yerleşme birimleri için çıkarılmış bir belediye kanunudur. Köy Kanununun gerekçesinde belediyelerin dört derecede ayrımı öngörülerek, bu dört dereceden herbirine köy, kasaba, şehir ve büyükşehir adını vermekten sözedilmiştir. Ancak 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılırken bu dördü derecelendirme gözönünde bulundurulmayarak, nüfusu 2000'den yukarı olan tüm yerleşme birimleri bu yasanın kapsamına alınmıştır (434). Böylece nüfusu 2000'den az olan yerleşme birimleri köy, yukarı olan yerleşme birimleri de belde (kasaba, şehir, büyükşehir) kabul edilerek ayrılmıştır.

Ülke nüfusunun geniş bir kesimine hizmet veren köy yönetiminin, Köy Kanununda ayrıntılı olarak sayılan iki tür görevi vardır. Bunlar zorunlu ve isteğe bağlı görevlerdir. Köy yönetimi köyün güvenlik, sağlık, temizlik, bayındırlık (yol ve su gibi), tarım ve eğitimle ilgili gereksinmelerini karşılamak zorundadır. Köyün gelişmesine ve diğer toplumsal gereksinmelerine ilişkin hizmetler ise isteğe bağlı olarak nitlendirilmiştir (435). Ancak köy yönetiminin üstlendiği işlevlerden birçoğu zamanla merkez yönetiminin kuruluşlarınca üstlenilmiştir. Özellikle eğitim, sağlık ve bayındırlık işleri bunlar arasındadır (436).

(432) KELEŞ - YAVUZ, s. 51.

(433) GENCER, "Son Düzenlemelere Göre ...", s. 4.

(434) KELEŞ - YAVUZ, s. 93.

(435) SENCER, "Son Düzenlemelere Göre ...", s. 40.

(436) Türkiye'de Yerel Yönetimler - Belediyeler, s. 21.

Köy yönetiminin organları muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Köy yönetiminin başı olan muhtar köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olduğu gibi, merkez yönetiminin köydeki temsilcisidir (437). Köy yönetiminin organları olan muhtar ve ihtiyar meclisi, yerel seçimlerde seçme hakkını elde etmiş kişilerden oluşan köy derneğinin seçimiyle işbaşına getirilirler.

Temel yerel yönetim birimleri olmakla birlikte, köylerin yasada zorunlu olarak nitelendirilen görevlerinin önemli bir bölümü merkez yönetimince üstlenildiği, yeterli kaynak yaratma olanağına sahip olamadıkları için, köy yönetimleri de yönetsel ve toplumsal işlevlerini yerine getirmekten uzaktırlar.

d- Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetimlerin temel sorunu yerel gereksinimleri zamanında ve halkın isteklerine uygun bir biçimde karşılamak üzere daha nitelikli hizmet üretebilmek ve bu amaçla yatırım gizli güçlerini (potansiyel) artırabilmektir. Yerel yönetim birlikleri bu genel amacın gerçekleştirilmesine yönelik ikincil bir kaynak ya da destek kuruluş olanağıdır (438).

Ülkemizde yerel yönetim birliklerinden ilk kez 1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili 116. maddesinde sözedilerek yerel yönetim kuruluşlarının kendi aralarında birlik kurmalarının yasa ile düzenleneceği belirtilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 133 ve 148. maddeleri yalnızca belediyelerin değil, aynı zamanda köyler ve il özel yönetimlerinin de birlikler oluşturabileceğini belirtmektedir.

Yerel yönetim birlikleri il, belediye ve köy yönetimlerinin, yasalarca kendilerine verilmiş zorunlu ya da isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmek üzere ekonomik, toplumsal, alt yapı gibi amaçlarla; olanaklarını yeni bir kamu tüzel kişiliği içinde birleştirmeleri, süreli ya da süresiz örgütlenmelerinden doğmaktadır (439).

Hangi amaçla kurulursa kurulsun, yerel yönetim birlikleri yerel yönetimlerin kaynaklarını, bilgi birikimi ve deneyimlerini birleştirerek kamu hizmetlerini etkin bir biçimde sunmayı ve toplumun ekonomik ve toplumsal açıdan gelişmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

(437) ÖRNEK, s. 147.

(438) MUSTAFA GÖNÜL, *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Ya., Ankara, 1977, s. 14.

(439) A.g.k., s. 15., KELEŞ - YAVUZ, s. 243.

14- BİR YEREL YÖNETİM ÖRGÜTÜ OLARAK TÜRKİYE'DE BELEDİYELER

Türkiye'nin yönetsel yapısı yapısı içinde belediyelerin yerini ve niteliğini belirtmeden önce belediye kavramını kısaca tanımlamak yararlı olacaktır.

A- BELEDİYE KAVRAMI

Belediye Arapça'da şehir, yerleşme alanı anlamına gelen **beled** sözcüğünden türetilmiştir. Beledi se şehre ait, yerleşik anlamı taşımaktadır. Bu durumda belediye bir yerde yerleşik olarak yaşayan bir insan topluluğunun, bir şehrin yönetimini anlatmaktadır. Kavramla ilgili bu saptamalar şu unsurların varlığını ortaya koymaktadır (440):

Yerleşik Topluluk: Belediye bir yerde yerleşmiş olmayı gerekli kılar. Bu nedenle yerleşik bir uygarlığın ürünüdür.

Şehir ya da Kasaba Topluluğu: Belediye herhangi bir yerleşik topluluğun; küçük ya da sınırlı bir nüfusa sahip, aralarındaki ilişkilerin düşük sayılabileceği dağınık yerleşme birimlerinin değil, şehir ya da hiç olmazsa bir kasaba topluluğunun yönetimidir.

Yerel Yönetim: Belediye devlet yönetiminin bir parçası değildir. Bu bakımdan belediye denildiğinde, merkez yönetimden ayrı bir varlık düşünülmelidir. Belediye şehir ya da kasabayı oluşturan insanların kendilerini ilgilendiren kararları alabilmeleri demektir. Yerel demokrasinin en önemli aracını oluşturan belediye, yerine getirdiği hizmetlerle ilgili kararları alabilir, eylemlerini özgürce yerine getirebilir; ancak bu özgürlüğü devletin çıkardığı yasalar ve merkez yönetiminin önemli konulardaki denetimiyle sınırlandırılmıştır.

Görüldüğü gibi bir yerel yönetim örgütü olan belediyeler, geniş ölçekli yerleşim alanlarının gereksinmelerini karşılamak üzere oluşturulmuşlardır. Daha önce belirttiğimiz gibi, belediyelerin gelişmesini ve diğer yerel yönetim örgütleri arasında önemli bir konuma gelmesini sağlayan olgu kentleşmedir. Kentleşme olgusu yoğunlaştıkça ve kentlerin boyutları arttıkça, belediye örgütlerinin işlevleri ve örgütsel nitelikleri değişmiş ve artmıştır. Böylece kentte yaşayan insanların barınma, alt yapı, enerji, ulaşım, yeşil alanlar, toplumsal hizmetler (sağlık, çocuk ve yaşlıların bakımı, huzur ve güvenliğin sağlanması gibi), doğal çevrenin korunması, bireysel sorunların (yalnızlık, işsizlik, gelecek endişesi ve gerilim gibi) yarattığı gereksinmelerinin karşılanması kent yönetiminin önemli bir ögesi olan belediyelerin işlevleri arasında yer almaktadır. Bunların yanısıra, daha bilinçli duyarlı ve sorumlu kent toplumu yaratılmasında da belediyeler önemli işlevler yüklenmektedir.

(440) YILDIZHAN YAYLA, *Belediye Nedir?*, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Ya., İstanbul, 1987, s. 7.

Ülkemizde ise, belediyelerin ilk ortaya çıkışı 1800'lü yıllarda, Tanzimat Dönemindeki yönetsel düzeltim akımlarının sonucudur. Ancak kuruluşu, işlevleri, yetkileri, organları, gelirleri ve merkez yönetimiyle ilişkileri yasayla tanımlanmış belediye örgütlerinin kuruluşu 1930 yılında olmuştur. Günümüzde de bu yasa geçerliliğini korumaktadır.

B- TÜRKİYE'NİN YÖNETSEL YAPISI İÇİNDE BELEDİYELER

Belediyeler, yasal dayanağını anayasadan alan, merkez yönetiminden ayrı tüzel kişiliği ve kendine özgü yasaları olan yerel yönetim örgütleri olarak, Türkiye'nin yönetsel yapısı içindeki yerini alırlar.

Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinde belediyeler, genel bir tanım içinde yer almaktadırlar. Anayasal kuruluş olma özelliği, belediyelere önemli güvenceler sağlanmaktadır (441):

Varlık Güvencesi: Anayasanın belediyeyi öngörmüş olması, bu yerel yönetim türünün bir yasa ile kaldırılmasına engeldir. Böylece, belediye yasa koyucuya karşı korunmuş olmaktadır.

Görev Güvencesi: Anayasa yerel yönetimlerin görevlerini genel bir çerçevede içinde ve temel ilke olarak belirlemiştir. Bu da halkın yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamaktır. Bu düzenleme karşısında, bir yasa ile de olsa, belediyelerin yerel nitelik taşıdığı açık olan görevlerinin tümüyle merkez yönetimine aktarılması düşünülemez.

Gelir Güvencesi: Anayasa yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasını öngörmüştür. Bu da belediyelerin görevlerinin yaygınlığı ve çokluğu ölçüsünde gelirlerinin olması gerektiği anlamına gelir.

a- Belediyelerin Tanımı

Belediyelerin kuruluşları, görev ve yetkileri, organları ve gelir kaynakları ile merkez yönetimiyle ilişkileri 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu yasanın 1. maddesinde belediyeler, "beldenin ve beldede yaşayan halkın yerel nitelikteki ortak ve uygarca yaşamaya ilişkin gereksinmelerini düzenleyen ve karşılayan kamu tüzel kişiliği" olarak tanımlanmıştır (442).

(441) A.g.k., ss. 11-13.

(442) FETHİ AYTAÇ, *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 4. B., Gaye Matbaacılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 1988, s. 17.

b- Belediyelerin Kuruluşu

1580 sayılı Belediye Kanununun 2. maddesinde belediye örgütünün kurulması zorunlu olan yerler şu biçimde belirlenmiştir (443):

- Nüfusu 2000'den çok olan yerler.
- Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri.

Bir yerleşim merkezi yasa ile il ya da ilçe olduğunda belediye örgütü de buna bağlı olarak kurulmaktadır. Nüfusu 2000'i geçen yerlerde ise, belediye örgütünün kurulması, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmektedir (444).

Ülkemizde özellikle 1950 yılından sonra küçük belediyelerin sayısında ilgi çekici bir artış olmuştur. Bu duruma belediye gelirleri ve bu gelirlerin dağılımında uygulanan yöntemlerin etkisi vardır (445). Özellikle küçük yerleşim birimlerindeki belediyelere merkez yönetimince sağlanan gelirlerden yararlanmak isteyen köyler, ya nüfus açısından büyüme yoluyla ya da birkaç köyün birleşmesi yoluyla belediye yasasının kapsamına girmeye çalışmaktadırlar.

c- Belediyelerin Görevleri

1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde "belediyelerin yasalar ve yönetmelikleri ile belirli hukuku, buna karşılık beldenin ve belde halkının sağlık, güvenlik ve gönencini sağlamak, düzenin bozulmasını önlemek amacıyla yapacağı görevleri vardır" (446) biçiminde genel bir görev tanımlaması yapılmış ve aynı maddenin sonraki hükümlerinde belediyelerin yapması öngörülen görevler ayrıntılı bir liste içinde sıralanmıştır.

Yasada 76 fıkrada sayılmış bu görevler 6 ana grupta toplanabilir (447):

- Sağlık görevleri
- İmar görevleri
- Kültür ve eğitim ile ilgili görevleri
- Sosyal yardım hizmetleri ile ilgili görevler

(443) GÖZÜBÜYÜK, s. 85.

(444) KELEŞ - YAVUZ, s. 136.

(445) GÖZÜBÜYÜK, s. 85., Daha ayrıntılı bilgi için bkz. İLHAN TEKELİ - YİĞİT GÜLÖKSÜZ, "Belediye Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.IX, S. 2 (Haziran, 1976), s. 5.

(446) AYTAÇ, s. 63.

(447) ŞEREF GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, TODAİE Ya., ankara, 1967, ss. 36-37.

- Beldenin düzeni ve esenliği ile ilgili görevler
- Ekonomik yaşamla ilgili görevler

Günümüzde belediyelerin görevleri ana çizgileriyle şöyle sıralanabilir (448):

- Kentin imar plan ve programlarını yapmak
- Kentle ilgili teknik ve alt yapı hizmetlerini sağlamak:
 - Teknik alt yapı hizmeti olarak su sağlama; kent içi yolların, alan ve caddele-
rin, sokakların yapımı, bakımı ve onarımı; kanalizasyonu tesislerini yapmak
 - Sosyal alt yapı hizmeti olarak eğitim, sağlık kültür tesisleri yapmak; park,
bahçe, çocuk oyun alanları; spor tesisleri yapmak.
- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri sağlamak:
 - Hastane, ilk yardım merkezleri, doğumevleri, gündüz çocuk bakımevleri,
huzurevleri gibi örgütler kurmak.
- Belde esenliğini ve düzenini sağlamak.
 - Zabıta hizmetleri
 - Yangından koruma ve kurtarma hizmetleri
 - Belediye emir ve yasakları koyma, yaptırım ulygulama yetki ve görevleri
 - Kent içi ulaşımı düzenleme görevleri
- Ulaşım hizmetleri sunmak.
 - Kent içi ulaşımı sağlamak (toplu taşıma)
 - Yakın çevrelere ulaşımı sağlamak
- Tüketiciyi koruma ve tüketimi düzenleme hizmeti vermek
 - Pazar denetimi yapmak
 - Karaborsa ve stokçuluğu önlemek
 - Tanzim satışları yoluyla temel tüketim maddelerinin karaborsasını önlemek,
fiyatlarını düzenlemek.

- Konut ve yapı malzemeleri üretmek
 - Ucuz belediye konutları üretmek
 - Yapı malzemeleri üretmek
- Mali görevler
 - Belediye bütçesini yapmak
 - Belediye vergi, resim ve harçlarını toplamak
- Veterinerlik ve tarım görevleri.
- Evlendirme görevleri
- İmar planlama ve denetleme görevleri
 - Beldenin planlı gelişmesini sağlamak
 - Bütün yapıları imar yönünden denetlemek.
- Eğitim, kültür ve sanat hizmetleri sağlamak.
- Koruma ve turizm görevleri
 - Tarihi, doğal ve turistik yerleri korumak
 - Müzeler açmak
 - Turizm ve danışma büroları açmak
 - Turistik yerler açmak, işletmek, kıyıları korumak, turistik işletmeleri denetlemek.

Her belediyenin sayılan görevlerin bütününe zorunlu olarak yerine getirmesi sözkonusu değildir. Belediyelerin görevleri beldenin nüfusuna, bulunduğu coğrafi alanın niteliklerine ve belediyenin gelirlerine göre ayrılıklar gösterebilir. Ayrıca, sayılan görevlerin bazıları (sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, kent içi ulaşımı düzenleme gibi) merkez yönetiminin örgütlerince (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı gibi) üstlenilmiştir. Bazıları (koruma ve turizm görevleri gibi) beldenin coğrafi konumu, tarihi ve doğal özelliklerine bağlıdır. Bazıları da (tüketiciyi koruma ve tüketimi düzenleme, eğitim, sağlık, spor ve kültür tesisleri ile park ve oyun alanları yapmak, ucuz belediye konutları üretmek gibi) belediyerin gelirlerine ve diğer olanaklarına bağlı olan görevlerdir.

Belediye yasasının 15. maddesinde sıralanan bu görevler 16. ve 17. maddelerde belediyelerin gelirlerine göre zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak bölümlendirilmiştir. Buna göre; bütün belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler, bütün belediyeler için isteğe bağlı olan görevler biçiminde bir ayırım yapılmıştır (449). Gelire göre yapılan bu ayırım, para değerindeki düşmeler nedeniyle günümüzde anlamsız bir duruma gelmiştir. Bu durumda yasada sayılan tüm görevler zorunlu olmuş, yasa ile varolan durum arasında yapılabilirlik açısından bir çelişki ortaya çıkmıştır.

1580 sayılı yasada sayılan görevlere ek olarak 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar ve plan konularındaki pek çok yetki Bayındırlık ve İskan Bakanlığında alınarak belediyelere verilmiştir. Böylece belediye meclislerinin imar konusunda asıl karar organı oldukları ilkesi onaylanmıştır (450).

d- Belediyelerin Organları

Belediye yerel yönetiminin organları "belediye meclisi", "belediye encümeni" ve "belediye başkanı"dır. Belediye meclisi ve encümeni yönetim karar organı, belediye başkanı da yürütme organıdır.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, üyeleri belde halkınca beş yıllık bir süre için, tek dereceli ve nisbi temsil ilkesine göre seçilen bir karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı belde nüfusuna göre değişmekle birlikte, en az dokuz en çok ellibeştir (451). Nisbi temsilin anlamı, sayımı ve dökümü yapılan oyların seçime katılan siyasi partiler arasındaki dağılımına göre, sözkonusu organa seçilmiş temsilcileri ortaya çıkarmasıdır (452). Böylece her siyasal parti, aldıkları oylara göre belediye meclisinde temsil edilmiş olacaktır.

Belediye meclisi, olağan olarak yılda üç kez (şubat, nisan ve kasım ayı başında) toplanarak belediye bütçesi, belediyece alınacak vergi, resim ve harçlar ile ücretlerin belirlenmesi, imar planlarının onaylanması ve alt yapı tesislerinin gerçekleştirilmesi gibi konularda kararlar alır (453).

Meclis görüşmeleri açık olmakla birlikte, belediye başkanı ve üyeler gizli

(449) KELEŞ - YAVUZ, s. 142.

(450) NADAROĞLU, s. 203.

(451) ÖRNEK, s. 138., 1580 sayılı Belediye Kanununun 21. maddesinde meclis üyelerinin sayısı belirli nüfus aralıklarına göre saptanmıştır. Bkz. AYTAÇ, s. 363.

(452) AYTAÇ, s. 362.

(453) KELEŞ - YAVUZ, ss. 151-152.

görüşme kararı da alabilirler Görüşmelerin gizli olması durumunda, alınan kararların açıklanması (belediye kapısına asılarak) zorunludur (454). Meclis görüşmelerinin açık olması ilkesi, bu görüşmelere halkın da katılabileceği anlamına gelmektedir.

Belediye Encümeni

Belediye meclisi sürekli toplanmamasına karşılık, belediye encümeni sürekli toplanan bir karar organıdır. Encümen belediye başkanı, belediye hizmet birimlerinin üst düzey yöneticileri ve belediye meclisinin içinden seçilen üyelerden oluşur (455).

Birinci grup üyeler belediyede çalışan memurlardır. Bunlar yazı işleri müdürü ya da katip, hesap işleri müdürü ya da muhasebeci, sağlık işleri müdürü ya da doktor, veteriner müdürü ya da veteriner, fen işleri müdürü ya da mühendis teftiş kurulu müdürü, varsa personel işleri müdürü ve hukuk işleri müdürüdür. İkinci grup üyeler ise belediye meclisinden seçilerek katılan üyelerdir ki; bunlar ikiden az olamaz, ancak doğal üyelerin yarısından da çok olamaz (456).

Belediye encümeni karar organı olarak iki ayrı işlev yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi, yasa ile encümene verilen taşıma araçlarının ücretlerinin belirlenmesi, kamulaştırılacak yerler hakkında karar alma gibi işlevlerdir. Ancak belediye encümeni belediye meclisinin toplanmadığı zamanlarda, onun görevini de üstlenmektedir (457).

Belediye Başkanı

Belediye yerel yönetiminin temsilcisi ve yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanı belediye meclisi ve encümeninde alınan kararları yürütür. Belediyenin kararlarını uygulamasına yardımcı olan kendine özgü bir zabıtası vardır ve belediye başkanının emri altındadır. Belediye zabıtası beldenin düzen, sağlık ve huzurunun korunması ve sağlanmasıyla yükümlüdür (458).

Belediye başkanları halkın seçimiyle işbaşına gelmekle birlikte, Belediye Kanununun yürürlükte olan 94. maddesi gereğince atama yolu ile de işbaşına gelmeleri olurludur. Ancak bu madde hemen hemen hiç işletilmemektedir.

Belediye yerel yönetimi, yerine getirdiği görevlerin sayısı ve türüne göre işlevsel bölümlere ayrılmıştır. Bu bölümler yerine getirmekle yükümlü oldukları işlevlerden dolayı belediye başkanına bağlı olmakla birlikte, belediye encümeni içinde de yeralarak kararlara katılmaktadırlar.

(454) AYTAÇ, s. 445.

(455) NADAROĞLU, s. 319.

(456) AYTAÇ, s. 568., ÖRNEK, s. 138.

(457) NADAROĞLU, s. 319.

(458) ÖRNEK, s. 138.

e- Belediyenin Gelirleri

Belediyelere verilen görev ve yetkiler, bunları yerine getirmeye yetecek kadar bir kaynağa sahip olmayı gerektirir. Anayasa da belediyelere hizmetleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmasını öngörmüştür.

Bu hükme koşut olarak 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasasına göre, belediye gelirleri altı bölümde incelenmektedir (459):

- Merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar (gelir ve kurumlar vergisi, emlak vergisi, tekel maddelerinden alınan istihsal vergisi, gümrük vergisi, akaryakıt istihsal vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi)
- İşletme gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar (elektrik, havagazı, telefon, mezbaha ve ulaşım araçları)
- Harcamalara katılma payları (yol, kanalizasyon, su, imar, sigorta harcamaları)
- Belediye aracılığıyla toplanan resim ve harçlar
- Toplanması isteğe bağlı olan gelirler
- Türlü gelirler

1981 tarihinde çıkarılan 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile belediyeleri vergi toplamı üzerinden %5 pay ayrılmış ve bu paylar belediyelere beldenin nüfusuna göre dağıtılmış; 1984 yılında yürürlüğe giren 3004 sayılı yasa ile de belediyelere ayrılan paylar daha da artırılmıştır (460).

f- Büyükşehir Belediyesi (Anakent Yönetimi)

Büyükşehir belediyeleri ya da anakent yönetimi çağımızın önemli bir olgusu olan kentleşmenin ulaştığı boyutların bir sonucudur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde iç göçler bu olguyu hızlandıran; ancak kentleşmede sorunlar yaratan, düzensiz yerleşim alanlarını yoğunlaştıran ve hizmet yükünü artıran etkenler olmuştur.

Endüstriyel gelişimini tamamlamış ülkelerde kentler çevresinde oluşan "banliyö", "yatakhane kent", "uydu kent" gibi adlar verilen yerleşim alanları kentlerin sorunlarından kaçmak, sahip oldukları görece iyi ekonomik ve sosyal olanakları kentlerle paylaşmamak için kendi yerel yönetim birimlerini kurmayı, kentlerle yönetsel

(459) CÜNEYT BİNATLI, *Belediye Hizmetleri Finansmanı*, E.İ.T.İ. Ya., *eskişehir*, 1977, s. 76.

(460) NADAROĞLU, s. 325.

birleşmeye yeğler olmuşlardır. Sonuçta birbiri ile ekonomik, toplumsal ve hatta organik bütünlük içinde olan kentsel alanlarda, sorunların büyük bir bölümü ortak olmasına karşın, birbirinden bağımsız çok sayıda yerel yönetim doğmuştur (461).

Gelişmiş ülkelerde daha huzurlu bir yaşam amacıyla kent merkezlerinden kaçışın sonucu ortaya çıkan bu durum, gelişmekte olan ülkelerde kırsal kesimde ya da küçük kentlerde yaşayan insanların ekonomik, mesleki ve kültürel olanaklardan yararlanmak ve yaşama koşullarını iyileştirmek amacıyla büyük kentlere göç etmeleri, kentsel yerleşim alanlarını genişletmeleri, yerleşim alanlarının sorunlarının ağırlaşması ayrı yerel yönetim birimlerinin kurulması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de hızlı bir kentleşmenin yaşandığı ve bu olgunun daha çok büyük kentlerde yoğunlaştığı bir gerçektir. Dolayısıyla büyük kentlerin çevreleri düşük gelir kümelerinin yerleşim alanlarına dönümüştür. Bu yerleşme birimleri ile merkezde bulunan belediyeler arasında çok karmaşık toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal ilişkiler vardır. Küçük yerleşme birimleri ne merkezdeki belediyenin sunduğu hizmetlerden yeter derecede yararlanabilirler, ne de yararlandıkları hizmetlerin karşılığını ödemeye zorlanabilirler. Bu nedenle, az sayıda ve düşük nitelikli hizmetlerle yetinmek durumundadırlar. Çünkü kent hizmetlerinin birden çok belediyece sunulması merkezdeki belediye ile ekonomik ve fiziksel yönlerden birbirine bağlı bu yerleşme birimlerinde kaynak savurganlığına yolaçacak ve kamu hizmetlerinin bölünmezliği ilkesine ters bur durum yaratılmış olacaktır (462).

Normal kent boyutlarını aşan bu yerleşme alanlarının kendine özgü sorunları, ekonomik olmak gereği ve hizmetlerin bütünlüğünü sağlama ilkesi, ayrı bir yönetim örgütünü gerektirmiştir. Bu durumda çok sayıda yerel yönetim örgütünün bulunduğu büyük kentlerde, bu yönetim birimlerinin eylemlerini uyumlaştıracak, kenti bir bütün olarak görece ve belediyelerin hizmetlerini bu bütünlüğe uygun olarak düzenleyecek yönetim örgütleri olarak, büyükşehir (anakent) belediyelerinin kurulması zorunlu olmuştur.

Ülkemizde büyükşehir belediyesi oluşturma çabalarının yasal dayanağı anayasanın 127. maddesinde yer alan "Yasa ile büyük yerleşme birimleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüdür. Buna göre 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ve 1984 tarih ve 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve yönetimine ilişkin özel hükümler getirilmiştir (463).

(461) ALİ ERKAN EKE, "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler; Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme idaresi Dergisi*, C.XVIII, S. 4 (Aralık, 1985), s. 43.

(462) RUŞEN KELEŞ, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme idaresi Dergisi*, C.XVIII, S. 2 (Haziran, 1985), s. 70.

(463) ENİS YETER, "Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXIV, S. 3 (Eylül, 1991), s. 154.

1984 yılından bu yana ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir; daha sonra da Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya'da büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin ana görevi kentin alt yapısını oluşturmak ve korumak, imar planlarını düzenlemek, uygulamak ve denetlemek, temizlik ve düzenini sağlamak olarak belirlenmiştir (464). Büyükşehir belediyesi ve buna bağlı ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümündeki ana ölçüt hizmetlerin ölçeği, gerektirdiği ekonomik ve teknik olanaklar ile etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygunluk olmalıdır.

**VI- TÜRKİYE'DE YEREL
YÖNETİM
ÖRGÜTLERİNDE
HALKLA İLİŞKİLER
VE BİR UYGULAMA
ÖRNEĞİ**

15- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER

Ülkemizde kamu yönetiminin genel yapısı ve bu yapı içinde yerel yönetimlerin yeri, işlevleri ve merkez yönetimiyle ilişkileri incelenmişti. Bu bölümde ise, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin genel durumu incelenecektir. Ancak bu konuya geçmeden önce, yönetim halk ilişkilerinin ülkemizdeki niteliği belirtilerek, yerel yönetimlerle ilgili olarak halkın görüş, tutum ve davranışları çözümlenmeye çalışılacaktır.

Ülkemizde halkın yönetimle ilgili görüş, tutum ve davranışlarının niteliğini belirtmek ve bunların kaynaklarına inmek, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamalarını da değerlendirmeye katkıda bulunacaktır. Bu konuda, böyle bir incelemeye gerek duymamızın nedeni, ülkemizde yerel yönetimlerin halkın gereksinme duyması sonucu oluşan, katkılarıyla biçimlenen örgütler olmaması; özellikle Tanzimat dönemindeki batılılaşma çabaları sonucunda, Avrupa ülkeleri örnek alınarak (özellikle Fransa) oluşturulmasıdır. Bu bağlamda halkın genel olarak kamu yönetimi ile ilişkileri ve bu ilişkilerle biçimlenen görüş, tutum ve davranışları yerel yönetimleri de etkilemektedir. Bu yöndeki oluşumda yerel yönetimlerle merkez yönetimi arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümünde merkez yönetiminin daha ağırlıklı olmasının, yerel yönetimlerin merkez yönetiminin yoğun yönetsel denetimi altında oluşunun ve herşeyden önemlisi halkın gereksinimleri ve katılımıyla oluşan örgütler olamayışının, halkla bütünleşemeyişinin etkisi büyüktür.

Bu nedenle, bu bölümde öncelikle ülkemizde yönetim - halk ilişkilerinin niteliğini, daha sonra da yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin genel durumunu ortaya koymak uygun olacaktır.

A- TÜRKİYE'DE YÖNETİM - HALK İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ

Daha önce belirttiğimiz gibi, yönetim - halk ilişkilerini belirleyen, yönetimin yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan etkenler ülkemiz için de geçerli olmakla birlikte; tarihsel süreç içinde, Osmanlı İmparatorluğu döneminin halkın geleneklerinde bıraktığı izleri ve bunların günümüzdeki yönetim - halk ilişkisinin niteliğine etkilerini de ayrıca belirtmek yararlı olacaktır.

Türk kamuoyunun yönetim düzeneği ile ilgili olumsuz izlenimleri oluşunun temel nedenleri bürokratik tabaka - halk zıtlığına dayanmaktadır. Halkın anonim deyişlerle dile getirdiği ve hatta halk şiir ve edebiyatına da girmiş olan olumsuz yargılar ve yakınmaların oluşmasındaki temel nedenleri tarihsel ve toplumsal gelişmelerde aramak gerekmektedir (465). Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan günümüze kadar,

(465) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 62., Türk halkı yönetimle ilgili olumsuz izle-

halkın yönetimle ilgili olumsuz yargı ve yakınmalarını doğuran ve pekiştiren siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulları ve bunların etkilerini gözden geçirmek günümüzde yönetim - halk ilişkilerinin niteliğinin anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

a- Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Yönetim Halk İlişkilerini Belirleyen Koşullar

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş ve yükseliş dönemlerinde yönetimle halk arasındaki ilişkilerin olumlu olduğu bilinmektedir. Bu dönemde devlet halka dönük ve halk yararına işlev yapmakta, halk yönetimin gözünde önem taşımaktadır. Fermanlarda sık sık dile getirilen "Halk tanrının bir emanetidir, onları korumak ve kimsenin ezmesine izin vermemek hükümdarın görevidir." anlayışı halka verilen önemin bir göstergesidir (466). Nitekim başka toplumlarda görülen geleneğin tersine, Türk toplumunda halkı besleyen, giydirip kuşatan, para veren hükümdarın kendisidir. Bu sisteme önderliğe ve öndere olan bağlılık da eklendiğinde, gelişen Osmanlı toplumunun niteliği ortaya çıkacaktır (467).

Yönetim - halk ilişkileri konusunda, önce hükümdarla onun uyruğu (tebaa) arasındaki ilişkileri incelemek gerekir. Bu ilişkileri belirleyen en önemli unsur Osmanlı İmparatorluğunun din temeline dayanmasıdır. Bu temelde hükümdar - halk ilişkisi bir tür baba - çocuk ilişkisine benzemektedir. Uyruğun maddesel ve ruhsal gereksinmelerini, gönencini ve mutluluğunu sağlamak hükümdara verilmiş bir görevdir. Buna karşılık uyruk da bir çocuğun babaya gösterdiği mutlak itaati göstermek durumunda-
dır (468). Osmanlı toplum düzeninin yönetimle halk arasındaki ilişkilere getirdiği bu anlayış; yalnızca kuramsal bir olgu değil, aynı zamanda hükümdarın ve ona bağlı yönetim düzeneğinin kendisinden beklenen tüm işlevleri yerine getirdiği, yaşanan bir olgudur (469). Bu dönemde yönetim - halk ilişkilerinin iyi olması savaş ve fetih temeline, bir baba - oğul ilişkisi anlayışıyla sınırlı hizmetler (can ve mal güvenliği, eşitlik ve adalet gibi) sunan devlet düzeneğinden halkın beklentilerinin de sınırlı olmasına bağlanabilir.

16. yüzyılın sonlarına doğru, Osmanlı devlet düzeni dini, askeri ve sivil kanatların içinde eridiği, hükümdara bağlı bürokratik bir yapıdır. Kul sistemi ve Enderun'a kadar uzanan bir eğitim sisteminden gelen bürokrasi, siyasal sistemin yüklendiği sınırlı işlevleri yürüten ve durgun bir toplumsal yapıyı korumaya yönelmiş bir kurum-

nim, yargı ve eleştirilerini "Devletin yak bastığı yerde ot bitmez.", "Deli ile devletli bildiğini okur.", "Devlet adama ayağı ile gelmez.", "Devlet malı deniz, yemeyen domuz.", "Karışma Allah ile devletin işine, akşam evine sabah işine." gibi özdeyişlerle dile getirmiştir.

(466) A. g. k.

(467) ALBERT HOWE LYBER (Çev. SEÇKİN CILIZOĞLU), *Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi, Süreç Yayıncılık ve Tanıtım Ltd. Şti. Siyasal Kültür Dizisi, İstanbul, 1987, s. 25.*

(468) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi ...", s. 34.

(469) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 63.

dur (470). Bu sistem herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu anda kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üzerindeki denetimini korumaya yöneltmiştir. Amaca toplumsal devinimi denetim altında tutmak, kümelenmeleri izlemek ve topluluğa sürekli olarak düzen vermektir (471).

17. yüzyıldan başlayarak, düzendeki ekonomik ve toplumsal bozulmalara koşut olarak, yönetim kurumlarında da bozulmalar ve yozlaşmalar başlamış; halkı koruyan ve gözetten devlet, giderek halkı ezen ve horlayan bir devlet niteliğine dönüşmüştür (472). Tımar sisteminin ortadan kaldırılması ve vergi toplama işinin kesenekçilere (mültezim) bırakılması da toplumsal ve ekonomik yapıyı değiştirmiştir. Bu değişme iki aşamada gerçekleşmiştir. Birinci aşamada kesenek (iltizam) yönetiminde yolsuzluklar ortaya çıkmış; ikinci aşamada vergi toplama hakkının artırma yoluyla satılması rüşvet ve kayırmanın artmasına neden olmuştur (473). Bu iki yapısal değişme ve yarattığı sonuçlar yönetim - halk ilişkilerinin olumsuz bir döneme girmesinin başlangıcıdır.

Bu dönemde halka ezme ve sümürme düzeneğinin türlü yöntemleri uygulanmıştır. Bu yöndeki oluşumları şöyle sıralamak olurludur (474):

— Ekonomik güçlük içinde olan halka yeni vergiler yüklenmiş, varolan vergilerin oranları artırılmıştır.

— Kesenekçiler devlete ödediklerini kat kat çıkarmak için halka yüklenmeye başlamışlar; güvenlik güçleri de halka karşı, bu düzeneğin bir aracı olmuşlardır.

— Kamu görevliliği (memuriyet) para ile satılmaya başlamıştır. Kamu görevini bu biçimde ele geçirenlerin amaçları halka hizmet değil, onu alabildiğince sömürmektir.

Merkez yönetiminin denetimi dışındaki bu olaylar halkın devletle ilgili olumsuz izlenimlerinin artmasına ve pekişmesine neden olmuştur.

Tanzimat döneminde yönetim - halk ilişkileri yeni bir boyut kazanmıştır. Tan-

(470) METİN HEPER, *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Sosyal Bilimler Derneği Ya., Ankara, 1973, s. 114. Kul sistemi kölelerin özel bir eğitimden geçirilerek, yönetimde ve orduda sadık ve yetenekli elemanlar olarak kullanılmak üzere yetiştirildiği bir düzendir. Bu sistemi tutsaklar, rehinler ve devşirme yöntemiyle sağlanan çocuklar beslemektedir. Bu kaynaklardan sağlanan çocuklar Enderun denilen saray okullarında bilgi, beceri ve yetenek eğitiminden geçirilmektedir. Bkz. YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel ...", s. 21.*

(471) ŞERİF MARDİN, "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", *Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk, Nejat Eczacıbaşı Vakfı Araştırmalar Dizisi, İstanbul, 1983, s. 26.*

(472) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 63. Osmanlı İmparatorluğunun çözülme sürecindeki etkiler için bkz. METİN HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Ya., Ankara, 1974, ss. 43-52., TANILLI, ss. 260 - 265.*

(473) HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 47.*

(474) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", ss. 63-64.

zimatla birlikte, Osmanlı bürokrasisi siyasal gücü ele geçirmeye başlamış, bir takımerkine (oligarşi) dönüşmüştür. Bu dönemin aydın kesimini oluşturan bürokratlar devleti ele geçirme amacı bakımından ikiye bölünmüş; ilerici olarak adlandırılan bir grup aydın bürokrat, halktan kopuk ve uzak bir biçimde devleti yıkılmaya gidişten kurtarmaya çalışırken, bir grup çıkarıcı bürokrat da devleti ele geçirmek için ahlak ve erdem sınırlarını aşan yol ve yöntemlere başvurmuşlardır. Bu yönleri ile toplumda çok olumsuz bir izlenim bırakan bu kesim bürokratlar, halka baskı ve eziyet geleneğini çok ağır bir biçimde sürdürmüşlerdir (475). İmparatorluğun son dönemlerinde bir yandan tutucu dincilerin batılılaşma çabalarına tepkileri, diğer yandan yönetimindeki ilkesizlik ve düzensizlik, kamu görevlilerinin halkı ezmeleri ve sömürmeleri bürokrat - halk zıtlaşmasının daha da artmasına neden olmuştur.

Cumhuriyet yönetimi bu geleneğin üzerine kurulmuş; yönetim - halk ilişkisinde oldukça kötü bir tarihsel kazanımla işe başlamıştır. Bu dönemde hizmet devleti ve halkçılık anlayışına karşın, yönetimle halk arasında yakınlaşma ve bütünleşme sağlanamamıştır (476). Hükümdara koşulsuz bağlı, devleti yönetin seçkinlerin karşısında ancak bir izleyici olan halk anlayışının yerine, egemenliğin kaynağı olan, haklarının ve sorumluluklarının belirlenmesinde söz hakkı bulunan bir halk anlayışının yerleştirilmesi kolay olmamıştır. Bu anlayışın yerleşmemesinde eski tutum ve davranışlarını yeni yönetim ortamına taşıyan Osmanlı bürokrasisinin olduğu kadar, o dönemde yaşanan ekonomik bunalımların ve yeni toplumsal yapıya uyum sağlama güçlüklerinin de etkisi olduğu söylenebilir.

Cumhuriyet yönetimi, yeni amaç ve konumu ile İmparatorluk yönetiminden ayrılmakla birlikte, eski sistemin etkilerini yapısına taşımıştır. Yönetim - halk ilişkilerine de yansıyan bu etkilerin en önemli nedeni, Cumhuriyet yönetiminin ayrı amaçlara yönelmiş olmasına karşın, hem çevre koşullarını değiştirmemesi, hem de köken bakımından Osmanlı olan birçok kurumun ve işleyişinin yönetim içinde yer almasıdır (477).

Yönetim - halk etkileşiminin yarattığı gerçeklik içinde, Cumhuriyet bürokrasisi de Osmanlı bürokrasisinden devraldığı seçkin davranışı uzun süre bırakmamış ve halka karşı görevini yanlış yorumlayarak, ona tepeden bakma alışkanlığını sürdürmüştür. Halk, uzun süre, devrimin öncüleri olarak değer yargıları, davranışları, yaşama biçimleri ve hatta giyimleri ile bürokratları kendisinden ayrı görmüştür (478). Bürokratların bu tutumları yanında, savaş sonrası ekonomik sıkıntıların halka vergi olarak yansması ve ülkenin kalkınmasında önemli yükümlülükler verilmesi; buna karşılık ekonomik sıkıntıların paylaşılmasında bürokrat

(475) A.g.k., s. 65.

(476) A.g.k.

(477) KAZANCI, "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ...", s 171.

(478) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 66.

kesimin gözeticiliği, bu ayrılığı daha da derinleştirmiştir. Bu durum 1950'lerde çok partili siyasal yaşamın başlangıcına kadar sürmüştür.

1950'lerden başlayarak çok partili siyasal yaşama geçiş, yönetim - halk ilişkilerinde bir ölçüde de olsa, iyileşme sağlamıştır. Siyasal alandaki bu değişime halkın yönetime katılması, siyasal partilerin seçim sürecinde de olsa, halka yakınlaşmaları, halkın yönetimle ilişkilerine, yönetimden istek ve beklentilerine bir canlılık getirmiştir (479). Diğer yandan 1961 Anayasası ile yönetilenlerin devlet karşısındaki durumu güçsüz ve yalnız bireyden, vatandaş statüsüne yükselmiş; halkın demokratik yol ve yöntemlerle yönetimi denetleyebilme hakkını kazanması ilişkileri etkilemiştir (480). Bu dönemde siyasal etkenlerin yanısıra ekonomik ve toplumsal gelişmeler de (tarım ekonomisinden endüstrileşmeye geçiş sürecinin hızlanması ve kentleşme olgusu) halkın yönetimden istek ve beklentilerini arttırmıştır.

Bunlara karşın, yoğunlaşan toplumsal örgütlenmenin ve artan beklentilerinin, özlediği hizmetlerin yönetimce karşılanıp karşılanmadığı sorusunun yanıtı olumsuzdur. 1961 Anayasasının, kişisel hakların yönetim karşısında korunması yönünde sağladığı gelişmeler, yönetime getirilen sınırlamalar biçiminde ortaya çıkmıştır. Ancak gelişen ve yoğunlaşan toplumsal sorunlara olumlu yönde çözüm getirecek bir kamu yönetimi geliştirilememiştir (481). Siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmeler yönetim - halk ilişkilerine yeni bir boyut getirirken, kamu yönetiminin hizmet anlayışı, bürokrat kesimin siyasal ve toplumsal gelişmeler karşısındaki tutumu, halkın yönetimle ilgili olumsuz izlenimlerini değiştirecek düzeyde olmamıştır.

Tek parti döneminde etkinliğini ve saygınlığını sürdüren bürokrat kesimin çok partili siyasal yaşamla birlikte önemli bir yetki ve saygınlık kaybı, parasal ve toplumsal statü aşınmasına uğradığı bir döneme girdiği gözlenmektedir. Bu gelişmelere bürokratların gösterdiği tepkiler yönetim - halk ilişkisinde önemli sayılması gereken üç sonuç doğurmuştur (482):

— Bir kesim bürokrat yönetime getirilen sınırlamaları, politikacılara yetkilerine karışılmasını öfkeyle karşılamıştır. Bunlar politikacılarla çatışan ve sürekli yenik düşen kesimi oluşturmuştur. Bu ortamda bürokrat kesimin halkla iyi ilişkiler geliştirmeyi ve olumlu bir izlenim yaratmayı amaçlayan bir tutum içine girmeleri beklenebilir.

— Bir kesim bürokrat da birinci grubun başına gelenlerden etkilenerek ya da

(479) KAZANCI, "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ...", s. 172., İçinde: İBRAHİM YASA, *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları*, TODAİE Ya., Ankara, 1970, s. 83.

(480) YALÇINDAĞ, "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 69.

(481) TÜRKER ALKAN, "1960 - 12 Mart 1971 Dönemi Türk Basınında Kamu Yönetimi İmajlarının Değişimi", *ÖDTÜ Gelişme Dergisi*, S. 4 (İlkbahar, 1972), s. 574.

(482) YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", s. 67.

çıkar sağlamak gibi başka amaçlarla, siyasal güçlerle işbirliği yapmayı denemiştir. Kişiler arasında siyasal görüş ve parti ayırımı yaparak, kendilerinden olmayanlara hukuka aykırı işlemler yapan bu bürokratlar hakkında da halkın yargıları ve izlenimleri olumsuz olmuştur.

— Diğer bir kesim bürokratin tepkisi de tepki göstermemek biçiminde olmuştur. Bu kesim, bürokrasinin kesin görev ayırımı, kuralcılık ve belgencilik gibi ilkelerine dayanarak işten ve sorumluluktan kaçma, işleri geciktirme ve başkalarına yükleme gibi davranışlar içine girmiş; halkın yönetimden beklentilerinin ve hizmet isteklerinin arttığı bir dönemde, bu iki ucun daha da uzaklaşmasına neden olmuştur.

Bürokratik kesimin yetki, statü ve saygınlık kaybı ve parasal durumundaki aşınma günümüzde de sürmekte; kamu görevliliği yeğlenen değil, zorunlu olarak sürdürülen bir meslek olarak görülmektedir. Dolayısıyla bürokratik kesimin, yukarıda belirtilen tutum ve davranışları benzer biçimlerde sürmektedir. Bunun yanı sıra kamu yönetiminin ekonomik ve toplumsal gelişmeleri izlemede yetersiz kalması, demokratikleşme yolunda yaşanan kimi olumsuz deneyimler de (1982 Anayasası ile yönetim - halk ilişkilerinde devletin etkinliğini artıran düzenlemeler) yönetim - halk ilişkilerinin düzelmemesinde etkili olmuştur.

Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminin bürokratik yapısı, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasilerin şu genel özelliklerini taşımaktadır (483):

— Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasi, genellikle toplumun kendi gelişmesinin ürünü olmayıp gelişmiş bir ülkeden aktarılmıştır. Bu nedenle bürokrasinin niteliği, büyük ölçüde örnek alınan devlet bürokrasisinin özelliklerinden etkilenmiştir.

— Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasilerin ikinci genel özelliği, kalkınma çabalarının gereksinme yarattığı yetenekleri taşıyan işgücüne sahip olmak bakımından yetersiz oluşlarıdır. Bu yetersizlik nicelik bakımından değil, nitelik bakımındandır.

— Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin üçüncü özelliği kalkınmaya ve yeniliğe dönük olmayan genel tutum ve davranışlarıdır. En basit düzeyde "bugün git yarın da gelme" sözü, kamu görevinden beklenenin kamu hizmeti değil, kişisel ve toplumsal doyum olduğunu göstermektedir.

— Bu ülkelerde biçimsel durum ile yaşanan gerçeklik arasındaki ayrılık, gelişmiş ülkelere göre daha belirgindir. Bunun nedenlerini, halkın gereksinmelerinden uzak, özenilmiş toplumsal değişim biçimlerinde aramak gerekir. Bir toplumsal yapıya alışık olmadığı ya da gerçekleştirebilmek için donatılmadığı görevler verilmekte, o toplumsal yapı da bu görevleri **yapar gibi** davranmaktadır.

(483) Daha ayrıntılı bilgi için bkz. HEPER, *Modernleşme ve Bürokrasi ...*, ss. 118-124.

— Son olarak gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin daha çok siyasal işlevleri vardır.

Görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkelerde bürokrasilerin özellikleri ülkemizdekilerle de benzeşmektedir. Bu özellikler, bir bakıma tarihsel gelişim içinde Türk kamu bürokrasisinin gelişimini ve içinde bulunduğu durumu en iyi biçimde özetlemekte; yönetim - halk ilişkilerinin niteliğini etkileyen ve belirleyen koşulların nasıl oluştuğunu anlamaya yardım eden ölçütler olmaktadır.

Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminin halkla ilişkileri bürokratik yapısından kaynaklanan ve dışı kapalı olmasını belirleyen etkenlerin yanısıra, geçmişten gelen bir tarihsel kazanımın da etkisiyle, oldukça olumsuzdur. Bu olumsuzluğun ortadan kaldırılması yönetimin hizmet anlayışının değişmesine, yönetsel yapının ve işleyişinin toplumsal gerçeklikle uyumlaştırılmasına ve demokrasinin önündeki engellerin kaldırılmasına, halkın da bilinçlenerek yönetimle işbirliği yapmasına bağlıdır. Kısaca yönetim - halk ilişkilerindeki iyileşme köklü bir anlayış değişimine bağlıdır.

b- Kamu Yönetimi - Halk İlişkilerinin Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi

Yerel yönetimlerin, merkez yönetiminin bürokratik yapısı dışında tüzel kişiliği olan, özerk ve orgalarının halkın seçimiyle belirlenmesi nedeniyle de demokratik niteliği olan kamu örgütleri olduğunu belirtmiştik. Bununla birlikte her ülkenin siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel yapısına ve bunların tarihsel süreç içindeki gelişimine bağlı olarak, yerel yönetimler özerkliğinin derecesi, demokratik olma niteliği ve halkla ilişkileri bakımından ayrı nitelikler taşımaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin halkla ilişkilerinin niteliğini; başka deyişle halkın, yerel yönetim örgütleri ile ilgili görüş, tutum ve davranışlarını değerlendirmeden önce, yerel yönetim anlayışını gözden geçirmek ve sorunları ortaya koymak yararlı olacaktır.

Türk yerel yönetimleri merkez yönetiminin yoğun yönetsel denetimini temel alan Fransız sistemine göre oluşturulmuş; işlevleri, yetkileri ve parasal kaynakları bakımından güçsüz ve merkez yönetimine bağımlı kamu örgütleridir. Yerel yönetim anlayışını biçimlendiren bu ilke çevresinde, yerel yönetimlerin sorunlarını şöyle özetlemek olurludur (484):

— Yerel topluluklar kendi kendilerini özgürce yönetme olanağından önemli ölçüde yoksundurlar. Yerel yönetim örgütlerinin merkez yönetimin yoğun denetimi

(484) YALÇINDAĞ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", ss. 126- 129. Ayrıca bkz. TAHİR AKTAN, "Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. VII S. 2 (Haziran, 1974), ss. 101-106.

altında olması, organlarının uygulanabilir nitelikte kararlar almalarını; başka deyişle kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini ve dolayısıyla yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini önlemektedir.

— Yerel yönetim örgütlerine demokratik nitelik kazandıran en önemli değerlerden birisi de, halkın katılım yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Oysa yerel yönetim sistemimizde katılım olanakları çok sınırlıdır.

— Yöre halkının yerel yönetimlerle ilgili her konuda bilgi edinmesine ve görüşlerini duyurmasına olanak sağlayacak araçlar yeterli değildir. Kısaca yöre halkının **bilgi edinme hakkı**'nı kullanmasında önemli sorunlar olduğu gözlenmektedir.

— Ülkemizde yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan başlangıçta öngörüldüğünün de altına düşmüş; yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkez yönetimince üstlenilmiştir (485).

— Yerel yönetimlerin parasal kaynakları konusunda da önemli sorunları vardır; parasal kaynakları sınırlıdır, özkaynak yaratma yetkileri sınırlıdır ve merkez yönetiminin yardımları konusunda bir denge noktası oluşturulamamıştır.

— Yerel yönetimlerin sorunlarının örgütsel ve yönetsel boyutları da vardır. İl özel yönetimleri, öngörülen işlevlere uygun yetki ve kaynaklarla donatılmadığı için işlevsiz bir konuma düşmüştür. Köyler ve kırsal nitelikli küçük belediyeler de parasal kaynak ve işgücü sorunları nedeniyle, hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkesine uygun olarak yürütememektedirler. Diğer yandan büyükşehir yönetimi modelinin de kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, bağlı belediyelerle ilişkiler konusunda uyumlaştırma sorunları vardır.

— Özellikle belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanma konusunda önemli eksiklikler gözlenmektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların belirli bir ülkenin yönetim sistemini örnek alarak yaptıkları düzenlemeler sonucu oluşmaları (486) yönetsel ve parasal özerliğe sahip, halkın katılımına açık, çağdaş gelişmeleri izleyebilen ve yöre halkının değişen gereksinmelerine duyarlı bir yapıya

(485) 1930 yılında, 1580 sayılı Belediye Yasası ile belediyelere çok geniş bir görev alanı çizilmiştir. Bununla birlikte, gelirleri sınırlı bırakıldığından, bu görevlerini yerine getirememektedirler. Özellikle yoğunlaşan kentleşmenin barınma, alt yapı, kent içi ulaşım gibi teknik hizmetlerde yarattığı artış; sınırlık kaynakların bu alanlara yönelmesine neden olmuştur. Dolayısıyla merkez yönetimi belediyelerin görev alanlarını daraltacak yönde, işlevlerini ve yetkilerini genişletmiştir. Bkz. TEKELİ, s. 15.

(486) Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler daha çok sivil toplum kurumları olmuştur. Toplum yönetim düşüncesindeki gelişmelere koşut olarak da demokratik ve katılımcı bir yapıya dönüşmüşlerdir. Buna karşılık ülkemizde yerel yönetimler devletçe tepeden inme kurumlar olarak oluşturulmuş ve halk tabanına dayanmamışlardır. Bkz. TEKELİ, ss. 6-7.

dönüşmelerinin önündeki, önemli bir engel olarak görülmektedir.

Yerel yönetimler halkın gereksinme duyduğu hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde üretememektedirler. Ayrıca değişen gereksinmelere yanıt verecek esnekliğe de sahip değildirler. Bu nedenle merkez yönetiminin bürokratik yapısına bağımlı, yapısal olarak da bürokratik nitelik taşıyan ve bürokratik yapının sorunlarını yaşayan örgütlerdir.

Tanımlanan toplumsal ve yönetsel ortamda yöre halkının yerel yönetimlerle ilgili yargıları ve görüşleri, dolayısıyla yerel yönetim - halk ilişkilerinin niteliği de olumsuzdur. Yerel yönetimlerle yöre halkının ilişkilerini düzenlemede, bu ilişkileri çağdaş bir çerçeveye oturtmada ve özellikle yerel yönetimlerin yapısal sorunlarının çözümünde halkın katılımını ve desteğini sağlamada bilimsel kavram, ilke ve tekniklere dayanan halkla ilişkiler uygulamalarına gereksinme vardır.

B- TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLERİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Yerel yönetim örgütlerinde, belirli bir yörede yaşayan halkın günlük yaşamını yakından ilgilendiren hizmetleri sunmaları ve yöre halkıyla içiçe, yakın ilişki içinde olmaları nedeniyle, halkla ilişkilerin önemli bir işlevi vardır. Yerel yönetimlerin yöre halkıyla yakın ilişki içinde olması; onların sorunlarını anlamalarını, gereksinmelerine, bu gereksinimlerin karşılanması konusundaki istek ve beklentilerine duyarlı olmalarını ve yakınmalarını da gözönünde bulundurmalarını gerektirmektedir.

Halkın yerel yönetimlerle ilgili olarak, kamu yönetiminin yapısı ve bu yapı içinde yerel yönetimlerin konumundan kaynaklanan genel yargıları bir yana bırakılırsa; yöre halkının yerel yönetimlerle ilgili yakınmaları ve bu yakınmaların altındaki beklentileri şöyle sıralanabilir (487):

- Sunulan hizmetler nitelik ve nicelik açısından yeterli değildir.
- Yönetsel işlemlere ilişkin genyöntemlerin uygulanmasında aşırı biçimcilik ve bel gecilik nedeniyle vatandaşa güçlükler çıkarılmaktadır.
- Hizmet isteğiyle başvurulara, yetersiz ve eksik bilgi verilmektedir.
- İlgili görevliler, genellikle yeterli yetkiye sahip değildirler ya da yeterli yetkinin olması durumunda, yetkilerini kullanmaktan kaçınmakta; işleri sürüncemede bırakmaktadırlar.
- Hizmet isteyenlere eşit işlem yapılmamaktadır.

(487) YALÇINDAĞ, "Mahalli İdarelerde Halkla İlişkiler", s. 232.

— Görevliler hizmet için başvuranlara ilgisiz davranmakta, kolaylık göstermemektedir.

— Yerel yönetimlerde işi olanlar nereye, kime ve nasıl başvuracaklarını bilmemekte, bu konuda yol gösterilmemektedir.

— Kamu görevlileri güleryüzlü davranmamakta, hatta incelik (nezaket) kurallarının dışına çıkarak davranmaktadırlar.

Görüldüğü gibi, halkın yerel yönetimlerle ilgili yakınmaları sunulan hizmetlerin niteliği ve niceliği yanında, halkla kamu görevlilerinin yüzyüze ilişkilerinde, yerel yönetimin bürokratik yapısından kaynaklanan olumsuz tutum ve davranışları ile ilgilidir.

Ülkemizde yerel yönetimlerle halkın ilişkilerini düzenlemek ve iyileştirmek konusunda halkla ilişkilerin öneminin ayrımına varılmış, halkla ilişkilerin bu konudaki işlevine gereksinme duyulmuştur.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin bir gereksinme olarak duyumsanmasından çok, örgütlenmesinde bir sorun vardır. Bu sorun halkla ilişkilerin parasal kaynak, uzman işgücü ve bilimsel ilke ve teknikleri gerektirmediği kanısından doğmaktadır. Yerel yönetimlerin, halkın katılımını sağlama ve bu yolla demokrasinin gelişimine katkıda bulunma amaçlarının; gereksinmeleri, sorunları ve bunları giderme yolları konusunda bilgili, bilinçli ve duyarlı bir seçmen kitlesi olmaksızın gerçekleşmeyeceği de açıktır (488).

Diğer yandan yerel yönetimler, merkez yönetimi bağlamında belirttiğimiz olumsuz yönetsel davranışları yinelediklerinde, toplum üzerinde çok daha olumsuz etkiler yaratmaktadırlar. Çünkü yerel yönetimlerden beklenen, demokratik halk kuruluşları olarak, halka karşı duyarlı ve sorumlu bir tutuma sahip olmalarıdır. Yerel yönetimlerin en belirgin özelliği toplumun yakın denetimi altında, onun gösterdiği yönde hizmetler sunmak zorunda olmalıdır. Böyle bir ortamda yerel yönetim örgütlerinin çalışmalarındaki aksamalara karşı, daha sert tepki göstermelerini doğal karşılamak gerekmektedir (489).

Bu nedenlerle yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin örgütlenmesi, bilimsel kavram, ilke ve tekniklerle ve uzman işgörenlerce yerine getirilmesi gereği daha çok önem kazanmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin örgütlenmesinde karşılaşılan, halkla ilişkiler anlayışından kaynaklanan bazı sorunlar vardır. Bu sorunlar şöyle sıralanabilir:

(488) NURİ TORTOP, *Halkla İlişkiler*, Gazi Ün. Basın Yayın Y.O. Ya., Ankara, 1990, s. 153.

(489) YALÇINDAĞ, "Mahalli İdarelerde Halkla İlişkiler", s. 230.

— Önemli sorunlardan biri, örgütsel yapı iyi düzenlenmediği ve özellikle bağımsız bir halkla ilişkiler bölümü oluşturulmadığı durumlarda ortaya çıkar (490). Halkla ilişkiler işlevinin örgütlenmemiş olması, bu işlevin hiç yapılmadığı anlamına gelmez. Uygulamada, uzman ya da uzman birimi bulunmayan birtakım işlerin başka birimlere yaptırıldığı bilinen bir gerçektir. Çoğunlukla, halkla ilişkiler işlevini ikincil bir işlev olarak yerine getirecek bir birim görevlendirilebilmektedir (491). Bu durumda, halkla ilişkiler çok sınırlı ve göstermelik bir biçimde yerine getirilmekte; çoğu zaman bölümün asıl işlevleri arasında, gerçek niteliğini yitirebilmektedir.

— Halkla ilişkiler işlevi, bağımsız bir bölüm biçiminde örgütlense bile, çoğu zaman bir yol göstericilik (teşrifat) ve temsil hizmeti olarak algılanmaktadır. Bu anlayış nedeniyle, halkla ilişkiler bölümünün yerine getirdiği işlevlerin kapsamı çok sınırlı kalmakta; örgütsel işleyişi etkileyecek ve yönlendirecek düzeyde olmamaktadır.

— Halkla ilişkiler bölümü üst düzey yöneticiye danışmanlık biçiminde hizmet veriyorsa, yaptırım gücü (emir verme; yapıldığında ödüllendirme ve yapılmadığında cezalandırma yetkisi) yoktur. Halkla ilişkiler uzmanı, ancak kişisel gücünü, ikna yeteneğini ve saygınlığını kullanarak etki yaratabilir (492).

— Uygulamada karşılaşılan önemli bir sorun, üst düzey yöneticilerinin, genellikle halkla ilişkiler uzmanlarını aldıkları kararlara katmamaları; onların görüş ve önerilerinin herkesçe bilindiği ve pek de önemli olmadığı kanısını taşımalarıdır. Bu durum, halkla ilişkiler birimlerinin etkinliğini yitirmesinde ve saygınlık kazanamamasında, önemli bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır (493). Üst düzey yöneticilerinin bu anlayışı diğer bölümlerin yöneticilerine de yansıtılarak, halkla ilişkilerle diğer bölümler arasında karşılıklı işbirliği anlayışı oluşturulmasını da engelleyebilir.

— Halkla ilişkiler işlevinin örgütlenmesinde karşılaşılan önemli sorunlardan birisi de, halkla ilişkiler işlevini yerine getirecek işgörenlerin nitelikleri konusunda ortaya çıkmaktadır. Özellikle yerel yönetim örgütleri bağlamında; yerleşim birimlerinin ve bunların yerel yönetim örgütlerinin yapısal özelliklerindeki ayrılıklar, halkla ilişkiler konusunda yetişmiş işgören bulma ve uygun koşullarda çalıştırma olanaklarını etkilemektedir. Diğer yandan, halkla ilişkiler olgusu yanlış değerlendirilmekte; halkla ilişkiler işlevini yerine getirecek kişilerde, yalnızca yaş, cinsiyet, fiziksel yapı gibi özellikler aranmaktadır (494).

(490) SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, s. 54.

(491) YÜCEL ERTEKİN, "Halkla İlişkiler Hizmetinde Örgütlenme ve Personel Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXIII, S. 4 (Aralık, 1990), s. 36.

(492) SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, s. 54.

(493) ERTEKİN, "Halkla İlişkiler Hizmetinde ...", s. 40.

(494) SABUNCUOĞLU, *İşletmelerde Halkla İlişkiler*, s. 56.

— Nitelikli işgören bulma konusundaki güçlükler ve halkla ilişkiler işgörenlerinin niteliklerine ilişkin bu anlayış, yetiştirme ve geliştirme gereksinmesini ortaya çıkarmaktadır. Hem halkla ilişkiler işgörenlerinin yetiştirilmesi, hem de örgütün diğer çalışanlarına bir halkla ilişkiler anlayışı kazandırılması gerekmektedir. Ancak, bu konuda yerel yönetim örgütlerine destek hizmeti sağlayacak örgütler çok sınırlıdır. Yerel Yönetimler Araştırma Merkezi olması nedeniyle, yalnızca Amme İdaresi Enstitüsü, seminerler biçiminde yetiştirme izlenceleri düzenlemektedir.

— Her yerleşim biriminin yapısının değişik olması, yerel yönetim örgütlerinin yapısal özelliklerinin, gelir kaynaklarının ve yönetim anlayışının ayrı olması, halkla ilişkiler uygulamalarının boyutlarını, niteliğini ve çağdaş iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanma derecesini etkilmektedir. Her yerel yönetim örgütünün, halkla ilişkiler konusunda bilgili ve becerikli işgören bulma olanağının olmaması, yetiştirme olanaklarının az olması ya da olmaması, yerel kitle iletişim araçlarının azlığı ya da teknik olanaklarının ve ulaşabildiği halk kesimlerinin sınırlı olması, bu durumu daha da pekiştirmektedir.

— Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilr, herhangi bir siyasal partinin politikalarını yaymak ve benimsetmek amacıyla değildir (495). Ancak ülkemizde, halkla ilişkiler etkinliklerinin propoganda ile özdeşleştirilmesi nedeniyle, halkla ilişkilerin seçim propogandalarının bir parçası olarak görülmesi sakıncası sözkonusudur.

Bu sorunlar birçok örgütte yaşanan ortak sorunlardır. Bununla birlikte, yerel yönetim örgütlerinin halka en yakın kamu örgütleri olması; yönetim organlarının seçimle belirlemesi; etkinliği ve yerel demokrasiyi, halkın kararlara katılımını ve denetimini gerçekleştirmeyi amaçlamaları nedeniyle, bu sorunların çözümü daha da önem kazanmaktadır.

16- TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE HALKLA İLİŞKİLER UYGULAMALARI

Bu bölümde Türkiye'de yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamalarına örnek olarak, Afyon Belediyesinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamaları incelenecektir. Bu bağlamda öncelikle araştırmanın amacı ve kapsamı, yöntemi; daha sonra da Afyon Belediyesi yöneticilerine uygulanan "halkla ilişkiler anlayış değerlemesi anketi"nin sonuçları ve halkla ilişkiler bölümünün yapısı ve işleyişine ilişkin araştırma sonuçları ile Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler bölümünün yapısı, işleyişi ve uygulamalarına ilişkin elde edilen bilgiler sunulacaktır. Son olarak, araştırma sonuçları değerlendirilerek, karşılaşılan sorunlar saptanacaktır.

A- ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI

Türkiye'de yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin genel görünümünü ana çizgileriyle betimlemiştik. Afyon belediyesinde yaptığımız araştırma ise, ileri sürdüğümüz görüşleri bir yerel yönetim örgütünde somutlaştırmak amacını taşımaktadır.

Ülkemizde üç tür yerel yönetim örgütü bulunmaktadır. Bunlar il özel yönetimi, belediye ve köy yönetimidir. Ancak araştırmanın kapsamı belediyelerle sınırlandırılmıştır. Bunun gerekçelerini şöyle sıralamak olurludur:

— İl özel yönetimleri ve köy yönetimleri sınırlı işlevleri, yetkileri ve parasal olanakları bulunan yerel yönetim örgütleridir. Halk, çoğu zaman, il özel yönetimlerinin hangi işlevleri yerine getirdiğinin ayırında değildir; bunları merkez yönetiminin bir birimi olarak algılamaktadır. Bunda, il özel yönetimlerinin yürütme organının (il özel yöneticisinin) merkez yönetimince atanmasının, yerine getirdiği işlevlerin halkı doğrudan etkilememesinin ve halkla yoğun ilişkileri olmamasının payı olduğu söylenebilir. Köyler ise, yüzyüze ilişkilerin yaygın olduğu geleneksel toplumsal gruplar olmaları nedeniyle; halkla ilişkiler önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmayabilir.

— Buna karşılık, belediyeler halkın yerel ve ortak gereksinmelerini karşılayan kentsel yerel yönetim örgütleridir. Özellikle nüfus artışı ve göçler nedeniyle yoğunlaşan kentleşme olgusundan en çok belediyeler etkilenmektedirler. Dolayısıyla sürekli olarak artan ve değişen gereksinmeleri karşılama, parasal olanaklarını geliştirme, yetişmiş insangücü bulma, halkla ve merkezi yönetimle ilişkilerini düzenleme konularında sorunlarla karşı karşıya oldukları bilinmektedir.

— Diğer yandan halkla ilişkilerin, özellikle ikincil işlevsel ilişkilerin geliştiği; değişik grupları, değişik amaç ve çıkarlarının çatışma noktasında çapraşık ilişkilerin sözkonusu olduğu kentsel yerleşme birimlerinde daha anlamlı olacağı düşünülmüştür. Bu bağlamda, halkla ilişkiler özellikle belediyelerde biçimsel bir işlev olarak önem ka-

zanmaktadır.

— Belediyelerde halkla ilişkiler işlevine duyulan gereksinme konusunda bir görüş birliği olmakla birlikte, halkla ilişkiler anlayışı, uygulamaları, karşılaşılan sorunların türleri ve yoğunluğu; kentlerin büyüklüğüne, yapısal özelliklerine (ekonomik, toplumsal ve fiziksel çevre özellikleri, göç alma - verme derecesi vb.) bağlı olarak değişmektedir. Diğer yandan halkla ilişkiler uygulamaları her örgütün parasal olanaklarına, uzman işgören bulma (özellikle halkla ilişkiler alanında yetişmiş ve deneyimli işgörenler) çağcıl araç ve yöntemlerden yararlanma gücü ve becerisine göre değişmektedir. Bu durumun bir genellemeye gitmeyi güçleştireceği düşünülmüştür. Bu bağlamda, bir belediyeдеki anlayış ve uygulamaların genel bir yapısal ve işlevsel model oluşturmaya destek sağlayacağı öngörülmüştür.

— Afyon Belediyesi ise, fiziksel yakınlık ve ulaşma kolaylığı nedeniyle, araştırma alanı olarak seçilmiştir. Afyon'da 1870 yılından bu yana belediye örgütünün ve yerel yönetim geleneğinin bulunması; 1985 yılından bu yana da halkla ilişkiler işlevinin bağımsız bir bölüm olarak yapılandırılmış olması, bu seçimi destekleyen ölçütler olmuştur.

— Bunun yanısıra, Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler işlevinin yapısını ve uygulamalarını gösteren seminer bildirilerinin, Büyükşehir belediyelerinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamalarını incelemeye katkıda bulunacağı düşünülmüştür.

B- ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırma iki aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk olarak belediye yönetiminin halkla ilişkiler anlayış düzeyini belirlemek üzere, belediye yöneticilerine anket uygulanması düşünülmüştür. Veri kaynağı olarak seçimle işbaşına gelen belediye başkanı (yürütme organı), belediye başkan yardımcıları, belediye meclisi üyeleri (karar organı) ve belediye örgütünün işlevsel bölüm yöneticileri seçilmiştir. Belediyenin sürekli toplanan karar organlarından biri olan belediye encümeni üyelerinin de araştırma kapsamına alınması düşünülmüştür. Ancak, encümen belediye başkanı, 2 belediye meclis üyesi ve işlevsel bölüm yöneticilerinden oluştuğu için, veri kaynaklarında yineleme olacağı düşününcesiyle kapsamdan çıkarılmıştır.

Araştırmanın amacı, kapsamı ve anket uygulanacak yöneticiler belirlendikten sonra, anket formunun hazırlanması için çalışmalara başlanmıştır. Anket formunun ilk bölümünde yöneticilerin belediye yönetimindeki konumu ve öğrenim durumlarını kapsayan kişisel bilgiler yer almıştır. Halkla ilişkiler yeni bir disiplin ve uygulama alanı olduğu için, yöneticilerin bu konuda, bilgileri olup olmadığı, varsa hangi kaynaklardan bilgi edindiklerini belirlemeyi amaçlayan bir soru yer almıştır. İkinci bölümde ise, yöneticilerin halkla ilişkiler anlayışını ölçmeyi amaçlayan sorular yer almıştır. Bu soru-

ların hazırlanmasında, çalışmamızın önceki bölümlerinde belirttiğimiz halkla ilişkiler modellerinden ve Türkiye'de yerel yönetimlerin halkla ilişkilerinde belirlediğimiz, örgütlenmeye ve uygulamaya ilişkin sorunlardan yararlanılmıştır. Anlayış değerlemesine yönelik her bir soruda, birisi olması istenen (ideal) anlayışı gösteren, değişik anlayış örnekleri yanıt olarak yer almıştır (496).

Anketin uygulanmasında, daha sağlıklı veriler elde edilebileceği düşüncesiyle karşılıklı görüşmeyle yanıt alma yolu seçilmiştir. Özellikle, belediyenin sürekli yöneticilerine (belediye başkanı, başkan yardımcıları, işlevsel bölüm yöneticilerine) ulaşmada güçlüklerle karşılaşmamıştır. Ancak belediye meclisi üyelerine kendi çalışma ortamlarında ulaşılmaya çalışılmış; ulaşılamayanlarla da 2 Şubat 1992 tarihinde yapılan olağan belediye meclisi toplantısında görüşülerek, yanıtlar alınmıştır.

Araştırmanın ikinci aşamasında, Afyon Belediyesinde halkla ilişkiler işlevinin yapısını ve işlevlerini tanıtmak amacıyla 20 sorudan oluşan bir form düzenlenmiştir (497). Daha önce yapılan ön araştırmada, Afyon Belediyesinde halkla ilişkiler işlevinin bağımsız bir bölüm olarak düzenlendiği öğrenildiği için, hazırlanan soru formu halkla ilişkiler bölümünün yöneticisine yöneltilmiştir. Ayrıca, Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE), 25 - 29 Kasım 1991 tarihleri arasında düzenlediği "Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri"nde, Ankara Büyükşehir Belediyesi Halkla İlişkiler Daire Başkanı ve Halkdanış Koordinatörünce sunulan bildirimlerden yararlanılarak; Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler işlevinin yapısı ve işlevleri tanıtılmıştır. Böylece Afyon Belediyesindeki durumla karşılaştırma yapma olanağı elde edilmiştir.

C- AFYON BELEDİYESİNDE HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI

a- Afyon Belediyesi Yöneticilerinin Halkla İlişkiler Anlayışı

Belediye yöneticilerinin halkla ilişkiler anlayışını değerlendirmeyi amaçlayan anketin sonuçları yüzde dağılımı yöntemine göre değerlendirilmiştir. Ayrıca olması istenen anlayış örneği temel alınarak, yöneticilerin halkla ilişkiler anlayış düzeyleri ve olması istenen anlayış örneği temel alınarak, yöneticilerin olması istenen anlayış düzeyine ne ölçüde yaklaştıkları belirlenmeye çalışılmıştır. Anlayış örneklerinin kapsamlı ve uzun anlatımlar olması nedeniyle, sonuçların frekans ve yüzde dağılımları çizelge biçiminde gösterilmemiştir.

Sonuçların değerlendirilmesinde "Ki - Kare Bağımsızlık Testi"nden de yararlanılmıştır. Ki - Kare Bağımsızlık Testi, yöneticilerin kurumdaki görevleri ve öğrenim düzeylerinin halkla ilişkiler anlayışını etkileyip etkilemediğini ölçmek amacıyla, anlayış

(496) Halkla İlişkiler Anlayış Değerlemesi Anketinin bir örneği EK-1'de verilmiştir.

(497) Soru formunun bir örneği EK-2'de verilmiştir.

değerlemesine ilişkin diğer sorulara uygulanmıştır.

Anketin sonuçları, frekans ve yüzde dağılımlarına göre şöyledir:

1. Anket; belediye başkanı, 2 başkan yardımcısı, 25 belediye meclisi üyesi, 8 işlevsel bölüm yöneticisi ve 3 diğer yöneticiler (şehir palncısı, şube müdürü ve belediye tüketim kooperatifi müdürü) olmak üzere, 39 yöneticiye uygulanmıştır.

2. Ankete katılan yöneticilerin % 13'ü (5 kişi) ilkokul mezunu, % 18'i (7 kişi) ortaokul mezunu, % 8'i (3 kişi) lise mezunu ve % 61'i (24 kişi) fakülte ya da yüksekokul mezunudur.

Yöneticilerin belediye yönetimindeki konumuna göre öğrenim düzeylerini çözümlersek;

— Belediye başkanının ortaokul mezunu,

— Başkan yardımcılarının fakülte ya da yüksekokul mezunu,

— İşlevsel bölüm yöneticilerinin fakülte ya da yüksekokul mezunu,

— Belediye meclisi üyelerinden 5'inin ilkokul mezunu, 6'sının ortaokul mezunu, 2'sinin lise mezunu, 12'sinin de fakülte ya da yüksekokul mezunu oldukları görülmektedir.

3. Halkla ilişkiler konusunda herhangi bir kaynaktan bilgi aldınız mı sorusuna, yöneticiler;

— % 50 oranında gazete ve dergilerden,

— % 19 oranında radyo ve televizyon programlarından,

— % 22 oranında halkla ilişkiler konularını da kapsayan kitaplardan bilgi edindikleri yanıtını vermişlerdir.

— Yöneticilerin % 11 (4 kişi) bu konuda herhangi bir bilgilerinin olmadığını belirtmişlerdir.

4. "Halkla ilişkiler işlevini aşağıdaki tümcelerden hangisi en iyi anlatabilir" sorusuna;

— Yöneticilerin % 26'sı (10 kişi) halkla ilişkilerin "kurumun halka vermesi gereken bilgileri düzenleme, ilan, reklam ve basında yerlcek haberleri hazırlama ve basını izleme" olduğu,

— Yöneticilerin % 67'si (25 kişi), halkla ilişkilerin "halkın istek ve yakınmalarını türlü araştırma yöntemleriyle toplama, bunları kurumun ilgili bölümlerine iletme, halkın isteklerine uygun değişiklikleri önerme, kurumun karar ve uygulamaları konusunda halkı bilgilendirme yoluyla yansız bir arabuluculuk yapma" olduğu,

— Yöneticilerin % 5'i (2 kişi), halkla ilişkilerin "halkın istek ve yakınmaları konusunda kurumu ve kurumun karar ve uygulamaları konusunda da halkı bilgilendirmek" olmasına karşın, halka karşı kurumun çıkarlarını temsil ettiği yanıtını vermişlerdir.

— Yöneticilerin % 3'ü (1 kişi), bu konuda herhangi bir görüşü olmadığını belirtmiştir.

— Buna karşılık, halkla ilişkilerin "tören ve protokol hizmeti verme, özel günlerde kurumu temsil etme" olduğu görüşüne katılan yönetici olmamıştır.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 67'si halkla ilişkileri olması istenen anlayış düzeyinde tanımlamışlardır. Buna karşılık % 26'sı halkla ilişkileri basınla ilişkiler olarak anlatmıştır.

5. "Kurumun başarılı olmasının ve halk arasında olumlu izlenim yaratmasının koşulu ne olabilir" sorusuna karşılık;

— Yöneticilerin % 3'ü (1 kişi), halka hizmet sunmanın başarılı olmak ve olumlu izlenim yaratmak için yeterli olduğunu,

— % 3'ü (1 kişi), halkın istek ve gereksinmelerine uygun hizmetler sunmakla başarının ve olumlu izlenimin kendiliğinden doğacağı,

— % 15'i (6 kişi), halkın istek ve gereksinlerine uygun hizmetler sunmak, başarılı olmak ve olumlu izlenim yaratmak için yeterli olmakla birlikte; bu hizmetleri halka tanıtmak ve anlatmak gerekeceği,

— % 77'si (30 kişi) halkın istek ve gereksinmelerini, sunulan hizmetlerle ilgili yakınmalarını sürekli izlemek, hizmetleri halkın isteklerine uygun bir biçimde düzenlemek, hizmetler konusunda halkı bilgilendirmek ve sonuçları izlemek gerekeceği yanıtını vermişlerdir.

— % 3'ü (1 kişi) ise, bu konuda herhangi bir görüşü olmadığını belirtmiştir.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 77'si (30 kişi) kurumun başarılı olması ve halk arasında olumlu izlenim yaratması için halkla ilişkiler işlevinin gerekliliğini kabul etmişlerdir. Yöneticilerin % 15'i (6 kişi) de, kurumu ve hizmetleri tanıtmak, halkı bilgi-

lendirme gereğini vurguladığı için; halkla ilişkiler işlevinin gerekliliğini kabul edenlerin oranı % 92 olarak gösterilebilir.

6. "Halkla ilişkiler bölümünün kurumdaki yeri ve işlevi konusunda ne düşünüyorsunuz" sorusuna karşılık;

— Yöneticilerin % 23'ü (9 kişi) halkla ilişkiler işlevinin belediye başkanı ya da yardımcılardan biri tarafından yürütülebileceği,

— % 8'i (3 kişi) bir yönetici ve birkaç memurun olduğu bir halkla ilişkiler bölümünün yeterli olacağı,

— % 69'u (27 kişi) bütünüyle uzmanlardan oluşmuş bir halkla ilişkiler bölümünün daha yararlı olacağı, yanıtını vermişlerdir.

— Buna karşılık, halkla ilişkilerin kurum dışından bir danışman tarafından yürütülebileceği; herhangi bir bölümün (personel, muhasebe gibi) sorumluluğuna verilebileceği görüşlerine katılan olmamıştır.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 69'u (27 kişi) bütünüyle uzmanlardan oluşmuş bir halkla ilişkiler bölümünün yararlı olacağını kabul etmişlerdir. Ancak % 23'ü (9 kişi) ayrı bir halkla ilişkiler bölümünün gerekmediği; üst düzey yöneticilerin de (özellikle yürütme organı olarak, belediye başkanı ve yardımcıları halkla ilişkiler işlevini yerine getirebilecekleri görüşünü desteklemişlerdir.

7. "Halkla ilişkiler işlevini yönetecek ve yürütecek kişiler hangi özellikleri taşımalıdır" sorusuna karşılık;

— Yöneticilerin % 69'u (27 kişi) halkla ilişkiler konusunda eğitim veren bir okuldan mezun, deneyimli, iletişim konusunda yetenekli ve becerikli, kamuoyuna duyarlı kişiler olması gerektiği,

— % 15'i (6 kişi) herhangi bir fakülte ya da yüksekokul mezunu olmalarının yeterli olacağı, ancak halkla ilişkiler konusunda yetenekli ve becerikli kişiler olması gerektiği,

— % 8'i (3 kişi) halkla ilişkiler yöneticisinin fakülte ya da yüksekokul mezunu olması gerektiği, diğer çalışanların lise mezunu olmalarının da yeterli olabileceği,

— % 8'i (3 kişi) lise mezunu kişilerin de, halkla ilişkiler işlevini yönetebilecekleri ve yürütebilecekleri yanıtını vermişlerdir.

— Bunlara karşılık, halkla ilişkiler işlevini, en iyi yabancı ülkelerde yetişmiş kişilerin yerine getirebileceği görüşüne katılan olmamıştır.

Görüldüğü gibi, halkla ilişkiler işlevini yönetecek ve uygulamaları yürütecek kişilerde belirli özellikler aranması gereği anlaşılmıştır. Yöneticilerin % 69'u (29 kişi) halkla ilişkiler uzmanlarında bulunması gereken temel özellikleri benimsenmiş; olması istenen anlayış düzeyini onaylamışlardır. % 15'i (6 kişi) ise, halkla ilişkiler konusunda biçimsel bir eğitim zorunlu görmezken, yetenek ve beceri ölçütünü gözönünde bulundurmuşlardır.

8. "Halkla ilişkiler bölümü ile yönetim organları ve diğer işlevsel bölümler arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır" sorusuna karşılık.

— Yöneticilerin % 3'ü (1 kişi) halkla ilişkiler bölümünün, kurumun hizmetlerine ilişkin karar ve politikalarında etkisi olmaması ve yalnızca kendisine verilen görevlerle ilgilenmesi gerektiği,

— % 21'i (8 kişi) halkı doğrudan ilgilendirecek ve etkileyecek konularda görüş ve önerilerinin alınması; ancak bunların karar ve politikaları yönlendirecek ve hizmetlerin niteliğini değiştirecek düzeyde olmaması gerektiği,

— % 74'ü (29 kişi) halkı doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirecek ya da etkileyecek konularda görüş ve önerilerinin alınması; bunların alınacak kararlarda ve yapılacak işlerde gözönünde bulundurulması gerektiği yanıtını vermişlerdir.

— Yöneticilerin % 3'ü (1 kişi) ise bu konuda herhangi bir görüşü olmadığını belirtmişlerdir.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 74'ü (29 kişi) halkla ilişkiler işlevinin, kurumun hizmetlerinde ve hizmetlere yön veren karar ve politikalarda yer alması; örgütsel işleyişi etkilemesi gerektiği görüşünü benimsemişlerdir. Buna karşılık % 21'i (8 kişi), halkla ilişkiler işlevinin gerekliliğini benimsemekle birlikte; hizmetlerin ve bunlara ilişkin karar ve politikaların halkla ilişkiler görüş noktasından oluşturulmasına karşı çıkmaktadırlar.

9. "Halkla ilişkiler, bir kurumda en üst basamaktan en alt basamağa kadar tüm çalışanların sorumluluğudur, sözüne katılıyor musunuz" sorusuna karşılık;

— Yöneticilerin % 13'ü (5 kişi) halkla ilişkilerin, yalnızca bu işlevi yöneten ve yürüten kişilerin sorumluluğunda olduğu,

— % 13'ü (5 kişi) halkla ilişkileri, bu işlevi yöneten ve yürüten kişilerin sorumluluğunda görmekte birlikte; belediye başkanı ve diğer düzeylerdeki işgörenlerin de halkın bazı bilgi gereksinmelerini karşılayabileceği,

— % 74'ü (29 kişi) ise, halkla ilişkilerin halkın hoşnutluğunu, onay ve desteğini kazanacak biçimde hizmet vermeye katkıda bulunması nedeniyle, tüm

çalışanların tutum ve davranışlarını bu anlayışa göre düzenlemesi gerektiği yanıtını vermişlerdir.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 87'sinin (34 kişi) halkla ilişkilere ilişkin sorumluluğun tüm örgüte yayılmasını kabul ettiği söylenebilir. Bununla birlikte yöneticilerin bir bölümü (% 13), bu sorumluluğu yalnızca halkın bilgi gereksinmesini karşılamakla sınırlanmışlardır.

10. "Kurumunuzda kamuoyuna duyarlı ve sorumlu bir belediye anlayışı oluşmasına katkıda bulunacak yetiştirme programları düzenlendi mi; düzenlenmeli midir?" sorusuna karşılık;

— Yöneticilerin % 3'ü (1 kişi) henüz bu biçimde yetiştirme programlarının düzenlenmediği; düzenlenmesine de gerek olmadığı,

— % 82'si (32 kişi) henüz düzenlenmediği; ancak çağdaş bir belediye anlayışı oluşturmak için, bu biçimdeki yetiştirme programlarının düzenlenmesi gerektiği,

— % 5'i (2 kişi) çok dar kapsamlı da olsa, bu biçimde yetiştirme programlarının düzenlendiği; ancak yararlı olmadığı,

— % 10'u (4 kişi) bu biçimde yetiştirme programlarının düzenlendiği ve yararlı olduğu yanıtını vermişlerdir.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin % 85'i (32 kişi) yöre halkının istek ve gereksinmelerine duyarlı ve kamuoyuna sorumlu bir belediye anlayışı oluşturmak için, halkla ilişkiler konusunda yetiştirme programlarının düzenlenmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Halkla ilişkiler konusunda yetiştirme programlarının düzenlendiği yanıtını verenler ise; yapılan görüşmede, yalnızca zabıtalara halkla yüzyüze ilişkilerinde tutum ve davranışlarını iyileştirmek amacıyla, zabıta müdürün gözetiminde uygulanan yetiştirme çalışmaları olduğunu belirtmişlerdir.

Yöneticilerin, yönetim basamaklarındaki konumu ve öğrenim düzeylerinin halkla ilişkiler anlayışını etkileyip etkilemediği; yöneticilerin bu iki özelliği ile halkla ilişkiler anlayışının ilişkisi olup olmadığı % 1 anlam düzeyinde ölçülmeye çalışılmıştır (498). Buna göre, yöneticilerin, yönetim basamaklarındaki konumlarına ve öğrenim düzeylerine göre, halkla ilişkiler anlayışına ilişkin dağılımlar şöyledir:

(498) Ki - Kare değerinin bulunmasına temel oluşturan kuramsal frekanslar 5'den az olduğu için ilişki % 1 anlam düzeyinde incelenmiştir. Hiç yanıt almayan şıklar, ki - kare testinde sonuç alınmasını engellediği için, hesaplamada gözönünde bulundurulmamıştır.

1. Yöneticilerin Kurumdaki Görevleri ve Halkla İlişkiler Anlayışı

Yöneticilerin Görevi	Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımı					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
Belediye Başkanı	-	-	1	-	-	1
Başkan Yardımcısı	-	-	2	-	-	2
Belediye Meclisi Üyesi	-	8	14	2	1	25
Birim Yöneticisi	-	2	6	-	-	8
Diğer	-	-	3	-	-	3
TOPLAM	-	10	26	2	1	39

TABLO - 2 Yöneticilerin Görevlerine Göre Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımına İlişkin anlayış Dağılımı

$\alpha = 0,01$

$y = (5-1)(4-1) = 12$

$x^2 > 26.2170$

5.124 < 26.170 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticinin Görevi	Kurumun Başarısının Halk Arasında Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisi					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
	Belediye Başkanı	-	-	-	1	
Başkan Yardımcısı	-	-	-	2	-	2
Belediye Meclisi Üyesi	-	1	6	17	1	25
Birim Yöneticisi	1	-	-	7	-	8
Diğer	-	-	-	3	-	3
TOPLAM	1	1	6	30	1	39

TABLO - 3 Yöneticilerin Görevlerine Göre Kurumun Başarısının Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisine İlişkin Anlayış Dağılımı

$\alpha = 0,01$

$y = (5-1)(5-1) = 16$

$x^2 > 31.9999$

9.146 < 31.9999 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Görevi	Halkla İlişkiler Bölümünün Kurumdaki Yeri Konumu ve Gerekliliği					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
Belediye Başkanı	–	–	–	1	–	1
Başkan Yardımcısı	1	–	–	–	1	2
Belediye Meclisi Üyesi	5	–	–	3	17	25
Bölüm Yöneticisi	2	–	–	–	6	8
Diğer	–	–	–	–	3	3
TOPLAM	8	–	–	4	27	38

TABLO – 4 Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Bölümünün Kurumdaki Yeri ve Konumuna İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\infty = 0,01$$

$$y = (5-1) (3-1) = 8$$

$$x^2 > 20.0902$$

12.263 < 20.0902 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Görevi	Halkla İlişkiler İşlevini Yönetecek ve Yürütecek Kişilerin Özellikleri					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
Belediye Başkanı	–	1	–	–	–	1
Başkan Yardımcısı	1	1	–	–	–	2
Belediye Meclisi Üyesi	17	2	3	3	–	25
Bölüm Yöneticisi	7	1	–	–	–	8
Diğer	2	1	–	–	–	3
TOPLAM	27	6	3	3	–	39

TABLO – 5 Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler İşlevini Yönetecek ve Yürütecek Kişilerde Aranacak Özelliklere İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\infty = 0,01$$

$$y = (5-1) (4-1) = 12$$

$$x^2 > 26.2170$$

12.322 < 26.2170 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Görevleri	Halkla ilişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve Diğer Bölümlerle İlişkileri				TOPLAM
	a	b	c	d	
	Belediye Başkanı	–	–	1	
Başkan Yardımcısı	–	–	2	–	2
Belediye Meclisi Üyesi	1	5	18	1	25
Bölüm Yöneticisi	–	3	5	–	8
Diğer	–	–	3	–	3
TOPLAM	1	8	29	1	39

TABLO - 6 Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve Diğer İşlevsel Bölümlerle İlişkilerine İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (5-1) (4-1) = 12$$

$$x^2 > 26. 2170$$

4.180 < 26.2170 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Görevleri	Halkla İlişkilere ilişkin Sorumluluğun Tüm Çalışanlara Yayılması				TOPLAM
	a	b	c	d	
	Belediye Başkanı	–	–	1	
Başkan Yardımcısı	–	–	2	–	2
Belediye Meclisi Üyesi	5	3	17	–	25
Bölüm Yöneticisi	–	1	7	–	8
Diğer	–	1	2	–	3
TOPLAM	5	5	29	–	39

TABLO - 7 Yöneticilerin Görevlerine Göre, Halkla İlişkiler Sorumluluğunun Tüm Çalışanlara Yayılmasına İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (5-1) (3-1) = 8$$

$$x^2 > 20.0902$$

4.794 < 20.0902 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Görevi	Halkla İlişkiler Konusunda Yetiştirme Programları Düzenlenmesinin Gerekliği				TOPLAM
	a	b	c	d	
Belediye Başkanı	-	1	-	-	1
Başkan Yardımcısı	-	1	-	1	2
Belediye Meclisi Üyesi	1	22	1	1	25
Bölüm Yöneticisi	-	6	1	1	8
Diğer	-	2	-	1	3
TOPLAM	1	32	2	4	39

TABLO - 8 Yöneticilerin Görevine Göre Halkla İlişkiler Konusunda Yetiştirme Programları Düzenlenmesine İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (5-1)(4-1) = 12$$

$$x^2 > 26.2170$$

8.044 < 26.170 olduğu için ilişki yoktur.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin görevleri ile halkla ilişkiler anlayışı arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır.

2. Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri ve Halkla İlişkiler Anlayışı

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımı					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
İlkokul	-	3	-	1	1	5
Ortaokul	-	2	5	-	-	7
Lise ve dengi	-	-	3	-	-	3
Fakülte/Yüksekokul	-	5	17	2	-	24
TOPLAM	-	10	25	3	1	38

ÇİZELGE-9 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halkla İlişkiler İşlevinin Tanımına İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (4-1)(4-1) = 9$$

$$x^2 > 21.6660$$

15.914 < 21.6660 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Kurumun Başarısının Halk Arasında Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisi					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
İlkokul	-	1	1	2	1	5
Ortaokul	-	-	2	5	-	7
Lise ve dengi	-	-	1	2	-	3
Fakülte/Yüksekokul	1	-	2	21	-	24
TOPLAM	1	1	6	30	1	39

ÇİZELGE-10 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Kurumun Başarısının Olumlu Görüntü Yaratmaya Etkisine İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (4-1)(5-1) = 12$$

$$x^2 > 26.2170$$

17.793 < 26.170 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halkla İlişkiler İşlevinin Kurumdaki Yeri ve Konumu					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
İlkokul	3	-	-	1	1	5
Ortaokul	1	-	-	1	5	7
Lise ve dengi	-	-	-	1	2	3
Fakülte/Yüksekokul	4	-	-	1	19	24
TOPLAM	8	-	-	4	27	39

ÇİZELGE-11 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre Halkla İlişkiler Bölümünün Kurumdaki Yeri ve Konumuna İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (4-1)(3-1) = 6$$

$$x^2 > 16.8119$$

9.821 < 16.8119 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halka İlişkileri Yönetecek ve Yürütecek Kişilerde Aranacak Özellikler					TOPLAM
	a	b	c	d	e	
	İlkokul	3	1	-	1	
Ortaokul	5	1	-	1	-	7
Lise ve dengi	2	-	-	1	-	3
Fakülte/Yüksekokul	17	4	3	-	-	24
TOPLAM	27	6	3	3	-	39

ÇİZELGE-12 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halkla İlişkileri Yönetecek ve Yürütecek Kişilerde Aranacak Özelliklere İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (4-1)(4-1) = 9$$

$$x^2 > 21.6660$$

8.306 < 21.6660 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halkla İlişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve Diğer Bölümler Arasındaki İlişkiler				TOPLAM
	a	b	c	d	
	İlkokul	-	1	3	
Ortaokul	-	-	7	-	7
Lise ve dengi	-	-	3	-	3
Fakülte/Yüksekokul	1	7	16	-	24
TOPLAM	1	8	29	1	39

ÇİZELGE-13 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre Halkla İlişkiler Bölümünün Yönetim Organları ve Diğer Bölümler Arasındaki İlişkilere İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\alpha = 0,01$$

$$y = (4-1)(4-1) = 9$$

$$x^2 > 21.6660$$

11.567 < 21.6660 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halkla İlişkiler Sorumluluğunun Tüm Örgüte Yayılması				TOPLAM
	a	b	c	d	
İlkokul	3	1	1	–	5
Ortaokul	1	1	5	–	7
Lise ve dengi	–	–	3	–	3
Fakülte/Yüksekokul	1	3	20	–	24
TOPLAM	5	5	29	–	39

ÇİZELGE-14 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halkla İlişkiler Sorumluluğunun Tüm Örgüte Yayılmasına İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\infty = 0,01$$

$$y = (4-1)(3-1) = 6$$

$$x^2 > 16.8119$$

13.599 < 16.8119 olduğu için ilişki yoktur.

Yöneticilerin Öğrenim Düzeyleri	Halkla İlişkiler Konusunda Yetiştirme Programları Düzenlenmesi				TOPLAM
	a	b	c	d	
İlkokul	1	4	–	–	5
Ortaokul	–	6	–	1	7
Lise ve dengi	–	3	–	–	3
Fakülte/Yüksekokul	–	18	2	4	24
TOPLAM	1	31	2	5	39

ÇİZELGE-15 Yöneticilerin Öğrenim Düzeylerine Göre, Halkla İlişkiler Konusunda Yetiştirme Programları Düzenlenmesine İlişkin Anlayış Dağılımı

$$\infty = 0,01$$

$$y = (4-1)(4-1) = 9$$

$$x^2 > 21.6660$$

9.618 < 21.6660 olduğu için ilişki yoktur.

Görüldüğü gibi, yöneticilerin öğrenim düzeyleri ile halkla ilişkiler anlayışları arasında da anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır.

b- Afyon Belediyesinde Halkla İlişkiler Uygulamaları

Halkla ilişkiler uygulamaları iki aşamada incelenmiştir. İlk olarak, halkla ilişkiler işlevinin yapısı, işleyişi ve halkla iletişim kurmada yararlandığı araç ve yöntemler; ikinci olarak da halkla ilişkiler etkinlikleri ve uygulamalar, yönetim süreci içinde incelenmiştir.

Halkla İlişkiler İşlevinin Yapısı ve İşleyişi

Afyon Belediyesinde halkla ilişkiler işlevi **Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü** adı altında oluşturulan bir bölümde yürütülmektedir. Bölüm doğrudan belediye başkanına bağlı olarak, üst yöneticiye danışmanlık biçiminde hizmet vermektedir. Afyon Belediyesinin örgüt şeması ve halkla ilişkiler bölümünün konumu ŞEKİL-10'da gösterilmiştir.

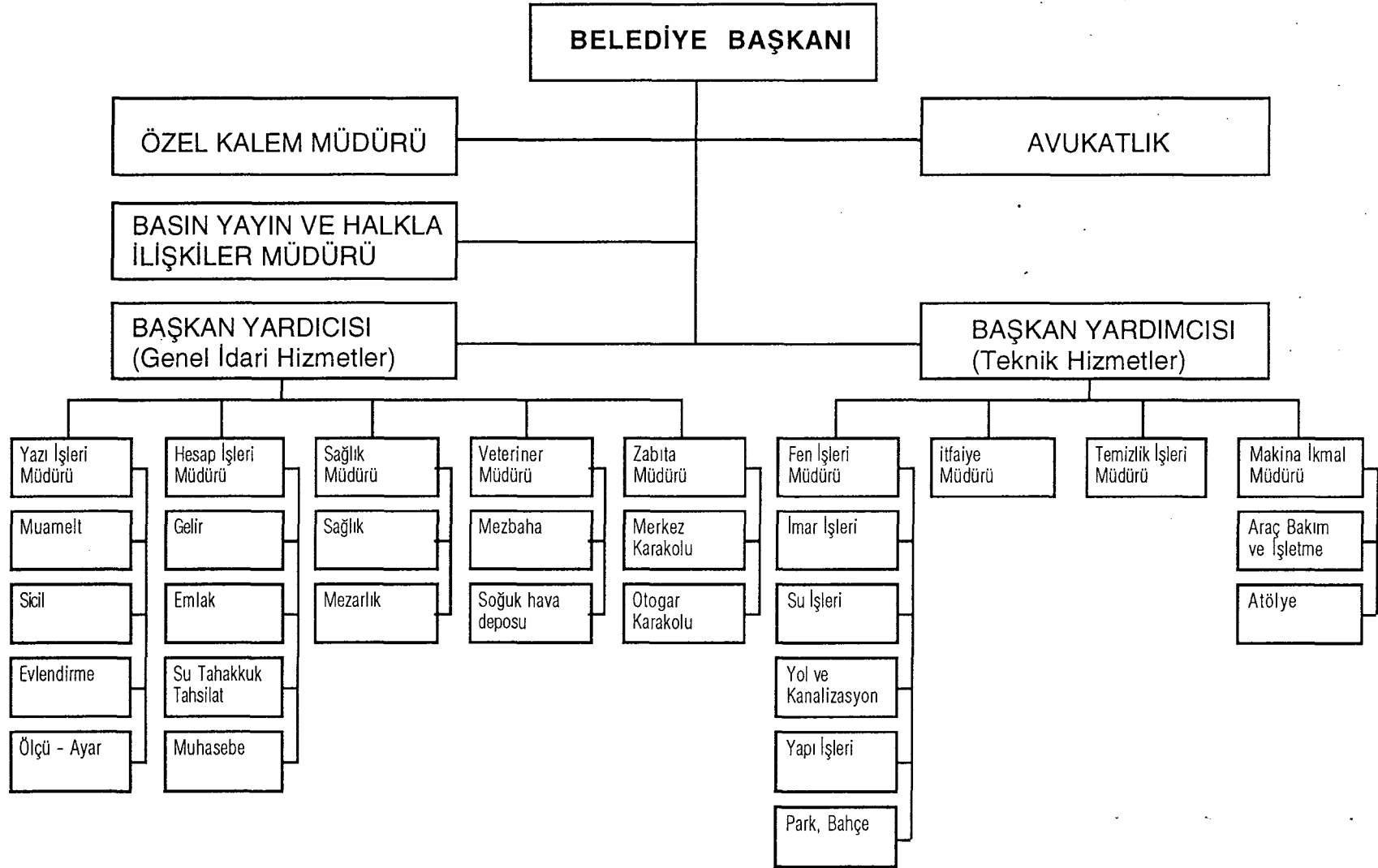
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler bölümü 25 Şubat 1985 tarihinde belediye başkanının onayı (4048.01/957 sayılı) ile kurulmuştur. Kurulduğunda, bölümün yerine getireceği işlev "belediyeyi ve belediye çalışmalarını basına ve halka tanıtmak, çalışmalarla ilgili bilgileri zamanında ve doğru olarak kamuoyuna yansıtmak, halkın istek ve sorunlarını belirleyerek ilgili bölümlere aktarmak, ilanların düzenli olarak yapılmasını sağlamak" olarak belirlenmiştir.

Bölümde, biri yönetici ve beşi de işgören olmak üzere altı kişi çalışmaktadır. Yönetici Afyon Maliye - Muhasebe Yüksekokulu (şu anda, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü) mezunudur. Diğer işgörenler ise, lise mezunudur. Halkla ilişkiler bölümü yöneticisinin ve işgörenlerinin biçimsel eğitim temeli, halkla ilişkiler konusunda olmamakla birlikte; biri yönetici ve biri de işgören olmak üzere, iki kişi Amme İdaresi Enstitüsünün 1991 yılında düzenlediği ve iki hafta süren "Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri"ne katılmışlardır.

Halkla ilişkiler yöneticisi, halkla ilişkileri "yönetimin halkı etkileme ve kamuoyundan etkilenme sürecinde; halkın yönetime katılmasını ve bu işlevin karar aşamasında yerine getirilmesini sağlamak" olarak tanımlamıştır. Buna karşılık, halkla ilişkiler bölümünün işlevlerini; belediyenin basınla ilişkilerini düzenlemek, özel günlerde protokol hizmeti vermek ve dergiler, bültenler gibi süreli yayınları hazırlayarak tanıtım hizmeti vermek olarak sıralamıştır.

Halkla ilişkiler bölümüne, belirtilen işlevler için uzmanlık yetkisi göçerilmiştir. Göçerilen yetkiler, yerine getirilmesi öngörülen işlevler için yeterli görülmekte; bu yetkilerin özgürce kullanıldığı belirtilmektedir.

Halkla ilişkiler bölümü, belediye ile halk arasındaki ilişkileri düzenlemek ve iletişimi gerçekleştirmek amacıyla şu iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanmaktadır:



ŞEKİL - 10 Afyon Belediyesi Örgüt Şeması

Yerel Gazeteler: Afyon'da günlük olarak Zafer, Kocatepe ve Türkeli gazeteleri çıkmaktadır. Ancak bu gazeteler sınırlı teknik olanakları ve dağıtım sistemleri nedeniyle, sınırlı bir halk kesimine ulaşmaktadırlar.

Yerel Radyo ve Televizyon Kanalları: Yasal bir çerçevesi olmamakla birlikte, belediyenin kurmuş olduğu ve halkla ilişkiler bölümünün sorumluluğunda yayın yapan "Belediye Radyosu" halkla iletişimi sağlayan önemli bir araçtır. Bunun yanı sıra, diğer özel radyolar (Show Radyo, Venüs Radyo ve 03 FM) ve özel televizyon kanalları da (Hisar TV. ve Şafak TV.) yararlanılan kitle iletişim araçları arasında sayılabilir.

Özel Amaçlı İletişim Araç ve Yöntemleri: Belediyenin sesli duyuru sistemi, basılı duyurular, afişler ve pankartlar en sık kullanılan özel amaçlı iletişim araçlarıdır. Bunların yanı sıra, belediyenin örgüt yapısını, işlevlerini ve hizmetlerini kapsayan yıllık çalışma raporları; tanıtım, bilgilendirme ve kültürel iletişim amacıyla, üç ayda bir çıkarılan "Beldemiz" dergisi; Afyon'un tarihsel ve kültürel değerlerini yansıtan yayınlar da özel amaçlı iletişim araçları arasında sayılabilir.

Halkla ilişkiler bölümünün işlevi, yönetim organları ve diğer işlevsel bölümlerle halk arasında sürekli ve düzenli bilgi akışını sağlamak olarak anlatılmıştır. Hedef kitleye, türlü iletişim araçlarıyla ulaştırılan bilgilerin kamuoyunda yarattığı eğilimlerle ilgili yansımaları (feedback, geribildirim) göre, kararlarda değişiklik yapılması ya da yeni kararların alınması olurlu görülmektedir. Halkla ilişkiler yöneticisi, türlü kanallardan gelen bilgileri, istek ve yakınmaları yönetim organlarına ve ilgili bölümlere iletmekte; isteklerin gerçekleşmesine ve sorunların çözülmesine aracılık etmekte; sonuçları izleyerek, isteği ya da yakınması olanlara iletmektedir.

Halkla İlişkiler Etkinliklerinin Yönetimi

Araştırma: Halkla ilişkiler bölümü, halkla ilişkiler sorunlarını, halkın belediyeden istek ve yakınmalarını belirlemek üzere, şu araştırma yöntemlerinden yararlanmaktadır:

- Basındaki, özellikle yerel basındaki haber ve yorumların izlenmesi;
- Radyo ve televizyon yayınlarının, özellikle yerel radyo ve televizyon yayınlarının izlenmesi,
- Telefon görüşmeleri, mektuplar, dilekçeler ve kişisel başvuruların alınması,
- Halk günleri düzenlenmesi.

Burada, belediyenin önemli bir halkla ilişkiler uygulaması olan halk

günlerinden sözetmek yararlı olacaktır. Ayda bir, çalışma saatleri dışında düzenlenen halk günleri, halkla ilişkiler bölümünün yararlandığı en önemli araştırma yöntemidir. Bu toplantılara belediye başkanı, başktan yardımcıları, belediye meclisi üyeleri ve işlevsel bölüm yöneticileri katılmakta; belediyenin yöneticileri ile halk karşı karşıya getirilmektedir. Halk günü toplantılarında, halkın çözülmesini beklediği sorunlar tartışmaya açılmakta; halkın görüş ve önerileri alınmakta; önemli ve ivedilikle yerine getirilmesi gereken, genel ve ortak gereksinimler belirlenmekte; belediyenin çalışmaları, yerine getirdiği ya da getiremediği hizmetler, sorunlar ve sınırlamalarla ilgili bilgiler verilmektedir. Halkın istediklerini ya da çözülmesini istediği sorunlarını belirlemek amacıyla, halkla ilişkiler bölümünce düzenlenen özel bir form (Afyon Belediyesi Halk Günü İstek Formu) kullanılmaktadır (499).

Planlama: Bu kanallardan toplanan bilgiler, belediye başkanı ve ilgili bölüm yöneticileriyle birlikte değerlendirilmektedir. Değerlendirme sonucunda;

— Halkın istek ve gereksinmelerini karşılamak, sorunlarını çözmek ve genel olarak hizmetleri iyileştirmek için neler yapılabileceği belirlenmektedir.

— Halkla ilişkiler etkinliklerinin amacı, tanıtım ve basın sözcülüğü üzerinde yoğunlaştığı için, basın bültenlerinin ve süreli yayınların hazırlanması ve halk günlerinin düzenlenmesi dışında, sürekli olarak planlanan ve uygulanan halkla ilişkiler etkinliği yoktur.

Örgütlenme: Örgütlenme, halkla ilişkiler bölümünün yerine getirmesi öngörülen halkla ilişkiler etkinliklerini uygulayacak kişileri, yetki ve sorumluluklarını belirlemek, işlerin yapılması için gerekli araçları ve en uygun ortamı sağlamaktır. Ancak Afyon Belediyesinin halkla ilişkiler bölümü, işgörenlerinin sayıca az olması ve halkta ilişkiler konusunda bilgi, beceri ve yeteneklerinin çok sınırlı olması nedeniyle, işlevsel bir görev ayırımına gidecek durumda değildir. Bu bağlamda, yapılacak işlerin bütününden halkla ilişkiler yöneticisi sorumludur. Basın bültenlerini, sesli ya da basılı ilanları, çalışma raporlarını ve süreli yayınları hazırlama; özel günleri ve olayları düzenleme görevlerini halkla ilişkiler yöneticisi yerine getirmektedir. Diğer işgörenlerin katkıları, günlük ve tekdüze işlerin yerine getirilmesi düzeyindedir.

Uygulamaların Değerlenmesi ve Sonuçların İzlenmesi:

Halkla ilişkiler bölümünde, halkla ilişkiler uygulamalarının etkinliğini, halkın görüş, tutum ve davranışlarında yarattığı etkiyi ölçmek bağlamında bir değerlendirme çabasının varlığından sözetmek olurlu değildir. Bununla birlikte, basında yer alan haber ve yorumlardan, radyo ve televizyon programlarına, telefon, mektup, dilekçe ve kişisel başvurulardan elde edilen bilgiler yardımıyla, halkın tepkileri ölçülmeye

(499) Bu formun bir örneği EK-3'de verilmiştir.

çalışılmaktadır.

Yetiştirme: Afyon Belediyesinde, halkla ilişkiler etkinliklerini yönetecek ve yürütecek kişilerin yetiştirilmesi amacıyla kurum dışı yetiştirme programlarından yararlanılmıştır. Halkla ilişkiler yöneticisi ve bir bölüm işgöreni, Amme İdaresi Enstitüsünün 1991 yılında düzenlediği "Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri"ne katılmıştır. Bunun dışında herhangi bir yetiştirme ve geliştirme programı düzenlenmemiştir.

Diğer yandan, tüm belediye yöneticilerinin ve işgörenlerinin, özellikle halkla yüzyüze ilişkisi olan işgörenlerin tutum ve davranışlarının ve hizmetlerin sunulması sırasında ortaya çıkan aksaklıkların; kurumun toplumdaki görüntüsünü ve halkla ilişkiler uygulamalarının etkinliğini azaltacağı kabul edilmektedir. Buna karşılık, zabıta müdürlüğünün, zabıtalara halkla ilişkilerini iyileştirmek amacıyla yaptığı biçimsel olmayan yetiştirme çabaları dışında; tüm belediye görevlilerini ve işgörenlerini kapsayan sürekli ve düzenli yetiştirme ve geliştirme programlarından söz etmek olurlu değildir. ancak, hükümetin hazırladığı ve tüm kamu örgütlerine gönderdiği halkla ilişkiler konulu genelge; kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarına yol gösterecek ilkeleri ortaya koyması açısından yetiştirme çabaları arasında sayılabilir. Bu genelge, kamu örgütlerinin halka açık olmasını, vatandaşların iyi niyetle ve olumlu bir davranışla kabul edilmesini, isteklerin ivedilikle sonuçlandırılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, vatandaşların gülyüzle ve hoşgörülü bir tutumla karşılanması, olumsuz sonuçlanan işlemlerin nedenlerini açıklayarak inandırılması öngörülmektedir. Bu çabaların, özellikle halkın kamu örgütlerine ve genel olarak devlete olan güvenini sarsmamak bakımından önem taşımaktadır (500). Genelge, yerel yönetimlerin işgörenlerini de kapsamaması, tutum ve davranışlarına yol göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

D- ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI

Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler bir yönetim biçimi olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede belediyenin hizmetleri katılım anlayışı içerisinde yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Belirli projelerin, tasarım aşamasında, çıkar ilişkisi olanların görüşlerine açılması, halk kurultayları düzenlenmesi, belediyenin hizmetlerine ilişkin programların üniversitelerden başlayarak sivil toplum örgütlerine sunulması tartışmaya açılması yoluyla belediye hizmetlerine halkın katılımını sağlamak amaçlanmaktadır. Bu çabaların etkinliği için saydamlığa özen gösterilmektedir. Bu anlayışı gerçekleştirebilmek, halkla iki yönlü iletişimi sağlayarak halkın onay ve desteğini kazanabilmek için uzmanlarda oluşan bir halkla ilişkiler bölümünün sağlayacağı uzmanlık desteğine gereksinim duyulmaktadır.

(500) Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğünce, 22.1.1993 tarihinde yayımlanarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmiştir.

Burada Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkilerin yapısı ve işlevleri ile önemli bir halkla ilişkiler uygulaması olan "Halkdanış"dan sözedilecektir (501). Afyon'a göre oldukça büyük olan ve çapraşık özellikler gösteren bir yerleşim alanının belediyesinde halkla ilişkilerin yapısının ve işlevlerinin ortaya konması; belediyelerde halkla ilişkilerin yerel ve özgün niteliği olduğunu göstermesi ve karşılaştırma olanağı sağlaması bakımından yararlı görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinde Halkla İlişkilerin Yapısı ve İşlevleri

Ankara Büyükşehir Belediyesinin ve tüm bağlı lbelediyeler halkla ilişkilerini düzenleme ve uygulamaları yapma görevi **Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı** adı altında oluşturulan bir bölüme verilmiştir.

B.Y. ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı; haber merkezi yayın merkezi, halkla ilişkiler merkezi idari işler olmak üzere dört işlevsel alt bölümden oluşmaktadır. Haber merkezinde 5'i muhabir, 3'ü foto muhabiri, 1'i araştırmacı ve 3'ü teknik uzman olmak üzere 12 işgören; yayın merkezinde, tamamı yayıncı olmak üzere 6 işgören; halkla ilişkiler merkezinde tamamı sosyolog olmak üzere 4 işgören; idari işlerde ise, 7 işgören çalışmaktadır. Bunların tamamı kendi alanlarında uzman kişilerdir.

— Haber merkezinin işlevi, belediye hizmetleri ile ilgili olarak, basın (33 gazete ve dergi), radyo ve televizyon gibi kitle iletişim araçlarına haber hizmeti vermektir. Ayrıca, araştırma dosyaları hazırlamakta; türlü araştırmalarda yararlanılmak üzere, Ankara ile ilgili bir arşiv oluşturmaktadır.

— Yayın merkezinin işlevi, süreli yayınları hazırlamak, yayın ve dağıtımını sağlamaktır. Ankara Büyükşehir Belediyesince, dört ayrı süreli yayın çıkarılmaktadır. Bu yayınlar hedef kitlelerine göre ayrı özellikler taşımaktadır:

Tüketici Bülteni: Tüketicilerin bilinçlendirilmesi, korunması ve belediye hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması amacıyla, aylık olarak çıkarılmaktadır.

Ankara Bülteni: Ankaralılık bilincinin oluşturulması, kent yönetiminin değişik basamaklarında çalışan yöneticiler ve sivil toplum örgütleri ile belediye arasındaki bilgi akışının ve katılımın sağlanması amacıyla, aylık olarak çıkarılmaktadır.

Ankara Dergisi: Ankara'nın tarih ve kültürünün araştırılıp yaşatılması, ilgili

(501) *Ankara Büyükşehir Belediyesinde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamaları ile ilgili bilgiler, Ankara Büyükşehir Blediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler daire Başkanı ile Halkdanış Koordinatörünün Anne İdaresi Enstitüsü "Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri"nde sunduğubildirilerden alınmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. HAVVA CAN GÖKSU "Halkla İlişkilerde Basının Önemi" Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla ilişkiler Semineri Notları, Ankara, 1991; MURAT DEMİRAY, "Belediyelerde Halkın Şikayetlerini Öğrenme Yöntemleri", Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri Notları Ankara, 1991.*

kamu kesimleriyle kent sorunları temelinde kültürel iletişimin sağlanması için araştırmalar yapmak amacıyla, 6 ayda bir çıkarılmaktadır.

İç Bülten: Belediyenin işlevsel bölümleri ile işgörenleri arasındaki iletişimin gerçekleştirilmesi, ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla, ayda bir çıkarılmaktadır.

Bunlara ek olarak, değişik amaçlarla çıkarılan Ankara Programı 1990 ve 1991, Ankara PProgramı Uygulama Planı, Ankara Metrosu gibi yayınlar da hazırlanmaktadır.

— Halkla ilişkiler merkezinin işlevi, Ankara halkının yönetime katılmasını sağlamaya aracılık etmektir. Merkezde iki ana çalışma yapılmaktadır. Birincisi, kent halkını değerlerinin, eleştirilerinin ve önerilerinin yönetime yansıtılması için kamuoyu araştırmaları yapmak; ikincisi de, yönetime katılmayı sağlayacak projeler üretmektir. Özellikle gençler, kadınlar ve özürülülerin yerel yönetime katılmalarını sağlamak için toplantılar düzenlemekte; bu toplantılarda proje önerileri alınarak bir model oluşturulmaya çalışılmaktadır.

— İdari işlerin işlevi ise, başkanlığın hizmetlerinin yerine getirilmesinde alt yapı hizmetlerini sağlamak, işgörenlerin özlük hak ve sorunlarına ilişkin işlemleri yapmak, belge giriş ve çıkışlarını düzenlemektir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tanıtım, baskı ve yayın işlerinde **B.Y. ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı**'na destek hizmeti sağlamak üzere, **Belya A.Ş.**'ni kurmuştur. **Belya A.Ş.** radyo ve medya olmak üzere iki gruptan oluşmaktadır.

— Radyo grubu, iletişim araçlarının yetersiz olduğu görüşüyle; çağdaş, saydam ve katılımcı belediyecilik anlayışının bir ürünü olarak oluşturulmuştur. Radyo yayınlarının amacı, "Ankaralılık bilinci" oluşturmak olarak belirlenmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, yayınlarda kentle ilgili bilgiler ve sorunlar iletilmektedir.

— Medya grubu ise, belediyenin tanıtım amacıyla çıkarmış olduğu yayınların görsel anlamda tasarımını yapmak, proje üretmek, ilan, tanıtıcı afiş ve açık hava panoları gibi iletişim araçlarının tasarımını yapmak üzere oluşturulmuştur.

Ayrıca belediyenin genel müdürlük ve daire başkanlıklarının danışma ve halkla ilişkiler büroları bulunmaktadır. Halkın bilgi gereksinmesini karşılamak, istek ve yakınmalarını öğrenmek, hizmetlerle ilgili sorunlarını saptamak amacıyla ASKİ ve EGO (502) bünyesinde halkla ilişkiler büroları oluşturulmuştur. Bunlardan başka, 067, 068 ve 088 olarak verilen telefon numaraları da, halkın istek ve yakınmalarını iletmelerine yardımcı olmaktadır.

Halkdanış Projesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinin önemli bir halkla ilişkiler uygulaması "Halkdanış" projesidir. Halkdanış projesi halkın belediye hizmetleri ile ilgili istek ve yakınmalarını çağdaş yöntemlerle toplamak, bölümlendirmek ve ilgili yerlere ulaştırmak amacıyla düşünülmüştür. Bu işlevleri yerine getirirken çağdaş araç ve yöntemlerden yararlanan, bürokrasiyi azaltan ve bu işleyişi işgörenlerinin tutum ve davranışlarıyla bütünleştiren, çağdaş bir halkla ilişkiler kuruluşu olarak ortaya çıkmıştır.

E- ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENMESİ VE YORUMU

Afyon Belediyesi yöneticilerine uygulanan anlayış değerlemesi anketinin sonucunda;

— Halkla ilişkilerin, belediye hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve halkın katılımının sağlanması açısından önemli bir işlev olarak görüldüğü,

— Halkla iletişimin sağlanması, halkın onay ve desteğinin kazanılması ve kamuoyunda olumlu bir görüntü yaratılması için halkla ilişkiler uygulamalarına gereksinme duyulduğu ortaya çıkmıştır.

Halkla ilişkilerin, bu işlevlerini başarılı bir biçimde yerine getirmesi ve bu bağlamda yapılacak uygulamaların etkin olması için, bağımsız bir bölüm olarak örgütlenmesinin gerekliliği kabul edilmektedir. Halkla ilişkiler uygulamalarının, bu alanda uzman, kamuoyuna duyarlı ve sorumlu kişilerce yönetilmesi ve yürütülmesi; bu kişilere uzmanlık yetkisi göçerilmesi; çağdaş iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanmaları için fiziksel ve parasal olanakların sağlanması gerekli görülmektedir.

Halkla ilişkilerin, yalnızca kurumun hizmetlerini tanıtmaya ve halkı bilgilendirme işlevini yerine getirmediği; aynı zamanda halkın istek ve yakınmalarının hizmetlere yansıtılmasını sağlayarak, kurumun halkla bütünleşmesini sağlama işlevini yerine getirdiği anlayışı benimsenmektedir. Halkla ilişkilerin bu işlevini etkin bir biçimde yerine getirmesi ve belirlenen amaçlara ulaşması için, yönetim organları ve diğer işlevsel bölümlerin işbirliğinin gerekli olduğu; tüm işgörenlerin tutum ve davranışlarını halkla ilişkiler anlayışına uygun olarak düzenlemesi gerektiği; bunun sağlanması için yetiştirme ve geliştirme çabalarının zorunlu olduğu anlaşılmıştır. Yöneticilerin halkla ilişkiler anlayışı ile yönetim basamaklarındaki görevleri ve öğrenim düzeyleri arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır. Bu da, her yönetim düzeyinde halkla ilişkilerin öneminin ve gerekliliğinin anlaşıldığını; yöneticilerin öğrenim düzeylerinin de bu görüşü değiştirmedini göstermektedir.

Belirlenen halkla ilişkiler anlayışının olması istenen (ideal) anlayış düzeyinde olması, yöneticilerin gerçekten bu anlayış düzeyine ulaştığını gösterilebileceği gibi, sunulan seçenekler arasında en uygun olanını seçme isteğinin sonucu da olabilir. Yöneticilerin gerçekten bu anlayış düzeyinde olup olmadıkları, bu anlayışı uygulamaya geçirme düzeyleri ile ölçülebilir. Anlayış düzeyiyle uygulamaların niteliğinin karşılaştırılması, halkla ilişkiler anlayışını uygulamaya geçirmede karşılaşılan sorunları ve sınırlılıkları ortaya çıkarması açısından da yararlı olacaktır.

Afyon Belediyesinde halkla ilişkiler uygulamaları değerlendirildiğinde, şu sonuçlar ortaya çıkmıştır:

— Halkla ilişkiler işlevi 5 yıldır, doğrudan belediye başkanına bağlı, bağımsız bir bölümde yerine getirilmektedir. Halkla ilişkiler bölümü, belediye başkanının onayı ile kurulmuştur. Bu da, halkla ilişkiler bölümünün varlığının belediye başkanının anlayışına bağlı olduğu; halkla ilişkilerin önemine ve gerekliliğine inanan bir belediye başkanı göreve geldiğinde kaldırılma olasılığının bulunduğu anlamına gelmektedir.

— Halkla ilişkiler işlevinin örgütlenmesinde karşılaşılan en önemli sorun, halkla ilişkiler konusunda yetişmiş, uzman işgören bulmada karşılaşılan güçlüklerdir. Gerçekte, ülkemizde halkla ilişkiler konusunda eğitim veren okulların sayısı çok sınırlıdır ve çoğunlukla da gazetecilik, basın - yayın eğitimiyle birlikte düşünülmektedir. Bu nedenle, büyük şehirler dışındaki yerleşim birimlerinin belediyelerinde uzman işgören bulma sıkıntısının yoğun olarak duyumsandığı söylenebilir.

— Ayrıca, halkla ilişkiler yöneticilerini ve uygulamacılarını yetiştirmede, belediyelere destek hizmeti sağlayacak kurumların sayısı da çok sınırlıdır. Bu konuda, yalnızca Amme İdaresi Enstitüsü yetiştirme programları düzenlemektedir. Enstitünün 25 - 29 Kasım 1991 tarihinde düzenlediği "Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri"ne Afyon Belediyesinden de iki kişi katılmıştır. Seminerin amacı "belediyelerde halkla ilişkilerin önemini anlaşılmasını, belediye halk ilişkilerinin geliştirilmesi amacıyla hizmetlerin örgütlenmesini, iletişim yöntemlerinden etkili bir biçimde yararlanılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. Seminere nüfusu 50.000'den çok olan yerleşim birimlerinin belediyelerinin orta ve üst düzey yöneticileri ile halkla ilişkiler bölümünün yöneticileri ve uygulamacılarının katılması öngörülmüştür. Ancak seminere, değişik şehirlerden 16'sı halkla ilişkiler yöneticisi, 11'i idare amiri, 6'sı memur, 3'ü özel kalem müdürü, 1'i personel şefi ve 1'i de daktilograf olmak üzere 38 kişi katılmıştır. Seminere çağrılanlarla katılanlar karşılaştırıldığında; katılımın çok düşük olduğu, belediyelerin üst düzey yöneticilerinden katılan olmadığı, katılanların çoğunun görevlerinin halkla ilişkilerle ilgili olmadığı görülmektedir. Bu da, seminerin amacına ulaşamadığını göstermektedir.

— Halkla ilişkiler bölümünün kurumdaki fiziksel konumu; halkla ilişkiler için oluşturulan fiziksel ortam da, halkla iletişimini kolaylaştıracak nitelikte değildir. Binanın en üst katında, oldukça dar ve elverişsiz bir alanda hizmet vermektedir. Bölümün işlevlerini yerine getirmesini kolaylaştıracak ve etkinliğini artıracak araçlar da oldukça ilkel düzeydedir. Belediye binasının girişinde bulunan danışmanın, halkla ilişkiler bölümüyle herhangi bir bağlantısı ve iletişimi bulunmamaktadır.

— Uygulamada karşılaşılan sorunlardan biri, halkla ilişkiler etkinliklerini yönetin ve yürüten işgörenlerin bilgi ve becerilerinin yetersizliği nedeniyle kitle iletişim araç ve yöntemlerinden etkili bir biçimde yararlanamamasıdır. Yerel kitle iletişim araçlarının, sınırlı teknik olanaklar nedeniyle, etki alanlarının dar olması ve sınırlı bir kitleye ulaşabilmeleri halkla ilişkileri teknik bakımdan sınırlamaktadır. Diğer yandan, kurumun sağladığı fiziksel ve parasal olanakların yetersizliği ve halkla ilişkiler işgörenlerinin bilgi ve becerilerinin yetersizliği nedeniyle ilan, afiş, bülten gibi özel amaçlı iletişim araçları da çok etkili düzeyde değildir. Yeni yayına başlayan belediye radyosu, yayın ilkelerinin belli olmaması, ağırlıklı olarak müzik yayını yapması nedeniyle şimdilik etkili bir araç değildir.

— Halkla ilişkiler bölümünün yönetimin karar ve politikalarına katılımı, halkın istek ve yakınmalarıyla belediye hizmetlerinin uyumlaştırılması ve belediye halk bütünleşmesinin sağlanmasında eksiklikler vardır. Gözlemler ve biçimsel olmayan yollardan elde edilen bilgilere göre, halkla ilişkiler bölümünün karar ve politikalara katılımı, halkla ilişkiler yöneticisinin kişisel çabalarıyla sözkonusu olabilmektedir. Halkla ilişkiler bölümü ile yönetim organları ve diğer işlevsel bölümler arasında da tam bir uyum ve işbirliği sağlanabilmiş değildir. Bunun önemli bir nedeni, Türk Belediyeciliğinde güçlü başkan modelinin baskın olmasıdır. Bu modelde, halkın doğrudan seçtiği ve ek yasal yetkilerle donatılan belediye başkanı, belediye meclisi üyeleri üzerinde yetke kurabilmekte; önemli kararların alınmasında özgürce davranabilmektedir (503). Bu durum, halkla ilişkileri bölümünün yönetim organları ve diğer işlevsel bölümlerle ilişkilerini ve önerilerinin uygulamaya geçirilmesini sınırlamaktadır. Diğer bir neden de, halkla ilişkiler bölümünün görevlerini, yönetim organları ve diğer işlevsel bölümlerle ilişkilerini düzenleyen biçimsel kural ve genyöntemlerin bulunmamasıdır. Bu durumda, halkla ilişkiler bölümünün işlevleri biçimsel olmayan bir temele dayanmaktadır.

— Uygulamada karşılaşılan önemli sorunlardan biri de, halkın güven ve desteğini kazanmak, yerel kamuoyunda olumlu bir görüntü yaratmayı hedefleyen halkla ilişkiler uygulamalarını, işgörenlerin tutum ve davranışlarıyla bütünleştirecek; kamuoyuna duyarlı ve sorumlu bir belediye anlayışı oluşturacak yetiştirme ve geliştirme programlarının olmamasıdır. Bu konuda halkla ilişkiler bölümünün herhangi bir uygu-

(503) Bkz. SELÇUK YALÇINDAĞ, "Belediyelerde Halkla İlişkiler", *Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri Notları*, TODAİE, Ankara, 1991.

laması yoktur.

— Son olarak, en önemli sorun halkın kararlara katılmasına, belediye hizmetlerini yönlendirmesine ve yönetimin karar ve politikalarını denetlemesine olanak sağlayacak araçların bulunması ve uygulamaya geçirilmesindeki yetersizliklerdir. Bu konuda Afyon Belediyesinin en önemli uygulaması "Halk Günü" toplantılarıdır. Ancak gözlemler, halk günlerinin; ayda bir ve geç bir saatte düzenlenmesi, halkın katılımının az olması ve çoğunlukla bireysel istek ve yakınmların anlatılması, belediye çalışmalarının tanıtımının ağırlıklı olması nedeniyle amacına ulaşamadığını göstermektedir.

Afyon Belediyesi bağlamında saptanan bu sorunlar, Türkiye'de yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin genel görünümünü betimlerken ortaya koyduğumuz sorunları doğrular niteliktedir. Yetişmiş işgören bulma, çağdaş iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanma, fiziksel ve parasal olanaklar sağlama bakımından daha elverişli koşullara sahip olan büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin önemli bir çoğunluğu, bu sorunları yoğun olarak duyumsamaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin örnek de, bu görüşü doğrulamaktadır.

**VII- TÜRKİYE'DE YEREL
YÖNETİMLERİN
HALKLA İLİŞKİLERİ
İÇİN BİR MODEL
ÖNERİSİ**

Yerel yönetimler işlevleri, yetkileri, gelir kaynakları, kamu yönetimi sistemi içindeki yerleri ve ilişkileri kendilerine özgü yasalarıyla tanımlanan; organları yöre halkınca seçilen; yerel nitelik taşıyan gereksinimleri etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmeyi amaçlayan kamu örgütleridir. Başarılı olmaları güçlü, demokratik ve katılımcı olmalarına; halkla iletişim ve etkileşimlerini sağlıklı bir temele oturtarak, halkın güven ve desteğini kazanmalarına bağlıdır. Bu bağlamda halkla ilişkiler, yerel yönetim - halk bütünleşmesinin zorunlu bir koşulu olarak karşımıza çıkar.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, yerel yönetim örgütünün yapısından ve işlevlerinden ayrı düşünülemez. Etkili halkla ilişkiler, herşeyden önce, kendi içinde iyi işleyen bir örgüt yapısını, halkın gereksinmelerine ve sorunlarına duyarlı bir yönetim anlayışını, nitelili hizmet üretimini ve sunumunu gerektirir. Ancak yerel yönetim örgütünün etkinliği, büyük ölçüde, merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümünü belirleyen yerel yönetim sisteminin yapısına bağlıdır.

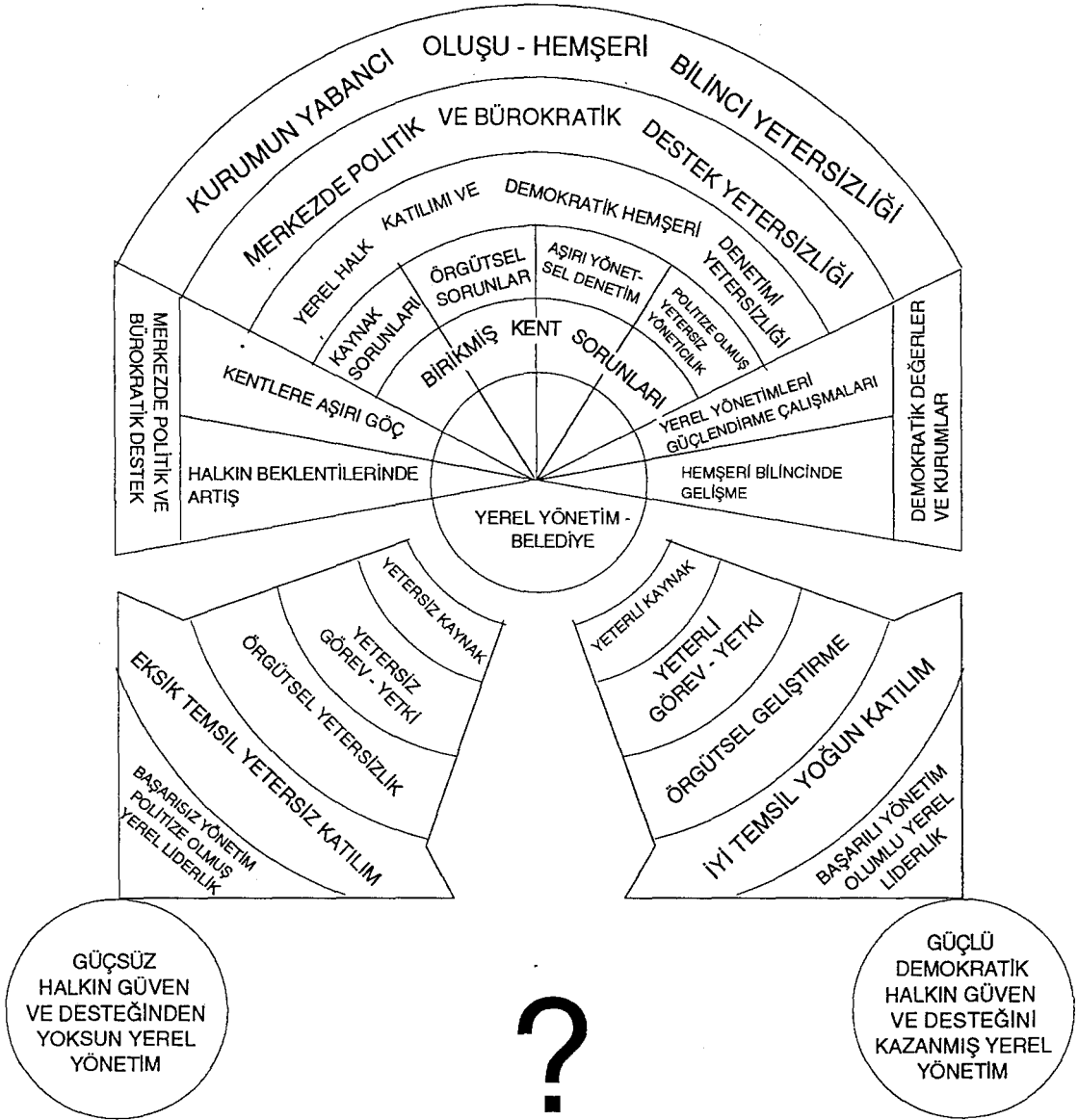
Diğer yandan, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, toplumun genel ve yerel düzeydeki yapısından da soyutlanamaz. Toplumun ekonomik yapısı, yönetim biçimi, eğitim düzeyi, kültürel özellikleri, tarihsel süreç içerisinde yaşadığı deneyimler ile bu etkenlerin biçimlendirdiği görüşler, tutum ve davranış kalıpları halkla ilişkilerin toplumsal koşullarını oluşturmaktadır. Etkili halkla ilişkiler, halkın tepkilerini gösterme biçimine; yönetimi etkileme, kararlara katılma ve uygulamaları denetleme konusundaki tutum ve davranışlarına da bağlıdır.

Ayrıca, toplumların gelişme düzeyini gösteren, iletişim ve bilişimi kolaylaştıran bilimsel ve teknolojik gelişmeler ile bunların uygulamaya geçirilme düzeyi de halkla ilişkilerin etkinliğini belirleyen önemli bir koşuldur. Tüm örgütsel ve toplumsal koşullar sağlansa bile, halkla iletişim ve etkileşimi sağlayacak uygun araç ve yöntemlerden yararlanmaksızın, etkili halkla ilişkilerden söz etmek olurlu değildir.

Ülkemizde, yerel yönetim örgütlerini etkileyen ekonomik, toplumsal ve yönetsel koşullar ile bunların sonuçları ŞEKİL - 11'de gösterilmiştir (504). Bu şekil, ülkemizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin genel yapısal durumunu, toplumsal konumunu, sorunlarını ve bunların çözüm yollarını göstermesi bakımından önemli bir modeldir. Modelin bütünlüğü, ögesi, halkla ilişkilerdir. Modelde yer alan soru işareti de, kanımızca, halkla ilişkiler uygulamaları olarak açıklanmalıdır.

Bu bağlamda, ülkemizde yerel yönetim örgütlerinin, özellikle belediyelerin halkla ilişkileri için önereceğimiz model şu dört alanda yapılması gereken düzenlemeleri kapsamaktadır:

(504) SELÇUK YALÇINDAĞ, "Çağdaş Belediyecilik ve Türk Belediyeleri", *TODAYE Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Seminer Notları*, Ankara, 1991.



ŞEKİL - 11 Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Genel Niteliği, Sorunları ve Çıkış Yolları

- Yerel yönetim sistemine ilişkin düzenlemeler
- Yerel yönetimin örgüt yapısına ilişkin düzenlemeler
- Toplumsal yapıya ilişkin düzenlemeler
- Yerel yönetim örgütlerinin halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin düzenlemeler

Modelimizin bağımlı değişkeni halkla ilişkiler uygulamalarıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, halkla ilişkiler uygulamalarının etkinliği, büyük ölçüde yerel yönetim örgütünün yapısal ve işlevsel bakımından etkinliğine; yönetimin halkın gereksinme ve sorunlarına duyarlı bir anlayış geliştirmesine; halkın da amaç ve çıkarlarını, etkileyen olgu ve olayların ayırıcılığına vararak haklarını araştırma ve tepkilerini gösterme tutum ve davranışlarını kazanmasına bağlıdır. Bu nedenle, ülkemizdeki yerel yönetim sistemi, yerel yönetim örgütlerinin yapısal özellikleri ve halkın yönetimi etkileme tutum ve davranışları, modelimizin bağımsız değişkenleridir. Parametrelerimiz ise, ülkemizin siyasal açıdan demokratikleşme derecesi, ekonomik gelişme düzeyi, toplumsal yapısı (özellikle kentleşme eğilimi bakımından), eğitim düzeyi, kültürel özellikleri ve tarihsel süreç içinde yaşadığı deneyimler olacaktır.

A- YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ DÜZENLEMELERE İLİŞKİN ÖNERİLER

Türk yerel yönetim sistemi, kökleri Tanzimat dönemindeki yönetsel düzeltim çabalarına dayanmakla birlikte; 1913 yılında geçici bir yasa ile kurulmuş olan il özel yönetimlerinin varlığının sürdürülmesi, 1924 yılında köy yönetimlerinin ve 1930 yılında da belediyelerin yasal olarak düzenlenmesiyle, son biçimini alarak bir modele oturtulmuştur. Bu tarihlerden günümüze kadar, yerel yönetim sisteminin yapısında köklü bir değişim yaratacak düzeyde bir düzenleme çabası görülmemektedir. Bununla birlikte, 1950'lerden bu yana yoğunlaşarak süregelen kentleşme ve toplumsal devingenlik halk yığınlarının beklentilerinde ve gereksinmelerinde değişikliklere yol açmaktadır. Kentleşmenin, özellikle kırsal alandan kentlere yoğun göçler sonucu olması, çarpık bir kentleşmeye ve kentlerde yaşayan halkın sorunlarının daha da artmasına neden olmaktadır. Bu değişim ve gelişmelere karşılık, yerel yönetim sisteminin ve yerel yönetim örgütlerinin yapısal yönden aynı kalmaları, yerel hizmet sunumlarının halkın beklenti ve gereksinmelerini karşılayacak ve sorunlarını çözecek düzeyde olmaması, yerel yönetim sistemini yeniden düzenleme gereğini ortaya çıkarmaktadır (505).

(505) *Yerel yönetim sistemini yeniden düzenleme ve yerel yönetimler için model oluşturma konusundaki görüşler için bkz. SELÇUK YALÇINDAĞ, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları", Amme İdaresi Dergisi, C.XXI, S. 3 (Eylül, 1988); YALÇINDAĞ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma"; KOREL GÖYMEN, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Prof. Dr. FEHMİ YAVUZ'a Armağan, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1983.*

Türk yerel yönetim sistemi, yerel yönetimlerin ikinci planda kaldığı ve merkez yönetiminin yoğun yönetsel denetimi altında tutulduğu Fransız yerel yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulmuştur. Türk yerel yönetim sistemi de, güçsüz ve bağımlı yerel yönetim anlayışına dayanır. Bu nedenle yerel yönetim sisteminde yapılacak düzenlemelerin ilk basamağı, yerel özerklik kavramından ne anlaşıldığının ve gerçekte yerel özerkliğin kapsamının ne olması gerektiğinin yeniden gözden geçirilmesi olmalıdır.

Anayasamızda yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve gelir kaynakları olan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda yerel özerkliğin benimsendiği ileri sürülebilir. Ancak yerel özerklik; merkez yönetiminin ve yerel yönetimlerin ayrı ayrı tanımlanmış işlevlerinin olması, yerel yönetimin parasal durumunu güçlendirici önlemlerin alınması ve merkez yönetiminin yerel örgütler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesi anlamına gelmektedir. Buna göre, ülkemizde yerel yönetimlerin özerkliğinin yeniden gözden geçirilmesinde yarar vardır.

1- Ülkemizde merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü, merkez yönetiminin yararına olacak biçimde bozulmuştur. Merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde tam bir kagaşa yaşanmaktadır. Ayrıca bu bölüşümün nesnel ve teknik ilkelere göre yapıldığı da söylenemez.

Özellikle, belediyeler açısından duruma baktığımızda; Belediye Yasasının, belediyelerin görevlerini düzenleyen 15. madesinde de aynı çarpıklıkları görmek olurludur. 15. madde de, belediyelerin görevleri 77 fıkra olarak sayılmıştır. Bu maddeyi izleyen 16. ve 17. maddelerde, sözkonusu görevler, gelir durumlarına göre zorunlu ve isteğe bağlı görevler biçiminde ayrılmıştır. Ancak yasanın çıktığı dönem için anlam taşıyan bu ayırım, günümüzde geçerliliğini yitirmiştir. Temel olarak isteğe bağlı görevler dışındaki diğer görevler, tüm belediyeler için zorunlu duruma gelmiştir.

Ayrıca sıralanan görevler arasında bir bağlantı kurmak güçtür. Görevler, birbirleriyle bağlantıları ve ilişkileri gözetilmeksizin, gelişigüzel sıralanmışlardır. Herhangi bir görevi anlayabilmek için, diğer görevleri de gözden geçirmek gerekmektedir.

Belediyelere, zamanla pekçok kanun, tüzük ve yönetmelikle yeni görevler yüklenildiği gibi, yasayla verilmiş görevlerin birçoğu da, gelir yetersizliği nedeniyle merkez yönetimi kuruluşlarınca üstlenilmiştir. Bu görev karışımları, yasada belirtilen görevlerin gerçek sorumlusunu açıkça bilinemez duruma getirmiştir. Sonuç olarak, belediyeler, yasayla kendilerine verilen görevleri aşan hizmetleri sunar duruma gelmişlerdir.

Geçmiş dönemlerin toplumsal koşullarına dayanarak yapılmış olan ve günümüzde iyice karmaşık bir duruma gelen görev bölüşümünün, günümüzün ekono-

mik ve toplumsal koşulları gözönünde bulundurularak yeniden irdelenmesi; etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre, ussal ve nesnel bir yaklaşımla düzenlenmesi gerekmektedir.

2- Yerel özerkliğin gerçek anlamda sağlanabilmesi için yapılacak ikinci düzenleme, merkez yönetimiyle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyen yönetsel denetim düzeneğinin değiştirilmesidir.

Yerel yönetimlerin, merkez yönetiminden tümüyle bağımsız olmaları düşünülemez. Her ülkede, yerel yönetim örgütlerinin karar ve uygulamaları hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmaktadır. Ancak ülkemizde yerel yönetimlerin karar ve uygulamaları, hukuka uygunluk yanında, yerindelik denetimiyle de sınırlandırılmaktadır. Bu da, merkez yönetiminin, yerel yönetim örgütünün bazı karar ve uygulamalarını yerinde bulmayarak bozması anlamına gelmektedir. Bunun en yakın örneği, İzmir Büyükşehir Belediyesinin minibüsleri şehir merkezine sokmama kararının, İçişleri Bakanlığınca yerinde bulunmayarak bozulmasıdır.

Yerel yönetimlerin, üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel seçimlerini yapma ve uygulamaya koyma kararlarını da kapsayacak biçimde kurallarını oluşturmaları; planlama ve iç örgütlenme konularında, merkez yönetiminin onayına gerek kalmadan karar alabilmeleri sağlanmalıdır. Bu kararların yerel gereksinmelere ve etkinlik - verimlilik ölçütlerine uygunluğunun denetimi yöre halkının yetkisinde olmalıdır. Ancak kararların hukuka uygunluğu bakımından denetimi merkez yönetimince yapılmalı; bu konuda son söz yargının olmalıdır.

Sonuç olarak merkez yönetiminin yönetsel denetiminin yerini alacak olan denetim sistemi, idari yargı ve siyasal denetim olarak önerilebilir. Özerk yerel yönetimler üzerindeki idari yargı denetimi Bölge İdare Mahkemelerince, işlemlerden sora yapılabilir. Siyasal denetim ise, seçmenlerce yapılacaktır.

3- Yerel yönetimlerin özerkliğinin üçüncü koşulu, sundukları hizmetlerle orantılı gelirlerinin olması; yerel yönetimlerin parasal durumlarını güçlendirici önlemlerin alınmasıdır. Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, yeterli gelirlere ve gelir kaynaklarına sahip olmaları; bu açıdan merkez yönetimine bağımlı olmamalarıdır.

Ülkemizde yerel yönetim örgütlerinin, bu bakımdan oldukça güçsüz ve yetersiz oldukları görülür. Yerel yönetim örgütlerinin, özellikle belediyelerin birçoğunun, gelir yetersizliği nedeniyle işlevlerini yerine getiremedikleri, işgörenlerinin ücretlerini ödemedi bile zorlandıkları, bilinen bir gerçektir. En temel hizmetlerini bile sunmada zorlanan yerel yönetimlerin, sürekli değişen ve artan gereksinmeleri karşılayamayacakları, halkın güven ve desteğini de yitirecekleri açıktır.

Bu soruna en uygun çözüm, yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkisininin

tanınmasıdır. Bu bağlamda, merkez yönetimince toplanan genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi yerine, yerel yönetimlerin daha etkili bir biçimde toplayabileceği vergiler konusunda yetkili kılınması, yerel vergi koyma yetkisinin göçerilmesi gerekmektedir. Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi, işletme vergisinin yerel yönetimlere bırakılması; merkez yönetimince alınan bazı vergi, resim ve harçlara belirli oranlarda ekleme yapabilme yetkisinin verilmesi olanakları araştırılmalıdır. Bu çözüm, yerel yönetimlere hizmetleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamanın yanında; gelirlerin yerinde ve etkin bir biçimde harcanıp harcanmadığının yöre halkınca denetlenmesine de olanak sağlayacaktır.

Bunun yanısıra, yerel yönetimler arasında bölgesel gelir dengesizlikleri ve hizmet açığı olduğu için, geri kalmış yörelerin yerel yönetimlerine tamamlayıcı ve denkleştirici parasal yardımlar yapılmalıdır.

4- Türk yerel yönetim sisteminin, sorun yaratan önemli bir özelliği, küçük belediyeleri özendirmesidir. Belediye Yasasının 7. maddesi, bir yörede belediye örgütün kurulması için, son nüfus sayımına göre, nüfusunun 2000'den çok olmasını yeterli görmektedir. Dolayısıyla, çok sayıda ancak güçsüz ve yetersiz belediyelerin kurulmasına neden olmaktadır. Bu sorunun çözümü için, yakın köylerin birleşerek belde olması, kente yakın köylerin de kentle birleşmesi sağlanmalıdır. Bu bağlamda, ilgili yasa maddesinde nüfus koşulu kaldırılmalı; buna karşılık birleşmeler özendirilmelidir.

Türk yerel yönetim sistemi, kapsadığı yerel yönetim örgütleri (il özel yönetimi, belediye ve köy) bağlamında oldukça dağınık bir görünümündedir. Özellikle il özel yönetimleri ve köy yönetimleri yasalarda kendilerine verilen görevlerin birçoğunun merkez yönetimince üstlenilmesi, yeterli gelir kaynakları sağlanmaması nedeniyle işlemez bir durumdadır. Bu nedenle yerel yönetim sisteminde yapılacak düzenlemelerin, bu yerel yönetim örgütlerini de kapsayacak biçimde, bütünlük içinde yapılması gerekmektedir.

B- YEREL YÖNETİM ÖRGÜTÜNÜN ETKİNLİĞİNİ SAĞLAMAYA İLİŞKİN ÖNERİLER

Yerel yönetim örgütünün etkinliği, yerel yönetim sisteminin yapısına olduğu kadar, çağdaş yönetim araç ve tekniklerinden de yararlanmasına bağlıdır. Yerel yönetim sistemindeki düzenlemeler, bunları en iyi gerçekleştirecek bir örgüt yapısı ve yönetim anlayışıyla desteklenmedikçe, etkili olmayacaktır.

Yerel yönetim organları, yerel yönetim sisteminde kendilerine ayrılan görev, yetki ve kaynakları en etkin bir biçimde kullanacak; halkın istek ve gereksinimlerine en uygun hizmetleri üretmeyi sağlayacak bir örgüt yapısı oluşturmalarıdır. Bu bağlamda;

— Yapılacak işler, bu işlerden doğan görevler açıkça tanımlanmalı ve bölümlendirilmelidir.

— Bu görevlere en uygun bilgi, beceri ve yetenekleri taşıyan kişiler getirilmelidir.

— Yetki ve sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve ilişkiler tanımlanmalıdır.

— Oluşturulan örgüt yapısını etkili bir biçimde işletebilmek için en uygun önderlik biçimi ve iletişim sistemi belirlenmeli; işgörenlerin belirlenen amaçlara güdülenmeleri sağlanmalıdır.

— Çağdaş yönetim araç ve yöntemlerinden yararlanılarak, örgütsel etkililik artırılmalıdır. Bürokratik işlemleri azaltacak, işlerin daha hızlı ve etkili yapılmasına yardım edecek araçlardan yararlanılmalıdır. Bu bağlamda esnek bir biçimde örgütlenmiş planlama birimleri kurulabilir. Böylece, bilimsel ölçütlere dayanan kentsel gelişme planları oluşturularak, hizmetlerin bu planlara uygun olarak belirlenmesi ve yönlendirilmesi sağlanabilir. Planlama birimleri, aynı zamanda politika geliştirme, kaynakların etkin kullanımını ve hizmet sunumunun uyumlaştırılması çabalarına da destek sağlayabilir.

— Hizmetlerin etkinliğini ölçmek için uygun denetim araç ve yöntemlerinden yararlanılmalıdır. Hizmet sunma düzenekleri (işgörenler, araçlar ve yöntemler) uygunluk ve etkinliklerine bağlı olarak değerlendirilmelidir. Yerel yönetim örgütünü değerlemenin ve hizmetlerin etkinliğini ölçmenin önemli bir yolu, halkın eğilimlerini ve tepkilerini değerlendirmektir. Bu amaçla kişisel başvuruları, kitle iletişim araçları aracılığıyla yansıyan eğilimleri ve tepkileri değerlendirilmelidir. Ayrıca toplumsal yapıdaki değişme eğilimlerini (kente göçler, eğitim düzeyinin yükselmesi, bilişimin artması, aile yapısının değişmesi vb.) ölçmek, bu değişmelerin yarattığı istek ve beklentileri öğrenmek, kentsel sorunları belirlemek üzere araştırmalar yapılmalı, halk toplantıları gibi araçlardan daha sık yararlanılmalıdır.

— Yönetimsel denetim çabaları, halkın denetimini sağlayacak araçlarla desteklenmelidir. Yerel yönetim örgütünün ana çalışma konularını kapsayan komisyonlara (imar komisyonları gibi), halkı katılımı sağlanmalıdır. Katılma planların onaylanması aşamasında gerçekleştirilmeli ve son biçimini almadan önce halka bilgi verilmelidir (506).

— Yerel yönetim işgörenlerini yetiştirmek ve yönetimi geliştirmek için, hizmet içi eğitim kapsamında yetiştirme ve geliştirme izlenceleri (program) düzenlenmelidir.

(506) *Değişik ülkelerde, yerel yönetimlere halkın katılımı konusundaki uygulamalar için bkz. ESAT ÖZ, "Mahalli idare Kararlarına Halk Katılımı: Genel Bir Değerlendirme", İller ve Belediyeler, Y. 43, S. 501-502 (Temmuz - Ağustos, 1987), "Avrupa'da Halkın Yönetime Katılımı ve Mahalli idareler" (Çev. SELÇUK YALÇINDAĞ), Anne İdaresi Dergisi, C. VII, S. 2 (Haziran, 1974).*

Kanımızca, yerel yönetim örgütlerinin önemli sorunlarından birisi de, yetiştirme ve geliştirme çabalarının eksikliğidir. İşgörenlerin yapacakları işlerle ilgili bilgi ve becerilerinin artırılması; hizmet sunumlarında halkın isteklerine ve sorunlarına duyarlı, saygılı, hoşgörülü tutum ve davranışlar kazandırılması; örgütsel etkililiği artırmaya olduğu kadar, halkla iyi ilişkiler kurmaya da yardım edecektir.

Her yerel yönetim örgütünün hizmet içi eğitim birimi oluşturması güç olduğu gibi, gerekli de değildir. Halkla yüzyüze hizmet ilişkisi içinde olan işgörenlerin yetiştirilmesi için, halkla ilişkiler bölümüne görev verilebilir. Halkla ilişkiler bölümü oluşturmayacak kadar küçük yerel yönetim örgütlerinde, belediye başkanı ve işlevsel bölüm yöneticileri gözetiminde yetiştirme izlenceleri düzenlenebilir.

Yerel yönetim yöneticilerine daha çağdaş, halka karşı duyarlı ve sorumlu bir yönetim anlayışı kazandırmak için ulusal düzeyde yönetim ve eğitim desteği sağlayacak örgütler kurulmalıdır.

C- TOPLUMSAL YAPIDAKİ DÜZENLEMELERE İLİŞKİN ÖNERİLER

Halkla ilişkilerin demokratik yönetim biçimi ve toplumun demokratik değerleri ile yakından ilişkili olduğunu belirtmiştik Gerçekte halkla ilişkilerin düşünsel temeli, halkın ya da ortak amaç ve çıkarları olan halk kesimlerinin, kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda örgütleri etkilemeye çalışması; örgütlerin de, ilişkili olduğu halk kesimlerinin onay ve desteğini kazanmak için çaba göstermesidir. Bu bağlamda, amaç ve çıkarlarının ayırında olmayan, haklarını araştırmayan, yönetimin bunları etkileyen karar ve uygulamalarına tepki göstermeyen kişilerin oluşturduğu bir toplum, halkla ilişkiler düşüncüsü için uygun bir ortam oluşturmayacaktır.

Yerel yönetim örgütlerinin halkla ilişkileri için en uygun toplumsal ortamı oluşturma çabaları ise; iki ayrı yönde, ancak birbirleriyle ilişkili olan yapısal düzenlemeleri kapsar. Bu düzenlemelerin ilk amacı halkın istediği yerel yönetimi oluşturmak; diğeri de yerel yönetimin beklediği kamuoyunu, yerel yönetimle bütünleşmiş yöre halkını oluşturmaktır.

1- Yerel yönetimler, yerel gereksinmelerin karşılanmasına halkın katılımını sağlamayı amaçlayan örgütlerdir. Bu bağlamda, katılımın ilk adımı, yerel yönetim organlarının yöre halkının seçimiyle oluşturulmasıdır. Ancak, halk temsilcilerinin yönetim organlarına seçilmesiyle halkın katılımı sağlanmış olmamaktadır. Yerel yönetimin kararlarına, bunlardan etkilenen halk kesimlerinin katılmasını sağlamak, görüş ve önerilerini gözönünde bulundurmak, yaygın halk desteğinin sağlanması bakımından gereklidir.

Halkın katılımını sağlamak, öncelikle halkın katılımına açık bir yönetim

anlayışının ve buna uygun tutum ve davranışların benimsenmesiyle sözkonusu olabilecektir. Halkın katılımına açık yönetim anlayışını ve bu çerçevede biçimlenen tutum ve davranışları şöyle tanımlamak olurludur (507):

- Halka karşı saygılı ve kamuoyu duyarlılığına sahip olma,
- Halkın sorunlarını bilme ve kendi çapında çözme çabalarına katılma,
- Halka karşı eşitçi (adil) ve gerçekçi tutum gösterebilme,
- Halkı sevme ve ona inanma,
- Halkın kültürüyle etkileşim sağlayabilme ve onun kültürüne katkıda bulunabilme,
- Halka karşı toplumsal sorumluluk duyma ve toplumsal bir kişilik geliştirme,
- Kişisel, grupsal, sınıfsal, örgütsel vb. amaçlar için halkı araç olarak kullanıp, onu zor duruma sokarak çıkar sağlama anlayışından uzak kalma,
- Halkı bütün olarak görüp; ırk, din, mezhep, meslek, sınıf vb. açılardan bölme ve ayrıcalıklı davranma düşüncesi taşımama,
- Halka karşı dürüst olma; yalan söylememe ve sahteci davranışlarda bulunmama,
- Birey, örgüt, yöre, bölge ve ulus amaçları ile evrensel amaç ve davranışlar içinde, belli bir halkçı yaklaşımı gösterebilme.

Atatürkçü düşüncenin halkçı kişilik özellikleri kapsamında tanımlanan bu anlayış, yerel yönetim organlarının, yönetim davranışlarında gözönünde bulunduracağı temel ilkeler olmalıdır.

Bu ilkeler, yerel yönetim organlarına seçilecek kişilerde aranması gereken özellikleri olduğu kadar, bu kişileri yetiştirme ve geliştirme çabalarının kapsamının ve niteliğinin nasıl olması gerektiğini de göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

2- Yerel yönetim örgütlerinin halkla ilişkileri için en uygun toplumsal ortamı oluşturma çabalarının diğer bir yönü de, halkın demokratik değerleri benimsemesini; bu değerleri tutum ve davranışlarına yansıtmasını sağlamaktır.

Bilindiği gibi, kamu yönetiminin bürokratik yapısının yarattığı olumsuz sonuçlar, yönetimin halka kapalı olması, kamu görevlilerinin bu etkenlerle biçimlenen

(507) AŞKUN, "Kamu İşletmelerinde Halkla İlişkiler". Bkz.

tutum ve davranışları, tarihsel süreç içinde kültürel tutum ve davranış kalıplarıyla kuşaktan kuşağa aktarılan olumsuz yargılar, Türk halkının kamu yönetiminden uzak durmasına neden olmaktadır. Bu koşulların oluşturduğu toplumsal yargıları şöyle sıralamak olurludur:

— Türk halkı herşeyi devletten bekleyen bir anlayışa sahiptir. "Devlet Baba" deyimi bu anlayışın bir ürünüdür.

— Haklarını arama ve tepkilerini gösterme tutumunu yeterince geliştirememiştir. Yakınmalarını aralarında anlatmakla birlikte, bunları ilgili kişi ya da kurumlara iletmemektedir. Dilekçe ve dava hakkını kullananların sayısı çok sınırlıdır. Bu tutumunu da "Böyle gelmiş böyle gider", "Söylesek ne olur, imam nasıl olsa bildiğini okur."; "Benim söylememle ne değişecek." gibi tekerlemelerle açıklamaktadır. "Türk söylemez, söylenir." deyimi bu tutumu çok iyi tanımlamaktadır (508).

— Bu yargılardan yerel yönetimler de payını almaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ekonomik, toplumsal ve yönetsel koşulların sonucu değil, devletin yasal düzenlemeleriyle olduğu için; kurum halka yabancıdır ve hemşehri bilinci de yeterince gelişmemiştir. Dolayısıyla yerel yönetimler, halktan çok merkez yönetimine daha yakın görülmektedir.

— Türk halkı ussal ve nesnel bir seçim davranışına da sahip değildir. Yerel yönetim organlarının seçiminde, en iyi hizmeti vereceğine inandığı kişiler yerine, benimsediği siyasal görüşe ve onun yandaşı olan kişilere oy vermektedir. Bunun en yakın örneği 1989 yılındaki yerel yönetim seçimlerinde görülmüştür. O dönemde işbaşındaki siyasal iktidarın uygulamalarından hoşnut olmayan halk, tepkisini yerel yönetim seçimlerinde, başka bir siyasal partinin adaylarına oy vererek göstermiştir.

Bu olumsuz yargıların değişmesi için, öncelikle anayasal olarak, bireysel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına olanak sağlayacak siyasal kararların alınması gerekmektedir. Bu bağlamda düşünce ve düşünceleri yayma özgürlüğü çerçevesinde sendikalar, dernekler, birlikler, odalar vb. sivil toplum örgütlerinin oluşturulmasına fırsat verilmeli, kitle iletişim araçlarının özgürlüğü sağlanmalıdır.

Demokratik bir yönetim özgür tartışmayı ve uzlaşmayı gerektirir. Bunun için kamu yönetiminin saydamlık ve açıklık ilkesine göre biçimlendirilmesi; kararların kamuoyuna açıklanması ve olgunlaştıktan sonra kesinlik kazanması, kamuoyunun tepkilerinin değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, halkın yönetimin karar ve uygulamaları konusunda bilgi edinme hakkını kullanmasına olanak verilmesiyle iki yönlü bilgi akışı sağlanacaktır. Bu bağlamda, halkın bilgi edinmek üzere başvuracağı

yönetim basamakları azaltılmalı, alt basamaklara daha çok yetki göçerilerek merkezkaç bir yönetim biçimi oluşturulmalıdır.

Demokratik ilkelerin uygulamaya geçirilmesi ve demokratik kurumlar üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasıyla, bireysel hak ve özgürlüklerin araştırılması ve daha bilinçli bir biçimde kullanılması salanabilecektir.

Yerel yönetimler ise, halka en yakın yönetim örgütleri olmaları nedeniyle, halkın katılımını sağlayabildikleri ölçüde, yerel ve ulusal düzeyde yönetime katılma, uygulamaları denetleme ve daha nesnel ölçütlere göre seçme tutum ve davranışlarının kazanılmasına katkıda bulunacaklardır.

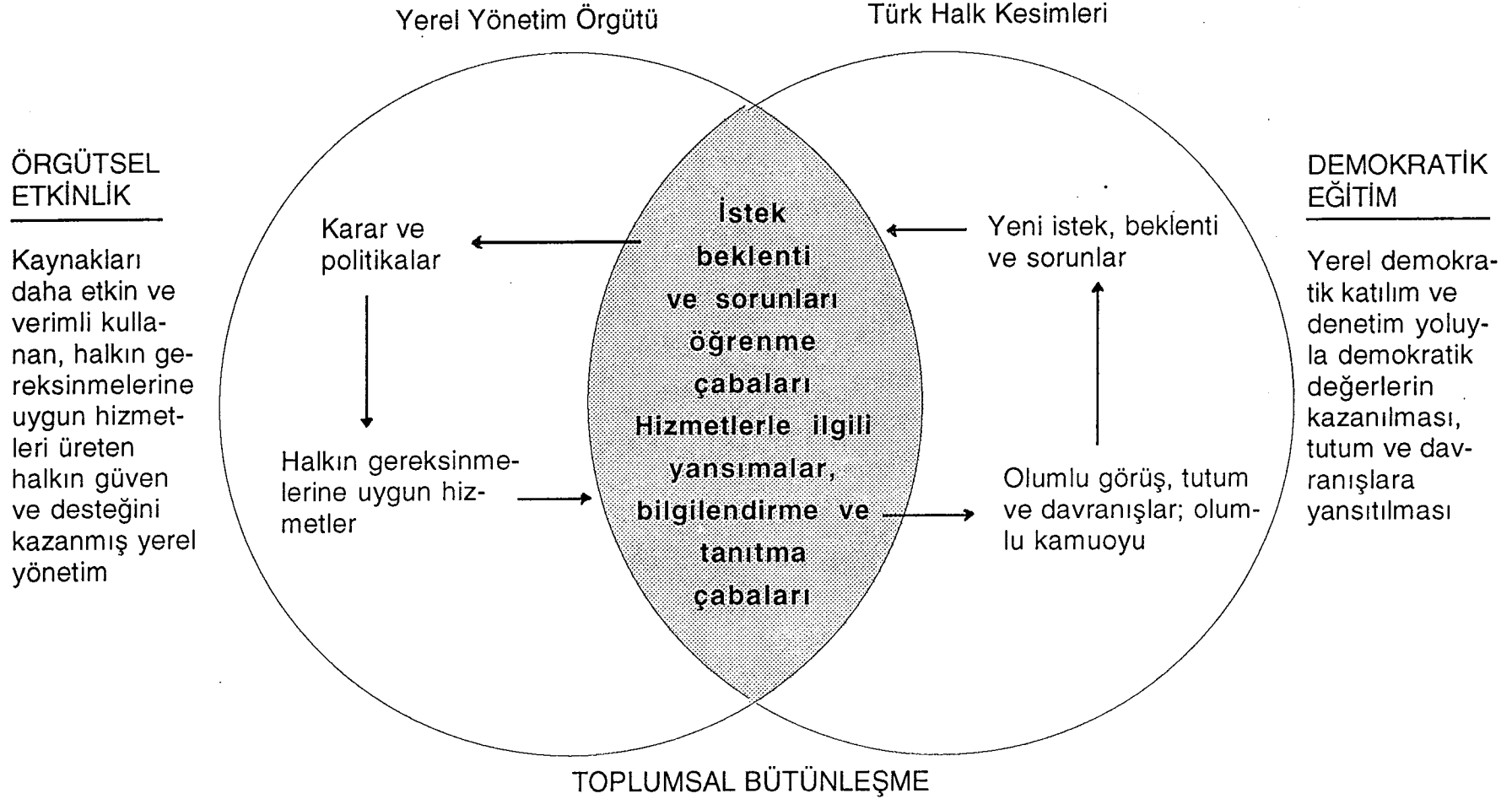
D- HALKLA İLİŞKİLER UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Yerel yönetimlerin halkla ilişkileri için önerilecek modelin son ve en önemli aşaması, halkla ilişkiler kavramı, ilke ve tekniklerine dayanan halkla ilişkiler uygulamalarıdır. Özerk, demokratik ve katılımcı, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun bir yerel yönetim modelini oluşturmak, halkın gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri sunmak, yerel yönetim örgütlerinin başarılı olması, halkın güven ve desteğini kazanarak halkla bütünleşmesi için gereklidir; ancak yeterli değildir. Toplumsal devingenliğe ve gelişmelere koşut olarak; halkın değişen ve artan gereksinmelerinin karşılanmasında ve yaşadığı sorunların çözülmesinde, yerel yönetim örgütü ile halk arasında aracılık yapacak bir işleve gereksinme vardır.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, yerel yönetim örgütü ile ilişkili olduğu halk kesimleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir işlev üstlenir. Bu işlev hem yerel yönetim örgütünün halkın gereksinmelerine en uygun hizmetleri üretmesini sağlayarak etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun çalışmasına, hem de toplumun demokratik değerleri benimseyerek tutum ve davranışlarına yansıtmasına katkıda bulunur.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin bu işlevini, bir şekilde, şöyle gösterebiliriz:

ŞEKİL-12'de görüldüğü gibi, yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler, yalnızca halkın hizmetlerle ilgili olarak bilgilendirilmesine ve örgütün çalışmalarının tanıtılmasına yardım eden teknik bir işlev değildir. Bu halkla ilişkiler uygulamalarının görünen yönüdür. Halkla ilişkiler, aynı zamanda, örgütsel işleyişin halkın istek ve beklentilerine göre düzenlenmesini, sorunların zamanında bulunup ortaya çıkarılarak çözülmesini sağlayarak örgütsel etkililik ve verimliliğe; halkın hizmetlerle ilgili bilgileri edinmesini, kurumun çalışmalarını ve genel olarak toplumsal değerleri tanıtmayı sağlayarak, toplumu oluşturan öğelerin bütünleşmesine katkıda bulunur.



ŞEKİL - 12 Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkiler İşlevinin İşleyişi: Yerel Yönetim - Halk Bütünleşmesine Etkisi

Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkilerin bu işlevleri yerine getirebilmesi için şu ilkeler gözönünde bulundurulmalıdır.:

— Yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler işlevi yasal bir statüye bağlanmalıdır. Şu anda, halkla ilişkilere duyulan gereksinme ve halkla ilişkiler işlevinin niteliği, belediye başkanlarının bu konudaki anlayış düzeylerine bağlıdır. Halkla ilişkilerin örgütsel bir işlev olarak görülmesi ve bağımsız bir bölümde yapılandırılması, belediye başkanlarının onayı ile gerçekleşmektedir. Bu da, yerel yönetim organları değiştiğinde halkla ilişkilere duyulan gereksinmenin ve yerine getirdiği işlevlerin niteliğinin değişebileceği anlamına gelmektedir.

— Herhangi bir yerel yönetim örgütünde halkla ilişkiler bölümünün olmaması, bu işleve gereksinme duyulmadığı anlamına gelmez. Yerel yönetim örgütü, halkla ilişkiler bölümü oluşturmayı gerektirmeyecek büyüklükte ise, bu işlev belediye başkanları ya da yetki göçerdiği yardımcılarınca yürütülebilir.

— Yerel yönetim örgütünde halkla ilişkiler bölümü, yönetim karar ve politikalarını etkileyecek, uygulamalarını yönlendirecek bir konumda olmalıdır Bağımsız bir bölüm yoksa, bu işlevleri yerine getirme yetkisi göçerilen kişiler karar, politika ve uygulamalarını halkla ilişkiler anlayışına uygun olarak belirlemelidir. Yöneticiler tarafından, yönetimin geliştirilmesi, örgütsel etkililiğin gerçekleştirilmesi süreci ile birarada düşünülmeli; bu amacın etkili bir aracı olarak değerlendirilmelidir.

— Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, seçim süreci dışında, halkın yönetime katılmasının da etkili bir aracı olarak görülmektedir. Halkın gereksinme ve sorunlarının yerel yönetim sürecine yansıtılmasını; halkı da yerel yönetim çalışmaları konusunda bilgilendirerek, yönetimi denetleme olanağı elde etmesini sağlamalıdır.

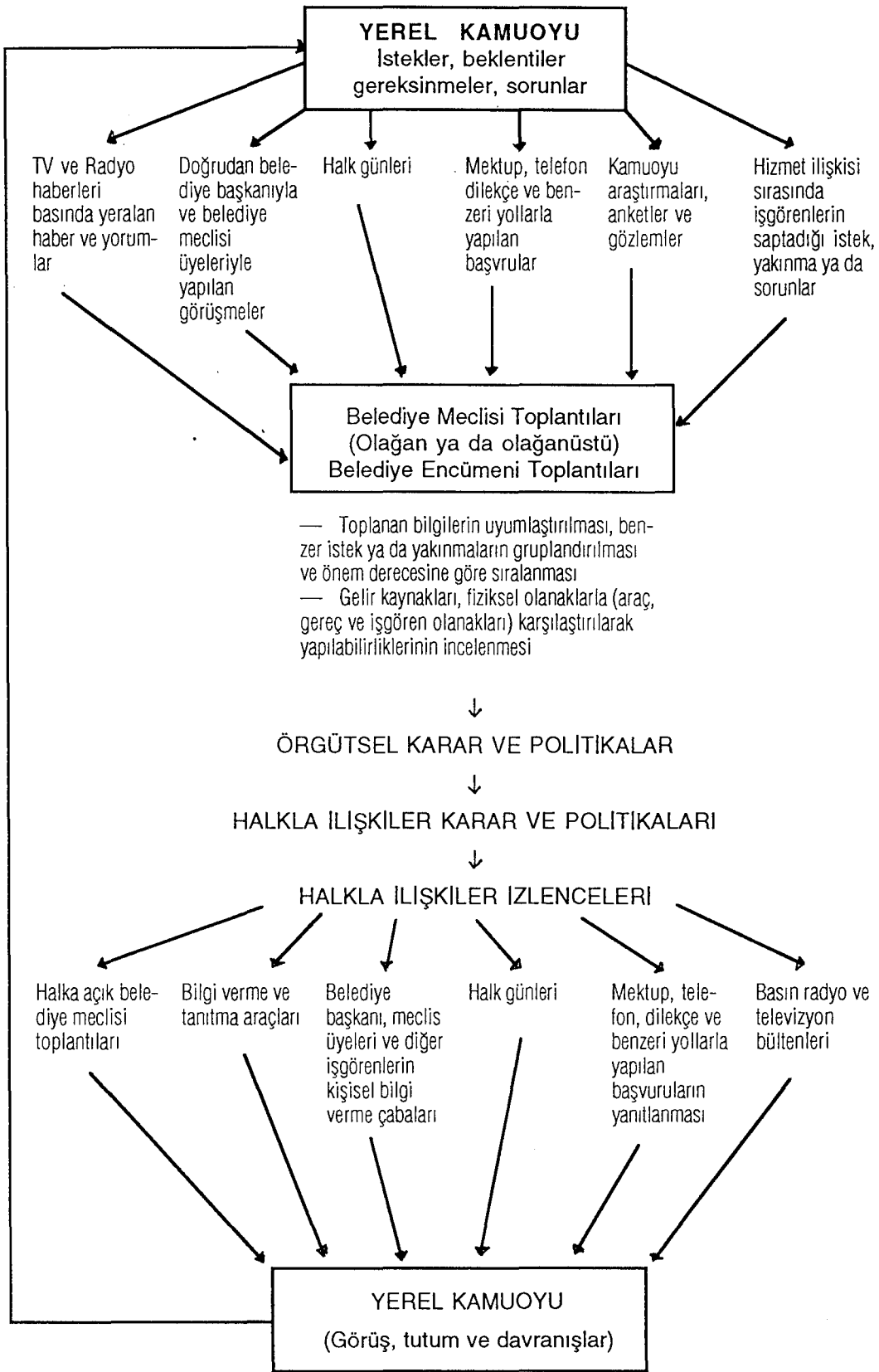
— Yerel yönetimle halk arasındaki iletişim ve etkileşimin sağlıklı bir temele oturtulması için, halkla ilişkiler uygulamaları bilimsel kavram, ilke ve tekniklere uygun bir biçimde düzenlenmeli; çağdaş iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanılmalıdır. Bunun için, gerekli uzmanlık desteği sağlanmalı; halkla ilişkiler uygulamalarını yöneten ve yürüten kişilerin halkla ilişkiler bilgi, beceri ve yeteneklerini geliştirecek biçimde yetiştirilmelidir.

— Halkla ilişkiler uygulamaların etkinliğinin artması, tüm yerel yönetim işgörenlerinin ortak çabalarıyla olurludur. Bu amaçla sürekli ve düzenli yetiştirme programları düzenlenmelidir.

— Halkla ilişkiler bölümlerinin kurum içindeki fiziksel konumu da, halkın kolaylıkla ulaşabileceği biçimde düzenlenmelidir. Halkla ilişkiler bölümü, olabildiğince, kurumun girişinde olmalı, danışma büroları ya da işgörenleri de bölüme bağlanmalıdır.

— Bu ilkeler yasal düzenlemelerle ve yönetimin belirleyeceği kural ve yönetmeliklerle desteklenmelidir.

Bu bağlamda, yerel yönetim örgütlerinin halkla ilişkiler uygulamaları için önerdiğimiz model ŞEKİL-13'de gösterilmiştir.



ŞEKİL - 13 Yerel Yönetim Örgütlerinin Halkla İlişkiler Uygulamaları İçin Öneri Model

VIII-SONUÇ

Türkiye'de yerel yönetimlerin halkla ilişkileri için oluşturduğumuz modelin önerilen ilkeler doğrultusunda işleyebilmesi için şu somut düzenlemelerin yapılması gerekir:

1- Yerel yönetim örgütlerinin görev, yetki ve gelirlerini düzenleyen yasa maddeleri yeniden gözden geçirilmeli, günümüzün koşullarına göre düzenlenmelidir.

2- Toplumun daha demokratik bir yapıya kavuşması için anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu iki konuda yapılacak yasal düzenlemeler çalışmamızla doğrudan ilgili olmadığı ve çok geniş kapsamlı değişiklikleri kapsadığı için, somut yasa değişikliği önerilerimiz yerel yönetimlerde halkla ilişkileri etkileyebilecek olanları kapsayacaktır.

3- Anayasa değişikliği önerileri:

YÜRÜRLÜKTEKİ ANAYASA MADDESİ (127/1)

"Yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının yerel ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kurulmuş, ilkeleri yasayla belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen seçmelerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

ÖNERİLEN ANAYASA MADDESİ (127/1)

"Yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kurulmuş, ilkeleri yasayla belirtilen ve karar organları ile yürütme organı yine yasada gösterilen seçmenlerce oluşturulan kamu tüzel kişileridir".

GEREKÇESİ: Yürürlükteki anayasa maddesinin 1. fıkrası, yerel yönetimlerin yalnızca karar organlarının seçimle belirleneceği öngörmektedir. Buna göre, yürütme organları olan vali, belediye başkanı ve muhtarların atama yoluyla işbaşına getirilmelerine olanak sağlamaktadır. Siyasal iktidarın, anayasa maddesindeki bu boşluktan yararlanması durumunda, yerel yönetimin yürütme organlarının atamayla işbaşına getirilmesi, yürütme organlarının halka değil, merkez yönetimine karşı sorumlu olması sonucunu doğurabilir. Uygulamada henüz böyle bir yola başvurulmamakla birlikte, gelecekte başvurulmayacağı kesin değildir. Bu nedenle, Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasının belirtilen biçimde değiştirilmesi, uygulamayla anayasa maddesindeki uyumsuzluğun kaldırılmasını sağlayacaktır.

YÜRÜRLÜKTEKİ ANAYASA MADDESİ (127/5):

"Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinmelerin gereği gibi karşılanması

amacıyla, yasa da belirtilen ilke ve yöntemler çerçevesinde, yönetsel denetim yetkisine sahiptir".

ÖNERİLEN ANAYASA MADDESİ (127/5):

"Merkez yönetim, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi Bölge İdare Mahkemeleri aracılığıyla kullanır. Yerel gereksinmelerin gereği gibi karşılanması ise, yöre halkının siyasi ve kamuoyu denetimine bağlıdır".

GEREKÇESİ: Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası, merkez yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki denetimini hukuka uygunluk yanında, işlemlerin yerindeliğini ve yerel gereksinmelere uygunluğunu belirleyecek biçimde genişletmektedir. Oysa, işlemlerin yerindeliğini ve yerel gereksinmelere uygunluğunu, ancak yöre halkı belirleyecektir. Dolayısıyla, yöre halkı, bu konudaki görüşlerini seçimlerdeki siyasi tercihleriyle gösterebileceği gibi, kamuoyu oluşturarak da gösterilebilir. Bu değişiklik, yerel yönetimin yürütme ve karar organlarının, hukuk kuralları yanında yöre halkına da sorumlu olmasına katkıda bulunacaktır.

4- Belediye Yasasındaki Değişiklik Önerileri:

BELEDİYE YASASININ YÜRÜRLÜKTEKİ 56. MADDESİ:

"Meclis görüşmeleri açıktır. Başkan ya da üyelerin önerisi olduğunda, meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine gizli toplantı yapılabilir. Açık ve gizli toplantılardaki karar özetlerinin yörenin en büyük mülkiye görevlisine verilmesi ve kararların verildiği tarihten itibaren kırksekiz saat içinde, özetlerin belediye kapısına asılmak yoluyla yayımı ve duyurulması şarttır".

ÖNERİLEN YASA MADDESİ:

"Meclis görüşmeleri halka açıktır. ancak özel durumlarda başkan ya da üyelerin önerisiyle, meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine, umuma kapalı toplantı yapılabilir. Açık ve gizli celselerdeki karar özetlerinin yörenin en büyük mülkiye görevlisine verilmesi ve kararların verildiği tarihten itibaren kırksekiz saat içinde halka duyurulması şarttır".

GEREKÇESİ: Belediye meclisinin, gerekli gördüğünde gizli toplantı yapabileceğini öngören hüküm, bu toplantıların hangi durumlarda olacağına açıklık getirmektedir. Buna göre, belediye meclisinin isteğine göre (keyfi olarak) gizli toplantı yapılabileceği kanısı doğmaktadır. Oysa Fransız Belediye Yasasından alınan bu hüküm, yaşlılara yapılacak yardımlar, aile yardımları, ücretsiz sağlık yardımcıları,

asker ailelerine yardımlar gibi özel durumları kapsamaktadır. Diğer görüşmeler ise halka açıktır. Bu yasa maddesi de, belirtilen özel durumlarda, belediye meclisinin gizli değil, umuma kapalı toplantı yapabileceğini öngöreceğ biçimde olmalıdır. Meclis kararlarının belediye kapısına asılarak duyurulması da günümüzde, kentlerin genişlemesiyle geçerliliğini yitirmiştir. Bu nedenle duyuruların daha geniş kitlelere ulaşması için, yaygın iletişim araç ve yöntemlerinden yararlanılmalıdır.

BELEDİYE YASASININ 70. MADDESİNİN 16. FIKRASI:

(Bu yasa maddesi belediye meclisinin görüşeceği ve karar vereceği konuları düzenlemektedir.)

"Yasayla belediyeye verilmiş görevler ve yetkiler içinde olmak koşuluyla, başkanın ve üyelerden bir ya da birkaçının önerdiği konulardır".

ÖNERİLEN YASA MADDESİ (70/16):

"Yasayla belediyeye verilmiş görev ve yetkiler içinde kalmak koşuluyla, başkan ve üyeler ile varsa basın yayın ve halkla ilişkiler müdürünün halkın gereksinmelerine, belediyeden beklentilerine ilişkin bilgiler ve saptadıkları sorunlar"

GEREKÇESİ: Belediye meclisi üyeleri, halkın belediye yönetimindeki temsilcileri olduğu kadar, onların gereksinme ve sorunlarını belediye yönetimine yansıtmanın araçları olmalıdırlar. Bu bağlamda, yasada görüşülmesi öngörülen konular dışında; belediye meclisi üyelerinin halkın içinde olmaları nedeniyle, yerel gereksinmeleri ve hizmet beklentilerini izlenmeleri, sorunları saptamaları; bunları olağan meclis toplantılarında görüşerek belediye hizmetlerinin halkın gereksinmelerine uyarlanmasına yardımcı olmaları gereklidir. Böylece halkı en iyi biçimde temsil etmeleri, halkın gereksinme ve sorunlarına daha duyarlı olmaları sağlanabilir.

BELEDİYE YASASININ 88. MADDESİ:

"Belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcıdan sonra, daire baş amirleri şunlardır:

- Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip
- Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci
- Sağlık İşleri Müdürü, Baştabip ya da Tabip
- Veteriner Müdürü ya da Veteriner
- Fen İşleri Müdürü, Başmühendis ya da Mühendis

- Teftiş Heyeti Müdürü, Başmüfettiş ya da Müfettiş
- Gereği durumunda Hukuk İşleri Müdürü ya da Müşavir Avukat

ÖNERİLEN YASA MADDESİ (88):

"Belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcından sonra, daire baş amirleri şunlardır:

- Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip
- Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci
- Sağlık İşleri Müdürü, Baştabip ya da Tabip
- Veteriner Müdürü ya da Veteriner
- Fen İşleri Müdürü, Başmühendis ya da Mühendis
- Teftiş Heyeti Müdürü, Başmüfettiş ya da Müfettiş
- Gereği durumunda Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü ya da Halkla İlişkiler Danışmanı

Gereği durumundanın ölçütü, "nüfusu 50.000'den yukarı olan yerleşim birimlerinin belediyelerinde" olarak belirtilebilir. Nüfusu 50.000'den az olan yerleşim birimlerinin belediyelerinde, bu görevi belediye başkanı ya da yardımcılarında biri yürütebilir."

GEREKÇESİ: Halkla ilişkiler, Belediye Yasasının çıktığı 1930 yılında henüz bilinen bir işlev değildi. Ancak, günümüzde, belediyelerin hizmet verdikleri kamu kesimleriyle ve genel olarak halkla iletişim kurmasını, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde sunmasını ve değişen gereksinmelerle uyumlaştırmasını sağlayan önemli bir işlevdir. Bu nedenle nüfusu 50.000'i aşan yerleşim birimlerindeki belediyelerde halkla ilişkiler işlevi biçimsel olarak örgütlenmeli ya da halkla ilişkiler danışmanlarından yararlanılmalıdır. Ancak bu koşulu taşımayan belediyelerde, bu işlevi belediye başkanı ya da yardımcılarında biri yerine getirebilir. Böylece, halkla ilişkiler müdürünün, bu yasa maddesi ile bağlantılı olan ve belediye encümeninin üyelerini tanımlayan 77. maddede yer alması olurlu olacaktır. Aynı biçimde, bu yasa maddesi ile, belediye başkanının görevlerini düzenleyen 99. maddenin D bendinde "belediyenin yerel nitelikteki gereksinme ve hizmetleri izlemek ve yerine getirmek" olarak tanımlanan görevler ile halkla ilişkiler konusunda üstlendiği görevler anlatılmış olacaktır.

4- Belediyelerde halkla ilişkilerin görevlerini yetkilerini, araçlarını, yönetim organları ve diğer işlevsel bölümlerle ilişkilerini düzenlemek amacıyla şu kapsamda bir yönetmelik çıkarılmalıdır:

BELEDİYELERDE HALKLA İLİŞKİLER İŞLEVİNİN GÖREVLERİNİ, YETKİLERİNİ ARAÇLARINI, ORGANLARI VE DİĞER İŞLEVSEL BÖLÜMLERLE İLİŞKİLERİNİ DÜZENLEYEN YÖNETMELİK

a- Belediyelerde Basın Yayın ve Halkla ilişkiler Müdürlüğü adı altında oluşturulacak bölüm ve halkla ilişkiler etkinliklerini yürütecek kişilerin görevi "halkın yerel gereksinmelerini izlemek; sorunlarını saptamak; ortak nitelik taşıyan gereksinme ve sorunları karar ve yürütme organlarına ileterek, belediye hizmetlerinin ve hizmet sunumlarının iyileştirilmesini sağlamak; halkla iletişim kanallarını oluşturarak, halkın gereksinme duyduğu bilgileri iletmek ve belediye çalışmalarını tanıtmak yoluyla belediyenin olumlu görüntü oluşturmalarını sağlamak" olarak sıralanır.

b- Bu görevleri yerine getirecek kişilere uzmanlık yetkisi göçerilir. Yetkilerini doğrudan belediye başkanına bağlı olarak kullanır.

c- Belirtilen görevleri yönetecek ve yürütecek kişiler göçerilen uzmanlık yetkisine uygun olarak, gerekli bilgi, beceri ve yetenekleri taşıyan kişilerden seçilir. Ancak gerekli bilgi, beceri ve yeteneklere sahip kişileri bulma olanağı yoksa, görevlendirilen kişilerin yetiştirilmesi sağlanacaktır.

d- Halkla ilişkiler yöneticisi belediye encümeninde yerel olarak, alınan kararları izler; halkın istek ve beklentileri ile sorunlarını encümene getirir ve alınan kararların halk arasında nasıl bir tepki yaratacağı konusunda görüş bildirir.

e- Halkla ilişkiler bölümünün ya da görevli kişilerin, görevlerini yerine getirmesi için her türlü araç ve olanak sağlanır; gerekli ortam oluşturulur. Ayrıca, ulusal ve yerel düzeyde kitle iletişim araç ve yöntemlerinden de yararlanır.

f- Başbakanlık Personel ve Prensipler Müdürlüğü'nün, kamu kurumlarının halka hizmet ilkelerini ve görevlilerin davranış biçimlerini belirlemek amacıyla çıkardığı genelgeleri, kamu görevlilerine bildirmek ve yerine getirilip getirilmediğini izlemekle yükümlüdür. Ayrıca alt düzeydeki belediye işgörenlerine halkla ilişkilere uygun tutum ve davranışları kazandıracak eğitim çabalarını düzenlemekle de yükümlüdür.

g- Bu ilkelere göre, her kurum kendi çalışma kural, yöntem ve araçlarını belirler.

8- Yerel yönetim sistemini düzenlemek ve yerel yönetim örgütlerini geliştirmek amacıyla, ulusal düzeyde şu örgütler oluşturulmalıdır:

— Yerel yönetim sistemini iyileştirecek düzenlemelerin ivedilikle yapılabilmesi için Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmalıdır. Bakanlığın, Şehircilik ve Konut Bakanlığı olarak kurulması; buna bağlı olarak da Yerel Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü oluşturulması biçiminde görüşler de vardır (509).

— Ulusal düzeyde eğitim hizmeti verecek, **Yerel Yönetimler Eğitim Merkezi**: Bu merkez kendi uzman eğitimci kadrosunu oluşturabileceği gibi, diğer eğitim kurumlarının ve üniversitelerin de desteğini sağlamalıdır.

— Ulusal düzeyde yönetsel destek hizmeti vererek, **Kentsel Araştırma ve Yönetim Desteği Merkezi**: Bu merkez, genel ve politika oluşturmaya yardım edecek araştırmalar yaparak; yerel yönetim örgütlerine, çağdaş yönetim araç ve yöntemlerinden yararlanma konusunda destek sağlanabilir.

9- Ulusal düzeyde kamu yönetimin bürokratik yapısından kaynaklanan sorunları çözmek amacıyla bağımsız **Ombudsman örgütleri** ve **Ombudsman mahkemeleri** oluşturulmalıdır.

Yerel düzeyde ise, benzer işlevleri yerine getirmek üzere, **Yerel yönetim komisyonları** oluşturulmalıdır. Bu komisyonlar halkın yerel yönetimle ilgili yakınlarını incelemek, soruşturmak, meclis üyeleri aracılığıyla yönetime iletmek ve sonuçlarını izlemekle yükümlüdür. Ayrıca araştırma sonuçlarını rapor biçimine getirmek ve yayınlamak zorundadır.

Ulusal düzeyde oluşturulacak bu kurumlar tüm yerel yönetim örgütlerinin geliştirilmesine, etkinlik, verimlilik ve katılımcılık gibi ilkelere uygun çalışmasına ve daha çağdaş bir anlayışla yönetilmesine katkıda bulunacağı gibi; halkla ilişkiler anlayışının gelişmesine ve uygulamaların etkinliğinin artırılmasına da yardım edebilir.

10- Sonuç olarak, ülkemizde yerel yönetimlerde halkla ilişkiler oldukça yeni bir olgudur. Biçimsel bir işlev olarak gerekliliği kabul edilmekle birlikte; görevleri, yetkileri, ilişkileri ve çalışma yöntemleri tanımlanarak belirli politikalara bağlanmış değildir. Yerel yönetim organlarının (özellikle belediye meclisi ve belediye başkanı) değişkenliği, halkla ilişkiler konusunda sürekli bir anlayışın oluşmasını engellemektedir. Bunun yanısıra yerel yönetim örgütlerini çevreleyen yönetsel ve toplumsal koşullarda halkla ilişkiler anlayışı ve uygulamalarının niteliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu bağlamda yerel yönetim örgütlerinde halkla ilişkiler belirtilen yönetsel, örgütsel, toplumsal ve teknik düzenlemelerin yapılmasıyla daha sağlıklı bir temele oturabilecektir.

(509) Bu konudaki görüşler için bkz. SELÇUK YALÇINDAĞ, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık", *Çağdaş Yerel Yönetimler C. 1, S. 4* (Temmuz, 1992).

IX- KAYNAKÇA

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin : "Amme İdaresi ve Halkla Münasebet Mevhumu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. X, S. 2 (Haziran, 1955).
- AHMET, Esin : "İşletmelerin Toplumdaki Görüntüsü", **Yönetim**, S. 11 (Nisan, 1979)
- AKILLIOĞLU, Tekin : "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXIV, S. 2 (Haziran, 1991)
- AKTAN, Tahir : "Mahalli idarelerin Bazı Sorunları Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, C. VII, S. 2 (Haziran, 1974).
- AL - ENAD, Abdulrahman H. : "Public Relations Roles in Developing Countries", **Public Relations Quarterly**, Bahar, 1990.
- ALKAN, Türker : "1960 - 12 Mart 1971 Dönemi Türk Basınında Kamu Yönetimi İmajlarının Değişimi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, S. 4 (İlkbahar, 1972).
- ALPAR, Erol : "Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri", **Türk idare Dergisi**, Y. 61 (Eylül, 1989).
- ALPAY, Güven : "Genel Sistem Teorisi ve Kamu Örgütlerinde Değişim Stratejisi", **Boğaziçi, Üniversitesi Dergisi**, Sosyal Bilimler C. I, 1973.
- ANDERSON, Desmond L. : **Municipial Public Relations**, Intrenational City Managers' Associations by the Institue for Training in Municipal Administration Pub., Chicago, Illinois, 1966.
- ARTAN, Sinan : **Endüstri İşletmelerinde Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Türkiye'deki Uygulama**, E.İ.T.İ.A. Ya., Eskişehir, 1976.
- ASNA, Alaaddin : "Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar**, (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.

- ASNA, Alaaddin : Türkiye'de Halkla ilişkilerin Benimsemesi", **Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87**, A.Ü. Basın Yayın Y.O. - TODAİE Ya., Ankara, 1987.
- ASNA, Alaaddin : "Yönetim - Halk İlişkileri", **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- ASNA, Alaaddin : **Halkla ilişkiler**, Türkiye Bankalar Birliği Ya., Ankara, 1978.
- AŞIK, Melih : "Açık Pencere", **Milliyet Gazetesi**, 13 Ocak 1993.
- AŞKUN, İnal Cem : **Yönetim - Ders Notları**, A.Ü. Afyon İ.İ.B. Fakültesi Ya., Afyon, 1988.
- AŞKUN, İnal Cem : **Organizasyon Teorileri**, E.İ.T.İ.A. Ya., Eskişehir, 1972.
- AŞKUN, İnal Cem : "Yönetimde Sistem Yaklaşımı", **Akademi**, C. II, S. 3 (Kasım, 1973).
- AŞKUN, İnal Cem : "Genel Sistem Kuramı Açısından İşletmelerde Biçimsel olmayan Örgüt Tasarımı üzerine Düşünceler", **Esader**, C. XV, S. 1 (Ocak, 1977).
- AŞKUN, İnal Cem : "Örgütsel İletişim ve Küçük Grup Boyutları", **Kurgu**, S. 4 (Ekim, 1981).
- AŞKUN, İnal Cem : "İşgören Güdülenmesi", **Esader** C. XIV, S. 2 (Haziran, 1978).
- AŞKUN, İnal Cem : "İşletmelerde İşgören Eğitimi", **Akademi**, C. II, S. 3 (Kasım, 1973).
- AŞKUN, İnal Cem : "Halkla İlişkiler ve İletişim", **A.Ü. İ.İ.B. Fakültesi Dergisi**, C. VIII, S. 1-2 (1990).
- AŞKUN, İnal Cem : "Çağcıl ve Gelenekçil Toplumsal Ortamlarda Çevre - Örgüt - Birey Modelleri", **Esader**, C. XIV, S. 1 (Ocak, 1978).

- AŞKUN, İnal Cem : "İşletmelerde Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- AŞKUN, İnal Cem : "Kamu Kuruluşlarında Halkla ilişkiler", A.Ü. **İ.İ.B. Fakültesi dergisi**, C. VII, S. 2 (Kasım, 1989).
- ATAOL, Alpay : **Halkla İlişkiler**, Karınca Matbaacılık, İzmir. 1987.
- _____ : (Çev. SELÇUK YALÇINDAĞ), "Avrupa'da Halkın Yönetime Katılımı ve Mahalli İdareler", **Amme idaresi Dergisi**, C. VII, S. 2 (Haziran, 1974).
- AYTAÇ, Fethi : **Açıklamalı Belediye Kanunu**, 4. B., Gaye Matbaacılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 1988.
- BARANSEL, Atilla : **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C.I., 2. B., İ. Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadı Enst. Ya., İstanbul, 1979.
- BAŞARAN, Arif / Aslan BAŞARIR : "Mülki İdare Bölümleri ile Mahalli İdarelerimiz", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 34 (1974).
- BERGİN, Francis J. : **Practical Communication**, 2. Ed., Pitman Publishing, London, 1981.
- BERNAYS, Edward L. : **Crystallizing Public Opinion**, Boni and Liveright, New York, 1923.
- BİNATLI, Cüneyt : **Belediye Hizmetleri Finansmanı**, E.İ.T.İ.A. Ya., ankara, 1967.
- BLACK, Sam : **Public Relations Practice**, Long and Pitman Sons Ltd., London, 1966.
- BLACK, Sam : **Public Relations in the 1980's** Pergamon Press, Oxford, 1980.
- BLAU, Peter M./ Richard W. SCOTT : "The Concept of Formal Organization", **Organization and Human Behavior** (Ed. GERALD D. BELL), Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967.

- BOSTANOĞLU, Özer : "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik", **Amme idaresi dergisi**, C. XXIII, S. 2 (Haziran, 1990)
- BROOM Leonard / Philip SELZNICK : **Sociology**, 8. Ed. , Harper and Row, New York, 1973.
- BUCHANAN, David A. / Andrzej A. HUCZYNSKI : **Organizational Behaviour**, Prentice Hall Int. Ltd., Englewood Cliffs, New Jersey, 1985.
- CANFIELD, Bertrand : **Public Relations**, 3. Ed., Richard D. Irwin Co., Homewood, Illionis, 1968.
- CEMALCILAR, İlhan : "Pazarlama Kavramı", **Pazarlama - Seçme Yazılar** (Der. ŞAN ÖZALP), A. Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1990.
- CHILDS, Harwood L. : **Public Opinion**, D. Van Nostrand Co. Inc., Princeton, New Jersey, 1964.
- COLE, G. A. : **Management - Theory and Practice**, 2. ed., D. P. Publications Ltd., Eastleigh, Hants, 1988.
- CROFF, A. C. : "How to Find and Attract the Best P. R. Employees", **Public Relations Quarterly**, Sonbahar, 1989.
- CUTLIP, SCCOTT M./ Allen H. CENTER : **Effective Public Relations**, 4. Ed., Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New resey, 1971.
- CUTLIP, Scott M. / Allen H. CENTER/ Glenn M. BROOM : **Effective Public Relations**, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1985.
- CAKAR, Burhanettin : "Mahalli İdarelerin Tanımı ile Belediyelerin Kuruluşu ve Gelişmesi", **İller ve Belediyeler**, S. 340 (Şubat, 1974).
- ÇAM, Esat : **Siyaset Bilimine Giriş**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya., İstanbul, 1979.
- ÇİTÇİ, Oya : **Yerel Yönetimlerde Temsil - Belediye Örneği**, TODAİE Ya., Ankara, 1989.

- DEMİRAY, Murat : "Belediyelerde Halkın Şikayetlerini Öğrenme Yöntemleri", **TODAYE Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri Notları**, Ankara, 1991.
- DERELİ, Toker : "Bürokrasi Teori ve Uygulamasında Modern Yaklaşım", **Sevk ve İdare Dergisi**, S. 99 (Kasım, 1976).
- DERİMAN, James : **Public Relations in Business Management**, University of London Press Ltd., London, 1964.
- DİCLE, Atilla : "Halkla İlişkilerde Basınla İlişkiler ve Tanıtma", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, S. 13 (Güz, 1976)
- DOĞAN, İzzettin : "Atatürk'ün Dış Politikası ve Uluslararası İlişkiler Anlayışı", **Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk**, Dr. Nejat Eczacıbaşı Vakfı Ya., İstanbul, 1983.
- DOĞRU, Necati : "Halkı Kim Koruyacak?", **Milliyet Gazetesi**, 25 Temmuz 1991.
- DUNCAN, W. Jack : **Management**, Random House Inc., New York, 1983.
- EKE, Ali Erkan : **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1982.
- EKE, Ali Erkan : "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVIII, S. 4 (Aralık, 1985)
- EKER, Aytaç : "Türk Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Y. 1988, S. 3.
- ERDOĞAN, İlhan : "İşletme Yönetiminde Eğitimin İşletme - İşgören Bütünleşmesine etkisi", **İşletme Fakültesi Dergisi**, C. V. S. 2 (Kasım, 1976)

- ERGUN, Turgay : "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXIV, S. 4 (aralık, 1991).
- ERGUN, Turgay : **Kamu Yönetimine Giriş**, 3. B., TODAİE Ya., Ankara, 1988.
- ERTEKİN, Yücel : **Halkla İlişkiler**, TODAİE Ya., Ankara, 1986.
- ERTEKİN, Yücel : "Halkla İlişkiler Hizmetinde Örgütlenme ve Personel Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXIII, S. 4 (Aralık, 1990)
- GİBSON, James İ./
John M. IVANCEVICH/
JAMES H. DONNELLY JR : **Organization - Behavior and Structure Processes**, 5. ed., Business Publication, Inc., Plano, Texas, 1985.
- GÖKSEL, Ahmet Bülent : **Halkla İlişkiler**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1988.
- GÖKSU, Havva Can : "Halkla İlişkilerde Basının Önemi", **TODAİE Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri Notları**, Ankara, 1991.
- GÖNÜL, Mustafa : **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Ya., Ankara, 1977.
- GÖNÜL, Mustafa : "Demokratikleşme ve Yerel Meclisler", **Milliyet Gazetesi**, 2 Mart 1992.
- GÖYMEN, Korel : "Türkiye'de Yerel Yönetimin Yeniden Yapılaşması", **Prof. Dr. FEHMİ YAVUZ'a Armağan**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : **Yönetim Hukuku**, 2. B., Sevinç Matbaası, Ankara, 1987.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : **Türkiye'de Mahalli İdareler**, TODAİE Ya., Ankara, 1967.
- GRAİG, Robert L./
Lester R. BİTTEL : **Training and Development Handbook**, McGraw Hill Book Co., 1967.

- Frank LİVESEY : GREGSON, Shaun/
: **Management and the Organisation**, William
Heinemann Ltd., London, 1985.
- GRUNIG, James/
Todd HUNT : **Managing Public Relations**, CBS College
Publishing, New York, 1984
- GUMBERT, Raymond A. /
Ronald K. HAMBLETON : "**Situational Leadership**", Management
Review, Aralık, 1979.
- GÜLER, Hayri : "Genel İdarede Halkla İlişkiler ve Bürokrasi",
İller ve Belediyeler Dergisi, Y. 31 (Mayıs -
Haziran, 1975).
- GÜVEN, H. Sami : "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel
Yönetimlerde Ölçek Sorunu", **Amme İdaresi
Dergisi**, C. XVI, S. 4 (Aralık, 1982)
- HANNAFORD, Peter : "What Is Public Affairs?", **Public Relations
Quarterly**, Sonbahar, 1988.
- HARLOW, Rex : "Building a Public Relations Definition", **Public
Relations Review**, S. 2 (Kış, 1976)
- HEADY, Heady : **Public Administration - A Comparative
Perspective**, 2. Ed. , Marcel Dekke, Inc., New
York, 1989.
- HENNESY, Bernard : **Public Opinion**, 5. ed., Brooks/Cole Publishing
Co., California, 1977.
- HEPER, Metin : **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ İdari
Bilimler Fakültesi Ya., Ankara, 1974.
- HEPER, Metin : **Modernleşme ve Bürokrasi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Sosyal Bilimler
Derneği Ya., Ankara, 1973.
- HEROX, Richard L. : "How Effective Is Your Planning", **Managerial
Planning**, C.XXX, S.2(Eylül-Ekim, 1981).
- HICKS, Herbert : (Çev. OSMAN TEKOK ve Diğerleri), **Örgütlerin
Yönetimi - Sistemler ve Beşeri Kaynaklar
Açısından**, C. I Turhan Kitabevi,
Ankara, 1979.
- HOEWONG, Raymond L. : "Dynamics and Role Of Public Affairs", **Lesly's
Public Relations Handbook** (Ed. PHILIP
LESLY), Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs,

- HUSSEY, David : **Corporate Planning: Theory and Practice**, Pergamon Press Ltd., Oxford, 1976.
- JACKSON, John H./
Cyril P. MORGAN : **Organization Theory: A macro Perspective for Management**, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1978.
- JEFKINS, Frank : **Public Relations Techniques**, Heinemann Professional Publishing Ltd., London, 1988.
- KARAER, Tacettin : "Belediyelerde Halkla ilişkiler", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 43, S. 499 (Mayıs, 1987).
- KARAER, Tacettin : "12 Eylül ve Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 43, S. 506 (Aralık, 1987).
- KARINCA, Eray
Kamil U. BİLGİN : "Bir Yönetime Katılma Aracı Olarak Yerel Yönetimler", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 46, S. 531 (Ocak, 1990).
- KATZ, Daniel : "The Functional Approach to the Study of Attitudes", **Reader in Public Opinion and Mass Communication** (Ed. MORRIS JANOWITZ - PAUL M. HIRSCH), The Free Press A Division of Mac Millan Publishing Co. Inc., New York, 1981.
- KAZANCI, Metin : **Halkla İlişkiler**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya., Ankara, 1980.
- KAZANCI, Metin : "Halkla ilişkilerin anlam ve içeriği", **Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- KAZANCI, Metin : "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması", **Halkla İlişkiler - Seçme Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A. Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- KELEŞ, Ruşen : "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme idaresi Dergisi**, C. XVIII, S. 2 (Haziran, 1985).

- KELEŞ, Ruşen : **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş 2. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.
- KIRÇIL, Olgun : "Yönetim Teorilerinde Yeni Bir Dönme Doğru", **Verimlilik**, C. XII, S. 2.
- KOÇEL, Tamer : **İşletme Yöneticiliği**, İ. Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enst. Ya., İstanbul, 1984.
- KOGAN, Irwing Smith : **Modern Business - Public Relations**, Alexander Hamilton Institute, New York, 1976.
- KOLASA, Blair J. : (Çev. KEMAL TOSUN ve Diğerleri), **İşletmeler İçin Davranış Bilimlerine Giriş**, İ. Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enst. Ya., İstanbul, 1979.
- KOONTS, Harold/
Cyril O'DONNELL/
Heinz WEICHRICH : **Management**, 7. Ed. Mc Graw Hill Kogakusha. Ltd., Tokyo, 1980.
- KOTLER, Philip : (Çev. YAMAN ERDAL), **Pazarlama Yönetimi**, C. II, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul , 1984.
- KUNTBAY, İhsan : **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi**, TODAİE Ya., Ankara, 1981.
- KÜÇÜKKURT, Mehmet : "Halkla İlişkiler Açısından Halk Kavramı", **Kurgu**, S. 5 (Ocak, 1989).
- KÜÇÜKKURT, Mehmet : "Halkla İlişkilerde Araştırma Yöntemleri ve Değerlendirme", **Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87**, A. Ü. Basın Yayın Y. O. -TODAİE Ya., Ankara, 1987.
- LANE, R. E. : **Political Life**, The Free Press, New York, 1959.
- LENDT, David L. : "Publicity and Public Relations", **The Publicity Process** (Ed. CHRISTINE FRIESLEBEN GOFF), 3. Ed., Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1989.

- LESLEY, Philip : "The Nature and Role of Public Relations", **Lesley's Public Relations Handbook** (Ed. PHILIP LESLEY), 3. Ed., Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1983.
- LEVY, Doroth : "What Public Relations Can Do Better Than Advertising?", **Public Relations Quarterly**, Sonbahar, 1989.
- LIPSON, Leslie : (Çev. TUNCER KARAMUSTAFAOĞLU), **Politika Biliminin Temel Sorunları**, 4. B., Birlik Yayıncılık Ltd. Şti., Ankara, 1986.
- LONGENECKER, Justin/
Charles D. PRINGLE : **Management**, 8. Ed., Charles E. Merrill Publishing Co., Columbus, Ohio, 1984.
- LYBER, Albert Howe : (Çev. SECKİN CILIZOĞLU), **Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi**, Süreç Yayıncılık ve Tanıtım Ltd. Şti. Siyasal Kültür Dizisi, İstanbul, 1987.
- _____ : **Mac Millan Contemporary Dictionary**, Mac Millan Publishing Co. Inc., 1979.
- MARCH, James G./
Herbert A. SIMON : "Dysfunction in Organizations" **Organization and Human Behavior** (Ed. GERALD D. BELL), Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967.
- MARDİN, Betül : "Halkla İlişkilerin ABD'de Gelişimi ve Avrupa'ya Girişi", **Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87**, A. Ü. Basın Yayın Y. O. -TODAYE Ya., Ankara, 1987.
- MARDİN, Şerif : "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", **Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk**, Nejat Eczacıbaşı Vakfı Araştırmalar Dizisi, İstanbul, 1983.
- MARKEN, G. A. : "Accessibility ... The Key to Good Public Relations", **Public Relations Quarterly**, Kış, 1988-89.

- MARSTON, John E. : **The Nature of Public Relations**, Mc Graw Hill Book Co. New York, 1963.
- MASSIE, Joseph L. : (Çev. ŞAN ÖZALP ve Diğerleri), **işletme Yönetimi**, Bayteş Yayıncılık A.Ş.) Eskişehir, 1983.
- _____ : (Çev. MEHMET ALDAN)" Modern Mahalli İdare- Demokrasi, Etkinlik, Sosyal Adalet", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 40, S. 470 (Aralık, 1984).
- MIHÇIOĞLU, Cemal : "Kamusal İlişkiler Nedir?", **Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler Sorunları Semineri**, Milli Prodüktivite Merkezi MPM Ya., Ankara, 1976.
- MIHÇIOĞLU, Cemal : "Halkla İlişkilerde Araştırma", **A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXVI, S. 2 (Haziran, 1971).
- MILLS, Peter K./
Richard B. CHASE
Newton MARGULIES : "Motivating the Client/ Employee Systems as a Service Production Strategy", **Academy of Management Review**, C. VIII, S. 2 (1983).
- MUHAMMED, Faquir : (Çev. Osman GÜRBÜZ), "Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler", **Türk idare Dergisi**, Y. 62, S. 389 (Aralık, 1990)
- NADAROĞLU, Halil : **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul 1989.
- NEWSOM, Doug/
Alan SCOTT/
Judy Vanslyke TURK : **This Is PR. The Realities of Public Relations**, Wadsworth Publishing Co., Belmont, California, 1989.
- NOLTE, Lawrence W. : **Fundamentals of Public Relations (Professional Guidelines, Concepts and Integrations)**, 2. Ed. , Pergamon Press, New York, 1979.
- OKTAYLI, İlber : **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985.

- OLUÇ, Mehmet : "Halkla İlişkiler ve Duyurum", **Pazarlama Dünyası**, Y. 4 S. 19 (Ocak - Şubat, 1990).
- ONAL, Güngör : **Halkla İlişkiler**, Bursa İ.T.İ.A. İşletme Fakültesi Ya., Bursa 1982.
- ÖRNEK, Acar : **Kamu Yönetimi**, Mercan Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991.
- ÖZALP, İnan : **Yönetim ve Organizasyon**, C. I, A. Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1986.
- ÖZALP, İnan : **Yönetim ve Organizasyon**, C. II, A. Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1986.
- ÖZ, Esat : "Mahalli İdare Kararlarına Halk Katılımı: Genel Bir Değerlendirme", **İller ve Belediyeler**, Y. 43, S. 501 - 502 (Temmuz - Ağustos, 1987)
- ÖZER, Ahmet : "Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü", **Türk İdare Dergisi**, Y. 63, S. 390 (Mart, 1991)
- ÖZER, Ahmet : "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Son Durum", **Türk İdare Dergisi**, Y. 62, S. 386 (Mart, 1990).
- ÖZKALP, Enver : **Sosyolojiye Giriş**, Genişletilmiş 4. B., A. Ü. ESBAY Ya., Eskişehir, 1990.
- PASİNER, Sunuk : "Özel Sektör ve Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87**, A. Ü. Basın Yayın Y. O.- TODAİE Ya., Ankara, 1987.
- PICKL, Vitor J. : (Çev. TURGAY ERGUN), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XIX, S. 4 (Aralık, 1986).
- PIMLOTT, J.A.R. : **Public Relations and American Democracy**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1951.

- QUINN, James Brian/
Henry MINTSBERG/
Robert M. JAMES : **The Strategy Process - Concepts, Contexts and Cases**, Prentice Hall Int. Ed., Englewood Cliffs, New Jersey, 1988.
- ROLANND, Eric J. : "Advertising vs. Public Relations", **Public Relations Quarterly**, Sonbahar, 1989.
- ROSS, Robert D. : **The Management of Public Relations - Analysis and Planning External Relations**, A Wiley Interscience Publications, New York, 1977.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat : **Çalışma Psikolojisi**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1984.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat : **İşletmelerde Halka İlişkiler**, Uludağ Ün. İ.İ.B. Fakültesi Ya., Bursa, 1992.
- SEITEL, Fraser P. : **The Practice of Public Relations**, 2.Ed., Bell and Howell Co., Ohio, 1984.
- SENCER, Muzaffer : **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık Ltd. Şti., İstanbul, 1986.
- SENCER, Muzaffer : "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVIII, S. 1 (Mart, 1985).
- SENCER, Muzaffer : "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVIII, S. 3 (Eylül, 1984)
- SOYSAL, Mümtaz : **Halkın Yönetime Etkisi**, TODAİE Ya., Ankara, 1968.
- STEINBERG, Charles : **The Mass Communicators - Public Relations, Public Opinion and Mass Media**, Greenwood Press Publishers, Wessport, Connecticut, 1973.
- STRENSKI, James B. : "How to Construct a Public Relations Budget", **Public Relations Quarterly**, Sonbahar, 1988.

- ŞEN, Semra/Meral ÇERÇİ : **Halkla İlişkiler**, Başbakanlık D.P.T. Ya., Ankara, 1974.
- TANİLLİ, Server : **Uygarlık Tarihi**, Say Yayın Dağıtım Ltd., İstanbul, 1992.
- TEKELİ, İlhan / Yiğit GÜLÖKSÜZ : "Belediye Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. IX, S. 2 (Haziran, 1976).
- TORTOP, Nuri : **Halkla İlişkiler**, Gazi Ün. Basın Yayın Y. O. Matbaası, Ankara, 1990.
- TORTOP, Nuri : **Mahalli İdareler**, TODAİE Ya., Ankara, 1984.
- TORTOP, Nuri : "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler - Seçmi Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A. Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- TORTOP, Nuri : "Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları ve Basının Sorumluluğu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XIX, S.1 (Mart, 1986).
- TOSUN, Kemal : "Devletin Özelliklerinin Kamu Yönetiminin Verimliliğine Etkileri", **İşletme Fakültesi Dergisi**, C.VI, S. 1 (Nisan, 1977)
- TOSUN, Kemal : **İşletme Yönetimi**, Savaş Matbaası, Ankara, 1982.
- TURAN, İlter : **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Ya., İstanbul, 1976.
- : **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Ya., Ankara, 1978.
- : **Türkiye'de Yerel Yönetimler - Belediyeler**, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Ya., İstanbul, 1980.
- ULUÇAM, Fatma : "Halkla İlişkiler Pazarlamanın Bir Parçası", **Tanıtım**, Y. 5 , S. 54 (Ekim, 1988).

- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Yerel Yönetimler İçin Model Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXI, S. 3 (Eylül, 1988).
- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Kamu Yönetiminde Halkla ilişkiler", **Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87**, A. Ü. Basın Yayın Y. O. - TODAİE Ya., Ankara, 1987.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Mahalli İdarelerde Halkla ilişkiler", **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** (Der. FERMANİ MAVİŞ), A. Ü. Açıköğretim Fakültesi Ya., Eskişehir, 1986.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : **Mahalli İdarelerde Halkla İlişkiler**, Türk Belediyecilik Derneği Ya., Ankara, 1968.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", **Amme İdaresi Dergisi**, C. III, s. 2 (Haziran, 1970)
- YALÇINDAĞ, Selçuk : **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Ya., Ankara 1992.
- YALÇINDAĞ, Selçuk : "Belediyelerde Halkla İlişkiler", **TODAİE Yayınlanmamış Belediyelerde Halkla İlişkiler Semineri Notları**, Ankara, 1991.
- YASA, İbrahim : **Türkiye'nin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları**, TODAİE Ya., Ankara, 1970.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir : "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, örgütsel ve Yönetimsel Olanakları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXIV, S. 3 (Eylül, 1991).
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir : "Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihi", **Türk İdare Dergisi**, Y. 63., S. 393 (Aralık, 1991).
- YETER, Enis : "Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. XXIV, S. 3 (Eylül, 1991).

X - EKLER

EK - 1

AFYON BELEDİYESİ HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞ DEĞERLEMESİ ANKETİ

1- Kurum içindeki göreviniz nedir?

- a. Belediye Başkanı
- b. Belediye Başkan Yardımcısı
- c. Belediye Meclisi Üyesi
- d. Birim Yöneticisi
- e. Diğer (belirtiniz)

2- Eğitim düzeyiniz nedir?

- a. İlkokul
- b. Ortaokul
- c. Lise ve dengi
- d. Fakülte - Yüksekokul
- e. Diğer (belirtiniz)

3- Halkla ilişkiler konusunda herhangi bir kaynaktan bilgi aldınız mı? (Bu soruya birden çok yanıt verebilirsiniz?)

- a. Gazete ve dergilerde, halkla ilişkiler konusunda çıkan yazıları okudum.
- b. Halkla ilişkilerle ilgili radyo ve televizyon programlarını izledim.
- c. Özel olarak ilgilendiğim için, halkla ilişkiler konusunda yazılmış kitapları okudum.
- d. Bu konuyla ilgilenmediğim için herhangi bir bilgim yok.

4- Halkla ilişkileri aşağıdaki cümlelerden hangisi ifade edebilir?

- a. Halkla ilişkiler tören ve protokol hizmeti verir; özel günlerde kurumu temsil eder, neler yapılacağını, kimler ve hangi sırayla yapacaklarını düzenler.

- b. Halkla ilişkiler kurumun halka vermesi gereken bilgileri düzenler; ilan, reklam ve basında çıkacak haberleri hazırlar, basında çıkan haberleri izler.
- c. Halkla ilişkiler halkın istek ve yakınmalarını çeşitli araştırma yöntemleriyle toplar, bunları kurumun ilgili bölümlerine iletir. Halkın isteklerine uygun değişiklikleri önerir, kurumun karar ve uygulamaları konusunda da halkı bilgilendirir; böylece tarafsız bir arabuluculuk yapar.
- d. Halkla ilişkiler halkın istek ve yakınmaları konusunda kurumu; kurumun karar ve uygulamaları konusunda da halkı bilgilendirmekle birlikte, halka karşı kurumun yanındadır ve kurumun çıkarlarını temsil eder.
- e. Herhangi bir fikrim yok.
- 5- Kurumun başarılı hizmetler sunmasının ve halk arasında olumlu etki yaratmasının koşulu ne olabilir?
- a. Halka hizmet sunmak, başarılı olmak ve halk arasında olumlu bir etki yaratmak için yeterlidir.
- b. Halkın istek ve ihtiyaçlarına uygun hizmetleri sunmakla, olumlu etki kendiliğinden doğmuş olur.
- c. Halkın istek ve ihtiyaçlarına uygun hizmetler sunmak olumlu etki yaratmak için yeterli olmakla birlikte; bu hizmetleri halka tanıtmak ve anlatmak da gereklidir.
- d. Halkın istek ve ihtiyaçlarını, sunulan hizmetlerle ilgili yakınmalarını sürekli olarak izlemek; hizmetleri halkın isteklerine uygun biçimde düzenlemek, hizmetler konusunda halkı bilgilendirmek ve sonuçları izlemek gerekir.
- e. Herhangi bir fikrim yok.
- 6- Halkla ilişkiler bölümünün bir kurumdaki yeri ve konumu konusunda ne düşünüyorsunuz? Halkla ilişkiler bölümü gerekli midir?
- a. Halkla ilişkiler, üst yönetici olan belediye başkanı ve yardımcılarında biri tarafından yürütülebilir.
- b. Halkla ilişkilerin kurum içinde yürütülmesi zorunlu değildir. Kurum dışında bir danışman da (gazeteciler gibi) aynı işi yapabilir.

- c. Halkla ilişkiler herhangi bir bölümün (personel, muhasebe gibi) Sorumluluğunda da yerine getirilebilir.
- d. Bir yönetici ve birkaç memurun olduğu bir halkla ilişkiler bölümü yeterli olabilir.
- e. Bütünüyle uzmanlardan oluşmuş bir halkla ilişkiler bölümü daha yararlı olacaktır.
- 7- Halkla ilişkileri yönetecek ve faaliyetleri yürütecek kişiler hangi özellikleri taşımalıdır?
- a. Halkla ilişkiler konusunda eğitim veren bir okuldan mezun, deneyimli, iletişim konusunda yetenekli ve becerikli, kamuoyuna duyarlı ve sorumlu kişiler olmalıdırlar.
- b. Herhangi bir fakülte ya da yüksekökl mezunu olmaları yeterlidir; ancak halkla ilişkiler konusunda bilgili, yetenekli ve becerikli kişiler olmalıdırlar.
- c. Halkla ilişkiler yöneticisi fakülte ya da yüksekökl mezunu olmalıdır. Diğer çalışanların lise mezunu olmaları yeterlidir.
- d. Lise mezunu olan kişiler de, yetenekli ve beceriklilerse, bu işi rahatlıkla yapabilirler.
- e. Halkla ilişkiler işlevini en iyi yabancı ülkelerde yetişmiş kişiler yerine getirebilir.
- 8- Halkla ilişkiler bölümü ile yönetim organları ve diğer bölümler arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır?
- a. Halkla ilişkiler bölüm yöneticisinin, kurumun hizmetleriyle ilgili karar ve politikalarında bir etkisi olmamalıdır. Bu bölüm, yalnızca kendisine verilen görevlerle ilgilenmelidir.
- b. Halkı doğrudan ilgilendirecek ve etkileyecek konularda görüş ve önerileri alınmalı; ancak bu öneriler kararları yönlendirecek ve hizmetlerin niteliğini değiştirecek düzeyde olmamalıdır.
- c. Halkı doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirecek ve etkileyecek konularda görüş ve önerileri alınmalı; bunlar alınacak kararlarda ve yapılacak işlerde gözönünde bulundurulmalıdır.

d. Herhangi bir fikrim yok.

9- Bir kurumda halkla ilişkiler, en üst basamaktan en alt basamağa kadar, tüm çalışanların sorumluluğudur sözüne katılıyor musunuz?

a. Halkla ilişkiler, özel günlerde kurumu temsil etme ve olayları düzenleme olduğuna göre, yalnızca bu işleri yapan kişilerin sorumluluğundadır.

b. Halkla ilişkiler kurumun faaliyetleri konusunda halkı bilgilendirmek olduğuna göre, diğer bölümlerde çalışanlarda halkın bazı bilgi ihtiyaçlarını karşılayabilirler.

c. Halkla ilişkiler halkın hoşnutluğunu, onay ve desteğini kazanacak biçimde hizmet vermek olduğuna göre, tüm çalışanlar tutum ve davranışlarını bu anlayışa göre düzenlemelidirler.

d. Herhangi bir fikrim yok.

10- Kurumunuzda halkla ilişkilerinizi düzenlemeye yardım edecek, kamuoyuna duyarlı ve sorumlu bir belediye anlayışı oluşmasına katkıda bulunacak bir yetiştirme programı düzenlendi mi? Düzenlenmeli midir?

a. Henüz böyle bir yetiştirme programı düzenlenmedi; düzenlenmesine de gerek yoktur.

b. Henüz düzenlenmedi, ancak çağdaş bir belediye anlayışı oluşturmak için bu kapsamdaki programların hazırlanması ve uygulanması gerekir.

c. Çok dar kapsamlı da olsa, yetiştirme programları düzenlendi, ancak yararlı olduğunu düşünmüyorum.

d. Bu biçimde programlar düzenlendi ve çok yararlı olduğu görüldü.

EK - 2

YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER SORU FORMU ÖRNEĞİ

- 1- Kuruluşunuzda Halka İlişkiler birimi hangi isim altında çalışmaktadır?

- 2- Biriminizin kurum içindeki konumu, bağlı olduğu makam neresidir? (örgüt şemasındaki yeri)

- 3- Halkla ilişkiler biriminin kurulması hangi yönetsel ya da yasal araçlarla gerçekleştirilmiştir?
 a. Kanun (kanun numarası, tarihi)
 b. Yönetmelik (yönetmelik numarası, tarihi)
 c. Tüzük (tüzük numarası, tarihi)
 d. Makam onayı (onay numarası, tarihi)
 Resmi gazetede yayımlanmışsa yayım tarihi ve sayısı

- 4- Biriminizdeki işgören sayısı ve öğrenim durumları nedir?

- 5- Yüksekokul mezunu varsa, hangi fakülte ya da yüksekokuldan mezun olmuşlardır?

- 6- Halkla ilişkiler konusunda yurt içinde ya da yurt dışında düzenlenen yetiştirme programlarına katılan elemanların sayısı ve katılma sürelerini belirtiniz?
 a. Akademik çalışmalar
 b. Seminerler

- c. Kurslar
 - d. Konferanslar
 - e. Diğ er
- 7- Sizce halkla ilişkiler nedir?
- 8- Bölümünüzün kurumdaki işlevni ya da görevlerini açıklayınız?
- 9- Belirttiğiniz işlevleri yerine getirmek üzere size verilen yetkiler hangi düzeydedir? Diğ er birimlerle ve üst yönetimle ilişkilerinizi açıklayınız?
- 10- Görevlerinizi yerine getirirken yararlandığınız araç, gereç ve yöntemleri sıralayınız?
- 11- Biriminizin işlevlerini ya da görevlerini yerine getirmek üzere işleyişini anlatınız?
- 12- Kurumunuzun halkla ilişkiler sorunlarını tanımlamak ve halkla ilişkiler etkinliklerini değerlemek üzere araştırmalar yapar mısınız?
- 13- Yapıyorsanız araştırmaların türlerini belirtiniz?
- a. Anketler
 - b. Basında çıkan yazıların incelenmesi
 - c. Radyo ve televizyon yayınlarının gözlenmesi
 - d. Kişisel görüşmeler (telefon, mektup, yüzyüze görüşme)
- 14- Araştırmalardan elde ettiğiniz bilgileri nasıl değerliyorsunuz? Buna karşılık neler yaparsınız?

- 15- Halkla ilişkiler etkinliklerine üst yönetimin ve diğer birimlerin katkıları ne düzeydedir?
- 16- Halkla yüzyüze çalışan personelin halkla ilişkilere etkisi olduğunu düşünüyor musunuz? Etkisi varsa, bu etkiyi ölçmek ve halkla ilişkiler amaçlarıyla uyumlaştırmak için neler yapıyorsunuz?
- 17- Halkla ilişkiler uygulamalarınız konusunda örnekler verebilir misiniz? (Sürekli ya da soruna yönelik programlarınız hakkında bilgi veriniz)
- 18- Biriminizdeki halkla ilişkiler çalışmalarını yeterli buluyor musunuz?
- 19- Yanıtınız hayır ise sorunlarınız nelerdir?
- Hizmete önem verilmiyor.
 - Halkla ilişkiler konusunda yetişmiş eleman sıkıntısı var
 - Kadro ve örgütlenme yetersizliği var
 - Ödenekler yetersiz
 - Üst yönetimin ve diğer birimlerin işbirliği ve katkıları sağlanamıyor.
- 20- Bunlar dışında belirtmek istediğiniz görüşleriniz nelerdir? (belirtiniz)

EK - 3

AFYON BELEDİYESİ "HALK GÜNÜ" İSTEK FORMU

Başvuru No :

Başvuru Tarihi :

Vatandaşın
Adı - Soyadı :

Adresi :

İstek :

İlgili Birim :

İstek Sonucu :

Düşünceler :

Afyon Belediyesi Basın Yayın ve Halkla
İlişkiler Müdürlüğü Tel: 209 61 - 122 55