

**T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Yüksek Lisans Tezi

**YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA
İLİŞKİLER ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR
ÇALIŞMA: ÇATALCA VE NANTERRE
BELEDİYELERİ**

**Şükrü Alper Yurttaş
17210092596**

**Tez Danışmanı
Yar. Doç. Dr. Pelin Pınar Özden**

İstanbul, 2009

TEZ ONAY SAYFASI

ÖZ

Yerel yönetimler, demokratik ülkelerde halkın yönetime katılması için en uygun yönetim birimlerinin başında gelir. Dolayısıyla yerel yönetimler için, halkla doğru ve düzenli bir iletişim içinde olmak önem taşımaktadır. Bu yüzden yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin önemli bir rolü bulunmaktadır.

Bu karşılaştırmalı araştırmada İstanbul'un Çatalca Belediyesi ve Fransa'nın Nanterre Belediyesi, kuramsal yaklaşımlar çerçevesinde, belediyelerin halkla ilişkilere bakışları ve halkla ilişkiler uygulamaları açısından karşılaştırılmıştır.

Çalışmada ayrıca, benzer özelliklere sahip iki belediyenin konuya yaklaşımlarındaki farklılıklar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar ortaya konmuştur.

ABSTRACT

Local administrations are one of the most convenient administration units for the political participation of the people in democratic countries. Because of that, to be in a true and consistent communication with people is very important for them. Therefore, public relations have a huge role in local administrations.

In this comparative research, Municipality of Çatalca from Turkey and Municipality of Nanterre from France are compared in the theoretical approaches framework, in terms of their points of view to public relations and its applications.

In this study, the problems which are seen in practice and the differences between two municipalities which have several characteristics in common are exposed as well.

ÖNSÖZ

Halkla ilişkilerin yerel yönetimler içindeki yeri, tüm dünyada katılım, yönetim gibi kavramların ortaya çıkıp, yönetim teknikleri içinde yer almasıyla birlikte önem kazanmış, bunun ardından yerel yönetimlerin halkla ilişkilere bakış açılarını incelemeye yönelik akademik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin halkla ilişkiler yaklaşımlarını ve bu yaklaşımların ülkeden ülkeye gösterdiği farklılıkları ortaya koymak amacıyla, Çatalca Belediyesi ve Nanterre Belediyesi karşılaştırılmıştır.

Bu çalışmayı yaparken gerçekleştirdiğim görüşmelerde bana değerli zamanlarını ayırdıkları ve sorularımı cevapladıkları için Çatalca Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürü Naci Coşkun'a ve Nanterre Belediyesi İletişim ve Enformasyon Delegasyonu Başkanı Hassan Hmani'ye, çalışma boyunca bana yol gösterdiği ve yardımlarını esirgemediği için de danışman hocam Yar. Doç. Dr. Pelin Pınar Özden'e teşekkürü bir borç bilirim.

Şükrü Alper YURTTAŞ

İstanbul, 2009

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLO VE RESİMLER LİSTESİ	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMINA	
GENEL BİR BAKIŞ	4
1.1. Halkla İlişkilerin Tanımı ve Kapsamı	4
1.2. Halkla İlişkilerin Tarihçesi	10
1.3. Halkla İlişkiler Kavramına Kuramsal Yaklaşımlar	13
1.3.1 Toplumsal Kuramsal Yaklaşımlar	14
1.3.2. Organizasyon Kuramı Yaklaşımları	16
1.3.2.1 Grunig ve Hunt'ın Dört Aşamalı Halkla İlişkiler Modeli ...	17
1.3.2.1.1 Basın Ajansı ve Tanıtım Modeli	17
1.3.2.1.2. Kamuyu Bilgilendirme Modeli	18
1.3.2.1.3. İki Yönlü Asimetrik Model	20
1.3.2.1.4. İki Yönlü Simetrik Model	21
1.3.3. Mükemmel Halkla İlişkiler Kuramı.....	23
1.4. Bir Siyasal İletişim Aracı Olarak Halkla İlişkiler	24
1.5. Bölüm Sonucu	32
İKİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA	
İLİŞKİLER	34
2.1. Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkilerin Yeri ve Rolü	34
2.2. Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Kavramının Ortaya Çıkışı	34
2.3. Yeni ve Yakın Çağlar	35

2.4. 20. Yüzyıl ve Fordist Dönem	37
2.5. Post Fordist Dönem	41
2.6. Avrupa'daki Yeni Halkla İlişkiler Yaklaşımı	50
2.7. Belediyelerde Kullanılan Halkla İlişkiler Araçları	56
2.8. Bölüm Sonucu	60
BÖLÜM 3: TÜRK VE FRANSIZ YEREL	
YÖNETİMLERİNDE HALKLA İLİŞKİLER	63
3.1. Türkiye'de Halkla İlişkiler	63
3.2. Türk Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilerin Gelişimi	66
3.2.1. Türk Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilere Yönelik	
Yapılanma	67
3.2.2. Dönemsel Gelişme Süreçleri Açısından Yerel Yönetimler ve	
Halkla İlişkiler	67
3.2.2.1. Osmanlı Dönemi	68
3.2.2.2. 1923-1960 Dönemi	71
3.2.2.3. 1960-1980 Dönemi	73
3.2.2.4. 1980 – 2000 Dönemi	75
3.2.2.5. 2000 Sonrası Dönem	78
3.3. Fransız Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilerin Gelişimi	86
3.3.1. Fransız Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilere	
Yönelik Yapılanma	87
3.3.2. Dönemsel Gelişme Süreçleri Açısından Yerel Yönetimler ve	
Halkla İlişkiler	87
3.3.2.1. Fransız Devrimi Sonrası Dönem	87
3.3.2.2. 1982'deki Reform Süreci	91
3.3.2.3. 2000 Sonrası Dönem	94
3.4. Bölüm Sonucu	96
BÖLÜM 4: ÇATALCA VE NANTERRE BELEDİYELERİ	
ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA	98
4.1. Çatalca İlçesi Hakkında Genel Bilgi.....	98

4.2. Çatalca Belediyesi ve Halkla İlişkiler	99
4.2.1. Çatalca Belediyesi'nin Organizasyon Yapısında Halkla İlişkilerin Yeri	100
4.2.2. Çatalca Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Halkla İlişkiler Çalışmaları	102
4.2.3. E- Uygulamalar	102
4.2.4. Katılma Yönelik Uygulama Araçları	103
4.3. Nanterre İlçesi Hakkında Genel Bilgi	105
4.4. Nanterre Belediyesi ve Halkla İlişkiler	107
4.4.1. Nanterre Belediyesi'nin Organizasyon Yapısında Halkla İlişkilerin Yeri	107
4.4.2. Nanterre Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Halkla İlişkiler Çalışmaları	109
4.4.3. E-Uygulamalar	111
4.4.4. Katılma Yönelik Uygulama Araçları	112
4.5. Çatalca ve Nanterre Belediyelerinin Halkla İlişkiler Açısından Karşılaştırılması	113
4.5.1. Grunig ve Hunt'ın Modellerine Göre Karşılaştırma	113
4.5.2. Halkla İlişkiler Birimlerinin Yapılanması Açısından Karşılaştırma	115
4.5.3. Kullanılan Halkla İlişkiler Yöntem ve Araçları Açısından Karşılaştırma	117
4.6. Bölüm Sonucu	120
BÖLÜM 5: SONUÇ VE ÖNERİLER	122
KAYNAKÇA	131
EK: SORU FORMU	139

TABLO, ŞEKİL VE RESİMLER LİSTESİ

		Sayfa
Tablo 1:	Grunig ve Hunt'ın Dört Aşamalı Modeli	22
Tablo 2:	Çatalca ve Nanterre Belediyelerinin Halkla İlişkiler Açısından Karşılaştırılması	119
Şekil 1:	Çatalca Belediyesi Organizasyon Şeması	101
Şekil 2:	Nanterre Belediyesi Organizasyon Şeması	109
Resim 1:	Çatalca Haritası	99
Resim 2:	Nanterre Haritası	107

KISALTMALAR LİSTESİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ANAP:	Anavatan Partisi
AYÖŞ:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM:	Birleşmiş Milletler
CERP:	Avrupa Halkla İlişkiler Konfederasyonu (Confédération Européenne des Relations Publiques)
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
HİD:	Halkla İlişkiler Derneği
IPRA:	Uluslararası Halkla İlişkiler Derneği (International Public Relations Association)
KAYA:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTK:	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MBBB:	Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi
PCF:	Fransa Komünist Partisi (Parti Communiste Français)
TBB:	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YG 21:	Yerel Gündem 21

GİRİŞ

Demokratik bir siyasal sisteme sahip olma iddiasındaki ülkelerde çoğunlukla sistemlerini daha da demokratik bir hale getirme çabası görülmektedir. Bu çabalar, iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve farklı toplumların birbiriyle daha kolay etkileşime girebilmelerine olanak tanınmasıyla değişik bir boyut kazanmıştır. Katılım ve yönetim gibi kavramlar ülkelerin demokratikleşme sürecinde özellikle 21. yüzyılda önemli bir yer edinmiştir. Yurttaşların yöneticilerini seçimden seçime oy kullanarak belirlemesi ve bunun dışında karar alma sürecine müdahale şanslarının olmaması, yöneticilerin meşruiyetini tartışmalı bir hale getirmeye başlamış, halkın karar alma mekanizmalarına aktif olarak katıldığı, saydam, hesap verebilen ve halkla sürekli iletişim halinde olan yeni bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır.

Bu yeni yapının hayata geçirilmesi için en uygun birimler, temsil ettikleri halkla yakın temas halinde olan yerel yönetimlerdir. Özellikle Avrupa'da son yıllarda hız kazanan yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerin ülkelerin siyasal yapıları içindeki önemini arttırmıştır. Yerel yönetimler artık sadece yerel ölçekte çeşitli hizmetlerin halka sunulduğu yerler değil, birçok konuda karar alma hakkına sahip ve daha demokratik bir siyasal yapıyı hayata geçirme kaygısı olan yönetsel birimler haline gelmeye başlamıştır.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmeye ve halkla iletişime önem veren kurumlara dönüşmeye başlamasıyla birlikte, yerel yönetimlerde yapılan halkla ilişkiler çalışmaları da önem kazanmıştır. Çünkü halkla ilişkiler, sadece yerel yönetimler için değil tüm kuruluşlar için, halkla (ya da hedef kitleleriyle) sürekli iletişim içinde olan, saydamlığa önem veren, kuruluş politikasını halkın ihtiyaçlarına ve beklentilerine göre şekillendiren ve kuruluşu halkla uyumlu hale getirmeye çalışan bir yönetim işlevidir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin halkla ilişkilere verdikleri önem, onların demokratikleşme konusunda geldikleri noktanın göstergelerinden biridir.

Uygulanan halkla ilişkiler yöntemleri, halkla ilişkiler çalışanlarının nitelikleri ve halkla ilişkilerin kurum yapısı içindeki yeri gibi ölçütler, yerel yönetimlerin konuya verdikleri önem hakkında fikir sahibi olmamızı sağlar.

Yerel yönetimlerde, katılımın ve halkla iletişimin önem kazanmasıyla birlikte bu alan, daha fazla gözleme ve araştırmaya konu olmaya başlamıştır. Fakat bu konudaki çalışmalar farklı ülkelerdeki yerel yönetim yapılarının karşılaştırılması ya da herhangi bir ülkeden bir yerel yönetim biriminin örnek olarak seçilip, derinlemesine incelenmesi şeklinde yapılmıştır. İki ülkeden seçilen yerel yönetim birimlerinin halkla ilişkiler açısından karşılaştırıldığı bir çalışma ise bulunmamaktadır. Bu çalışmada, bu konudaki eksikliği gidermek, Türkiye'deki yerel yönetimlerin Dünya'daki yerelleşme ve demokratikleşme süreçlerinden ne derece etkilendiği görmek, bir Avrupa ülkesinin yerel yönetimiyle karşılaştırdığında Türk yerel yönetimlerinin halkla ilişkiler alanında hangi noktada olduğunu ortaya koymak ve halka daha yakın, halkla sürekli ilişki içinde olan ve karar alma sürecine halkı da dahil eden bir yönetim anlayışını yerleştirmek için birtakım önerilerde bulunmak amacıyla, Çatalca Belediyesi, Fransa'nın Nanterre Belediyesi ile karşılaştırılmıştır.

Bu karşılaştırma, halkla ilişkiler çalışmaları, halkla ilişkiler biriminin kurum yapısı içindeki yeri, başta internet olmak üzere yeni iletişim teknolojilerinin kullanımı, halkla ilişkiler çalışanlarının nitelikleri ve halkla ilişkilerin halkın yönetime katılımına yönelik çalışmalarda kullanılıp kullanılmadığı konularında yapılmıştır.

Çalışmada, bir Türk belediyesiyle karşılaştırılacak olan belediyenin Avrupa'dan seçilmesinin sebebi, Türkiye'deki birçok kurumun uzun yıllardır Avrupa'daki kurumların standartlarını yakalama çabası içinde olmalarıdır. Avrupa'dan seçilen ülkenin Fransa olmasının sebebi ise Türk ve Fransız siyasal yapılarının önemli ölçüde benzeşmesidir. Türk yönetim sistemi Tanzimat'tan bu yana, merkeziyetçiliğin hakim olduğu Fransız yönetim yapısından etkilenmiş, bu etki

cumhuriyet döneminde de devam etmiş ve Türkiye’de Fransa’ya benzer bir yapılanma oluşturmuştur.

Farklı nüfus yapılarına sahip, farklı sosyoekonomik kesimlerin yaşadığı ve şehir merkezine olan uzaklıkları farklı olan bölgelerin, yerel yönetimlerden beklentileri ve yerel yönetimlerin bu bölgelerde halka sunduğu hizmetler farklılaşabilir. Bu nedenle, çalışmada ele aldığımız bölgelerin seçiminde nüfus, şehir merkezine uzaklık, sosyoekonomik yapı gibi ölçütler baz alınmış, sonuçta Nanterre ve Çatalca’nın karşılaştırma yapmaya en uygun iki belediye olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

Çalışmada yüz yüze görüşme yöntemi kullanılmıştır. Her iki belediyede de halkla ilişkiler çalışanlarının bağlı oldukları birim yöneticileriyle yüz yüze görüşmeler yapılmış, bu görüşmelerde açık uçlu sorularla hazırlanan bir anket formu, alınan cevaplar doğrultusunda doldurulmuş ve karşılaştırma yaparken, bu sayede edinilen bilgilerden, izlenimlerden ve birtakım basılı ve görsel materyallerden yararlanılmıştır.

BÖLÜM 1

HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

Bu bölümde, öncelikle halkla ilişkiler kavramını açıklamaya yönelik yapılan çeşitli tanımlamalara yer verilecektir. Ayrıca halkla ilişkilerin diğer iletişim yöntemlerinden farkları da ortaya konacak, Dünya’da ve Türkiye’de halkla ilişkilerin gelişimine etki eden faktörlerden, kişilerden ve önemli dönüm noktalarından bahsedilecektir. Ardından, kavrama yönelik kuramsal yaklaşımlara değinilecek ve son olarak, halkla ilişkilere yönelik eleştirel görüşlere yer verilecektir.

1.1. Halkla İlişkilerin Tanımı ve Kapsamı

Halkla ilişkiler kavramı, farklı bakış açılarına sahip kuramcılar tarafından birçok farklı şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımlamalar arasında birbirine karşıt olanlar dahi bulunmaktadır. Kimi düşünürler halkla ilişkileri bir kuruluşun güdeceği politikayı, kamu yararını gözeterek halkın sorunlarına ve ihtiyaçlarına yönelik olarak planlamasını sağlayan bir bilim ya da sanat olarak tanımlarken kimileri, iktidarlar tarafından, toplumu, toplumsal çıkarlara aykırı olarak yönlendirmek amacıyla kullanılan bir araç olarak tanımlamıştır. Halkla ilişkilerin bu tip bir araç olduğu yönündeki eleştirel düşüncelere ileriki bölümlerde değineceğimizden, bu bölümde halkla ilişkileri pozitif bir bakış açısıyla ele alan düşünürlerin görüşlerine yer vereceğiz.

Fransız yazar Dumont Frenette’in tanımına göre halkla ilişkiler çeşitli insan grupları arasında karşılıklı yararların korunmasını sağlayacak uyumu yerleştirme sanatıdır. Kamu veya özel bir şirket ya da başka bir kuruluşun, eylem alanına giren kişiler veya gruplarla, karşılıklı yararları göz önünde tutarak güçlü bir denge kurma işlevidir.¹

¹ Frenette’den aktaran Alaaddin Asna, **Public Relations: Temel Bilgiler**, İstanbul, Der, 1998, s.11

Webster's Dictionary'de halkla ilişkiler, bir kişi ya da grup tarafından, kamuoyunu olumlu yönde etkilemek amacıyla gerçekleştirilen eylemler olarak tanımlanmaktadır.²

Harlow, 65 uzmandan elde edilen ve 472 farklı halkla ilişkiler tanımından özetlenen bir tanımlama çalışması yapmıştır. Buna göre: *“Halkla ilişkiler, bir kuruluşla hedef kitlesi arasındaki karşılıklı iletişimi, anlayışı, kabulü ve işbirliğini oluşturmaya ve sürdürmeye yardımcı olan, sorun ve problemlerin yönetimini içeren, kamuoyuna cevap veren, kamuoyunun bilgilendirilmesi için yönetime yardımcı olan, kamu yararına hizmet etmek için yönetimin sorumluluğunu tanımlayan ve vurgulayan, eğilimleri önceden tahmin etmeye yardımcı olmak için bir erken uyarı sistemi gibi hizmette bulunan, değişikliklerden etkin bir biçimde faydalanmak için yönetime yardımcı olan ve başlıca araçları olarak ahlaki iletişim tekniklerini ve araştırmayı kullanan ayrıcalıklı bir yönetim fonksiyonudur.”*³

Uluslararası Halkla İlişkiler Derneği (IPRA) ise halkla ilişkileri şöyle tanımlamaktadır:

*“Bir örgüt ile o örgütün ilgili çevresi arasında karşılıklı iletişim, anlayış, işbirliği ve hoşgörü ilişkisi kurulmasına ve bu ilişkinin devamına yardımcı olan yönetsel bir işlev. Halkla ilişkiler işlevi, sorunların ya da olayların yönetimini içerir; örgüt yönetiminin kamuoyu hakkında bilgili olmasına, kamuoyuna duyarlı olmasına yardımcı olur; örgüt yönetiminin kurumsal çıkarlara hizmet etme sorumluluğunu tanımlar ve bu sorumluluğun altını çizer; gelişmeleri öngörmede yardımcı birer erken uyarı sistemi olarak hizmet görmek suretiyle yönetimin değişikliklere ayak uydurmasında ve bu değişiklikleri etkili biçimde kullanmasında yardımcı olur; bu işleri yaparken kullanacağı başlıca araç gereçler ise, araştırma teknikleri ile sağlam, törel iletişim teknikleridir.”*⁴

Alaaddin Asna ise halkla ilişkileri daha sade bir ifadeyle tanımlamıştır. Asna'ya göre *“halkla ilişkiler, özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek onları olumlu inanç ve eylemlere yöneltmesi,*

² **New Webster's Dictionary**, Ed. Sidney R. Bergquist, New York, 1981, s.415

³ Ayla Okay, Aydemir Okay, **Halkla İlişkiler Kavram Strateji ve Uygulamaları**, İstanbul, Der, 2002, s.2

⁴ Erol Mutlu, **İletişim Sözlüğü**, Ankara, Bilim ve Sanat, 2004, s.123

tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi, böylece karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler sürdürme yolundaki çabaları kapsayan bir yöneticilik sanatıdır.”⁵

Sayısız tanım arasından halkla ilişkileri en geniş anlamıyla açıkladığını düşündüğümüz bu tanımları fazlalaştırmaya gerek duymuyoruz. Tüm bu tanımlara bakarak halkla ilişkilerin kurumla hedef kitlesi arasında dengeli bir iletişimi, kamu yararını ve dürüstlüğü ön planda tuttuğunu söyleyebiliriz.

Karşılıklı iletişime, kamuoyunu doğru bilgilendirmeye ve hedef grubun istek ve ihtiyaçlarına göre kurum politikasını şekillendirmeye dayanan halkla ilişkiler, propaganda ve reklam gibi diğer iletişim uygulamalarıyla sıklıkla karıştırılmaktadır. Halkla ilişkilerin ve adı geçen diğer uygulamaların kullandıkları iletişim araçlarının kimi zaman benzeşmesi, bu kavramların karıştırılmasının önemli bir sebebidir. Ancak halkla ilişkileri diğerlerinden ayıran azımsanamayacak farklar da vardır. Bu sebeple, halkla ilişkilerin reklam ve propagandadan ayrılan yönlerini ortaya koymak, kavramları doğru kullanmak açısından faydalı olacaktır.

Bir ürün ya da hizmeti satmak amacıyla tasarımlanan ikna edici mesajlar olarak tanımlayabileceğimiz reklam⁶, kuşkusuz en çok kullanılan ve en eski iletişim uygulamalarının başında gelir. Halkla ilişkilerle reklamın amaçları yönünden benzerlikler göstermesi, bu iki uygulamanın sıklıkla birbirine karıştırılmasına neden olur.

Reklam da halkla ilişkiler de belirlenmiş bir hedef kitleyi ikna etmeyi amaçlar ve her ikisi de bu amaç için kitle iletişim araçlarını kullanır. Fakat yine de bu iki uygulama birbirlerinden çok farklı niteliklere sahiptir.

⁵ Asna, **a.g.e**, s.13

⁶ Mutlu, **a.g.e**, s.242

Halkla ilişkiler ve reklam arasındaki en belirgin farklılık, reklamın bir malın satışını arttırmak için, medyadan yer ya da zaman satın alınarak yapılmasıdır. Bu, reklamın kesin ve vazgeçilmez bir özelliğidir.⁷ Reklamı yapılmak istenen ürün için gazete, televizyon ya da diğer kitle iletişim araçlarında belirli bir ücret karşılığında yer ya da zaman satın alınır. Reklam veren kuruluş, satın aldığı bu alan içerisinde, yasal kurallar dahilinde, istediği her şeyi yayınlatabilir. Medyada yer almak, halkla ilişkilerin de amaçlarından biridir fakat halkla ilişkilerde bu, para karşılığı yapılan bir uygulama değildir. Halkla ilişkiler uzmanı, medyanın ilgisini çekecek, haber niteliği olan organizasyonlar düzenleyerek medyada yer almayı sağlamaya çalışır. Fakat medyada alacağı yerin boyutunu ya da süresini belirlemek kendi elinde değildir, medya kuruluşunun ilgili birimi konunun ne kadar önemli olduğuna ve ne kadar yer alması gerektiğine karar verir, halkla ilişkilerci bu karara saygı göstermek durumundadır. Öte yandan, bir halkla ilişkiler etkinliği sonucunda medyada küçük bir alanda yer almak, reklam için satın alınan çok daha büyük bir alana göre daha faydalı olabilir. Çünkü, bir kuruluşun reklam yoluyla kendi ürününü övmesindenense, kurum hakkında tarafsız bir medya kuruluşu tarafından olumlu olarak söz edilmesi, kamuoyu tarafından daha inandırıcı bulunur. “Reklamın, tarihi boyunca en büyük problemi olan *“inandırıcılık”* eksikliğini halkla ilişkiler *“bu bir reklam değildir”* görüntüsüyle kapatmaya çalışır.”⁸

Reklam ve halkla ilişkiler arasındaki bir diğer farklılık ise iletişim etkinliğinin süresiyle ilgilidir. Reklam, kısa vadede sonuç getiren bir çalışmadır, beklenen sonuç satışların yükselmesidir. Halkla ilişkiler ise çok daha uzun süreli bir planlama gerektiren, kampanya esnasında hedef kitleden gelen “feedback” (“geri besleme” olarak Türkçeleştirilen bu terim, alıcının tepkisinin göndericiye aktarımı anlamına gelir⁹) sayesinde kampanyanın yeniden düzenlendiği uzun soluklu bir çalışmadır.¹⁰ Bunun sebebi, halkla ilişkilerin, kuruluş hakkında kamuoyunda

⁷ Asna, **Public Relations: Temel Bilgiler**, s.14

⁸ Ferudun Hürel vd, **Reklam Halkla İlişkiler ve Ötesi**, Ankara, Mediacat, 1999, s.16

⁹ John Fiske, **İletişim Çalışmalarına Giriş**, çev. Süleyman İrvan, Ankara, Ark, 1996, s.39

¹⁰ Asna, **a.g.e**, s.15

olumlu bir imaj yaratmak, kurumun prestijini yükseltmek, kuruma güven sağlamak gibi uzun vadede gerçekleştirilebilecek amaçlarının olmasıdır.

Nihai amacı satışı arttırmak olan reklam, sonucunun kolaylıkla ve kısa sürede ölçülebilir olmasıyla da halka ilişkilerden ayrılır. Reklam kampanyası sonucunda, kampanyanın amacına ulaşip ulaşmadığı, reklamı yapılan ürününü satış grafiğine bakılarak anlaşılabilir. Halkla ilişkiler çalışmalarının sonuçları ise bu kadar kolay ve net olarak ölçülemez.

İki uygulama arasındaki bir diğer farklılık ise, temel ilkeler konusundadır. Halkla ilişkilerin temel ilkesi dürüstlüktür, reklamcılıkta ise temel ilke dürüstlük değil, hedef kitlenin dikkatini çekip onu satın alma davranışına yönlendirmektir.¹¹

Halkla ilişkiler, hedef kitlesinin genişliğiyle de reklamdaki ayrılır. Örneğin bir süt firmasının reklam kampanyasında hedef kitle sadece sütü satın alacak olan kişilerdir fakat aynı firmanın halkla ilişkiler biriminin hedef kitlesi, tüketicilerden sağlık örgütlerine, sivil toplum kuruluşlarına, firmanın fabrikasının bulunduğu yerel bölgenin halkına ve firmanın kendi çalışanlarına kadar genişler.

Halkla ilişkilerle karıştırılabilecek bir başka iletişim etkinliği de propagandadır. Grupların ya da bireylerin kanaat ve davranışlarını, telkin yoluyla kontrol etmeyi amaçlayan sistematik faaliyetlerin bütünü¹² olarak tanımlanan propaganda da halkla ilişkiler gibi medyaya ihtiyaç duyar. Ayrıca, başta ilk halkla ilişkiler uygulayıcılarından P.T. Barnum ve Bernays olmak üzere, halkla ilişkilercilerin zaman zaman çeşitli propaganda faaliyetlerinin içinde yer alması ve halkla ilişkilerin ilk uygulanış biçimlerinin propagandayla benzerlik göstermesi, bu iki kavramın birbirine yakın olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Fakat aslında bu kavramlar birbirlerinden oldukça farklı özelliklere sahiptir.

¹¹ Asna, **a.g.e.**, s.19

¹² J.A.C. Brown, **Beyin Yıkama**, çev. Behzat Tanç, Boğaziçi, İstanbul, 2000, s.19

Nazi Almanyası'nın propaganda bakanı Goebbels propagandayı bir siyasi alet, toplumu kontrol altında tutabilme gücü olarak tanımlamaktadır. Propaganda ile halkla ilişkilerin temel ayrılığı tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çağdaş halkla ilişkiler anlayışının temelinde insanların nasıl yönetildikleri, hükümetlerin onlar için ne yaptıkları, kendileri adına hangi kararları aldıkları ve yararlanabilecekleri devlet hizmetlerinin neler olduğu konusunda bilgi sahibi olmak istedikleri ve buna hakları olduğu düşüncesi yatmaktadır. Demokrasinin, halkın halk tarafından halk adına yönetilmesi şeklindeki tanımının altında da bu düşünce vardır. Hükümetin vatandaşlarla ilişkisinde söz konusu olan bu karşılıklı iletişim zorunluluğu, özel kuruluşların hedef kitleleriyle olan ilişkileri için de geçerlidir.¹³

Halkla ilişkilerin, amaçlarına ulaşırken kullandığı şeffaflık, dürüstlük gibi ilkeler, temel amacı davranış ve düşünceleri ikna ve kontrol etmek olan ve bunu gerçekleştirmek için karşıt görüşü karalama, yalan haber, gerçekleri saklama gibi etik dışı yöntemlere başvurmadan kaçınılmayan propagandada bulunmamaktadır.

Halkla ilişkiler ve propagandayı birbirinden ayıran diğer önemli fark, iletişim yapılarıdır. Propaganda, tek taraflı bir iletişim yapısına sahiptir. Amacı, hedef kitleyi belirli bir inanç ve eyleme yöneltmektir. Bu yapı içerisinde geri beslemeye yer yoktur. Halkla ilişkiler ise iki yönlü bir iletişim yapısına sahiptir. Halkla ilişkiler çalışması yürüten bir kuruluş için, hedef kitleden gelen olumlu ya da olumsuz tepkileri inceleyip çalışmayı buna göre şekillendirmek bir zorunluluktur. Dolayısıyla, propaganda gibi tek taraflı değil karşılıklı iletişimine dayanan bir süreçtir.

¹³ Asna, a.g.e, s.21-22

1.2. Halkla İlişkilerin Tarihçesi

Tarihteki ilk halkla ilişkiler etkinlikleri insanların, başkalarının güvenini kazanmaya yönelik çabaların ilk ortaya çıktığı zamanlara kadar dayandırılabilir.¹⁴ Fakat 19. yüzyıla gelene kadar planlı halkla ilişkiler etkinliklerine rastlanmamaktadır. Sanayi devriminin bu yüzyılın ilk yarısındaki sonuçlarından biri de ABD’de halkla ilişkilerin bir ön şeklinin ortaya çıkmaya başlamasıdır.

ABD’de 1860-1900 yılları arasında demiryolu ağı dört kat artarak 300.000 km’ye ulaşmıştı. Ulaşımı kolaylaştıran demiryolu ağı, ekonomi için de itici bir güç olmuş ve ulusal bir pazar oluşmasını sağlamıştı. Yine aynı dönemde sendikal haklar, kadın hakları, köleliğin kaldırılması gibi sosyal hareketler de ortaya çıkmıştı.¹⁵

Bu dönemde halkla ilişkilerin çağdaş içeriğinin henüz bilinmemesine rağmen tanıtım açısından önemli olayların gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Bunlar, basınla ilişkilerin öneminin anlaşılması ve basın sözcülerine kurumlarda yer verilmesi, reklamcılığın gelişmesi, işveren çevrelerini eleştiren gruplar sayesinde sosyal reformlara gidilmesi ve tanıtımda yeni yöntemlerin geliştirilmesidir. Bir tanıtım biriminin ilk kez bir kuruluş içerisinde yer alması da yine bu dönemde olmuştur. 1889 yılında Westinghouse’un oluşturduğu tanıtım birimini diğer büyük kuruluşlar takip etmiştir.¹⁶

19. yüzyıldaki bu gelişmeler, yukarıda da belirtildiği gibi, halkla ilişkilerin bir ön şeklinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bugün kullanılan anlamıyla halkla ilişkilerin ortaya çıkışı ise 20. yüzyıldaki sosyal ve ekonomik gelişmeler sonucunda olmuştur. Halkla ilişkilerin gelişiminin sebepleri, bu dönemdeki gelişmeler göz önüne alınmadan anlaşılabilir.

¹⁴ Okay, Okay, **a.g.e**, s.9

¹⁵ Okay, Okay, **a.g.e**, s.107

¹⁶ Filiz Balta Peltekoğlu, “İşletmenin Yapısı Açısında Halkla İlişkiler Modeli”, **Verimlilik Dergisi**, C:22, 1993, s.8

1900'lerin başında iş dünyasının basının katı eleştirilerine maruz kalması, 20. yüzyılın büyük kuruluşlarında halkla ilişkileri zorunlu kılmıştır.¹⁷ Bu dönemde işletmeler tröslere ya da kartellere dönüşerek belli noktalarda yoğunlaşmışlardı. Rockefeller petrol pazarının %90'ını denetlerken, “çelik kralı” olarak bilinen Andrew Carnegie bir milyar dolarlık bir servet yapmıştı.¹⁸ Bu ortam içerisinde politikacılar giderek artan bir şekilde büyük kuruluşlar tarafından satın alınabilir bir hale gelmişlerdi.¹⁹

Bu gelişmeler birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Doğal kaynakları ve işgücünü sömüren saldırgan bir kapitalizm anlayışı önemli sosyo-politik sorunlar yaratmıştı. Ayrıca, iletişim araçlarının gelişmesi, nüfusun kentlerde yoğunlaşması, bunalım ve savaş tehlikeleri, dil ve kılık kıyafet gibi bir sürü tek biçime sokma etkenleriyle de birleşerek, kolaylıkla etkilenen, ortak ve sert tepkiler gösterebilen kitleler yaratmayı kolaylaştırmıştı.²⁰

Bu sosyopolitik sorunlar ister istemez, çeşitli kesimlerin tepkisini çekmekteydi. Basın, bu tepkilerin yaygınlaşmasında kilit bir role sahipti.

Bu dönemde ortaya çıkan, fabrikalardaki çalışma şartları, çalışma saatleri, çocuk işçilerin durumu gibi konulara odaklanan araştırmacı gazeteciler olarak tanımlanabilecek olan “muckraker”lar ampirik ve sosyal araştırma tecrübelerine dayanan yayımlarla “soyguncu baronlar” olarak adlandırdıkları dönemin büyük işletmecilerini zor durumda bırakmışlardır. Bu tekelci işletmeciler, yaptıkları işler hakkında kamuoyunu bilgilendirmenin gereksiz olduğunu düşünmekteydiler.²¹ Muckrakerların büyük yankı uyandıran haberlerinin etkisiyle yeni baskı grupları oluşmuş ve bu durum kuruluşları sosyal sorumluluk sahibi olmaya ya da en azından öyle görünmeye mecbur bırakmıştır. Ayrıca o döneme kadar kamuoyunu

¹⁷ Okay, Okay, **a.g.e**, s.123

¹⁸ **Gelişim Hachette Türk ve Dünya Tarihi Ansiklopedisi**, C.6 İstanbul, Gelişim, 1985, s.1821

¹⁹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.125

²⁰ Jean-Marie Domenach, **Politika ve Propaganda**, çev. Tahsin Yücel, İstanbul, Varlık, 2003, s.21

²¹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.126

bilgilendirmeyi gereksiz gören bu kuruluşların, kamuoyunun önemini anlamasını ve eski gazetecilerin büyük kuruluşlar tarafından işe alınarak, birer basın danışmanı olarak görevlendirilmesini sağlamıştır. 1905'te dönemin önemli tanıtım uzmanlarından Ivy Lee, John D. Rockefeller için çalışmaya başlamıştır. 1920'de ise General Electric, bir tanıtım departmanı kurmuştur. Burada amaç, kuruluş politikasının olumsuz sonuçlarına değinmeden sadece olumlu etkiler hakkında bilgi vermektir.²²

1. Dünya Savaşı döneminde ABD, SSCB, Almanya ve İtalya gibi ülkelerin propaganda faaliyetleri sayesinde elde ettikleri başarılar, hükümetlerin kitle iletişim araçlarının önemini daha iyi anlamasına yol açmıştır. Dönemin en önemli halkla ilişkilercisi, hatta bugün dahi kullanılan birçok halkla ilişkiler tekniğini ilk kez kullanması özelliğiyle en önemli halkla ilişkiler uygulayıcısı ve kuramcısı olarak kabul edilen Edward Bernays'ın dönemin ABD başkanı W. Wilson tarafından 1917'de kurulan ve ABD'nin, İngiltere'nin yanında savaşa girmesi için halkın ikna edilmesi amacını taşıyan Creel Komitesi'ne dahil edilmesi ve oradaki 2 yıl süren çalışmalarının başarıyla sonuçlanması, kitle psikolojisinin iletişim araçları tarafından değiştirilebileceğini göstermesi açısından önemlidir. Bu çalışmalar sırasında Bernays, aynı zamanda amcası olan Sigmund Freud'un kitle psikolojisi hakkındaki kuramlardan etkilenmiş ve bunları uygulamaya geçirmiştir.

Halkla ilişkilerin bilimsel bir disiplin olarak üniversiteye girmesi de yine bu dönemlere denk gelmiştir. 1923'te Bernays, New York Üniversitesi'nde ilk halkla ilişkiler dersini vermiştir.²³

Halkla ilişkiler, 1929 Ekonomik Buhranı'yla birlikte uluslararası ekonomik sistemin çözülmesini kendi lehine kullanmaya başlamış ve şirketlerin halka kendilerini anlatabilmek, ekonomiye olan katkılarını sergileyebilmek için

²² Günter Barthenheier, "Halkla İlişkilerin Temelleri", **Marmara İletişim Dergisi**, çev. Ayla Okay, Sayı:5, Ocak 1994, s.218-219

²³ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.156

kullandıkları bir teknik haline gelmiştir.²⁴ Bu tarihten sonra 2. Dünya Savaşı ve soğuk savaş yıllarında, kamuoyu oluşturmak amacıyla devletler tarafından çeşitli halkla ilişkiler araçları kullanılmıştır. Ayrıca, toplumların yapılarındaki değişmelerle yeni baskı gruplarının ortaya çıkması, insan faktörünün ve onun psikolojik özelliklerini dikkate alma gereğinin ön plana çıkması ve ekonomik rekabetin artması, özel sektörde de halkla ilişkilerin gelişmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.²⁵

Halkla ilişkilerin kazandığı önemi, Philip Lesley'in verdiği örnek oldukça iyi bir şekilde ortaya koymaktadır:

“General Motors firması, eskiden hangi alıcı için ne tip araba üretileceğini ve fiyatını dikte ederdi. Şimdi sadece alıcıların zevklerini ve rakipleri değil, trafik kazalarını önleme cemiyetlerini, çevre korumacıları, hava kirliliğine savaş derneklerini ve öteki grupları da düşünmek zorunda.”²⁶

Halkla ilişkilerin tüm dünyada önem kazanmasıyla birlikte 1955'te merkezi Londra'da bulunan Uluslararası Halkla İlişkiler Derneği IPRA kurulmuştur. Bu derneğin başkanlığını 1995 yılında, bir Türk halkla ilişkiler uzmanı olan Betül Mardin yapmıştır. IPRA'nın kuruluşundan 4 yıl sonra 1959'da Brüksel merkezli Avrupa Halkla İlişkiler Konfederasyonu CERP kurulmuştur.

Bugün sadece ABD'de 100.000'i aşkın halkla ilişkiler çalışanı varken, aynı ülkedeki halkla ilişkiler ajanslarının sayısı 6000'den fazladır.²⁷

1.3. Halkla İlişkiler Kavramına Kuramsal Yaklaşımlar

Bir ülkedeki toplumsal kesimler, kişisel ilişkilerin doğası, medyanın yapısı ve güvenilirliği, bireylerin uyum düzeyi gibi faktörler halkla ilişkilerin ortaya çıkışını

²⁴ Sema Yıldırım Becerikli, **Uluslararası Halkla İlişkiler**, Ankara, Nobel, 2005, s.21

²⁵ Asna, **a.g.e.**, s.5

²⁶ Lesley'den aktaran Asna, **a.e**

²⁷ Mete Çamdereli, **Ana Çizgileriyle Halkla İlişkiler**, İstanbul, Salyangoz, 2004, s.18

ve gelişim seyrini doğrudan etkilemektedir.²⁸ Bu nedenle, dünya çapında geçerliliği olan bir halkla ilişkiler modeli ortaya koymak son derece zordur. Fakat bu zorluğa rağmen halkla ilişkilerle ilgili çeşitli kuramlar ve modeller ortaya atılmıştır.

1.3.1. Toplumsal Kuramsal Yaklaşımlar

Bu tip yaklaşımlarda, halkla ilişkilerin iletişime dayanması ve bu iletişimin ağırlıklı olarak kamusal iletişim olması nedeniyle, bir halkla ilişkiler kuramının özellikle iletişim noktasına ağırlık vermesi gerektiği savunulmuştur. Bu yaklaşımlar temelde, halkla ilişkilerin ortaya çıkışı için toplumsal koşulları ve halkla ilişkilerin toplumsal sistem için getirdiği faaliyetleri sorgulamaktadır. Bunlar içinde ele alınabilecek olanlar, Ronnenberger ve Rühl'ün kamusal ilişkilerin bir kuramı olarak halkla ilişkiler yaklaşımı, konstrüktivist yaklaşımlar ve anlayış oryantasyonlu yaklaşımlardır.²⁹

Ronnenberger ve Rühl'e göre, modern toplumların bir eseri olan halkla ilişkilerin ortaya çıkışında ve bugünkü gelişiminin sağlanmasında birtakım toplumsal koşullar etkili olmuştur. Bu koşullar şu şekilde sıralanabilir:³⁰

- Yetiştirme ve eğitim süreçlerinin okullardakine benzemesi, gerçeklerin öğrenilmesinde bilginin giderek artan bir biçimde topluma yansması.
- Endüstri ve hizmet mesleklerinde bilgisayarlı ve araçlı üretime geçilmesi.
- Topluma yayılan çok sayıdaki sosyal devlet garantisinin artması.
- Dünya'da sınırların kalkması, küreselleşmenin meydana gelmesi.
- Değişik türdeki organizasyon şekilleri arasında uluslararası rekabetin giderek artması.
- Boş zaman organizasyonları endüstrisinin genişlemesi.

²⁸ Becerikli, **a.g.e.**, s.179

²⁹ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.78

³⁰ Ronnenberger ve Rühl'den aktaran, Okay, Okay, **a.g.e.**, s.79

- Kitlesele iletişimin niceliksel genişlemesi ve bundan yola çıkararak içerik ve program konularının tematik streotipleşmesi.
- Grup, organizasyon ve kitle medyalarının birbiriyle bağlantılı bir şekilde iletişiminin dünya çapında yayılması.

Ronnenberger ve Rhl’un ortaya koydukları bu bilgilerin ışığında, halkla ilişkilerin çevresiyle etkileşim içerisinde olan bir aracı ve “sınır yeri” görevini yerine getirdiği söylenebilir. Halkla ilişkiler ana fonksiyonu ise, kamusal ilgileri, ve kamunun sosyal güvenin güçlendirmek, güvensizliğin oluşumunu engellemektir.³¹

Toplumsal kuramsal yaklaşımlar içinde değerlendirilen bir diğer yaklaşım, konstruktivist yaklaşımdır. Konstruktivizm, tek bir kişi tarafından geliştirilen bir kuram değil, çok sayıda kuramcının ortak çabalarıyla oluşan bir yapıdır.

Konstruktivizmin genel kabul görmüş olan anlamı, bir şeyin planlı ve hedefli bir biçimde oluşturulmasıdır. Fakat bir halkla ilişkiler kuramı olarak konstruktivizm, gerçeklik taslaklarının, sosyalleşmiş bireylerin kendi sosyal çevrelerinde uymak durumunda kaldıkları biyolojik, ruhsal ve sosyo kültürel koşullara uygun bir biçimde oluşturulması sürecidir.³² Yani bu yaklaşıma göre halkla ilişkilerin temel görevi imaj oluşturmadır.

Merten ve Westerbarkey de imaj oluşturmayı halkla ilişkilerin başlıca görevi olarak görmektedir. İletişim ihtiyaının ve hayali unsurları kullanma imkanının giderek artması, imajların konstrüksiyonu için yeni bir alan açmaktadır. Bu ise, bu iş için tehizatlanmış olan “konstrüksiyon büroları” yani halkla ilişkiler ajansları tarafından yerine getirilmektedir. İmaj oluştururken mutlaka bir gerçeklik ve doğruluk temeline dayanmak gerekli değildir.³³

³¹ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.83

³² Okay, Okay, **a.g.e.**, s.85

³³ Merten ve Westerbarkey’den aktaran, Okay, Okay, **a.g.e.**, s.86-87

Bu yönüyle konstrüktivizm, iletişimde doğruluğu, dürüstlüğü ve saydamlığı temel alan çağdaş halkla ilişkiler anlayışıyla çelişmekte, daha çok propagandayla, bir ölçüde de reklamlarla benzeşmektedir.

Toplumsal kuramsal yaklaşımlardan sonuncusu, Ron Pearson, Roland Burkart ve Sabine Probst tarafından geliştirilen anlaşma oryantasyonlu yaklaşımdır.

Bu yaklaşıma göre halkla ilişkiler, toplumsal anlaşma ilişkilerinin iyileştirilmesi için bir araçtır. Yani halkla ilişkilerin hedefi, bir organizasyon ile onun yaptıklarından etkilenen gruplar arasında bir anlaşma sağlamaktır.³⁴ Anlaşma oryantasyonlu halkla ilişkiler yaklaşımının hareket noktası, Habermas'ın iletişimsel davranış kuramında geliştirdiği anlaşma kavramına dayanır. Bu yaklaşım, dört aşamada gerçekleşir. Bu aşamalar, kurumun yapısının şeffaflaştırılıp gözlemlenebilir hale getirildiği enformasyon aşaması, halkla ilişkilerle ilgili hedef grupları arasında ilişki imkanlarının yaratıldığı ve planlandığı müzakere aşaması, sorun haline gelen ortak anlayışın tekrar ortaya konduğu fikir alış verişi aşaması ve halkla ilişkiler uygulamasında bulunan ile uygulamadan etkilenen arasında olması amaçlanan ortak anlayışın gerçekleştirilebilme imkanının kontrol edildiği durum tanımlaması aşamasıdır.³⁵

1.3.2. Organizasyon Kuramı Yaklaşımları

Organizasyon kuramına göre gözlemlenmenin merkezinde, halkla ilişkiler etkinliğinde bulunan kuruluşlar yer alır. Burada sorulan temel soru, kurumsal hedeflere ulaşmada halkla ilişkilerin sağladığı katkıların neler olduğudur. Bu kuramın içinde değerlendirilebilecek olan iletişim yöntemi olarak halkla ilişkiler yaklaşımı, kendilerini toplumdan soyutlamaları mümkün olmayan kuruluşların

³⁴ Signitzer'den aktaran, Okay, Okay, **a.g.e.**, s.90

³⁵ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.91-96

başarılı olabilmeleri için hedef gruplarıyla mutlaka bir iletişim halinde olmaları gerektiğini, bu görevi de halkla ilişkilerin yerine getirdiğini söyler.³⁶

Organizasyon kuramı içinde, kuruluşların halkla ilişkilere bakış açılarını modellerle ortaya koyma fikri yerleşmiştir. James Grunig ve Todd Hunt'ın 1984'te ortaya koydukları, dört aşamalı halkla ilişkiler modeli de bu modellerden biridir. Bu çalışmada Grunig ve Hunt'ın modeli, diğer modellerden bir adım öne çıkarılacak ve daha ayrıntılı olarak incelenecektir. Bunun sebebi, bu modelin dünya çapında en çok kabul gören modellerden biri olması ve çalışmada ele aldığımız belediyeler arasında karşılaştırma yapmaya olanak tanınmasıdır.

1.3.2.1. Grunig ve Hunt'ın Dört Aşamalı Halkla İlişkiler Modeli

Grunig ve Hunt, kuruluş ve hedef kitleler arasındaki iletişim yönteminin belirleyici olduğu bir sınıflandırma yapmışlardır. Bu sınıflandırmadaki modeller, ortaya çıkış tarihlerine göre basın ajansı ve tanıtım modeli, kamuyu bilgilendirme modeli, iki yönlü asimetrik model ve iki yönlü simetrik model olarak isimlendirilmiştir.³⁷

Uygulamacıların belirli modellere göre çalışıyor olmaları bir modeli ya da diğerini kullanmak arasındaki temel farklılıkların bilincinde oldukları anlamına gelmez.³⁸

1.3.2.1.1. Basın Ajansı ve Tanıtım Modeli

Grunig ve Hunt'ın modellerinden ilki olan basın ajansı ve tanıtım modeli, kamunun ilgisini çekecek bir konunun tanıtımının yapılması temeline dayanır. 19.

³⁶ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.97

³⁷ James E. Grunig, Todd Hunt, **Managing Public Relations**, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1984, s.25

³⁸ Dennis McQuail, Sven Windahl, **Kitle İletişim Modelleri**, çev. Konca Yumlu, Ankara, İmge, 1997, s.224

yüzyılda gerçekleştirilen halkla ilişkiler çalışmalarını dahil edebileceğimiz bu modelde amaç, ne olursa olsun kamunun ilgisini çekmektir.³⁹

1830'larda ABD'de, ucuz, haber değeri taşımayan, sansasyonel magazin haberleri içeren basını temsil eden ve gazete tirajlarını arttıran bir gazetecilik anlayışı olan "kuruşluk basın" (penny press) ortaya çıkmıştı.⁴⁰ Bu dönemde, kuruluşların bünyesine dahil edilen ve genellikle eski gazeteciler arasından seçilen basın ajanları, kamuoyunun ilgisini çekebilmek için basında yer almayı amaçlamış ve bunun yolunu, sansasyonel olaylar organize etmekte bulmuşlardı. Bu modelin en tipik temsilcisi P. T. Barnum, kötü bir tanıtımın olmadığını, bir başka deyişle bir konunun tanıtımı yapılırken her yola başvurulabileceğini söylüyordu.⁴¹

Modelin amacının, her ne şekilde olursa olsun, faaliyeti yürütülen kişinin ya da kurumun basında yer alması ve kamuoyunda tanıtımının sağlanması olması ve bu amaca ulaşmak için ahlaki ilkelerin göz ardı edilmesi, onu bir halkla ilişkiler etkinliği olmaktan çok propagandaya yaklaştırmaktadır. "Tanıtım bir ürünün duyurulması için kullanılırken, bir siyasetçinin seçmenlerinin dikkatini çekebilmek için de kullanılabilir." ⁴²

Görüldüğü gibi bu model, karşılıklı iletişime ve uyuma dayalı çağdaş halkla ilişkiler anlayışıyla örtüşmemektedir.

1.3.2.1.2. Kamuyu Bilgilendirme Modeli

Basın ajansı ve tanıtım modelinin ardından gelen bu model, 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır. Bu dönem, özellikle ABD'de büyük kuruluşların sosyal sorumluluk bilincine sahip olmadıkları, uygulamalarının sert bir şekilde protesto edildiği ve büyük grevlerin görüldüğü bir dönemdir. Basının kamuoyu

³⁹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.109

⁴⁰ Filiz Balta Peltekoğlu, **Halkla İlişkiler Nedir**, (genişletilmiş basım), İstanbul, Beta, 2007, s.95

⁴¹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.110

⁴² Okay, Okay, **a.g.e**, s.123

üzerindeki etkisinin daha da arttığı bu dönemde, kuruluşlar, halkla ilişkiler birimleri aracılığıyla basına bilgi aktarmaktaydı. Dolayısıyla bu modelin tanımı, bir kişi ya da kuruluşun kendisi ve faaliyetleri hakkında hedef kitlesine bilgi vermesi şeklinde yapılabilir.⁴³

Modelin en önemli uygulayıcısı olan ve ABD’de maden ocaklarındaki kötü çalışma şartlarını protesto etmek amacıyla gerçekleştirilen 150.000 işçinin katıldığı Antrasit Kömür Grevi sırasında işveren tarafını temsil etmekte olan Ivy Lee, bu dönemde açıkladığı ilkeleriyle kamuoyunu bilgilendirme modelinin temel kurallarını da ifade etmiştir:

“Bu, gizli bir basın bürosu değildir. Bütün çalışmalarımız açıklık esasına dayanır, Amacımız haber sağlamaktır. Bu bir reklam ajansı değildir. Konularımız günceldir. Ele aldığımız her konuda istenen daha ayrıntılı bilgi derhal sağlanır ve her editöre konunun doğruluğunun ispat edilmesi konusunda yardımcı olunur... Kısaca planımız kamu kurumları ve iş dünyası yararına basına ve ABD halkına bilmesi gerekli değerli olan, doğru ve güncel bilginin sağlanmasıdır.”⁴⁴

Bu ifadelerden de anlaşıldığı gibi, kamuyu bilgilendirme modelinin amacı, kamuoyuna doğru bilgi akışını sağlamaktır. Bilgilerin doğruluğunun önem taşınması, bu modeli basın ajansı ve tanıtım modelinden ayıran en önemli özelliktir. İlk modelde görülen abartılı ve gerçek dışı haberler bu modelde görülmez.

Parlamentonun çalışmalarının ve tutanakların internet üzerinden yayınlanması, hükümetin basın sözcüsünün yaptığı açıklamalar gibi faaliyetler bu modelin halen uygulanan örnekleridir.

⁴³ Okay, Okay, **a.g.e**, s.124

⁴⁴ Peltekoğlu, “Halkla İlişkilerde Dört Model ve İletişim”, **4. Boyut**, Yıl:3, Sayı:4, İlkbahar, 1993, s.59

1.3.2.1.3. İki Yönlü Asimetrik Model

İki yönlü asimetrik model, halkla ilişkiler modelleri arasında, kamuoyunun tepkisini dikkate alan ilk modeldir. Gerçek anlamda çağdaş halkla ilişkiler, 1920'lerde bu modelle birlikte uygulanmaya başlanmıştır.

Modelin amacı, bilimsel yöntemler kullanarak hedef kitleyi ikna etmektir. Bundan anlaşılması gereken, tutum ve davranışlar hakkında sosyolojik kuramların ve araştırmaların, halkla ilişkiler kampanyalarını daha anlaşılır hale getirmek için kullanılmasıdır.⁴⁵ Modelin en önemli uygulayıcısı, çağdaş halkla ilişkilerin kurucusu olarak da nitelendirebileceğimiz Bernays'dır.

Modelin uygulanmaya başladığı 1920'lerden itibaren halkla ilişkiler çalışmaları bilimsel bir boyut kazanmıştır. Bernays'ın bu dönemlerde, gerek özel kuruluşlar gerekse Amerikan hükümeti adına yapmış olduğu çalışmalarda, Sigmund Freud ve Gustave Le Bon gibi kuramcıların kitle psikolojisi üzerine görüşlerinin etkileri görülmektedir.⁴⁶

Bu modelde kuruluş, uygulanan halkla ilişkiler çalışması sonucunda kendisi değişmek yerine, hedef kitlenin davranışlarında değişiklik yaratmayı amaçlamaktadır. İkna etmeye yönelik mesajların gönderildiği iki yönlü asimetrik modelde geri beslemeye ihtiyaç duyulmasının nedeni, onun davranışlarını kontrol edebilme isteğidir.⁴⁷ Modelde iletilen bilgilerle, alınan geri yansıma dengesiz olduğundan ve kuruluşun bu bilgileri, hedef kitleyi kontrol etmek amacıyla ilettiği için modele iki yönlü asimetrik model denmektedir.⁴⁸ Yani kuruluş, hedef kitlesinin görüşlerine göre kendini yenilemez, bu görüşlere sadece onları ikna edebilmek amacıyla ileteceği mesajların niteliğini belirlemek için ihtiyaç duyar.

⁴⁵ Okay, Okay, **a.g.e**, s.148

⁴⁶ Okay, Okay, **a.g.e**, s.152

⁴⁷ Peltekoğlu, **a.g.e**, s..59

⁴⁸ Okay, Okay, **a.g.e**, s.195-196

1.3.2.1.4. İki Yönlü Simetrik Model

Grunig ve Hunt'ın dört modelinin sonuncusu olan iki yönlü simetrik model, hedef kitlenin görüşlerini en yüksek oranda dikkate alma ve bu görüşler doğrultusunda kurum yapısını ve faaliyetlerini değiştirme ya da düzenleme esasına dayanan bir modeldir. Bu yönleriyle 21. yüzyılın çağdaş halkla ilişkiler anlayışını temsil etmektedir.

Modelin ortaya çıkış dönemi 1960'lı yılların sonlarına denk gelmiştir. Bu dönemde halkla ilişkiler uygulayıcılarının sayısının artması, diğer modeller için belirttiğimiz modelin en önemli uygulayıcısını, bu model için söylemeyi zorlaştırmaktadır. Model, birçok farklı halkla ilişkilerci tarafından uygulanmaktadır. Bir önceki model için önemli bir kavram olan geri besleme, bu model için çok daha önemlidir çünkü bu modelde kuruluş, hedef kitlenin görüşlerine onu ikna etmek amacıyla ihtiyaç duymaz, burada amaç kuruluşu hedef kitlenin beklentilerine uygun hale getirmektir.

Halkla ilişkiler uzmanı bu modelde kuruluş ile hedef kitle arasında bir aracı görevini üstlenir. Kuruluşa karşı hedef kitleyi, hedef kitleye karşı da kuruluşu temsil eder.⁴⁹

Kuruluşun, hedef kitlenin görüşleri doğrultusunda kendisini biçimlendirmesi dengeli bir iletişimin sonucunda gerçekleşebilir. Bu model bu tür bir iletişimi öngördüğünden adı iki yönlü simetrik modeldir. Uygulandığı takdirde en isabetli sonuçları verecek olan model, kuruluş yönetiminin tamamen şeffaf ve değişime açık olmasını gerektirdiğinden her kurum tarafından kolaylıkla uygulanamamaktadır.

Grunig ve Hunt'ın sözünü ettiğimiz dört modelinin özelliklerini kısaca özetlemek gerekirse, ilk iki modelde halkla ilişkilerin teknik yönünün ağır bastığı yani bu

⁴⁹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.207

modellerde halkla ilişkiler denince genellikle kamuoyuna bilgi sunmanın akla geldiği, diğer iki modelde ise daha gelişkin bir halkla ilişkiler anlayışıyla çok sayıda farklı hedef kitleyle bilimsel veriler ışığında iletişim kurulduğu anlaşılmaktadır. İlk iki modelde kuruluşlardan kamuoyuna tek yönlü bilgi akışı tercih edilirken diğerlerinde iki yönlü iletişim tercih edilmektedir. Bu modeller aşağıdaki gibi tablolaştırılabilir.

Model	Basın ajansı ve tanıtım modeli	Kamuyu bilgilendirme modeli	İki yönlü asimetrik model	İki yönlü simetrik model
Amacı	Her koşulda faaliyeti yürütülen kişi ya da kurumun basında yer alması ve kamuoyunda tanıtımının sağlanması	Bir kişi ya da kuruluşun kendisi ve faaliyetleri hakkında hedef kitlesine bilgi vermesi	Bilimsel yöntemler kullanarak hedef kitlenin ikna edilmesi	Hedef kitlenin görüşlerinin en yüksek oranda dikkate alınması ve bu görüşler doğrultusunda kurum yapısının ve faaliyetlerinin değiştirilmesi /düzenlenmesi
İletişim Tipi	Tek yönlü iletişim	Tek yönlü iletişim	Çift yönlü dengesiz iletişim	Çift yönlü dengeli iletişim
Dönemi	1850'ler	1900'ler	1920'ler	1960'ların sonları
Temsilcisi	P. T. Barnum	Ivy Lee	Bernays	Çok sayıda halkla ilişkilerci

Tablo 1: Grunig ve Hunt'ın 4 aşamalı modeli.

(Okay Ayla., Okay, Aydemir., Halkla İlişkiler Kavram Strateji ve Uygulamaları, İstanbul, Der, 2002'den faydalanılarak Şükrü Alper Yurttaş tarafından hazırlanmıştır).

Modellerin ortaya çıkış dönemleri basın ajansı ve tanıtım modeli için 1850'ler, kamuyu bilgilendirme modeli için 1900'ler, iki yönlü asimetrik model için 1920'ler ve iki yönlü simetrik model için 1960'ların sonları olsa da tüm bu modeller günümüzde de çeşitli kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır. Kuruluşların bu modeller arasından seçim yapmalarında, yönetici kadroların niteliği ve kurum kültürü etkilidir.⁵⁰

⁵⁰ Okay, Okay, a.g.e, s.103

1.3.3. Mükemmel Halkla İlişkiler Kuramı

Bu kuramın temeli, ABD'nin en büyük halkla ilişkiler meslek kuruluşlarından biri olan IABC'nin 1985 yılında halkla ilişkilerin başarı koşullarının araştırılması için yarattığı mükemmellik projesine (IABC Excellence Project) dayanmaktadır. Proje dahilinde bir yandan daha önceki kuramsal yaklaşımlar üzerinde bir çalışma gerçekleştirilirken diğer yandan geniş kapsamlı bir ampirik araştırmayla, ABD, Kanada ve İngiltere'de işletmeler, kar amacı gütmeyen organizasyonlar, belediyeler ve dernekler gibi farklı alanlardan toplam 321 kurumu kapsayan bir çalışma yapılmıştır. Tüm bu çalışmaların sonucunda, ideal bir durumda halkla ilişkilerin ne yapması gerektiğini tanımlayan normatif bir kuram ortaya konmuştur.⁵¹

Normatif kuram, kurumsal iletişimin stratejik olarak uygulanması gerektiğini belirtmektedir. Halkla ilişkileri stratejik olarak uygulayan bir kuruluş, iç ve dış hedef kitleleriyle iletişim kurmak için programlar geliştirir, bu programlar kuruluşun kendisi için en büyük tehditleri ve fırsatları görmesine yardımcı olur. Stratejik hedef kitlelerle iyi ilişkiler kurmak, kendilerine uygun amaçlar seçen kuruluşların bu amaçları gerçekleştirmesi için önemlidir. Yapılan araştırmalardan yola çıkarak sonuçta, halkla ilişkilerin bir kuruluş için en önemli konulara nasıl katkıda bulunduğu dair tespitlerde bulunulmuştur.⁵²

Ayrıca halkla ilişkilerin siyasal iletişimle olan ilişkisi ve halkla ilişkilerin bir siyasal iletişim aracı olduğu da birçok düşünür tarafından dile getirilmiştir. Bu nedenle, halkla ilişkilerin siyasal iletişimle olan ilişkisini daha ayrıntılı incelemekte yarar görüyoruz.

⁵¹ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.208

⁵² Okay, Okay, **a.g.e.**, s.210

1.4. Bir Siyasal İletişim Aracı Olarak Halkla İlişkiler

Siyasal iletişim kavramıyla ilgili birçok farklı tanım bulunmaktadır. Kavramın kullanım alanının genişliği de tanım çeşitliliği ile doğru orantılıdır. Kavram, Mutlu tarafından “*siyasal süreçlerle iletişim süreçleri arasındaki ilişkileri ele alan araştırmalardan oluşan disiplinler arası bir akademik alan*”⁵³ olarak tanımlanırken, Uslu, kavramı “*bir siyasal görüş ya da organın, etkinlikte bulunduğu siyasal sistem içinde kamuoyu güvenini ve desteğini sağlamak, dolayısıyla iktidar olabilmek için, zaman ve konjonktürün gereklerine göre reklam, propaganda ve halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanarak sürekli bir biçimde gerçekleştirdiği tek veya çift yönlü iletişim çabası*”⁵⁴ olarak tanımlamıştır. Aziz ise siyasal iletişimi, “*belli ideolojik amaçlarını, toplumda belli gruplara, kitlelere, ülkelere ya da bloklara kabul ettirmek ve gerektiğinde eyleme dönüştürmek, uygulamaya koymak üzere siyasal aktörler tarafından çeşitli iletişim tür ve tekniklerinin kullanılması ile yapılan iletişim*”⁵⁵ şeklinde ifade etmiştir.

Siyasal iletişim kavramını tüm boyutlarıyla ele almak, hem çalışmamızın kapsamını aşacağı hem de onu amacından uzaklaştıracağı için, kavramın halkla ilişkilerle kesiştiği noktaları tartışmakla yetineceğiz.

Siyasal iletişim ve halkla ilişkiler yakın ilişki içinde bulunan iki kavramdır. Kamuoyunun güvenini ve desteğini sağlamak bu iki kavramın ortak amacıdır. İskoç filozof David Hume, “*Tüm hükümetler kamuoyuna dayanır.*” sözüyle kamuoyunun önemini dile getirmiştir.⁵⁶ “*Toplum içindeki insanların inanışları, kanaatleri ve çeşitli toplumsal olay ve konularla ilgili düşünceleri, bu düşünce ve*

⁵³ Mutlu, a.g.e, s.256

⁵⁴ Zeynep Karahan Uslu, “Siyasal İletişim ve 24 Aralık 1995 Genel Seçimleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:11, Ankara, 1996, s.790

⁵⁵ Aysel Aziz, **Siyasal İletişim**, Ankara, Nobel, 2003, s.3

⁵⁶ Elisabeth Noelle-Neumann, **Medya, Kültür, Siyaset**, içinde “Suskunluk Sarmalı Kuramının Medyayı Anlamaya Katkısı” Der. Süleyman İrvan, İstanbul, Alp, 2002, s.380

*kanaatlerle bireylerin toplum içinde yarattıkları etkin bir yaptırım gücü*⁵⁷ olarak tanımlanan kamuoyu, hem siyasal iletişimin hem de halkla ilişkilerin ilgilendiği bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasal iletişim ve halkla ilişkiler konusundaki anaakım görüşlerle eleştirel görüşler de bu kavramların kamuoyuna bakış açıları etrafında şekillenmektedir. Dolayısıyla, kamuoyu üzerine yapılan tartışmaları ortaya koymak, hem siyasal iletişimin ve halkla ilişkilerin hem de bunlara yöneltilen eleştirilerin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Hem anaakım hem de eleştirel görüşlere sahip olanlar için kamuoyu, kuşkusuz önemli bir konumda bulunmaktadır. Fakat bu önem, konuyla ilgilenenler tarafından temel olarak iki farklı biçimde ele alınır. Birinci görüşe göre, kamuoyu ve kamuoyunu temsil eden organlar doğrudan demokrasiye hizmet etmektedir. Uzun aralıklarla tekrarlanan seçimleri beklemeden toplum sürekli olarak kendini ifade etmekte, kamuoyu araştırmaları aracılığıyla değişen duyarlılıklar, tepkiler göz önüne alınmaktadır. Diğer görüşe göre ise, kamuoyu olarak adlandırılan alanın ya da kamuya ait olduğu söylenen görüşlerin aslında bir çeşit yanılgıya, aşağıdan gelen taleplerin çarpıtılmasına, hatta yönlendirilip, demokrasinin işliyor gibi görünmesine hizmet etmesi ve sonuç olarak egemen sınıf ve ideolojinin yeni bir aracı olması söz konusudur.⁵⁸ Bir başka deyişle, siyasal iletişimin bir yönüyle denetim ve şeffaflığı sağladığı, diğer yönüyle de siyasetçilerin seçmenleri demokratik ikna metodlarıyla etkilemelerine yardımcı olan bir araç görevi gördüğü belirtilmektedir.⁵⁹

Kentel'e göre siyasal iletişimin aktörlerinden biri olan kamuoyu araştırmaları, kullanılan tekniklere bağlı olarak farklı olarak yorumlanabilir olmalarına rağmen, belli bir zaman diliminde, kamunun belli bir konu üzerinde ne düşündüğünün öğrenilmesini sağladığı için, siyasal iletişimin bir diğer aktörü olan siyasetçilere bilgi akışını sağlayabilir. Diğer yandan, bu sonuçların kamu tarafından bilinmesi,

⁵⁷ Güleda Yücedoğan, "Medya-Kamuoyu İlişkisi", **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, 1997, Sayı:6, s.83

⁵⁸ "Kamuoyu: Şeffaflaşma mı, Yanılsama mı?", **Birikim**, Sayı:30, s.38, 1991

⁵⁹ Mahmut Oktay, "Demokratik Sürecin Sağlıklı İşleyişi Açısından Siyasal İletişimde Sosyal Sorumluluk Meselesi", **Marmara İletişim Dergisi**, Sayı:2, 1993, s.77

kamuya dönük bir ayna görevi de görür. Siyasetçiler bu sonuçlara göre politikalarını yeniden biçimlendirebilirler.⁶⁰

Dominique Wolton ise siyaset kadar eski olarak nitelendirdiği siyasal iletişimin çok eskilerden beri varolmasına rağmen, bu kavramın siyasal iletişim adıyla anılmasının ancak yakın dönemlerde gerçekleştiğini söylemektedir. Kavram, 20. yüzyılın başından bu yana nazizmle komünizmin siyasal iletişimle propagandayı birbirine karıştırmışından beri, iyice eleştirel anlamlar taşımıştır.⁶¹

Siyasal iletişimi, “*siyaset üzerine kamu önünde fikir belirtmeleri meşru olan üç aktörün, yani politikacıların, gazetecilerin ve nabız yoklamaları aracılığıyla kamuoyunun çelişkili söylemlerinin mübadele edildiği alan*”⁶² olarak tanımlayan Wolton, kamuoyunun “dikiz aynaları” olarak nitelendirdiği nabız yoklamaları aracılığıyla seçmenlerden politikacılara ve medya aracılığıyla politikacılardan seçmenlere doğru olan, dolayısıyla aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya iki yönlü olan iletişimin, çoğulcu kitle demokrasinin işleyişinde vazgeçilmez bir unsur olduğunu öne sürmektedir. Wolton’a göre, genel oy hakkının ve hayat düzeyi yükselişinin, siyasal iktidarı gitgide daha çok sayıda yurttaşın özlemlerini hesaba katmaya mecbur kılması sonucu, kamuoyunun ne istediği bilinmeden iktidarda kalmak mümkün değildir.⁶³

Patrick Champagne ise bu görüşlere katılmayarak, kamuoyu araştırmalarının, güncel sorunları çoğunlukla yeterli bilgi sahibi olmayan bireylere çözdürmeye çalışan yapısıyla, seçimle kurumsallaştırılan vekalet ilişkisini sorgulanır hale getirdiğini ve bu araştırmalar sonucu ortaya çıkan görüşlerin seçim dönemlerinde siyasetçilerin aynı araştırmaları baz alarak aynı kaygıları taşıyan, benzer seçim kampanyaları üretmelerine neden olduklarını öne sürer. Ayrıca bu araştırmaların, farklı seçmen kategorilerinin siyasetle olan ilişkileri çerçevesinde daha iyi

⁶⁰ Ferhat Kentel, “Demokrasi, Kamuoyu ve Siyasal İletişime Dair”, **Birikim**, Sayı:30, 1991, s.42

⁶¹ Dominique Wolton, “Siyasal İletişim: Bir Model Yaratmak”, **Birikim**, Sayı:30, 1991, s.52

⁶² Wolton, **a.g.e**, s.52

⁶³ Wolton, **a.g.e**, s.54

anlaşılmasını sağlamadığını, aksine, onların nasıl tuzağa düşürülebileceğini ortaya çıkardığını belirtir.⁶⁴

Siyasal iletişimin halkın iradesini yansıtmak amacını taşıdığı görüşüne ilişkin eleştiriler, bununla sınırlı kalmaz. Bu görüşe Adorno, Gramsci, Althusser, Chomsky vb birçok önemli ismin de aralarında bulunduğu düşünürlerce farklı yönlerden getirilen eleştiriler, en az anaakım görüşler kadar güçlü bir eleştirel geleneği ortaya çıkarır.

Elisabeth Noelle-Neumann, suskunluk sarmalı kuramıyla, kamuoyunu toplumun bireyler üzerindeki bir baskı aracı olarak niteler. Bu kurama göre bireyler, toplumun genel uzlaşma dışına çıkanları dışlanmakla tehdit etmesi nedeniyle sürekli bir dışlanma korkusu içinde yaşamaktadırlar. Bireyler, bu dışlanma korkusundan dolayı sürekli kanaat ortamlarını gözlemleyip değerlendirmeye çalışırlar. Bu değerlendirmelerin sonucunda edindiği izlenimler, bireyi toplum içinde davranışlarını sergileme ve görüşlerini ifade etme ya da saklama konusunda etkilemektedir.⁶⁵ Toplum, tartışmalı bir sorunda tarafların gücü hakkında bilgi elde edebilmek için doğrudan gözlem ve medya olmak üzere iki kaynağa güvenir. Birey, kendi yaşamı ve kişisel deneyimiyle ilişkili olmayan tüm konularda fikir iklimine ilişkin izlenimlerini medya aracılığıyla kazanır. Dolayısıyla suskunluk sarmalı sürecinde medya çok önemli bir etkiye sahiptir.⁶⁶

Suskunluk sarmalı kuramıyla Neumann, bir görüşün toplumun çoğunluğunun görüşü olmasa bile, eğer medya o görüşten yanaysa karşıt görüşleri susturabileceğini, hatta toplum tarafından benimsenebileceğini vurgular. Bu kuram, medyanın kamuoyu üzerindeki güçlü etkisini ortaya koymasından önem taşımaktadır.

⁶⁴ Patrick Champagne, “Kamuoyu Yaratmak, Yeni Siyasal Oyun”, **Birikim**, Sayı:30, 1991, s.47

⁶⁵ Noelle-Neumann, **Kamuoyu: Suskunluk Sarmalı'nın Keşfi**, Çev: Murat Özkök, Ankara, Dost, 1998, s.86

⁶⁶ Noelle-Neumann, **Medya, Kültür, Siyaset**, içinde “Suskunluk Sarmalı Kuramının Medyaya Anlamaya Katkısı”, Der. İrvan, İstanbul, Alp, 2002, s.385-6

Medyanın etkisine yönelik bilimsel araştırmalar 2. Dünya Savaşı öncesinde ABD’de yapılan araştırmalara kadar dayanır.⁶⁷ Katz ve Lazarsfeld, geliştirdikleri iki aşamalı akış modeliyle kanaatlerin çoğu kez medyadan kanaat önderlerine, buradan da nüfusun daha az etkin bölümüne aktarıldığını söylerler.⁶⁸ Yani, Neumann’ın aksine, medyanın kamuoyuna abartıldığı kadar değil, dolaylı olarak etki ettiğini vurgular. Fakat medyanın inanç ve düşünceleri şekillendirmedeki önemli etkisini söyleyen de sadece Neumann değildir. Blumler ve Gurevitch’in çalışmaları da medyanın modern demokrasilerde bir güç odağı oluşturduğuna ilişkindir. Yazarlara göre, medya kurumları arasındaki rekabetçi tutum medyanın gelişme süreçlerine eşlik etmiş, siyasetçiler ve kamuoyunu etkilemek isteyenler, kitle iletişim araçlarında yer alabilmek için giderek daha fazla uzman bilgisine ihtiyaç duymuşlar ve böylelikle devreye halkla ilişkiler uzmanları girmiştir.⁶⁹

Halkla ilişkiler mesleğinin kurucusu olarak kabul edilen Bernays’ın aynı doğrultudaki görüşleri, özellikle bir halkla ilişkilerci tarafından ifade edilmesi açısından önem taşımaktadır. Halkla ilişkilerin rolünü, müşteriyle kamu arasındaki karşılıklı etkileşimin sağlanması olarak tarif eden Bernays’a göre, “*halkla ilişkiler danışmanı kamuoyu oluşturduğu gibi müşterisinin eylemlerinin şekillenmesine de yardımcı olur*”. Bernays, kamuoyunun yönetilmesini ya da bilinçli olarak manipüle edilmesini kitle demokrasisinin önemli bir unsuru olarak görür ve bu konuda halkla ilişkilerden başka bir alternatif bulunmadığını ifade eder.⁷⁰ Bu düşüncenin temelleri, kitlelerin genel karakterinin telkine kapılmaya yönelik olduğunu söyleyen Le Bon’a⁷¹ ve başkalarıyla birlikte yaşama ve sevilme gereksinimi duyan bireyin bu nedenle kendisini telkinlerin etkisine bıraktığını söyleyen Freud’a⁷² kadar uzanır.

⁶⁷ Erkan Yüksel, **Medyanın Gündem Belirleme Gücü**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2001, s.11

⁶⁸ McQuail, Sven, **a.g.e.**, s.77

⁶⁹ Eser Köker, **Politikanın İletişimi İletişimin Politikası**, Ankara, İmge, 2002, s.41

⁷⁰ Okay, Okay, **a.g.e.**, s.154

⁷¹ Gustave Le Bon, **Kitleler Psikolojisi**, çev. Yunus Ender, İstanbul, Hayat, 2001, s.15

⁷² Sigmund Freud, **Kitle Psikolojisi**, çev. Kamuran Şipal, İstanbul, Cem, 1996, s.37

Chomsky de medyanın güçlü etkisinin varlığını savunanlar arasındadır. Kapitalist devletin ve şirketlerin çıkarlarını korumak uğruna kamuoyunun medya tarafından manipüle edildiğini ve “rıza üretimi” sağladığını ifade eden Chomsky’nin görüşleri buraya kadar Bernays’ın görüşleriyle benzeşse de buradan sonra tamamen ayrılır. Chomsky, halkla ilişkileri ve propagandayı aynı kefeye koyarak her ikisini de toplumun çıkarlarına aykırı olan şeyleri topluma kabul ettirmek amacıyla kullanılan araçlar olarak tarif eder. Bu görüşünü de Bernays’ın da dahil olduğu Creel Komitesi’nin çalışmalarıyla örneklendirir. 1916’da 1. Dünya Savaşı’nın ortasında “Zafersiz Barış” (Peace Without Victory) sloganıyla ABD başkanlığına seçilen Wilson’un, böyle bir savaşa dahil olmak istemeyen ABD halkını savaşa ikna etmek amacıyla kurduğu Creel Komitesi, yaptığı iletişim çalışmalarıyla 6 ay gibi kısa bir süre içinde amacını gerçekleştirmiştir.⁷³ “*İnsanın kişisel çıkarları için en iyi yargıcın yine kendisi olduğunu söyleyen demokratik dogmatizme*” teslim olmamalıyız diyen Lasswell’in görüşlerine de karşı çıkan Chomsky, bu görüşün totaliter ya da askeri rejim olarak tanımlanan yönetimlerde rahatlıkla uygulanabildiğini, daha özgür ve demokratik toplumlarda ise bu görüşü uygulayabilmek için propaganda tekniklerine ihtiyaç duyulduğunu belirtir. Yani, “*totaliter devlette cop ne ise demokraside de propaganda odur*”⁷⁴ der. Günümüzde dev bir endüstri haline gelen halkla ilişkiler endüstrisine ABD’nin öncülük ettiğini de söyleyen Chomsky, Bernays’ın Creel Komitesi’nden sonra da, demokrasinin özü diye tanımladığı razı etme mühendisliğini gerek devlet gerekse iş dünyası çıkarlarına yönelik ama her durumda halkın çıkarlarının karşısında olan bir şekilde uygulamaya devam ettiğini söyler.⁷⁵ ABD’nin 2. Körfez Savaşı’nın başlamasından aylar önce, savaşı meşrulaştırmak amacıyla imajını iyileştirmek için Rendon Group adında bir halkla ilişkiler ajansı ile anlaşması ve savaş sırasında kendisine bağlı olarak hareket eden iliştilenmiş gazetecileri (embedded

⁷³ Noam Chomsky, **Medya Denetimi**, çev. Elif Baki, İstanbul, Everest, 2004, s.1

⁷⁴ Chomsky, **a.g.e.**, s.7

⁷⁵ Chomsky, **a.g.e.**, s.12-13

journalist) kullanarak taraflı haber akışını sağlaması⁷⁶, Wilson döneminden bugüne kadar anlayış açısından bir değişikliğin olmadığını göstergesidir.

Aynı doğrultuda bir başka eleştiri de Michael Parenti'den gelmektedir. Parenti medyanın, özgürlüğü ve bağımsızlığı, kendi tercih ettiği görüşlerin kamuoyuna hakim olması biçiminde yorumlayan yayıncıların ve patronların fiili denetimi altında olduğunu vurgular.⁷⁷ Parenti'ye göre "*Bize ne istiyorsak onu verdiklerini iddia edenler, bizim, onlar ne veriyorsa onu istememizi sağlamak için de her şeyi yaparlar.*"⁷⁸

Bunlar, kamusal bir görevi olan medyanın artık kamuya ait olmadığını gösterir. Medya zihni denetim altına almak ister. Medyayı aslında devlet ya da şirketler olarak görmek daha doğru olacaktır. Bu kurumlar kamuya kendi politikalarını ve isteklerini bu araçla vermektedir.⁷⁹

Eleştirel geleneğin en önemli temsilcilerini barındıran Frankfurt Okulu'ndaki kuramcıların görüşleri konuya farklı bir perspektif getirir.

Bu okulun kurucuları Adorno ve Horkheimer'e göre, insan zihnini tahakküm altına almaya yönelik kapitalist üretim ilişkilerinin kültürel üretim alanına damgasını vurmasıyla kültürel ürünlerin üretiminin standartlaştırılması, farklılıkların silikleştirilmesi ya da marjinalleştirilmesiyle tanımlanan kültür endüstrisi, insanların ortak aklının ortaya çıkmasını engellemekte ve onların gündelik yaşamdaki engellenişlerini fark etmeleri önünde bir duvar oluşturmaktadır. Böylece, toplumsal eşitsizlikler gizlenebilmektedir.⁸⁰ Frankfurt Okulu'nun bir başka temsilcisi Herbert Marcuse da benzer bir çerçeve çizer ve

⁷⁶ Nuray Yılmaz, **Kitle Psikolojisinin Halkla İlişkilerde ve Propagandada Kullanılması Örnek Olay: ABD - Irak Savaşı**, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul, İÜSBE, s.119

⁷⁷ Michael Parenti, **Kirli Gerçekler**, Ankara, İmge, 1997, s.135

⁷⁸ Parenti, **a.g.e.**, s.17

⁷⁹ McLuhan vd, **Kadife Karanlık: 21. Yüzyıl İletişim Çağını Aydınlatan Kuramcılar**, Haz. Nurdoğan Rigel vd, İstanbul, Su, İkinci Baskı, 2005, s.187

⁸⁰ Theodor Adorno, Max Horkheimer, **Aydınlanmanın Diyalektiği**, c.2, çev.Oğuz Özügül İstanbul, Kabcacı, 1996, s.7

kitle iletişim araçlarından “*efendilerle onlara bağlı olanlar arasında aracılık yapan, yerleşik düzenin yayın organları*” olarak bahseder.⁸¹

Habermas’ın görüşleri de aynı çizgidedir. Mekansal ve zamansal kısıtlamaları kaldırarak geniş katılımlı bir müzakere imkanı sağlayan kitle iletişim araçlarının özel çıkarlara hizmet etmesi nedeniyle, ortak konuşulabilirlik halinin yaratılması konusunda etkisiz kaldığını söyler.⁸²

Gramsci ise, kapitalist toplumlarda yönetici sınıfların bağımlı sınıflar üzerindeki hakimiyetlerini sadece zor kullanarak değil, onların rızasını alarak da sağladığını belirtir. Hakim sınıfların iktidarının hem meşru hem de doğal görünmesini sağlayan “hegemonya”, bağımlı sınıfların rızasını kazanmak sonucunda oluşur. Hegemonya, ideoloji aracılığıyla işler.⁸³

İdeolojinin, “*hakim bir siyasal iktidarı meşrulaştırmaya yardımcı olan fikirler*” ve “*toplumsal yaşamın doğal bir gerçekliğe çevrilme süreci*”⁸⁴ şeklindeki tanımları Gramsci’nin görüşlerini destekler.

Althusser de ideoloji kavramına Gramsci kadar önem verir. Althusser’e göre her toplumun organik bir parçası olan ideoloji, insana dayatılan yapılarıdır.⁸⁵ Kapitalizmde var olan üretimi ilişkileri, devletin baskı aygıtları ve devletin ideolojik aygıtları tarafından yeniden üretilir. Marksizmde devlet aygıtları olarak bahsedilen hükümet, ordu, polis, hapisane vs Althusser tarafından devletin sert çekirdeğini oluşturan baskı aygıtları adıyla kavramsallaştırılır. Althusser bunlara bir de baskı işlevlerine meşruiyet kazandıran ve sistemin kendisini yeniden üretmesine neden olan “devletin ideolojik aygıtları”nı ekler. Bu aygıtlar, eğitim,

⁸¹ Köker, **a.g.e.**, s.59

⁸² Köker, **a.g.e.**, s.64

⁸³ Köker, **a.g.e.**, s.76

⁸⁴ Mutlu, **a.g.e.**, s.131-132

⁸⁵ Michele Barrett, **Marx’tan Foucault’ya İdeoloji**, çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Doruk, 2004, s.120-121

aile, dini aygıt, sendikal aygıt, haberleşme ve basın-yayın aygıtı ve kültürel aygıt olarak sıralanabilir.

Kendisi de bir Fransız olan Althusser'in haberleşme araçlarını da bir ideolojik aygıt olarak görmesinde, Fransa'da özellikle General De Gaulle döneminde televizyon başta olmak üzere haberleşme araçlarının bir siyasal iletişim aracı olarak görülmesi etkili olmuştur.⁸⁶

1.5. Bölüm Sonucu

Günümüzde gerek özel kuruluşlar, gerekse kamu kuruluşları tarafından, hedef kitleleriyle iletişim kurmak ve bu kurulan iletişimi güçlendirmek amacıyla kullanılması zorunlu hale gelmiş olan halkla ilişkiler, birçok farklı şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımların ortak noktaları ise, halkla ilişkilerin, bir kuruluşun hedef kitleyle karşılık bir ilişki kurmaya dayalı, dürüstlüğü, uyumun ve karşılıklı yararların ön planda tutulduğu bir yönetim işlevi olduğudur.

Halkla ilişkiler uygulamaları, ilk olarak ABD'de ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda, bugünkü anlamından farklı olmasına rağmen, özel şirketler tarafından hedef kitlelerini etkilemeye yönelik çalışmalar görülmeye başlamıştır. 20. yüzyılda gelişim süreci hızlanan halkla ilişkiler, kitleleri etkileyebilmek için gerek hükümetler gerekse özel kuruluşlar tarafından daha yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Üniversitelerde halkla ilişkiler eğitime başlanması da yine aynı yüzyılda olmuştur. Bugüne geldiğimizde ise, kitlelerde tutum değişikliği yaratmaya yönelik tek yönlü bir çaba yerine, kurum ve hedef kitlenin ortak çıkarlarına hizmet eden ve kamu yararı gözetilen modern bir halkla ilişkiler anlayışı ortaya çıkmıştır.

⁸⁶ Frederic Barnier, Catherine Bertho Lavenir, **Medya Tarihi: Diderot'dan İnternete**, çev. Kerem Eksen, İstanbul, Okuyan Us, 2001, s.270-271

Halkla ilişkilere kuramsal olarak en büyük katkılardan biri, ortaya attıkları 4 aşamalı modelle, Grunig ve Hunt tarafından yapılmıştır. Bu modelle, halkla ilişkiler çalışmalarını 4 başlık altında toplayan araştırmacılar, en önemli amacı kuruluşun medyada yer alması olan ve dürüstlüğü ön plana almayan çalışmaları “basın ajansı ve tanıtım modeli”, kamuoyuna doğru fakat tek yanlı bilgi aktarımı yapılan çalışmaları “kamuyu bilgilendirme modeli”, hedef kitleyle karşılıklı iletişimi esas alan, fakat bunu, kurumu hedef kitlenin isteklerine göre şekillendirmek için değil hedef kitlenin davranışlarında değişiklik yaratmak için yapan çalışmaları “iki yönlü asimetric model” ve hedef kitleyle karşılıklı ve dengeli bir iletişim kurarak, kurumu hedef kitlenin beklentilerine göre şekillendirmeye yönelik çalışmaları “iki yönlü simetric model” olarak adlandırmışlardır.

Halkla ilişkiler ve siyasal iletişim arasında da yakın bir ilişki bulunur. Kimi düşünürler, halkla ilişkilerin kamuoyunun görüşlerini siyasal iktidara aktarmasına aracılık ettiği ve bu yönüyle modern bir demokrasi anlayışına hizmet ettiğine yönelik görüş bildirirken kimileri halkla ilişkileri, tıpkı propaganda gibi, siyasal iktidarın toplumsal eşitsizlikleri kabul ettirmede kullandığı bir araç, toplumun çıkarlarına aykırı olan konuları topluma kabul ettirmenin bir yolu ya da toplumsal eşitsizliklere rıza gösterilmesini sağlayan çalışmalar olarak değerlendirirler.

BÖLÜM 2

YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER

Halkla ilişkilerin Dünya’da ve Türkiye’de, yerel yönetimler içinde oynadığı rol, teknolojik gelişmeler, küreselleşme ve bunlara paralel olarak ortaya çıkan yeni katılım mekanizmaları sayesinde günden güne daha önemli hale gelmektedir. Bu bölümde yerel yönetimler içinde halkla ilişkilerin nasıl bir rol üstlendiği, tarihsel süreç içerisinde fordizm–post fordizm ve küreselleşme–yerelleşme eksenlerinde incelenecek ve belediyelerin kullandığı halkla ilişkiler araçları ortaya konacaktır.

2.1. Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkilerin Yeri ve Rolü

Yerel yönetimlerin ve yerinden yönetim anlayışının temelleri oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin ilk kez ortaya çıktığı zamandan bugüne gelişimini incelemek, zamanla birlikte halkla ilişkilerin, yerinden yönetim anlayışının bir aktörü olarak nasıl ortaya çıktığını ve oynadığı rolün gelişimini görebilmek açısından faydalı olacaktır.

2.2. Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Kavramının Ortaya Çıkışı

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını devletin ortaya çıkışından soyutlamak son derece zordur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ilk kez ortaya çıktıkları kesin bir tarih belirtmek mümkün gözükmemektedir.

Batı Avrupa’da 2. yüzyıldan bu yana büyük malikane sahibi senyörlerin ve feodal beylerin kentleri egemenlikleri altına alıp yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir. Ancak bunlar, merkezi hükümdarın gücü karşısında gerçek birer yerel özerkliğe sahip olamamıştır¹

¹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yay, 2006, s.32

Bununla birlikte yerel yönetim, siyasal hukuki bir kavram ve sosyal yönetsel bir kurum olarak Ortaçağ Avrupası'nın ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda, özerk bir mali yönetsel yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi gerçekte 12. yüzyılda başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur.² Fakat yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, Avrupa'nın her yerinde aynı anda olmadığı gibi gelişimleri de aynı hızda olmamıştır. Ülkelerin bugünkü siyasal sistemlerinde dahi bu farklılıkların etkilerini görmek mümkündür.

2.3. Yeni ve Yakın Çağlar

Tarihsel süreç içerisinde, mali özerkliğe sahip yerel birimlerin oluşması için uzun yıllar geçmesi ve büyük mücadelelerin verilmesi gerekmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak belediye terimi ilk kez, 1789 tarihli Fransa Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere'de de belediye tüzel kişiliklerinin ilk kez 1835 tarihinde gerçekleştirilen düzeltimler sırasında kurulduğu görülür.³ Yerel yönetimlerin ortaya çıkmaya başladığı ortaçağdan 17. yüzyıla uzanan süreçte, kentler Batı Avrupa feodalizmindeki değişimde önemli bir işleve sahip olmuşlardır. Bu süreçte, ticaretin gelişmesiyle birlikte, kırsal hayatın kişisel bağımlılık ve serflik ilişkisi üzerinde yükselen feodal yapısı, ticaretin doğası gereği beraberinde getirdiği özgürlük talebiyle çözülmüştür. Siyasal özerklik, yasa yapma, vergi koyma yetkisi, piyasa hakları ve kendi politikasını belirleme gücü ile karakterize edilebilecek olan bu kentsel yapılanma, liberalizmin ve liberal yerel yönetim anlayışının da temelini oluşturmuştur. Liberal dönüşüm sürecine paralel gelişen kentsel kurumlar, bu temelin belirlediği özelliklere sahip olmuşlardır.⁴

² İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:3, Sayı:1-3, İstanbul, 1982, s.137

³ Keleş, a.g.e, s.35

⁴ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 1992, s.23

Bu dönemde, yerel yönetim sistemleri hakkında görüş bildiren önemli düşünürler ortaya çıkmıştır. 18. ve 19. yüzyılda Jacques Turgot ve Jeremy Bentham gibi yararçı düşünürler, ülkenin genel yararlar ile bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecektir alt birimlere bilinçli bir biçimde ayrılması gerektiğinden söz etmişlerdir. Turgot, en altta köy belediyelerinin bulunduğu, 30 köy belediyesinin birleşiminden bir seçim çevresi ve 30 seçim çevresinin birleşiminden de bir il belediyesinin oluşacağı, hiyerarşik bir yerel yönetim yapısı öngörmüştür. En alt düzeyde bulunan köy belediyesinin organlarının köyde taşınmaz mal sahibi kişiler tarafından seçilmesinin öngörülmesi, Turgot'nun sisteminin demokratik boyutu hakkında fikir vermektedir.⁵

Bentham, yerel yönetimlerin merkezi yönetimce düzenlenmesinin en çok sayıda insana en büyük mutluluğu getirebileceği düşüncesinden yola çıkmıştır. Bentham'ın sisteminde, ülkenin 20 eyalete bölünmesi, bu eyaletlerin 20 ilçeden oluşması ve her bir ilçenin de 20 alt bölüme ayrılması ve birimlerden her birinde seçimle iş başına gelen bir başkan ile birer meclisin bulunması öngörülmüştür. Bununla birlikte yerel yönetimlerin organlarının, parlamentonun ve bakanların yönetim ve denetimine bağlı olacakları da açıkça belirtilmiştir.⁶

Mill ise, merkezileştirilmiş gücün insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini engellediği kaygısından yola çıkmıştır. Mill'e göre, yerel yönetimlere yapılacak olan yetki ve kaynak transferi, genel kamusal işlerin yürütülmesinde etkinliği ve verimliliği sağlayacak ve sermaye birikimine uygun ortam için gerekli koşulları ortaya çıkaracaktır.⁷ Mill'in bu görüşlerinin, bireysel gelişim ve bireysel seçim özgürlüğünün sınırlanmasına yönelik her türlü girişime tepki göstererek, bireyin rasyonel davranabilme ve özgür bırakıldığı takdirde kendisi için en uygun olanı seçebilme özelliğine sahip olduğunu savunan liberal görüşlerin yerel yönetim alanında dile getirilmesine önemli katkıları olmuştur.

⁵ Keleş, **a.g.e**, s.35-36

⁶ Keleş, **a.g.e**, s.36-37

⁷ John Stuart Mill'den aktaran Halil İbrahim Aydın, **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel, 2004, s.86

Diğer yandan, liberalizmin farklı ülkelerde farklı gelişim süreçleri göstermesi, yönetim anlayışlarının da farklılaşmasına yol açmıştır. Örneğin, ilk olarak 1750’li yıllarda İngiltere’de gerçekleşen sanayi devrimi devlet müdahalesi olmaksızın girişimci sınıfın katkılarıyla gelişirken, girişimci sınıfın İngiltere’ye oranla daha geç geliştiği Fransa’da, bu sınıfın katkılarının yanı sıra önemli ölçüde devlet gücüyle gerçekleştirilmiştir.⁸ Bu farklılık, ülkelerin siyasal sistemlerini de etkilemiştir.

2.4. 20. Yüzyıl ve Fordist Dönem

Sanayi devrimiyle birlikte, girişimci sınıfın önemli katkılarıyla gelişen sanayileşme süreci “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ilkesiyle özdeşleşen bir liberal anlayışı yaratmıştır. Ancak bu anlayış 20. yüzyılın başlarında değişen ekonomik, toplumsal ve politik koşulların etkisiyle değişime uğrayarak özgürlükleri hukuksal sınırlar içinde koruyan bir anlayışa kaymaya başlamıştır.⁹

Bu değişimdeki en önemli etken, sanayileşmeyle birlikte işçi sınıfının ortaya çıkması ve bu sınıfın, üretimin kitleselleşmesi ve girişimci sınıfın yüksek kar amacı gütmesi sonucu düşük ücretlerle kötü koşullar altında yaşamak zorunda kalması ve girişimci sınıfla ilişkisinin gitgide gerginleşmesi olmuştur.¹⁰ Ortaya çıkan bu sınıfsal ayrışma, sendikal hareketlerin doğmasına zemin oluşturmuştur. Bu yeni koşullarda zaman içinde toplumsal eşitsizliklere ve derin toplumsal sorunlara yol açan klasik liberal düşüncenin kendiliğinden işleyen piyasa sistemi geçerliliğini büyük ölçüde yitirerek, güçsüz kesimlerin korunmasına yönelik devlet müdahalesi hızla öne çıkmaya başlamıştır.¹¹

⁸ Aydınli, **a.g.e**, s.10

⁹ Aydınli, **a.g.e**, s.11

¹⁰ Erol Zeytinoğlu, **Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler**, Mim matbaacılık, İstanbul, 1996, s.178

¹¹ Zeytinoğlu, **a.e**

Bu süreçle birlikte, yeni teknolojilerin ve bilimsel ilkelerin üretim sürecine aktarılması, “*ileri derecede gelişmiş kapitalist ekonomilerde 20. yüzyılın başlarından 1960’lı yılların sonlarına kadar kitlesel üretim ve tüketim özelliklerini ve teknolojik ve toplumsal örgütlenmeyi içeren bir sistem*”¹² olan fordizmi ortaya çıkarmıştır.

Jessop, Boyer ve Aglietta gibi kimi düşünürler fordizmi, sosyal gelişmeyi sağlayan bir düzenleme ve müdahale rejimi olarak kabul etmişlerdir. Bu tanımlama içinde fordizm, Keynesyen ekonomi politikaları, refah devleti ve minimum ücret düzeyi ile sağlanan kitlesel üretim ve düzenleyici kurumlarca biçimlenen bir sosyo-teknolojik gelişmeyi ifade etmektedir.¹³ Yani fordizm, sadece ekonomik bir dönüşümü ifade eden kitlesel bir üretim tarzı olarak değil, toplumsal, kültürel ve politik etkileriyle yaşamın tümüne yayılan topyekün bir sistem olarak kabul edilmiştir.

Sanayileşmeye dayalı olarak kentleşmenin önem kazanması fordizmin en önemli toplumsal özelliklerinden biridir.¹⁴ Diğer taraftan, sanayileşme ve onun üretim tarzı olan fordizmle birlikte siyasetin kitleselleşmesi ve toplumsal sınıfların örgütlü mücadelesi, demokrasiye önemli bir ivme kazandırmıştır. Siyasal katılım özgürlüğü ve genişletilmiş oy hakkı demokratik siyasal rejimin öğeleri olarak tarih sahnesine çıkmıştır.¹⁵

Bu demokratikleşme süreci devletin kurumsal yapısını ve işlevlerini de etkilemiştir. Klasik liberal politikalar büyük ölçüde dışlanmış, sosyal adalete dayalı eşitlikçi bir düzen ve devletin toplumsal alana müdahalesini öngören bir anlayış gündeme gelmiş, bu anlayışa paralel olarak da, çalışma hakkı, eğitim

¹² Aydınli, a.g.e, s.12

¹³ Aydınli, a.g.e, s.13

¹⁴ Aydınli, a.g.e, s.16

¹⁵ Gencay Şaylan, **Çağdaş Düşünce Akımları: Post modernizm, Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Ders Notları**, TODAİE, Ankara 1996, s.61

hakkı, konut hakkı, sağlık hakkı, sosyal güvencenin sağlanması gibi ikinci kuşak haklar ortaya çıkmıştır.¹⁶

Temel işlevi mal ve hizmetlerin eşitlikçi bir anlayışla paylaşılmasını sağlamak olan refah devleti de ikinci kuşak haklarla paralel olarak gelişmiştir. Yani liberal politikaların tam tersine refah devletinin temel özelliği devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesini içermesidir.¹⁷

Keynes'in iktisat kuramları ve ABD başkanı Roosevelt tarafından 1929 bunalımını aşmak amacıyla uygulanan New Deal politikalarıyla gelişen refah devleti, fordizme önemli ölçüde etki yaparak devletin sosyo-ekonomik yaşama geniş müdahalesini ve üretici bir güç olarak bizzat ekonomik yaşama girmesini ortaya çıkarmıştır. Refah devleti, yerel yönetimleri ve belediyeleri de etkilemiş, belediyeler refah politikalarının halka ulaştırılmasında temel kurumlardan biri olmuşlardır.¹⁸

Belediyelere yüklenen bu yeni anlam, bu dönemde belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesine ve toplumsal gelişmedeki rollerinin artmasına neden olmuştur.

1930 yıllarda özellikle Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde sosyal demokrat ve sosyalist belediyciliğin göreceli olarak daha çok yardım sağlayan ana ve çocuk sağlığı ve eğitim gibi hizmetlere daha fazla önem veren bir uygulama içinde olduğu gözlenmektedir.¹⁹

1960'lı yılların sonlarına kadar etkisini sürdüren ve seri üretimin, yüksek oranda seyreden kar artışlarının ve göreceli olarak düşük olan maliyetlerin ayakta tuttuğu fordizm, bu tarihlerden sonra gerek kitlesel talebin doyuma ulaşması, gerekse

¹⁶ Aydınli, **a.g.e**, s.19

¹⁷ Aydınli, **a.g.e**, s.20

¹⁸ Aydınli, **a.g.e**, s.22

¹⁹ Selahattin Yıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Türk Belediyecisinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 1990, s.7-41

değişen ve çeşitlenen talebe karşı üretimin esnek olmaması nedeniyle önemli bir ekonomik krize girmiştir.²⁰ Giderek artan refah devleti harcamalarının ve kamunun aşırı şekilde büyümesinin kar seviyelerinde düşmeye ve dolayısıyla fordist sistemin krize girmesine yol açtığı düşüncesi ortaya çıkmıştır.²¹

Fordizmin sorgulanmaya başlamasıyla birlikte, devlet de sosyal adaleti yeterince sağlayamadığı, üstelik teşvik ettiği kitlesel standart tüketimin ve sunulan hizmetlerin bireylerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak kalmaya başladığı düşüncesiyle eleştirilmeye başlanmıştır.²²

Fordist sistemin krize girmesi, özellikle gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin pozisyonlarını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu yıllara kadar, eğitim, sağlık, konut, sosyal hizmetler gibi bazı hizmetleri yerel ölçekte dağıtan yerel yönetimler, bu dönemden sonra piyasa araçlarından yoğun bir biçimde yararlanmaya başlamıştır. Bu çerçevede birçok Batı Avrupa ülkesi piyasa merkezli programları uygulamaya geçirmişlerdir. Bu programlar temelde, yerel yönetimlerin sorumluluklarını diğer kurumlarla paylaşmaya başlaması, birçok yerel hizmetin rekabete dayalı olarak özel sektöre yaptırılması, bedel ödemekle hizmetten yararlanmak arasındaki ilişkinin güçlenmesi ve işletme benzeri bir yönetim modelinin geliştirilmeye çalışılması gibi faktörleri içermektedir.²³

Fordizmin içine düştüğü kriz, çözüme yönelik arayışları da beraberinde getirmiş, üretimde verimliliği arttıracak ve değişen taleplere yanıt verebilecek bir üretim örgütlenmesine geçilmesi gündeme gelmiştir. Post fordizm olarak adlandırılan bu yeni üretim sistemi, gerek üretim sürecinde gerekse iş örgütlenmesinde yol açtığı değişim ile yeni bir dönemi açmıştır.²⁴ Bu yeni dönem sadece ekonomik alanda değil, toplumsal ve politik alanlarda da kendini göstermiştir.

²⁰ Aydın, a.g.e, s.40

²¹ Şaylan, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi**, TODAİE, Ankara, 1998, s.86

²² İlker Belek, **Post-Kapitalist Paradigmalar**, Sorun, İstanbul, 1997, s.150

²³ Filiz Kartal, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme: Ankara Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt 9, sayı 1, Ocak 2000, s.62

²⁴ Belek, a.g.e, s.150

Fordizmden post fordizme geçiş, kitlesel bir yapılanmadan esnek ve kk bir yapılanmaya geçişi ifade etmektedir. Bu dönüşüm, başlangıçta işletmeler düzeyinde ortaya çıkarken, zamanla kamu sektörüne de yansımıştır.²⁵

2.5. Post Fordist Dönem

20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan teknolojik gelişmelerin beraberinde getirdiği sosyo-ekonomik yenilenme süreci, yeni bir dönemin doğuşunun göstergesi olmuştur. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin damgasını vurduğu bu yeni dönem, üretim sürecinden kültüre, ekonomiden politikaya her alanda önemli değişimlere yol açmıştır.

Bu dönemin üretim alanındaki en önemli özelliklerinden biri, hizmet üretiminin mal üretimi karşısında günden güne önemli hale gelmesidir. Özellikle kitle iletişim araçlarının ve internetin yaygınlaşması bilginin en önemli değer olduğu bilgi toplumunu yaratmıştır.

Geçmişte belirli sınıfların tekelinde olan bilgi, yeni teknolojilerin ucuzlaması ve yaygınlaşması sonucu geniş kitlelere yayılmış, coğrafı sınırlar önemini yitirmeye başlamış ve küresel bir dönüşüm sürecine girilmiştir.²⁶

Bu süreçten önce büyük lde devletlerin tekelinde bulunan kitle iletişim araçlarının, teknolojik gelişmelerle birlikte çeşitlenmesi ve özellikle internet aracılığıyla Dünya'nın her yerinden bilgiye ulaşmanın mümkün hale gelmesi, küreselleşme sürecine büyük bir ivme kazandırmıştır.

Küreselleşme süreci aynı zamanda ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin ön plana çıktığı yeni bir siyasal ve kültürel yapının

²⁵ Aydınlı, a.g.e, s.48

²⁶ Aydınlı, a.g.e, s.58-59

oluşmasına da zemin hazırlamıştır. Bu yapının en önemli özelliği, yerel yönetimlerin merkezîyetçi kuruluşlar karşısında yükselen değeri olmasıdır.²⁷

İlk bakışta birbiriyle tezat oluşturan iki kavram olarak görülebilecek olan küreselleşmeyle, yerelleşmenin aynı dönemlerde önem kazanmasından zararlı çıkan taraf ulus devletler olmuştur. Bu yeni süreç, küyerelleşme (glocalisation) olarak da adlandırılmaktadır.

Görüldüğü gibi, post fordizm, bilgi teknolojileri, küreselleşme ve yerelleşme birbirlerine paralel olarak gelişen kavramlardır. Tıpkı fordizmin üretim sisteminin sadece ekonomik yapıyı değil, sosyo-kültürel ve politik yapıları da etkilemiş olduğu gibi post fordist üretim sistemi de birçok farklı alanda etkisini göstermiştir.

Post fordizmin ekonomik özelliklerinden en önemlisi, esnek üretim tarzıdır. Değişen piyasa koşullarında, piyasanın yapısı, çeşitliliği ve üretilen malların nitelikleri tüketiciler tarafından belirlenmeye başlayınca, kitlesel üretim yöntem ve araçları yetersiz kalmaya başlamıştır. Tüketicilerin sürekli farklı ürün ve hizmetler talep etmesi, üretimde esnekliği ön plana çıkarmıştır. İşletmeler bu taleplere yanıt verebilmek için yeni ve esnek üretim teknolojilerine geçişi gerekli görmüşlerdir.²⁸

Post fordizm ve onunla paralel şekilde ortaya çıkan neo-liberal politikalar, devletin küçülmesi, bir başka deyişle kamu hizmeti ya da kamu yararı adı altında devletin aşırı büyümesi ile sonuçlanan hantal yapının değişmesi tezini savunmuş, bunun gerçekleştirilmesi durumunda serbest piyasaların gelişmesi ve yurttaşlara daha fazla özgürlük sağlanmasının olanaklı olacağını belirtmişlerdir. Bu anlayış doğrultusunda devletin politik sorumluluğunun bölgelerle ve daha alt yerel

²⁷ Aydınlı, a.g.e, s.89

²⁸ Aydınlı, a.g.e, s.65

birimlerle paylaşılması şeklinde ifade edilen desantralizasyon stratejileri, bu birimlerin özerklik ve etkinliklerinin arttırılmasında önem kazanmıştır.²⁹

Ortaya çıkan yeni süreçte, yurttaşların birkaç yılda bir temsilcilerini seçmesi anlamını yitirmeye başlamış ve yurttaş, yönetime bizzat katılan bir aktör konumuna gelmiştir.³⁰

Tüm bu gelişmelerin doğrultusunda 1980'lerden itibaren halkın siyasete doğrudan katılma talebinin artması ve STK'lar, dernekler, çevre örgütleri, mesleki birlikler gibi pek çok aktörün yönetimden farklı talep ve beklentilerinin olması sonucu katılım ve yönetişim gibi kavramlar ortaya çıkmış ve halkla ilişkiler, kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin gündemine girmiştir.

Halkın yönetime katılım mekanizmalarının oluşturulması ve karar alma mekanizmalarında halka da yer verilmesi ilkeleriyle ifade edilen katılım ve yönetişim kavramları, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin neden önem kazandığı sorusunu cevaplamak için üzerinde durulması gereken iki kavramdır. Dolayısıyla bu kavramlar üzerinde daha ayrıntılı durma gerekliliği duyuyoruz.

Katılım, en temel tanımıyla, politikacılar dışındaki yurttaşların siyasal kararları etkilemeye çalışmasıdır ve birden çok taraf arasında, eşit olmayan bir ilişkiler ağında hiyerarşik olarak üstün konumda bulunan tarafın kararlarını etkilemek amacı taşır.³¹

Yukarıda bahsettiğimiz post fordist üretim sistemine geçiş, teknolojik gelişmeler ve küreselleşme süreciyle birlikte demokratikleşme çabaları da genişlik kazanmış, yurttaşın edilgen bir konumdan aktif bir konuma taşınması artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Dolayısıyla, temsili demokrasiler meşruiyet krizi yaşamaya

²⁹ Aydınli, a.g.e, s.68-69

³⁰ Aydınli, a.g.e, s.70

³¹ M. Akif Çukurçayır, "Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel, Ankara, 2005, s.214-215

başlamış ve sistemleri sorgulanır hale gelmiştir. Fordist dönemde klasik temel haklara ek olarak ikinci kuşak hakların ortaya çıkması gibi, post fordist süreçte de üçüncü kuşak haklar ortaya çıkmıştır. Bu haklar kapsamında yerel alanda yurttaşın etkin kılınmasını sağlayacak yerel ve kentsel haklar da gündeme gelmiştir.³²

Gerçek anlamda demokratik yerel yönetim anlayışının hakim kılınabilmesi için yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişinin önemi ve özellikle dezavantajlı ya da güçsüz toplumsal kesimlerin yerel hizmetlerden yararlanabilmesi açısından demokratik ve yerel hakların ön planda tutulduğu bir yerel yönetim yapısının gerekliliği ortaya çıkmıştır.³³

Yurttaşların yerel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik kararların alındığı ve uygulandığı yerler olması açısından yerel yönetimler, katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasına elverişli alanlardır. Yerel demokrasiyi genişletmek için gerekli araçların sağlanması, bugünün güçlüklerine daha yaratıcı ve esnek çözümler üretmeye imkan verir.³⁴

Bu sebeplerden dolayı, yurttaşların yönetime katılım araçlarının oluşturulması, yerel yönetimler için bir görev haline gelmiştir.

Yönetişim (governance) kavramı ise, siyaset ve yönetim literatürünün en yeni kavramlarından biridir. Bir sosyopolitik sistemde bütün ilgili aktörlerin etkileşimine dayalı ve bu aktörlerin hiçbirini karar alma süreçlerinden dışlamayan bir yapı olarak tanımlanan yönetişim, hükümet dışı kişi ve kurumlarla birlikte uluslararası örgütler, sermaye çevreleri, yerel ve bölgesel yönetimler gibi

³² Çukurçayır, a.e

³³ Mustafa Ökmen vd, "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Haz. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, s.41

³⁴ Şerif Öner, "Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Özgür, Kösecik, Nobel, Ankara, 2005, s.58

aktörlerin yönetsel etkinliklere katılmasını anlatmak üzere kullanılmaktadır.³⁵ Yönetişimin temel ilkesi, çok ortaklı yönetim anlayışıdır.³⁶ Bu anlayış, değişik aktörlerin etkileşiminden ortaya çıkar.³⁷

TODAİE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde yapılan tanıma göre ise yönetim, *“Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”*dir.³⁸

Yönetişim kavramı, öncelikle yerel düzeydeki sorunların daha etkin bir yöntemle çözümünü sağlamak üzere kullanılmıştır. İlk olarak, bir küresel kurum olan Dünya Bankası tarafından *“governance”* olarak kullanılan kavram, sonradan *“good governance”* olarak kullanılmaya başlanmıştır.³⁹ Kavramın en önemli özelliklerinden biri, saydam ve denetime açık bir yönetim mekanizmasını öngörmesidir.

Saydam ve denetime açık bir yerel yönetim, siyasal ve yargısal denetimin dışında sürekli denetimi olanaklı kılan bir mekanizmadır. Bu bağlamda yönetim, piyasa ve devletin haricinde bir üçüncü sektörü daha gerektirmektedir ki bu da sivil toplumdur.⁴⁰ Sivil toplumun, karar alma süreçlerinin yeni aktörü olduğu, yönetim üzerine çalışan araştırmacıların birçoğu tarafından kabul edilmektedir.

Sivil toplumun kamu alanına katılımı, geleneksel kamu yönetimi paradigması içinde bir halkla ilişkiler sorunu olarak yorumlanmış ve STK'lara toplumsal amaçları belirleme ve bu amaçları yerine getirme işlevi öngörülmüştür. Devletin

³⁵ Mehmet Yüksel, **Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, Cevat Geray'a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, 2001, s.849

³⁶ Işıl Zeybek, **Yönetişimde Halkla İlişkilerin Yeri ve Kullandığı Teknikler**, İstanbul, Arıkan Yay., 2005, s.93

³⁷ İlhan Tekeli, “Yönetim Kavramının Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Sosyal Demokrat Değişim**, 1996, c:3, s.52-53

³⁸ Haz. Ömer Bozkurt vd, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1998, s.274

³⁹ Çukurçayır, **a.g.e**, s.217

⁴⁰ Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt:8, sayı:3, 1999, s.15

geleneksel otoritesi ise, bu öngörünün gerçekleşebilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması olarak düşünülmüştür.⁴¹

Yönetim süreçlerine dahil olan STK'lar, hem yerel hem de küresel alanda etkinlikleri olan kuruluşlardır. Bu nedenle yönetim, “*yerel ve küresel aktörlerin devletle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal kararlarda söz sahibi olması*” şeklinde de tanımlanabilir.⁴²

Yönetişim kavramının ortaya çıkışını ve hızla önem kazanmasını açıklayan bazı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan biri, modern dünyada gittikçe karmaşıklaşan toplumlarda, yönetimlerin hantal düzenlemelerden kurtulup, daha aktif, çeşitlenmiş ve ilgili tüm aktörlerin desteğini alan yeni yapılanmalara gereksinim duyması sonucu yönetişimin ortaya çıktığı kabulüne dayanmaktadır. Bir diğer yaklaşıma göre, Fordizm'den Post Fordizm'e geçiş sonrası eski gücünü yitiren devlet, özel sektör ve gönüllü gruplarla daha yakın işbirlikleri kurarak, fordist sistem içindeki sorumluluklarını farklı aktörlere aktarmıştır. Bir başka yaklaşım ise, yerel ve merkezi yönetimlerle uluslararası kuruluşların, özellikle de AB'nin çok paydaşlı ortaklıkları desteklemesi sonucundan yönetişim kavramının önem kazandığı görüşüne dayanmaktadır.⁴³

Görüldüğü gibi, yönetişim kavramına olumlu bir anlam yükleyenler, devletin hantal bir yapıya sahip olduğu ve toplumun değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına karşılık veremediği ön kabulüne dayanarak, devletin egemenliğini yerel ve küresel güçlerle, özel sektörle ve sivil toplumla paylaşarak sorunun aşılabileceğini söylemektedirler.

⁴¹ Gencay Şaylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, c:33-2, 2000, s.20

⁴² Çukurçayır, **a.g.e**, s.218

⁴³ Dilek Özdemir, “Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2007, s.314

Yine aynı görüşe göre, yönetişimin sorumlulukların toplum içinde dağıtılması ilkesini gündeme getirmesi, örgütlü toplumun gelişmesi yolunda da önemli bir faktör olmuştur. Bireyle kamu yönetimi kademeleri arasındaki yeni ilişki biçimlerini belirleyen bu süreçle, iletişime dayalı, yerelleşmiş, çok aktörlü, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir yönetim anlayışına geçilmektedir. Yönetişim, bu özellikleriyle siyasal ve ekonomik kaynakların daha yaygın dağılımını içermektedir.⁴⁴

Yönetişim kavramı genel olarak devlet yönetimini ifade etse de, yerel yönetimler için bir yönetişim modelinden, yani yerel yönetişimden de söz edilebilir.

Yerel yönetişimden anlaşılması gerekirse, kamu yönetimlerinin başarısızlığının temelinde yatan yönetilenleri dışarıda tutma eğiliminin, yönetime ortak etme anlayışına dönüştürülmesi sonucunda ortaya çıkan, çok aktörlü katılımı ve yaşam kalitesini arttırmayı amaçlayan yeni bir yerel yönetim biçimidir.⁴⁵

Yönetişimle birlikte birey, salt seçimden seçime görüşüne başvuru pasif bir konumdan, yönetimin etkin bir ortağı konumuna geçmektedir. Bu da, kamu kurumlarıyla halk arasındaki iletişimin daha dengeli bir hale getirilmesini gerekli kılmakta ve halkla ilişkilere duyulan ihtiyacı arttırmaktadır. Yönetimde şeffaflık, hesap verilebilirlik ve esneklik kavramlarının önem kazanması, performans ölçümleme ve performans denetimi sistemleriyle birlikte hizmette kalite ilkesinin uygulanmaya başlaması da yönetişim kavramının getirilerindedir.

Diğer yandan, kamu personel yönetiminin yerini insan kaynakları yönetiminin alması ve kamu personel yönetimine giren, yukarıda da bahsedilen kavramlar, salt

⁴⁴ Sırma Turgut, “Çağdaş “Planlama Yönetimi” ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat – Tehditler: İstanbul Deneyimi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2007, s.441

⁴⁵ Mete Çamdereli, **Yönetişim ve Reklam İletişimi**, Ankara, Nobel Yay., 2004, s.13

terminolojik bir değişimin değil bir bakış açısı değişiminin ürünüdür.⁴⁶ Bu değişimi olumlu bulanların yanında, ona ve genel anlamıyla yönetişim kavramına kaygıyla yaklaşanlar da vardır.

Eleştirilerin temel dayanak noktaları, devletin birçok alanda yerini, piyasa odaklı bir anlayışa bırakmasının sosyal eşitsizliklerin derinleşmesine yol açtığı, öngörülenin aksine, hesap verilebilirliğin, yönetimde çok sesliliğin ve demokratikliğin sağlanamadığı yönündedir.

Örneğin, Turgut'a göre yönetişimin, özelleştirme politikaları ve özel sektörle girilen ortaklıklarla kamu yönetimini piyasa odaklı bir anlayışla algılayan bir bakış açısının ortaya çıkması gibi boyutları da söz konusudur.⁴⁷

Şaylan'a göre ise, yeniden yapılanma süreci içinde piyasa odaklı bir anlayışın kamu yönetimine hakim kılınması ve pazar mekanizması dışında kalan bütün yeniden dönüşüm mekanizmalarının tasfiye edilmesi, yurttaşların farklı siyasi partiler arasında seçim yapmasını anlamsız hale getirmiş ve geleneksel temsili demokrasilerde bunalıma yol açmıştır. Yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan küreselleşme olgusu da, devletin işlevinin ve egemenlik tanımının bir değişim sürecine girmesine yol açmıştır. Ekonomik kararlarda ve kaynakların toplumsal paylaşımında müdahaleci olma gücünü yitiren bir devletin egemenliğinin bir demokratik tercihi yansıtıyor olması anlamsızlaşacak, devletin sosyoekonomik işlevlerinin erozyona uğraması, siyasal hesap verebilme açısından bir boşluk yaratacaktır. Devlet tarafından sağlanan hizmet, pazar koşullarında üretildiğinde kamu, müşteriye dönüşmek durumundadır.⁴⁸

Özel sektörün ve piyasa mantığının egemen olduğu, devletin pasifize edildiği bir yapıda toplumsal eşitsizliklerin azalmayıp, aksine artacağı endişesi birçok araştırmacı tarafından dile getirilmektedir.

⁴⁶ Şaylan, **a.g.e.**, s.15

⁴⁷ Turgut, **a.g.e.**, s.442

⁴⁸ Şaylan, **a.g.e.**, s.14-16

Benzer endişeleri taşıyan Güler'e göre de, yönetim adı verilen ve özellikle az gelişmiş ülkelerde iktidar yapısını doğrudan dönüştürmeye girişen formül, öngörülenin aksine, antidemokratik bir toplum projesi olarak belirmiş durumdadır.⁴⁹

Güler, yönetimi katılımcı bir formül olarak nitelemektedir, ama her katılımcılık demokratiklik demek değildir. Bu formül, bürokratik karar mekanizmalarına, bürokrasi dışından çeşitli toplumsal kesimleri katmaktadır ve önemli olan hangi kesimleri kattığıdır. Yani siyasal ve yönetsel karar mekanizmalarını toplumun farklı kesimlerine nasıl bir dengede açtığıdır. Yönetim formülünde katılım, yalnızca sermaye kesiminin katılımıdır. Bu yaklaşıma göre toplum, sermaye kesimi ve diğerleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Özel sektör açık kimliğiyle ortaklardan biridir; ek olarak STK kimliği ile üçüncü ortağın da içindedir.⁵⁰

Görüldüğü gibi, yönetim üzerinde kavramsal bir uzlaşma sağlanmış değildir. Yönetimin daha demokratik ve çok aktörlü bir yönetim modeli mi yoksa sermayenin egemenliğinde olan ve diğer toplumsal kesimlerin çıkarlarının yeterince dikkate alınmadığı bir model mi olduğu konusu, tartışılmaya devam etmektedir.

Post fordist sistem ve küreselleşmeyle birlikte içine girilen dönemin yeni ve önemli kavramları olan katılım ve yönetim, yerel yönetimlerin çeşitli toplumsal kesimlerle daha iyi iletişim kurmaya dayalı yeni yönetim biçimlerine yönelmelerine yol açmıştır. Bu yeni yönetim biçimleri, başta AB olmak üzere çeşitli platformlarda tartışılmıştır.

⁴⁹ Birgül Ayman Güler, (ile söyleşi), "Tekellerin Yeni İktidar Formülü: Yönetişim", Söyleşen: Şebnem Turan, **Evrensel Gazetesi**, 05.01.2002

⁵⁰ Ayman, a.e.

2.6. Avrupa'daki Yeni Halkla İlişkiler Yaklaşımı

AB'nin kurulmasının, üye devletlerin egemenliklerinden gideren artan bir bölümünü AB'ye bırakmasını zorunlu kılmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin AB'nin güçlü yapısı karşısında güç kaybedeceği görüşü zaman zaman gündeme getirilmiştir. Ancak buna karşın geliştirilen sistemler, söz konusu endişenin yersiz olduğunu göstermektedir.

2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın birleşmesine yönelik atılan ilk adımlardan biri olan Avrupa Konseyi'nin organlarından biri olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CLRAE), Konsey'de yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organı olarak görev yapmaktadır. 1994 yılına kadar Sürekli Konferans adını taşıyan bu organ, bu tarihten sonra Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almıştır. Kongre'nin, Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgeler Meclisi olmak üzere iki ayrı meclisi vardır. Kongre, yerel yönetimlerin temsilcisi olan seçilmiş kişilerden oluşur ve 300'den fazla üyeye sahiptir.⁵¹

Kongre'nin başlıca işlevleri şöyle özetlenmiştir:⁵²

- a) Yerel birimlerin Avrupa Konseyi'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak.
- b) Avrupa ülkelerinde, halkın refahı ve çıkarları doğrultusunda, bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da göz önünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak.
- c) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek.
- d) Bütün Avrupa'da bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirme.

⁵¹ Keleş, a.g.e, s.79-80

⁵² Keleş, a.e

Avrupa Konseyi'nin hazırlanan birçok karar tasarısında da özerkliğin, kamu hizmetinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olacak biçimde yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu vurgulanmıştır. Konsey, bu doğrultuda 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) adı altında hazırlanan belgeyi, Avrupa Bakanlar Konferansı'nda ortaya koymuştur.⁵³

Şart, yerel özerkliğin anayasal ve yasal temeli, yerel özerklik kavramı, yerel özerkliğin kapsamı, yerel yönetim birimlerinin sınırlarının korunması, yerel yönetimlerin görevlerine uygun yönetsel ve yapısal kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanım koşulları, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yönetsel denetimi, yerel yönetimlerin birlik kurma hakkı ve yerel özerkliğin yasal açıdan korunması gibi belli başlı konulardan meydana gelmektedir.⁵⁴

Avrupa'daki yerel yönetimlerin gelişim doğrultusunu göstermesi açısından, Türkiye'nin de 1988 yılında kimi çekincelerle birlikte imzaladığı Şart'ın temel ilkelerinden bahsetmekte fayda görüyoruz.

Şart'ın ilkelerinden bir bölümü, özerk yerel yönetim kavramının anlamı ve içeriğiyle ilgilidir. Buna göre özerk yönetim ilkesi, yasalarla ve uygun olduğu durumda anayasalarla tanınacaktır. Özerk yerel yönetimle kastedilen, yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde kendi sorumlulukları altında, yerel halkın hizmet gereksinimini karşılayacak kamu etkinliklerinin önemli bir bölümünü düzenleme hak ve olanağına sahip bulunmalarıdır. Yetki alanlarının dışında bırakılmamış olan ve başka yönetimlere verilmemiş her konuda yerel yönetimlerin tam bir takdir hakkına sahip olması özerkliğin ayrılmaz bir ögesidir. Ayrıca Şart'ta, kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen yurttaşlara en yakın yönetimlerce kullanılmasının esas olduğu belirtilmektedir.⁵⁵ Şart'ın ilkelerinin bir diğer bölümü, mali kaynaklarla ilgilidir. Bu ilkelere göre, yerel

⁵³ Keleş, **a.g.e**, s.54-55

⁵⁴ Aydınli, **a.g.e**, s.79

⁵⁵ Keleş, **a.g.e**, s.55

yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli miktarda mali kaynak sağlanmalıdır. Bu kaynakların belli bir bölümü, yasal sınırlar içinde oranlarını yerel yönetimin bizzat belirleme yetkisine sahip oldukları vergiler ve harçlardan oluşmalıdır.⁵⁶ Üçüncü tip ilkeler ise, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkileriyle ilgilidir. Bunlara göre, yerel yönetimlere yönetsel denetim ancak anayasa ve yasalarla belirtilen durumlarda uygulanabilir. Yönetsel denetim, yasalara ve anayasaya uygunluktan başka bir amaç güdemez.⁵⁷ Yerel yönetimlere başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilme ve birlikler kurabilme hakkının tanınması, dördüncü tip yerel özerklik ilkelerinin kapsamına girer. Yasalarla belirtilen koşullar altında başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle de işbirliği yapılabilmesi, Şart tarafından güvence altına alınmıştır.⁵⁸

Görüldüğü gibi Şart'ın ilkeleri, yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlendirilmesi yönündedir. Bunun yanında, halkın yerel yönetim mekanizmalarına katılımı ve alınan kararlarda halka danışılması da vurgulanmaktadır. Örneğin Şart'ın 3. maddesinde yerel makamlara, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı tanınmakla ve bu hakkın serbestçe seçilmiş üyelere oluşmuş meclisler ya da kurul toplantıları tarafından kullanılacağı vurgulanmakla kalmamış, aynı zamanda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara ya da vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesi mümkün kılınmıştır. Bu ve buna benzer maddeler, Şart'ın yerel yönetimlerin halkla ilişkileri konusuna önem verdiğini göstermektedir.

AB'nin yerel yönetimleri güçlendirmeye ve yönetim mekanizmalarına daha fazla dahil etmeye yönelik bir başka önemli belgesi de Avrupa Kentsel Şartı'dır. Şart, Avrupa'da 1980-1981 döneminde başlatılan ve 1982-1986 tarihleri arasında Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan bir hükümetler arası kurul tarafından bir dizi

⁵⁶ Keleş, a.g.e, s.56

⁵⁷ Keleş, a.g.e s.57

⁵⁸ Keleş, a.e

şehir politikaları programına dönüştürülen Kentsel Rönesans Kampanyası'nın ilkeleri doğrultusunda, 1992 yılında oluşturulmuştur. Dengeli kentsel gelişme, kentsel mimari mirasın korunması, çağdaş yaşam çevrelerinin üretilmesi ve sürdürülebilirliği gibi temel kavramlar üzerinde duran Şart, bu amaçla yerel yönetimlerin yetki, etkinlik ve bütçe gelişimleri konusuna dikkat çekmiştir.⁵⁹

Avrupa Kentsel Şartı ayrıca, kentsel gelişme için yerel yönetimlerin özerkliğini ve mali bağımsızlığını temel almış ve halk katılımını kentsel gelişimin demokratik boyutu için bir gereklilik olarak gören bir anlayışla, doğrudan katılım araçların yaratılmasını, demokrasi ve insan haklarının bir göstergesi olarak sunmuştur.⁶⁰

Ayrıca AB 1992 Maastrich Antlaşması ile yerel toplulukları ve yerel yönetimleri güçlendirecek olan önemli bir ilke benimsenmiştir. Bu ilke, hizmette halka yakınlık ya da yerellik ilkesidir (subsidiarity). Antlaşma, AB'yi bu ilke gereğince, kararların halka en yakın düzeyde alınabildiği bir birlik olarak tanımlamıştır.⁶¹

Yapılan bu çalışmalar sadece Avrupa'yla sınırlı tutulmamış, Dünya çapında kabul görececek bir belge ortaya koyma çabası ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, yine 1992 yılında Rio de Janeiro'da, BM'nin düzenlediği bir konferans sonucunda 179 ülkenin imzaladığı, Gündem 21 isimli bir belge ortaya konmuştur. Gündem 21'in temel hedeflerinden biri her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi belde halklarıyla katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için Yerel Gündem 21 (YG 21) konusunda görüş birliği sağlamalarıdır. YG 21 kavramı ise sürdürülebilir gelişme amacının gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlerle işbirliği yapmanın zorunlu görülmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Kentlerden başlayarak daha yaşanılır bir dünya oluşturmayı hedeflemiş olan YG 21, yerel yönetimlere ve yurttaşlara

⁵⁹ Uğur Kalelioğlu, Noyan Özkan, **Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Çevre Sözleşmeleri**, İzmir, İzmir Barosu Yayınları, 2000, s.81

⁶⁰ Atilla Göktürk, "Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye'den Bir Örnek: Ankara", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, cilt:21, sayı:200, s.80

⁶¹ Muhammet Kösecik, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Haz. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, s.149

önemli sorumluluklar yüklenmesini öngörmüş, katılım ve yönetişime büyük önem vermiştir.⁶²

1996 yılında ise İstanbul'da yapılan Habitat II toplantısında dünyadaki bütün devletlerin onayına sunulacak olan bir Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanması kararlaştırılmıştır.⁶³

Bu tarihten sonraki birçok zirvede de gerek AB gerekse diğer kurumlar benzer yönde kararlar almışlardır. Görüldüğü gibi hem AB hem de Avrupa ve Dünya ölçeğindeki diğer kuruluşlar, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetimini sınırlandırıcı bir yaklaşıma sahiptir. Bunun yanında, hazırlanan belgelerde yerel ölçekte halkın karar alma mekanizmalarına dahil edilmesi konusuna da önem verilmiştir. Bu bağlamda katılım ve yönetişim kavramları vurgulanmıştır.

Katılım ve halkla ilişkiler araçlarının etkin bir şekilde kullanılmasının önemli olduğu bir alan da “kentsel yenileme”dir. “*zaman süreci içerisinde eskiyen, köhneyen, yıpranan, sağlıklı/yasadışı gelişen ya da potansiyel arsa değeri üstyapı değerinin üzerinde seyrederek değerlendirilmeyi bekleyen ve yaygın bir yoksulluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, altyapısının sosyal ve ekonomik programlar ile oluşturulup beslendiği bir stratejik yaklaşım içinde, günün sosyoekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden üretilmesi eylemi*”⁶⁴ olarak tanımlanan kentsel yenilemenin, dünyanın farklı ülkelerinde farklı uygulamaları görülmektedir.

Özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarında, bu uygulamaların temel aktörlerinden biri olan belediyelerin halka yeterli ölçüde ulaşamaması,

⁶² S. Evinç Torlak, Zuhâl Önez, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, s.652

⁶³ Keleş, a.g.e, s.81

⁶⁴ Pelin Pınar Özden, **Kentsel Yenileme: Yasal-Yönetimsel Boyut, Planlama ve Uygulama**, İstanbul, İmge, 2008, s.44

bilgilendirme, ikna etme, yol gösterme, sürece katma gibi amaçlara yönelik halkla ilişkiler araçlarını yeterince kullanamaması bu projelerin daha baştan toplumsal tepkilerle karşılanmasına neden olmaktadır. Batılı uygulamalara bakıldığında, kentsel dönüşüm projelerinin en başında yörede belediye tarafından bilgilendirme ve danışma masaları kurulduğu, halkın her istediği an belediyeden birine ulaşabildiği, doğru bilgilendirmenin yapıldığı, bu çerçevede halkı ikna edebilen ve güven verebilen belediye birimlerinin projeleri başarıya taşıdığı görülmektedir.

Dublin kent merkezinin yeniden üretimi projesi, bu anlamda başarılı projelere bir örnektir. Temel olarak, büyük yatırımlar ve ikamet amaçlı kullanımlar için çekiciliğini kaybetmeye başlayan şehir merkezini tekrar cazip hale getirmeyi amaçlayan projede devlet, özel sektör ve yerel aktörler uyumlu bir çalışma yürütmüştür. Kent merkezinde yaşamın avantajlarını anlatan “Kentte Yaşamak” kampanyası ve bu kampanya dahilinde mülk sahiplerinin, dükkanlarının boş duran üst katlarını konut olarak kullanmaya özendirme amaçlı “Dükkanların Üzerinde Yaşamak” adlı bir proje ekibi oluşturulmuş, ayrıca, emlak büroları ve Dublin Değer Biçme Enstitüleri aracılığıyla bir Bilgilendirme Masası oluşturulmuştur.⁶⁵ Saydamlığa önem veren, dolayısıyla her aşamasında halkın bilgilendirildiği, tüm paydaşların dahil edildiği ve halkla ilişkilerin etkili bir şekilde kullanıldığı proje, doğal olarak başarılı sonuçlar vermiştir.

Yeni yerel yönetim anlayışıyla birlikte önem kazanan diğer kavramlar ise performans denetimi ve performans yönetimi gibi kavramlardır. Bu kavramlar çağdaş yönetim anlayışının en önemli konuları arasına girmiştir.

Kurumların amaçlarının gerçekleştirilebilirliği, çalışanların motivasyonunun arttırılabilmesi, görevlerin yerine getirilebilmesi, elde edilen sonuçların, verimliliğin, etkinliğinin ve başta belirlenen standartlara uyumunun

⁶⁵ Özden, a.g.e., s.434

karşılaştırılması ve kurumun bir bütün olarak başarısının ölçülebilmesinde performans yönetimi önemli bir strateji, süreç ve teknik haline gelmiştir.⁶⁶

Belediyeler özelinde de performans yönetimi ve denetimi, önemle üzerinde durulan konulardan birisidir. Danimarka, Fransa, Almanya, Norveç, İsveç ve İngiltere yerel yönetimlerinin karşılaştırıldığı bir araştırmada, yeniden yapılanma çalışmalarında özel sektör yöntemlerinin yerel yönetimlere uyarlanması, yönetsel işlevlerin yeniden yapılandırılması, yönetim sorumluluğunun geliştirilmesi, insan kaynakları yönetimi ve performans yönetiminin yoğunlaşan en önemli konular olduğu belirlenmiştir.⁶⁷

Yerel yönetimlerin ve yerel ölçekte yurttaşların yönetime katılımının gitgide önem kazanmasıyla birlikte, belediyeler de halkla ilişkilere daha fazla özen göstermek durumunda kalmıştır. Yapılan halkla ilişkiler çalışmalarında, belediyelerin türlü araçlar kullandığı görülmektedir. Son yıllardaki teknolojik gelişmelerle birlikte bu araçlar daha da çeşitlenmiştir.

2.7. Belediyelerde Kullanılan Halkla İlişkiler Araçları

İçinde yaşadığımız yüzyılda kitle iletişim araçlarının hızla gelişmesi ve yaygınlaşması, kitleler arası etkileşimi ve toplumsal değişimleri hızlandırmıştır. Dolayısıyla, sürekli değişen bir çevre içerisinde yer alan her örgüt, yaşamını amaçlarına uygun olarak sürdürebilmek için yeni koşullara uymak ve hedef kitleleriyle iletişimini sürekli ve düzenli bir hale getirmek zorundadır.⁶⁸ Örgütlerin bu dinamik çevreye uyumlarındaki yardımcılarında biri olan halkla ilişkiler, demokratik ülkelerin kamu kurumları için önemli bir kurumsal işlev niteliği

⁶⁶ M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Özgür, Kösecik, Nobel, Ankara, 2005, s.132

⁶⁷ Çukurçayır, Eroğlu, **a.g.e**, s.150

⁶⁸ Abdullah Yılmaz, Süleyman Ekici, “Belediyelerde Halkla İlişkiler Uygulamaları: Sivas Belediyesi Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, sayı:425, Aralık, 1999, s.135

kazanmıştır.⁶⁹ Kuruluş amacı, bölge halkının gereksinimlerini karşılamak olan yerel yönetimler,⁷⁰ bu amaçtan dolayı etkili halkla ilişkiler çalışmalarına en çok ihtiyaç duyan kurumların başında gelir.

Belediyelerin kullandığı halkla ilişkiler araçlarının büyük bir bölümü kitle iletişim araçlarından oluşur. Dolayısıyla, etkin bir halkla ilişkiler çalışması için, kitle iletişim araçlarından yararlanmayı bilmek bir zorunluluktur.⁷¹

Bu kitle iletişim araçlarından biri gazete ve dergilerdir. Belediyelerin halkla ilişkiler uzmanları, basınla iyi ilişkiler içinde olarak kurumları hakkında olumlu haberlerin gerek ulusal gerekse yerel basında yer almasını sağlayabilirler. Birinci bölümde de belirtildiği gibi başarılı bir halkla ilişkiler etkinliği, para ödenerek bir alanın satın alınması şeklinde gerçekleştirilen reklamdaki hem daha az maliyetli hem de daha etkili olabilir. Kurumda yaşanması olası bir kriz durumunda, basınla olan ilişkilerin ve basına doğru bilgi aktarımının önemi daha da artmaktadır.

Belediyelerin, “...bir örgütün basın yoluyla yapmak istediği açıklamaları kapsayan ve basın-yayın organlarına dağıtılmak üzere hazırlanan yazılı haberler ve bilgiler...”⁷² olarak tanımlanabilecek olan basın bültenlerinin amaca en uygun biçimde hazırlanması, basınla olan ilişkiler açısından bir diğer önemli noktadır.

Belediyeler, ulusal ve yerel basında kurumlarıyla ilgili olumlu haber yapılmasını sağlamaya çalıştıkları gibi kendi yayın organlarını da çıkartabilirler. Bu sayede, hem belediye çalışmaları hakkında yurttaşlara bilgi verip hem de bu yayınların ücretsiz dağıtımı yoluyla bölge halkına kolayca ulaşabilirler. Fakat bu yayınlarda sadece belediyenin yaptığı çalışmalara yer verilmesi, yayınların okunması için yeterli olmayabilir. Bunun yanında, bölge halkının ilgisini çekecek haberlere de yer verilmesi önemli bir diğer noktadır. Ayrıca bu yayınlarda, yayının

⁶⁹ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1992, s.46

⁷⁰ Tortop, **Halkla İlişkiler**, Ankara, Yargı, 1993, s.153

⁷¹ Yılmaz, Ekici, **a.g.e**, s.141

⁷² Yılmaz, Ekici, **a.g.e**, s.144

devamlılığı, içeriği, basım kalitesi ve tasarımı gibi özellikler, belediyenin kurumsal kimliği hakkında olumlu ya da olumsuz bir algının oluşmasında etkilidir.

Afiş, broşür ve açık alan panoları, belediyelerin kullandıkları bir diğer tür halkla ilişkiler araçlarıdır. Bunlar da tıpkı kurum içi yayınlar gibi, kurum kimliğini yansıtırlar. Bunun yanında, vatandaşların şikayetlerini iletebilecekleri ve belediyeyle ilgili her hangi bir konuda bilgi alabilecekleri telefon hatları da bir başka araçtır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere çeşitli belediyelerin “Beyaz Masa” uygulamaları ya da aynı amaca hizmet eden danışma ofisleri bu araca örnek gösterilebilir.

İçinde yaşadığımız yüzyılda internet de, belediyelerin halkla ilişkilerde kullandığı en önemli araçlardan biri haline gelmiştir. Belediyeler için etkinliğin, verimliliğin ve demokratik katılımın önemi artmaktadır. Bu bağlamda internet uygulamalarından beklenen, hizmetlerin daha etkin, daha az maliyetli olarak sunulması ve daha demokratik bir yapının oluşturulmasıdır.⁷³

“Belediye yönetimi ile yerel yönetim hizmet ve faaliyetlerinde bilgi teknolojilerinin kullanımı, vatandaş ve işletmelere internet üzerinden etkin bir biçimde hizmet sunumu, kurum içi birimlerin bilgisayar ağları ile entegrasyonu ve ilgili dış birimlerle ağ üzerinden iletişimin sağlanması”⁷⁴ olarak tanımlanabilecek e-belediye kavramı, çağdaş belediyecilikte önemli hale gelmiştir. İnternet sayesinde belediyeler, halka ve devlete kendi programını anlatabilme, kamuoyu oluşturma, karşılıklı etkileşim sağlama, iletişimde olduğu diğer örgüt ve kurumlarla hızlı iletişim kurma gibi yeni olanaklara kavuşmuştur. Bunun yanında internet, yerel politikaların dünyaya tanıtılması, uluslararası

⁷³ Nevzat Saygılıoğlu, Selçuk Arı, **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2003, s.277

⁷⁴ Murat Erdal, “Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi”, **1. Bilgi ve Ekonomi Kongresi, Bildiriler Kitabı**, İzmit, Kocaeli Üniversitesi, 2002, s.169

alandaki destek bulması ve küresel bazda kamuoyu oluşturulması için de belediyelere büyük fırsatlar yaratmaktadır.⁷⁵

İnternet aracılığıyla sunulan hizmetler, tek yönlü bilgi yayma hizmetleri, online hizmet sunumu ve halkla ilişkiler uygulamaları şeklinde üç ana kategoride tanımlanabilir.⁷⁶ Tek yönlü bilgi yayma hizmetleri, devam eden ya da tamamlanmış projeler, hava durumu ve gerçekleştirilecek olan etkinliklerin ilanı gibi bilgilerin aktarılmasını kapsar. Online hizmet sunumu ise, fatura ve borç ödemeleri, dilekçe ve formların doldurulması gibi konuları içerir. İnternet üzerinden yapılan halkla ilişkiler uygulamalarının en önemli amacı ise demokratik katılım olanaklarını oluşturmaktır.

Kamu kurum ve kuruluşları, seçilmişler ve seçmenler arasındaki tüm elektronik etkileşim biçimlerini kapsayan süreç ve yapılardan oluşan e-demokrasi kavramı, yönetim kavramına benzer bir şekilde, katılımcı olabilmeyi, demokratik süreçlerde söz sahipliğini, bilgi edinmeyi ve hesap sorabilme özgürlüğünü ifade eder.⁷⁷

İnternet ortamında geri bildirim olanağının da sunulması, interneti yurttaş odaklı yerel yönetim için temel bir araç haline getirmiştir. Yurttaşların internet üzerinden günün her saati yönetime istek, şikayet ve önerilerini iletme olanağına sahip olması, temsili demokrasinin boşluklarını doldurmada önemli katkılar sağlayacak bir durum olarak da yorumlanabilir.⁷⁸

Tüm bunların yanında, yüz yüze iletişim de önemli bir halkla ilişkiler aracıdır. İletişimde etkinliğin sağlanması ve geri bildirim hemen alınması, yüz yüze

⁷⁵ Murat Erdal, **Elektronik Devlet: E-Türkiye ve Kurumsal Dönüşüm**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s.58-59

⁷⁶ Ramazan Altınok, Türksel Kaya Bengşir, Türk Kamu Yönetiminde E-Dönüşümün Yerel Boyutu, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2005, s.678

⁷⁷ Erdal, **a.g.e.**, s.68-69

⁷⁸ Asu Aksoy, "İnternet ve Demokrasi", **Diyalog Dergisi**, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, 1996, s.159

iletişimi diğer araçlardan üstün kılan özelliklerdir.⁷⁹ Bu sebeple belediyelerin, halkın katılımıyla bölge sorunlarının tartışıldığı periyodik toplantılar düzenlemeleri önem taşımaktadır.

Kurum içi çalışanlar, belediyeler için bir başka hedef kitleyi oluşturur. Dolayısıyla, onlara yönelik, motivasyon artırıcı etkinlikler düzenlemek yine halkla ilişkiler biriminin görevidir.

Yukarıda bahsettiğimiz tüm halkla ilişkiler araçlarının doğru şekilde uygulanabilmesi için, halkla ilişkiler elemanlarının nitelikleri ve örgütsel yapı içinde halkla ilişkiler biriminin yeri büyük önem taşımaktadır. Belediyeler, toplum hizmetinde birer araçtır. Dolayısıyla, toplum üzerinde olumlu izlenim yaratacak bir örgütsel yapı ve işleyişe sahip olmak, bu kurumlar için bir görevdir.⁸⁰

2.8. Bölüm Sonucu

Yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı, devletin ilk kez ortaya çıktığı tarihlere kadar dayandırılabilir. Fakat bir kurum olarak yerel yönetimler, 12. yüzyılda Avrupa'da görülmeye başlanmıştır. Bu tarihten sonra, çeşitli düşünürlerin görüşleriyle şekillenen yerel yönetimler, 20. yüzyılla birlikte farklı bir anlam kazanmıştır.

Bu döneme kadar liberal bir anlayışla yorumlanan yerel yönetimler, bu dönemle birlikte değişen ekonomik, toplumsal ve politik koşulların etkisiyle değişime uğrayarak özgürlükleri hukuksal sınırlar içinde koruyan bir anlayışa doğru kaymaya başlamıştır. Bu durumun en önemli nedeni, fordist üretim sistemine

⁷⁹ Yılmaz, Ekici, **a.g.e.**, s.147

⁸⁰ Selçuk Yalçındağ, "Belediyelerde Halkla İlişkiler", Ankara, **Belediye Başkanlığı Semineri Ders Notları**, 1991, s.406

geçilmesiyle üretim sürecinin değişmesi ve Keynesyen iktisat politikalarıyla refah devleti anlayışının ortaya çıkmasıdır.

Üretim sürecinde meydana gelen değişim, siyaseti de etkilemiş, yerel yönetimler refah politikalarının halka ulaştırılmasında en önemli kurumlardan biri haline gelmiştir.

1960'ların sonlarına doğru, fordist sistem krize girmiş ve yeni çözüm arayışları ortaya çıkmıştır. Bu dönemle birlikte, üretim sisteminde önemli bir değişim meydana gelmiş, seri ve kitlesel üretime dayalı fordist sistem, yerini talebe göre şekillenen yeni ve esnek üretim tarzına bırakmıştır.

Tıpkı fordist üretim sürecinin siyasete etki etmesi gibi, post fordizm de kendi siyasal anlayışını beraberinde getirmiştir. Bu anlayış, devletin küçülmesini ve serbest piyasanın gelişimini öngören yeni liberal anlayıştır.

Bu anlayışın etkileri yerel yönetimlerde de görülmüştür. Özellikle 1980'li yıllarda, bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla, yerellik ve yerinden yönetim kavramları da önem kazanmış, yerel yönetimler merkezi yönetimler karşısında güçlendirilirken aynı zamanda yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına halkı daha fazla dahil etmeleri önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda, katılım ve yönetişim kavramlarına vurgu yapılmış ve bu sürecin doğal bir sonucu olarak, halkla ilişkiler yerel yönetimler için bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yine bu dönemde, başta AB olmak üzere bazı uluslararası örgütler, yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda çeşitli görüşler ortaya koyup, ülkelerin onayına sunulacak uluslararası belgeler hazırlamışlardır.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin öneminin artmasıyla, belediyeler de halkla ilişkiler konusuna daha fazla özen göstermek durumunda kalmıştır. Halkla

ilişkiler uygulamalarında bilgilendirme ve danışma masaları / ofisleri, gazete ve dergiler, el ilanları, afişler, ve yüz yüze iletişim gibi araçları daha yoğun biçimde kullanmaya başlayan belediyeler, aynı zamanda interneti de halkla ilişkiler çalışmalarında kullanmaya başlamışlardır. E-belediyeçilik kavramının ortaya çıkması ve internetin daha düşük maliyetli ve daha etkin hizmet sunumuna olanak tanınmasının yanında, doğrudan demokrasiye hizmet eden bir araç haline de gelmesiyle, belediyelerin çağdaş halkla ilişkiler çalışmalarında internetin önemi artmıştır.

BÖLÜM 3

TÜRK VE FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNDE HALKLA İLİŞKİLER

Bu çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği üzere, çalışmada Türk yerel yönetim sisteminde halkla ilişkilerin nasıl bir role sahip olduğu ve Türkiye ile birçok açıdan benzeşen bir ülke olan Fransa ile kıyaslandığında Türk yerel yönetimlerindeki halkla ilişkiler uygulamalarının zayıf ve varsa üstün yönlerinin neler olduğunun ortaya konulması hedeflenmektedir. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de halkla ilişkilerin gelişim süreci ve Türk yerel yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimi, tarihi arka planıyla birlikte ortaya konulacak ve ardından benzer bir inceleme Fransız yerel yönetim sistemi için yapılacaktır.

3.1. Türkiye’de Halkla İlişkiler

ABD ve Avrupa’yla karşılaştırdığımızda, halkla ilişkilerin Türkiye’ye oldukça geç girdiği söylenebilir.

Her ne kadar, Osmanlı dönemindeki fermanlar, hatta daha da eskiye gidilecek olursa Orhun Kitabeleri çok basit anlamda iletişim ve halkla ilişkiler uygulamaları olarak yorumlansa bile, günümüzde kullandığımız anlamıyla halkla ilişkilerin uygulanmaya başlaması yakın zamanlarda olmuştur.

Cumhuriyet tarihindeki ilk halkla ilişkiler uygulamalarının örnekleri, “halkla münasebetler” deyimi ile birlikte Türk Silahlı Kuvvetleri’nde görülmüştür. 1950’lerden sonra Amerikan ordu sistemine yakın bir örgütlenme ve eğitim biçimini benimseyen TSK’nın halkla ilişkiler birimine yer vermesi, bu sistemin etkilerinden biri olarak açıklanabilir.¹

¹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.15

TSK ile aynı dönemlere Dışişleri Bakanlığı Enformasyon Genel Müdürlüğü, uzun yıllar Türkiye'nin dış politikası ve bakanlıktaki çalışmalarla ilgili olarak basını bilgilendiren, bakanlığa da kamuoyu ve dış basınla ilgili bilgi akışı sağlayan bir örgüt olma özelliğini taşımıştır. Genelkurmay Başkanlığı ve Dışişleri Bakanlığı'nda kurulmuş olan bu örgütler çağdaş anlamda olmasa da halkla ilişkiler bilincine yaklaşan ilk kuruluşlar olarak değerlendirilebilir.²

Çağdaş anlamdaki ilk halkla ilişkiler çalışması ise 1961 yılında DPT'nin Koordinasyon Dairesi bünyesinde temsil şubesinin yer alması ile başlamıştır.³ Bu şubede yapılan çalışmalarla, Türkiye için yeni bir konu olan planlama fikrinin kamuoyu tarafından kabul görmesi sağlanmıştır.

1962 yılında, merkezi hükümet yapılanmasının kuruluş ve görevlerinin ele alındığı, Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi (MEHTAP), merkezi hükümet görevlerinin dağılım biçimini belirlemek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde uygulanmasına olanak verip vermediğini incelemek amacıyla öngörülmüştü.⁴ Bu projede, gelişmiş ülkelerdeki idarelerin halkla ilişkileri bakımından çeşitli mekanizmalar ortaya konulduğu, bunların başında bireyleri ve çeşitli kuruluşları karar almadan önce dinlemek için bulunan yöntemler olduğu belirtilmişti. MEHTAP'ta halka ilişkilerle ilgili olarak şu satırlar yer almaktadır: *“Türk idaresinde de çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerekmektedir.”*⁵

Türkiye'de toplumu doğrudan etkileyen ve başarılı sonuçlar veren ilk halkla ilişkiler kampanyalarında biri 1964 yılında uygulanan ve nüfus planlamasını topluma benimsetmeye çalışan kampanyadır.⁶

² Asna, **Bankacılar İçin Halkla İlişkiler Bilgisi**, Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 1985, s.47

³ Gönül Budak, **Halkla İlişkiler Davranışsal Bir Yaklaşım**, İstanbul, Beta, 1995, s.80

⁴ Peltekoğlu, **Halkla İlişkiler Nedir**, İstanbul, Beta 1998, s.90

⁵ Tortop, **Halkla İlişkiler**, Ankara, İlk-San, 1986, s.21

⁶ Okay, Okay, **a.g.e**, s.18

Yüzyılların süregelen geleneklere ve özellikle dinsel gerekçelere dayandırılan nüfus planlaması karşıtı görüşlere karşı İngiliz Parenthood Federation ve Amerikan Population Council kuruluşlarının desteğiyle kurulan Nüfus Planlaması Genel Müdürlüğü, doğrudan genel müdüre bağlı olan halkla ilişkiler birimiyle, nüfus planlaması anlayışını kamuoyuna benimsetmeyi amaçlamıştır.

Kongar'ın Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı'ndan aktardığı verilere göre, kampanyanın başladığı 1964 yılından sonraki ilk sayım olan 1965 sayımından 1980'e kadar yıllık artış oranları sürekli azalmış 1965 sayımında %24.62 olan artış oranı ve 1980'de %20.65'e gerilemiştir.⁷

Üniversitelerde halkla ilişkiler eğitiminin verilmesi de yine bu dönemlere denk gelmiştir. 1966 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı Basın Yayın Yüksekokulu'nun üçüncü ve dördüncü sınıf uzmanlık bölümleri arasında halkla ilişkilere de yer verilmiş, bunu İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Gazetecilik Enstitüsü izlemiştir.

1991'de tamamlanıp yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu'nda, halkla ilişkiler hizmetlerinde merkezi düzeyde koordinasyon sağlamak üzere Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Devlet Enformasyon Başkanlığı'na dönüştürülmesi, bakanlık ve kurum sözcülüğü uygulamasının getirilmesi, kamu kuruluşlarında halkla ilişkiler uzman yardımcılığı ve uzmanlığı şeklinde istihdam imkanlarının düzenlenmesi gibi önerilere yer verilmektedir.

Görüldüğü gibi, halkla ilişkiler uygulamalarının ilk kez görülmeye başlandığı yer olan ABD'nin aksine, Türkiye'deki halkla ilişkiler çalışmaları öncelikle kamu kuruluşlarında ortaya çıkmıştır.

⁷ Emre Kongar, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, İstanbul, Remzi, 1992, s.437-438

Osmanlı'dan cumhuriyete geçiş sürecinde yaşanan sıkıntılar nedeniyle büyük ticari kuruluşların oluşmaması, devletin halkla ilişkiler alanındaki tekelciliğini açıklamaktadır.⁸ Türkiye'de özel kuruluşların halkla ilişkilerle tanışması ancak 1970'li yıllarda mümkün olabilmektedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren Mobil, Shell, BP, Good Year, Hilton gibi yabancı kökenli kuruluşların ülkemizde görülen halkla ilişkiler birimlerini, Koç, Eczacıbaşı gibi holdinglerle, İş Bankası gibi büyük yerli kuruluşlar takip etmiş ve onlara benzer halkla ilişkiler birimleri oluşturup bu yöndeki çalışmalarını başlatmışlardır.⁹

Türkiye'deki halkla ilişkiler uzmanları 1972 yılında Halkla İlişkiler Derneği (HİD)'i kurarak dernekleşmişlerdir.

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de çok sayıda şirket ya kendi bünyelerinde birer halkla ilişkiler birimi oluşturmuş ya da sayıları artan halkla ilişkiler ajanslarından yararlanmışlardır.¹⁰

Kamu kuruluşlarından çok daha sonra halkla ilişkilerle tanışan özel sektör, buna rağmen halkla ilişkilere verdiği önem konusunda kamu kuruluşlarının önüne geçmiştir. Özel kuruluşların halkla ilişkiler birimleri tarafından yapılan çeşitli uygulamalar, halkla ilişkiler alanında çeşitli uluslararası ödüller kazanmıştır.

3.2. Türk Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilerin Gelişimi

Halkla ilişkiler, Türk yerel yönetimleri için pek de eski olmayan ve gelişimin sürdürmekte olan bir kavramdır. Çağdaş halkla ilişkiler uygulamalarının Türk yerel yönetim sistemine girişi ve önem kazanmasında çeşitli dönüm noktaları bulunmaktadır. Aşağıda, bu dönüm noktalarını ortaya koymaya çalışacağız.

⁸ Okay, Okay, **a.g.e**, s.22

⁹ Asna, **Public Relations**, İstanbul, Osmanlı Matbaası, 1983, s.243

¹⁰ Okay, Okay, **a.g.e**, s.27

3.2.1. Türk Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilere Yönelik Yapılanma

Küreselleşme ve hızla gelişen iletişim teknolojileri ile birlikte her ülke, Dünya'nın herhangi başka bir yerindeki eğilimlerden etkilenir hale gelmiştir. Bu durumda, farklı siyasal yaklaşımları dikkate almak, ülkeler için neredeyse bir zorunluluk halini almıştır.

Dünya'da ve özellikle Avrupa'da 1980'li yıllardan sonra yerelleşme anlayışı ve temsili demokrasinin yerini doğrudan demokrasiye bırakmasını amaçlayan yönelimler artmış, halkın yönetim mekanizmalarına doğrudan katılımını sağlayan araçların önem kazanması süreci hızlanmıştır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin de bu süreçle birlikte önemi artmıştır. Türkiye de doğal olarak bu süreçten etkilenmiş ve hazırlanan uluslararası belgelere imza atmıştır.

Bu süreçte Türkiye'nin Dünya'daki gelişmelerden ne ölçüde etkilendiğini görmek açısından, geçmişten bugüne halkla ilişkilerin Türk yönetim sisteminde sahip olduğu yeri incelemek, konu hakkındaki anayasal ve yasal çerçeveyi ortaya koymak ve uygulamadaki sorunları tartışmak önem taşımaktadır.

3.2.2. Dönemsel Gelişme Süreçleri Açısından Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler

Türkiye'de halkla ilişkilerin yerel yönetimler içinde bir aktör olarak ortaya çıkması, Dünya'daki gelişmelerle paralellik göstermiştir. 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de de çağdaş anlamda halkla ilişkiler uygulamalarının kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde uygulanmasına yönelik görüşlerin ortaya atıldığını ve bu konuda çeşitli çalışmaların yapıldığını görüyoruz. Bu çalışmalar Türkiye'deki yönelimin Dünya'daki yönetime benzediğini gösterse de, uygulamada birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır.

Halkla ilişkiler kavramının belki de en önemli özelliği, bir kurumun karar alma süreçlerinde halka da danışması, kurumu halkın istekleri ve beklentileri doğrultusunda şekillendirmesidir. Yerel yönetimlerdeki halkla ilişkiler uygulamalarında da aynı ilke geçerlidir. Bu nedenle, Dünya’da yaşanan süreçlerle Türkiye’de yaşanan süreçlerin karşılaştırılması, Türkiye’de ne gibi sorunlarla karşılaşıldığının ortaya konması, Osmanlı döneminden itibaren halkın karar alma mekanizmalarına dahil edilmesi ve temsilde adaletin sağlanması konularında nasıl bir seyir izlendiğinin görülmesi açısından, Türkiye’de yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin gelişim seyrini tarihsel arka planıyla birlikte incelemeye çalışacağız.

3.2.2.1. Osmanlı Dönemi

Modern anlamda yerel yönetimlerin Osmanlı yönetim yapısına girmesinin Tanzimat’la birlikte olduğu yaygın olarak ifade edilir. Bu tarihten önce ise, kadı, mahalle, vakıf ve loncalar gibi kişi ve kurumlar yerel nitelikli hizmetleri sağlamakla görevliydi.

Yerel düzeydeki en etkili kişi olan kadı; adli, idari ve denetim bakımından merkezin yereldeki temsilcisi durumundaydı. Vakıf, lonca ve mahalleler ise yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli rol oynamakta ve kadiya da yardımcı olmaktaydı. Kadı, halkın ve esnaf temsilcilerinin de yardımını isteyebiliyordu. Ancak bunlar kent yönetimine katılmak için sürekli toplanan ve çalışan kurullar değildi.¹¹

Osmanlı’da yerel yönetimlerin, yönetim yapısına 19. yüzyılda girmiş olmaları, Avrupa’da ise bu kurumların 12. yüzyıldan itibaren görülmeye başlanması, iki yönetim yapısı arasındaki önemli bir farkın göstergesidir.

İstanbul’da ilk belediye 1855 yılında kurulmuştur. Başında hükümetçe atanan bir Şehremini bulunan bu örgütün, 12 kişilik bir Şehir Meclisi vardı. Bu meclise

¹¹ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil, İstanbul, 1985, s.15-16

şehremini başkanlık ediyordu. Şehremini'nin iki yardımcısı vardı ve bunlar da Şehir Meclisi'nin doğal üyeleri idi. Şehir Meclisi üyelerinin göreve gelmeleri de atama yoluyla oluyordu.¹²

Tanzimat'tan önceki kişi ve kurumların halk tarafından belirlenen temsilciler olmadığı gibi Şehir Meclisi üyeleri de seçkin bir anlayışla, İstanbul'da oturan güvenilir ve saygın kişiler arasından belirlenmekteydi. Fakat yine de meclis üyelerinin üçte ikisinin her yıl değişik çevreleri temsil edecek şekilde yeniden atanmaları, Tanzimat'la birlikte, temsil kaygısının sınırlı bir düzeyde de olsa gündeme geldiğini göstermektedir.¹³

Yine 1855 yılında İstanbul'da, üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklulardan oluşan İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştu. Bu komisyonun görevi, kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktı. Komisyonun yapmış olduğu önerilere uyularak 1858 yılında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında, hükümetin atadığı bir daire müdürü ile yine hükümetçe atanan 7 üyeden oluşan bir meclis vardı. Yabancı uyruklu danışmanlar da çalıştırabilen meclisin resmi dili ise Fransızca'ydı.¹⁴

Meclisin resmi dilinin Fransızca olması tesadüfi değildir. Ayrıca İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun da başkanı Antoine Aléon isimli bir Fransız'dı. Tanzimat'la birlikte, Türk yönetim yapısında Fransız etkisi önemli ölçüde hissedilmiştir. Fransa'nın diğer Avrupa ülkelerine nazaran göreceli merkezi yapısı, gerek Osmanlı gerekse cumhuriyet döneminde etkisini göstermiştir.

¹² Keleş, **a.g.e**, s.132

¹³ Yakup Bulut, Şaban Tanıyıcı, "Türkiye'de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Nobel, Ankara, 2007, s.360

¹⁴ Keleş, **a.g.e**, s.133

1868 yılında yapılan yeni bir düzenlemeyle belediye meclis üyelerinin belli bir ekonomik düzeye sahip seçmenlerce seçilmesi öngörülmüştür. Bu yapıda, genel bir temsilden ziyade sınırlı bir temsilin varlığı söz konusudur.¹⁵

Bu düzenlemeyi takiben 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Galata-Beyoğlu modeline benzer biçimde, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 daire oluşturulmuştu. Bu dairelerin yönetiminde, her yıl yarısı yenilenen birer daire meclisi ile, hükümetin meclis üyeleri arasından atadığı birer daire başkanı bulunuyordu. Bunların üstündeysen, hükümetçe atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. Ayrıca, 14 dairenin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilen 3'er üyeden oluşan bir kurum olan Cemiyet-i Umumiye de bu yapının içinde yer alıyordu. Cemiyet-i Umumiye'ye Şehremini başkanlık ediyordu.¹⁶

1876'da ilan edilen Kanun-i Esasi'de de, yerel yönetimlerle ilgili maddelere yer verilmişti. Örneğin, 112. maddeye göre belediye işleri İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek, bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecekti. 108. maddede ise illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yürütüleceği belirtilmişti.¹⁷

Görüldüğü gibi, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı'da yerel yönetim kavramı yavaş yavaş da olsa önem kazanmaya başlamış, temsil ve temsilde adalet gibi kaygılar ortaya çıkmıştır. Fakat yasalarla benimsenen ilkelerin uygulamaya yansıtılmasında sorunlar yaşanmıştır. Gerek Kanun-i Esasi'de gerekse ona dayanılarak çıkarılan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'nda, belediye meclislerinin seçimle oluşması öngörülse de uygulamada genellikle atama usulünün hakim olduğu görülmüştür.¹⁸

¹⁵ Bulut, Tanıyıcı, **a.g.e**, s.360

¹⁶ Keleş, **a.g.e**, s.133

¹⁷ Keleş, **a.g.e**, s.137

¹⁸ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, TODAİE, Ankara, 1989, s.60

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla, Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel bir kişilik tanınmıştır. Öngörülen bu yeni yapıda, il tüzel kişiliğinin, il meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere 3 organı bulunmaktaydı. İl başkanı ve il yönetim kurulu yürütme organıyken, il meclisi karar organıydı. İlde ayrıca, TBMM'nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir vali bulunacak, fakat vali yalnızca devletin genel işleriyle yerel işler arasında bir aykırılık ortaya çıktığı zaman duruma müdahale edecekti. Kanunda ayrıca, genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını denetleme yetkisi tanınmıştı.¹⁹

Görüldüğü gibi, Osmanlı'da, Tanzimat'la birlikte başlayan yerel yönetimlerin yapılanma süreci, devletçi ve merkezîyetçi bir anlayışa sahip olmuştur. Bu anlayış genel hatlarıyla, cumhuriyet yönetimine de taşınmıştır.²⁰

3.2.2.2. 1923-1960 Dönemi

Cumhuriyet'in ilanından bir yıl sonra ilan edilen 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasasıdır.

1876 tarihli Kanun-i Esasi'de yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkeleri, 1924 Anayasası'nda da aynı şekilde benimsenmiştir. Her iki anayasada da yer alan görev ayrımı ilkesiyle, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında farklı görev alanlarının bulunduğunu vurgulanmak amaçlanmıştır.²¹

Cumhuriyet'in kuruluşundan 1930'a kadar geçen süre içinde çıkarılmış olan yasalara rağmen, belediyeçilik konusunda yapılanlar yüzeysel ve dağınık kalmış, bütüncül bir belediye yasasına ihtiyaç duyulmuştur.²² 1930 yılında çıkarılan 1580

¹⁹ Keleş, **a.g.e**, s.138

²⁰ Aydınli, **a.g.e**, s.119

²¹ Keleş, **a.g.e**, s.138

²² Aydınli, **a.g.e**, s.122

sayılı Belediye Yasası, birtakım özgürlükçü ilkelerin yanında, güçlü bir merkezi denetim mekanizmasını da beraberinde getirmiştir.

Yasa, yerel yönetimlerin temel değerlerinden biri olan özgürlüğe vurgu yaparak, yasalara aykırı olmamak kaydıyla, yerel eğilim ve ihtiyaçların ortaya çıkardığı her türlü imar ve gelişme kararlarını almak ve uygulamak konusunda, bireylerin yararlanmakta oldukları iş ve çalışma özgürlüğünden belediyelerin de yararlanmalarını öngörmüştür. Fakat özgürlükçü olarak nitelendirilebilecek olan bu ilkeye karşın, belediye işlerinde yasaların uygulanması ve yasaya aykırı uygulamaların önlenmesi amacıyla, merkezi yönetimce kullanılacak olan güçlü bir denetim mekanizması tasarlanmıştır.²³

Güçlü denetimin getirdiği otoriter tutumlara karşılık, 1580 sayılı yasada yerel demokrasiyi yaygınlaştırmaya ve temsilde adaleti sağlamaya yönelik çabalar da göze çarpmaktadır. Bu çabalardan en önemlileri, halkın belediye işleriyle daha yakından ilgilenmesi ve belediye yönetimini denetlemesi amacıyla, belediye meclis toplantılarının halka açık olması ve belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmeye başlanmasıdır. Fakat belediye başkanının göreve başlayabilmesi için, il merkezi olmayan belediyelerde valinin onayı, il merkezlerinde ise İç İşleri Bakanlığı'nın bildirim ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmektedir.²⁴ Bunun yanında, belediye meclis toplantılarının halka açık olmasının sağlanmasına rağmen, bu toplantılara halkın katılımı yok denecek kadar az olmuştur.²⁵

Yasada, 18 yaşını aşan tüm belde sakinlerinin seçimlere katılımının öngörülmesi ve belediye seçimlerinde kadınlara da oy hakkı tanınması, yasanın katılım ve

²³ Aydın, **a.g.e.**, s.128

²⁴ Arif Erençin, "Türkiye'de Belediye Başkanlığının Gelişim ve Artan Önemi", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2007, s.341

²⁵ Bulut, Tamıyıcı, **a.g.e.**, s.361

temsil imkanı sağlayarak kitlesel hoşnutsuzlukları gidermeyi amaçladığının göstergesidir.²⁶

3.2.2.3. 1960-1980 Dönemi

2. Dünya Savaşı'nın ardından Türkiye'de çok partili siyasal hayata geçilmesiyle, kentlerin ve yerinden yönetimin önemi artmıştır. Siyasal partiler, kent ve kentleşme sorunlarını siyasal rekabetin konusu haline getirmeye başlamışlardır. Bu dönemde, aşırı merkezîyetçiliği, yetkiler ve gelir kaynakları bakımından devlete büyük ölçüde bağımlılığı ve merkezi yönetimin aşırı gözetim ve denetimini, makul sınırlara çekme zorunluluğu doğmuştu. Bu tip iç nedenler dışında, AB'yle olan ilişkiler sonucu, Batı'nın yerel yönetim standartlarıyla Türkiye'deki standartlar arasında bir benzerlik sağlamaya ilişkin çalışmalar yapılmaktaydı. Bu gelişmeler ışığında 1960'lı yıllarda benimsenen planlı kalkınma dönemi, kurumsal yapıda çeşitli değişiklikleri beraberinde getirmiştir.²⁷

Dengelenmiş bir demokrasi için Anayasa Mahkemesi gibi yeni kurumlar getiren 1961 Anayasası, yerel yönetimlerin organlarının demokratik ilkelere göre göreve gelmesine olanak sağlayan hükümler de içermektedir. Bu çerçevede Anayasa'nın 116. maddesi ve 1963 tarihli ve 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen düzenlemelerde, belediye başkanının tek dereceli çoğunluk usulü ile doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüş, seçimin vali ya da cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına son verilmiş ve yerel yönetim organları üzerindeki denetim, yönetsel yargı kapsamı içine alınmıştır.²⁸

Anayasa'nın 116. maddesinde yerel yönetimler, "*Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.*" şeklinde tanımlanmıştır.

²⁶ Aydın, a.g.e, s.141

²⁷ Keleş, a.g.e, s.482

²⁸ Erençin, a.g.e, s.341-342

112. maddede ise “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” denerek, 1924 Anayasası’ndaki görev ayrımı ilkesi korunmuştur.

Planlı döneme geçilmesiyle birlikte kamu yönetimindeki ilk halkla ilişkiler çalışmaları da görülmeye başlanmıştır. Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, 1961 yılında DPT’nin Koordinasyon Dairesi bünyesinde temsil şubesinin yer alması öngörülmüş ve 1962 yılında başlatılan MEHTAP kapsamında kamu kurumlarının halkla ilişki kurmasına yönelik ilkelere yer verilmiştir.

Dünya’da fordist sistemin büyük bir bunalım içine girdiği, yeni ve daha esnek yapıların ortaya çıkmaya başladığı 1970’li yıllar, Türkiye’de de devlet-birey ve devlet-toplum ilişkilerinde önemli değişimleri beraberinde getirmiştir.²⁹

1973 Yerel Seçimleri’yle birlikte, merkezi ve yerel yönetimlerin aynı partiden olması geleneği değişmiştir. Seçim sonucunda sağ partilerin merkezi hükümette yer almalarına karşın, Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerin yönetimleri sosyal demokratların eline geçmiş ve siyasal açıdan merkezi yönetim-yerel yönetim çelişkisi ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimle ideolojik temelli çatışmaları ve sınırlı kaynaklarla belediye işlerini görme zorunluluğu, belediyeleri yeni bir program oluşturma çabasına itmiştir.³⁰

CHP’nin 1977’de kesinlik kazanan programı, bu çabaya örnek olarak gösterilebilir. Bu programda, kısaca şu başlıklara değinilmiştir:

“Yerel yönetimlerde demokrasi kurallarına işlerlik kazandırıldığı oranda demokrasinin gerçekliği, yerel yönetim yetkileri genişletildiği oranda da yönetimin etkinliği artar... Ancak bu yetkiler genişletilirken, toplum yararına denetim olanakları da etkinleştirilmelidir... erginlik çağına ulaşmış tüm yurttaşlardan yerel kurullar oluşturulacaktır. Belli aralıklarla toplanacak olan bu kurullar birer yürütme komitesi ve değişik konularda komiteler seçeceklerdir... Belediyeler bu halk kurullarıyla ve komiteleriyle sıkı işbirliği içinde çalışacaklardır. Yerel kurulların yerel yönetimi denetleme yetkileri olacaktır... Bu kuruluşlar ve ortam, halkın tüm kamu yönetimini

²⁹ Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997, s.26

³⁰ Aydınlı, **a.g.e**, s.167

etkileme ve denetleme olanağını arttıracak gibi, kamu yönetiminin ve bu arada yerel yönetimin halk desteğinden veya yardımından daha çok yararlanabilmesini de sağlayacaktır... Belediyeler, iş programlarını, halk kuruluşlarıyla ve yerel kuruluşlarla danışarak ve işbirliği yaparak hazırlayacaklardır.”³¹

Programda, hem yerel yönetimlerin etkinliğini arttırmayı hem de halkı yönetim mekanizmalarına katmayı amaçlayan bir anlayış hakimdir. Halka, yönetimi denetleme hakkının yanında karar alma sürecinde sorumlulukların da verilmesi, çağdaş halkla ilişkiler anlayışıyla örtüşmektedir. Fakat, bugünün şartları için bile oldukça çağdaş olduğu söylenebilecek bu ve benzeri programların, uygulanma şansı olmamıştır.

Bu dönemde, gerek yukarıda bahsedildiği gibi parti programlarında gerekse merkezi yönetimin çıkardığı kanunlarda, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetimini ve denetimini azaltıcı çalışmalar yapılması ve belediyelerin gelir kaynaklarını arttırması amaçlanmıştır. Yine aynı amaçla, Ocak 1978’de Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş, fakat bu bakanlık kurulduğu tarihten 22 ay sonra Kasım 1979’da kaldırılmıştır.³²

3.2.2.4. 1980-2000 Dönemi

1980’li yıllara kadar uygulanan politikalarda, zaman zaman yerel yönetimlerin sorunlarını çözmeye yönelik çabalar görülmüş, fakat bu sorunları ortadan kaldıracak ve güncel ihtiyaçları karşılayacak çözümlere ulaşamamıştır. Sorunlar birikmiş bir şekilde, küreselleşme dinamiklerinin etkilerinin görüldüğü 1980 sonrası döneme aktarılmıştır.³³ 1970’lerdeki ekonomik bunalımdan sonra refah devleti sisteminin gerilemesi ve Fordizm’den Post-fordizm’e geçiş, yeni ve esnek yerel kurumsal örgütlenme biçimlerinin önem kazanmasını sağlamıştır. Bu dönemde, yönetime ve karar alma süreçlerine halk katılımını mümkün kılan

³¹ Keleş, **a.g.e**, s.453-454

³² Keleş, **a.g.e**, s.450

³³ Metin Özasan, “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Özgür, Kösecik, Nobel, Ankara, 2005, s.570

gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Bununla birlikte yerel kalkınma süreçlerinde özel sektörün de yer alması yoğun olarak eleştirilmiştir.³⁴

12 Eylül döneminde bir yandan belediyeler ekonomik olarak güçlendirilirken bir yandan da merkezîyetçiliği daha da arttırmaya yönelik adımlar atılmıştır.³⁵ Bu dönem içerisinde, çeşitli Avrupa ülkelerinin, idari etkinlik ve verimlilik gibi nedenlerle belediye sayısında sınırlamaya gitmesi ve küçük belediyeleri birleştirme süreci Türkiye’de de yaşanmıştır. Askeri yönetim 1981 yılında, küçük belediyelerin, yakınlarındaki büyük kentlere bağlanmaları ve o kentin şubeleri haline gelmelerini öngören 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’u kabul etmiştir. Bu sürecin bir uzantısı olarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.³⁶

Yine, Askeri yönetim döneminde kabul edilmiş olan 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimler için, “*Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*” şeklinde bir tanımlama yapılmıştır.

1961 Anayasası ile bugün yürürlükte olan 1982 Anayasası arasında, yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından kimi farklar vardır.³⁷

İki anayasa arasında, göze çarpan farklılardan biri, 1961 Anayasası’nda dört yılda bir yapılması öngörülen belediye seçimlerinin 1982 Anayasası’nda beş yılda bir çıkarılmasıdır. Bir başka farklılık, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yasa ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi

³⁴ Özgür, Kösecik, **a.g.e**, s.566

³⁵ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler ve Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt:9, sayı:2, Nisan 2000, s.5

³⁶ Aydınli, **a.g.e**, s.172

³⁷ Keleş, **a.g.e**, s.139

gerektiğine 1961 Anayasası'nda değinilmemesine rağmen 1982 Anayasası'nda değinilmesidir. Bu iki anayasa arasındaki en önemli fark ise, yönetsel vesayetle ilgilidir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu yazılıdır. Bunun yanında 1982 Anayasası, İçişleri Bakanı'nın, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma ya da soruşturma açılan yerel yönetim organlarını ya da bu organların üyelerini, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmesine olanak tanımıştır.³⁸

Söz konusu anayasalar arasındaki bu farklar halkın yönetimde söz sahibi olması ve katılım açısından değerlendirildiğinde, yerel seçimler arasındaki sürenin uzatılması, yönetime katılma konusunda zaten yeterince hevesli olmayan halkın, belediye yönetimlerine müdahale süresini uzattığı için olumsuz bir değişiklik olarak kabul edilebilir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet yetkisi ve İçişleri Bakanı'nın belediye organlarını görevden uzaklaştırma yetkisi de desantralizasyon ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bunların yanında 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yasa ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesini öngörmesi, olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili çoğu düzenlemesi, 1961 Anayasası'ndan ileri değil, ondan geridir.³⁹

Dünya'da küreselleşme, post fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikaların önem kazanması, Türkiye'de de etkinlik ve verimliliği öne çıkaran bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış, 1980'li yıllarda belediyeciliğin temel ilkesi olmuştur. 1983 yılında iktidara gelen ANAP hükümetinin programında, belediyelerin kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde ana kuruluşlar oldukları

³⁸ Keleş, **a.g.e**, s.141-142

³⁹ Aydın, **a.g.e**, s.172

belirtilerek, etkin, verimli ve hızlı hizmet verebilmeleri için sorumluluklarına uygun imkan ve kaynaklara kavuşturulmaları öngörülmüştür.⁴⁰

1988 yılında Türkiye, AYÖŞ'ü, bazı çekinceler koymakla birlikte kabul etmiştir. Bundan bir yıl sonra başlatılan ve 1991'de tamamlanan KAYA Projesi'nde, hem yerel yönetimlerin sorunlarına değinilmiş hem de kamu kurumlarında halkla ilişkiler uzmanlarının istihdam edilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur.

1990'lı yıllarda post fordist dönüşüm süreciyle birlikte katılım ve yönetim kavramlarının önem kazanması, Türkiye'de de yerel katılıma yönelik bazı organların kuruluşuna neden olmuştur. Türkiye, bu dönemde Gündem 21 belgesinin ve onun içerdiği YG 21 projesinin uygulanması ve izlenmesi konusunda taahhütte bulunmuş, resmi yapıların yanı sıra, halk meclisi, kent meclisi gibi adlarla katılımcılığı özendirilen alternatif yapılar kurulmuştur.⁴¹ Bu tip yapıların kurulma önerisi genellikle, halkla daha iyi iletişim kurma ve böylece meşruiyetini sağlamlaştırma isteğinde olan kent yöneticilerinden gelmiştir.⁴²

1980'li ve 90'lı yıllar, Dünya'daki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de yerel yönetimler alanında bazı değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Özel sektörün yerel yönetimlerde bir aktör olarak etnik bir rol oynamaya başlaması, etkinliğin ve verimliliğin önem kazanması ve çeşitli katılım mekanizmalarının görülmeye başlanması bu değişimlerden bazılarıdır. Fakat, yerel yönetimlerdeki asıl değişim ve halkla ilişkilerin öneminin artması 2000'li yıllarda gerçekleşmiştir.

3.2.2.5. 2000 Sonrası Dönem

1980 ve 90'lı yılların çeşitli değişim çabalarıyla geçilmesinden sonra, 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, hükümet programında kamu

⁴⁰ Aydınli, a.g.e, s.174

⁴¹ Göymen, a.g.e, s12

⁴² Aydınli, a.g.e, s.194

yönetiminde ve yerel yönetimlerde bir reform gereksiniminden söz etmiştir. Bu bağlamda Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma adı altında bir dizi resmi yayın yapılmıştır. Bu yayınlarda, yerel yönetimlerin ağır bir vesayet altında oldukları ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadıkları vurgulanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında uygulanacak temel ilkenin, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarının belirlenerek, geriye kalan her türlü yerel nitelikli ortak görev ve hizmetlerin yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmesi öngörülmüştür. Yerel yönetim reformu kapsamında, yerel aktörlerin katılımıyla bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasından bahsedilmiştir. Bunlara ek olarak, kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmış ve bu kapsamda yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak yerel nitelikli ortak ihtiyaçların karşılanması konusunda kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacakları belirtilmiştir. 23 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulan KYTK, bu genel ilkeleri kapsamaktadır.⁴³ KYTK'nın getirdiği yeniliklerin olumlu bulunan tarafları olduğu gibi, eleştirilen kısımları da olmuştur.

Yapılan reformda, merkezin görev, yetki, sorumluluk ve kaynaklarının bir kısmının yerel yönetimlere aktararak aşırı yüklenmiş merkezi yönetimin sorunlarının azaltılması, yerel özerkliğin, kalitenin, verimliliğin ve katılımın artırılması yönündeki çabalar genelde olumlu karşılanmaktadır.⁴⁴

Dünya'da yaşanan değişimlerle birlikte, yönetim yapılarında ortaya çıkan performans denetimi, performans ölçümü, performans değerlendirme gibi kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası haline gelmiştir.⁴⁵ Bu

⁴³ Keleş, a.g.e, s.479-481

⁴⁴ Hüseyin Gül, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz..Özgür, Kösecik , Ankara, Nobel, 2005, s.40

⁴⁵ Uğur Ömürgönülşen, "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects", **HÜ İİBF Dergisi**, 20 (1), 2002, s.110

bağlamda, KYTK'da performans odaklı yönetim anlayışına yer verilmiştir. Tasarımın 38. maddesinde denetimin tanımı yapılmakta, 39. maddesinde iç ve dış denetimin amaç ve kapsamı belirtilmekte, 40. maddesinde ise bu denetimlerin kimler tarafından yapılacağı açıklanmaktadır.

Tasarı, yukarıda da bahsettiğimiz, verimlilik, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramları çağdaş kamu yönetimi anlayışına soktuğu için olumlu tepkiler almıştır. Fakat bunların yanında, birçok farklı açıdan eleştirilere de maruz kalmıştır.

Eleştirilerin başında, yeni denetim mekanizmalarının yetersizliği gelmektedir. Bakanlıklara bağlı teftiş heyetlerinin ve bakanlıkların ilgili olduğu konularda yerel yönetimleri denetleme görevlerinin kaldırılmasının ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali denetiminin özel mali denetim şirketlerine ihale edilerek yapılabileceğinin öngörülmesi, denetimin etkinliği konusunda kaygılara yol açmıştır.⁴⁶ Eleştirilerin yöneldiği bir diğer nokta, genel anlayış olarak devletin ve kamu yönetiminin küçültülmesi ve serbest piyasacılığın temel yaklaşım olarak benimsenmesidir.⁴⁷ Bu tip eleştirilerin bir başka boyutu da, özel sektörün kamu hizmetini, kamusal sektörden daha etkin bir biçimde yerine getirdiğinin bir dogma olarak kabul edilmesidir.⁴⁸ Bir başka eleştiri noktası, yönetimin yerelleşmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve halk katılımının artması gibi beklentilerle düzenlenen kanunun, yerel yönetimin yeterli katkısı alınmadan hazırlanmasının hem bir tutarsızlık hem de katılımın oldukça dar bir anlamda yorumlandığının göstergesi olduğu yönündedir.⁴⁹

⁴⁶ Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara, 2003, s.20-21

⁴⁷ Gül, **a.g.e.**, s.41

⁴⁸ Ahmet İnsel, "Kamu Hizmeti Özel Çıkara Teslim edilebilir mi?" **Hukuk ve Adalet**, 1 (2), 2004, s.155-156

⁴⁹ Gül, **a.g.e.**, s.46

Tasarının, yerel aktörlere danışılarak hazırlanmadığı gibi, çeşitli uluslararası kuruluşların ve küresel güçlerin etkisi, hatta dayatmasıyla hazırlandığı yönünde eleştiriler de getirilmektedir.⁵⁰

KYTK'da değinilen, katılım, performans denetimi, insan kaynakları, saydamlık gibi kavramlar halkla ilişkilerle ilintili kavramlardır. Tasarıda ayrıca, doğrudan doğruya halkla ilişkilerden de bahsedilmiştir. Tasarının 20. maddesinde, bakanlık merkez teşkilatında ihtiyaca göre kurulabilecek danışma birimleri arasında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'ne yer verilmiştir. 32. maddesinde ise bu müşavirliğin görevi, bakanlıklarda, basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak olarak belirtilmiştir.

Gerçekleştirilen reform çabaları kapsamında, belediyelerin işleyişine yönelik temel noktaların ortaya konması amacıyla 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Fakat, çeşitli tartışmalara yol açan kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Halen yürürlükte olan bu kanun da, temel bakış açısı olarak, gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformundaki anlayışa sahiptir. 5393'ün yerel yönetimlerde halka ilişkiler, katılım ve temsil gibi alanlarda getirdiği yenilikleri tartışmakta, bugünün yasal çerçevesi içinde belediyelerde halkla ilişkilerin rolünü ortaya koymak açısından fayda görüyoruz.

Kanunun temel özelliklerinden biri, AYÖŞ'de de öngörüldüğü gibi, idari ve mali özerklik ilkesine yer verilmesidir. KYTK'da görülen yerelleşme ve katılımı artırma eğilimi, bu kanunda da görülmektedir. Bu bağlamda, mahalleden başlayarak, katılım açısından birtakım yapısal değişikliğe gidilmiş, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçların giderilmesi hükme bağlanmıştır.

⁵⁰ Veysel K. Bilgiç, "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik , Nobel, Ankara, 2005, s.206

5393'ün, katılımcılık konusunda getirdiği en önemli düzenlemelerden biri, kent konseylerinin kurulmasıdır. Kanununun 76. maddesine göre kent konseyi, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Böylece, bu kanundan önce de çeşitli adlarla var olan bu tip meclisler, yasal statüye kavuşturulmuştur.

İlgili düzenlemeye göre belediyeler; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, STK'ların, siyasi partilerin, mahalle muhtarlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi için yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.⁵¹

Katılım konusunda atılmış adımlardan bir diğeri, kanununun 13. maddesinde belediyeye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilme hakkının tanınmış olmasıdır. Böylece, belediyelerin kullanabileceği halkla ilişkiler tekniklerinden biri olan kamuoyu araştırmaları, yasal bir niteliğe sahip olmuştur.

Kanunun getirdiği bir başka önemli değişiklik, hemşehrilik tanımını kapsamaktadır. 1580 sayılı kanununun 13. maddesindeki, “*her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir*” şeklindeki tanım, 5393'te, “*herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir*” şeklinde değiştirilmiş, böylece nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil, ikamet edilen yer, hemşehri tanımı için temel kriter olarak belirlenmiş ve hemşehrilere belediye faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olma hakkı tanınmıştır. Bu noktada katılımcı demokrasi açısından getirilen

⁵¹ Çukurçayır, “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2007, s.383

bir yenilikle, hemşehriler arasındaki sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması için yapılan çalışmalarda belediyelere, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının, sendikaların, STK'ların ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevi verilmiştir. İhtisas komisyonlarıyla ilgili yapılan düzenlemede de, yine bu aktörlerin kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara, oy hakları olmaksızın katılabilmelerine olanak tanınmıştır.⁵²

5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetimde verimlilik ve etkinlik açısından da yenilikler getirmiştir. Kanunda, norm kadro ilke ve standartlarına göre bir istihdam politikası öngörülmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.⁵³ Bunun yanında, belediye denetiminin amaçları arasında, personelin çalışmalarını performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmenin de yer alması, yine aynı açıdan önem taşımaktadır.

Ayrıca denetim komisyonlarıyla ilgili getirilen yenilikle, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki, meclisin gerek görmesi durumunda komisyon kurulması hükmü kaldırılmış, bunun yerine il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediyenin bir yıl önceki gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için meclis üyeleri arasından 3-5 üyeli bir komisyon oluşturulması ve her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin komisyonda temsil edilmesi öngörülmüştür.

KYTK'daki temel anlayışının hakim olduğu bu kanuna da çeşitli eleştiriler yöneltmiştir. Eleştirilerin temel dayanak noktası, öngörülen değişimlerin reform niteliği taşımadığı, göstermelik olduğu ve uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılmasının kaçınılmaz olduğu yönündedir.

⁵² Çukurçayır, **a.g.e**, s.382

⁵³ Fatih Yüksel, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Vizyon Sorunu", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Özgür, Kösecik, Ankara, Nobel, 2007, s.408

Örneğin, katılımın sağlanmasına önem verdiği sık sık vurgulanan kanunun, mahalle kurulması, kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, cadde, sokak, meydan gibi yerlere ad verilmesi gibi konuların, belediye meclisinin kararı ve mülki amirlerin görüş ve onayı ile düzenlenmesini öngörmesi ve bu konularda katılıma yer vermemesi çelişkili bir durum meydana getirmektedir. Bunun yanında kanunda, meclis ihtisas komisyonlarında mesleki kuruluşlara, STK'lara, muhtarlara ve sendikalara görüş bildirme hakkı tanınmakla beraber oy hakkı tanınmaması, katılım konusundaki eleştirilen yönlerden biridir.⁵⁴

Eleştirilen yoğunlaştığı bir diğer nokta ise, denetim komisyonlarıdır. Bu komisyonların raporlarının açık olduğuna ve kamuoyuna açıklanmasına yönelik bir düzenleme, kanunda yer almamıştır. Ayrıca, mali denetim komisyonu kurulması için getirilen en az 10.000 nüfusa sahip olma ölçütü, kanunda vurgulanan saydam yönetim anlayışını zedelemektedir.⁵⁵

Kanunun kent konseyiyle ilgili düzenlemesi de eleştirilere hedef olmaktadır. Kent konseyinde alınan kararların belediye meclisi toplantılarında değerlendirilecek olması, yeterli görülmemektedir. Çünkü, yapılan düzenleme, “değerlendirme” kavramını kullanarak, kent konseyinin kararlarını dikkate almayı, meclisin inisiyatifine bırakmış olmaktadır. Meclisin bu kararları dikkat alma zorunluluğu bulunmamaktadır.⁵⁶ Ayrıca, kent konseylerine bireysel olarak katılanlarla, bir örgütü temsilen katılanlar arasında nasıl bir denge sağlanacağı, toplumda bulunan dezavantajlı kesimlerin bu konseylere katılımının nasıl özendirileceği, temsilde adalet açısından cevaplanması gereken sorulardır.

Doğrudan belediyeleri ilgilendiren 5393 sayılı Belediye Yasası'nın dışında, 2000 sonrasında başka yasal değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişikliklerin katılımı ilgili bölümlerine kısaca değinmekte fayda görüyoruz.

⁵⁴ Öner, a.g.e, s.66

⁵⁵ Öner, a.g.e, s75

⁵⁶ Çukurçayır, a.g.e, s383

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 13. maddesinde, mutata toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacağı ve böyle durumlarda, toplantının yeri ve zamanının mutata usullerle belde halkına duyurulacağı öngörülmüştür.

Aynı kanunun, ihtisas komisyonlarıyla ilgili 15. maddesinde ise, komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabileceği, gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcilerinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikaların (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişilerin, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceği ve görüş bildirebileceği belirtilmiştir.

Kanunda, belediye meclisinin toplantı yeri ve zamanının hangi yöntemlerle halka duyurulacağının açıkça belirtilmemesi ve meclis toplantılarına katılabilecek söz konusu aktörlere oy hakkı tanınmaması, eleştirilere yol açmaktadır.

2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 12. maddesinde de, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda kullanılan ifade kullanılmış, mutata toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacağına ve böyle durumlarda, toplantının yeri ve zamanının mutata usullerle belde halkına duyurulacağına yer verilmiş, aynı yasanın 13. maddesinde ise meclis gündeminin çeşitli yollarla halkla duyurulacağı öngörülmüştür. 65. maddede ise İl özel idaresinin sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulaması vurgulanmıştır. Bu maddede,

yönetişim kavramıyla yönetimlere yüklenen, yapmaktan çok toplumdaki diğer aktörleri yapabilir kılma ve katılımı sağlama misyonlarını gerçekleştirme çabası göze çarpmaktadır. Bu kanuna yönelik eleştiriler, 5260 sayılı kanuna yöneltilemlerle benzerlik taşımaktadır.

Yine 2005 yılında kabul edilen, Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin, katılım ve kamuoyunun bilgilendirilmesiyle ilgili 7. maddesinde, yetkili idareler tarafından yenileme alanı içinde kalan mülk sahiplerini veya bölge halkını uygulama konusunda bilgilendirmek üzere toplantılar yapılarak görüşlerinin alınacağı ve bunların katılımının sağlanacağı, ayrıca yetkili idarenin ihtiyaç halinde üniversite, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, kamu kurum ve kuruluşları ve muhtarlarla danışma toplantıları düzenleyebileceği, projeler hakkında basın ve yayın araçlarıyla bilgilendirme yapabileceği belirtilmiştir.

3.3. Fransız Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilerin Gelişimi

Fransız yönetim sistemi denince ilk akla gelen şey, merkeziyetçi yönetim anlayışıdır. Fakat merkeziyetçilikle böylesine özdeşleşmiş olan bu sistemde, son yıllarda gerçekleştirilen reformlar sonucu önemli değişimler görülmektedir. Kimi düşünürlere göre bu değişimler, merkezi yönetim yapısı için tehdit oluşturmazken, kimileri bunun tersini düşünmektedir.

Hem yapılan değişikliklerin yerel yönetimlerin özerkliğine ne gibi katkılarda bulunduğunu ve halkın yönetime katılım kanallarının var olup olmadığını görmek hem de Türkiye'ye de esin kaynağı olan Fransız yönetim yapılanmasını ve zaman içinde bu yapılanmadaki değişimleri görmek açısından, geçmişten bugüne Fransız yönetim sistemi içinde yerel yönetim birimlerinin yerini ve bu birimlerin halkla ilişki kurma araçlarını incelemek önem taşımaktadır.

3.3.1. Fransız Yerel Yönetimlerinde Halkla İlişkilere Yönelik Yapılanma

Merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan Fransa'da özerk yerel yönetimlerin ve dolayısıyla, bu yönetimler içinde halkla ilişkiler çalışmalarının görülmesinin uzun bir geçmişi olduğu söylenemez.

Yerel yönetimler ve halkın katılım ve temsil mekanizmaları hakkındaki yasal ve anayasal çerçeveyi ortaya koymak ve konu üzerindeki tartışmalara değinmek, Nanterre örneğinden yola çıkarak uygulamada neler yapıldığını görmeden önce bir arka plana sahip olmamızı sağlayacaktır.

3.3.2. Dönemsel Gelişme Süreçleri Açısından Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler

Fransa'daki yerel yönetim sisteminin önemli dönüm noktalarını, 1789 Fransız Devrimi sonrası 1. Napolyon döneminde temelleri atılan yapı, 1982 yılındaki yerel yönetim reformu ve 2000'li yıllardaki gelişmeler olarak üç başlık altında incelemek mümkündür.

3.3.2.1. Fransız Devrimi Sonrası Dönem

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihsel kökeni, Fransız Devrimi'ne kadar uzanmaktadır. Bu dönemde güçlü bir merkeziyetçi yapının oluşturulmasıyla yerel yönetimler geri planda kalmış ve yoğun bir merkezi denetime tabi tutulmuştur.⁵⁷ Fransa Ulusal Meclisi'nde 1789'da kabul edilen bir kanun hükmünde kararname'nin (*décret-loi*) gerekçesinde yazılanlara bakıldığında, dönemin siyasal yapısının ruhu daha iyi anlaşılabilir:

⁵⁷ Ali Erkan Eke, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara, AÜSBF, 1982, s.69-70

“Devlet tektir. İller, aynı bütünün parçaları olmaktan başka bir şey değildirler: Bu nedenle, tekdüze bir yönetim yapısı içinde, her birim ortak bir rejime bağlı olmak zorundadır. Eğer bağımsız yönetsel örgütler görevlerini yerine getirirken herhangi bir biçimde egemen birimlermiş gibi davranırlarsa, parça parça hareketler arasındaki çelişkiler, genel gidişin düzenini kısa sürede bozabilir ve en tehlikeli anarşinin doğmasına yol açabilirler.”⁵⁸

Bu anlayışın paralelinde, Devrim’den sonra belediye sözcüğü ilk kez kullanılmış, 44.000 belediye kurulmuş ve bütün belediyeler, boyut farklılıklarına bakılmaksızın, tek bir hukuki rejime tabi tutulmuştur.⁵⁹

Dönemin yerel yönetim anlayışının temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir: Devrimle birlikte, belediyeler tüm ülkede yaygın bir hale getirilmiş, büyüklü küçüklü tüm yerel topluluklarda bir belediye kurulmuş ve bunların tümü için aynı örgütsel yapı öngörülmüştür. Belediye meclislerinin seçimle oluşturulmasına karar verilmiştir. Yapılan düzenlemelerle ilin, hem bir temsil organı hem de yönetsel işlevler üstlenecek bir örgüt olması benimsenmiştir. Bu bağlamda vali, hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de ilin yürütme organıdır. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayetinin, genel yararı korumak amacıyla, parlamentonun ve yasaların belirlediği kurallar çerçevesinde uygulanması öngörülmüştür.⁶⁰

1830’lu yılların başında, yerel meclisler ilk kez halk tarafından seçilen temsilcilerden kurulmaya başlanmıştır. 1871’de illerin, 1884’te ise belediyelerin yönetimiyle ilgili yasalar çıkartılmış, fakat yerel birimler üzerindeki ağır merkezi vesayet uzun süre devam etmiştir.⁶¹ Yine 19. yüzyılda, belediyeler (*commune*) ve illere (*département*) ek olarak bölge yönetimlerinin (*région*) kurulması üzerine tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmalarda, sağ kesimler bölgesel yerel yönetim birimlerinin kurulmasından yana tavır alırken, sol kesimler böyle bir idari

⁵⁸ Keleş, a.g.e, s.44

⁵⁹ Sabrina Kayıkçı, “1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetim ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.12, Sayı:3, s.24

⁶⁰ Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Ankara, TBD – Konrad Adenauer Vakfı, 1994, s.15

⁶¹ Tacettin Karaer, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, c.23, sayı: 3, Eylül, 1990, s.65-66

yapılanmanın devletin üniter yapısını zedeleyeceği düşüncesinden hareketle bu birimlerin kuruluşuna karşı çıkmışlardır.⁶²

1946'da kabul edilen anayasayla, Fransız yerel yönetim sistemi anayasal statüye sahip olmuştur. Söz konusu anayasada, yerel yönetimlerin seçimle oluşturulan meclisler tarafından yönetileceği öngörülmüş fakat anayasanın yürürlükte kaldığı süre içerisinde, yazılanlar uygulamaya geçirilememiştir.⁶³

1955 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile, bölgesel eylem planlarını gerçekleştirmek üzere program bölgeleri kurulmuştur. Bundan bir yıl sonra ise bakanlar kurulu, 22 program bölgesinin kurulmasını kararlaştırmıştır.⁶⁴ Fakat bu gelişmeleri, yerelleşme adına atılmış adımlar olarak değerlendirmek güçtür, çünkü o dönemde bölgesel yönetimler, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak hizmet vermekteydi.

1958 yılında, Fransa'da bugün yaşanmakta olan 5. Cumhuriyet kurulmuştur. Bu cumhuriyetin kuruluşunun ardından hazırlanan 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası'nda yerel yönetimlere de yer verilmiştir.

Anayasanın 72. maddesinde Fransa Cumhuriyeti'nin yerel yönetim birimleri, belediyeler, iller ve denizaşırı bölge idareleri olarak belirlenmiştir. Fakat, bu birimler dışında başka birimlerin de kanunla kurulabileceği öngörülmüştür. Yine aynı maddeye göre yerel yönetim birimleri kanunla düzenlenen şartlar çerçevesinde ve seçilmiş meclisler aracılığıyla kendilerini serbest bir şekilde yönetirler. Anayasanın 34. maddesine göre ise, yerel meclislerin seçim sistemi ile ilgili kurallar, yerel yönetimlerinin bağımsız yönetilmelerinin temel ilkeleri,

⁶² Blanc ve Remond'dan aktaran Ramazan Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**, sayı:448, Eylül, 2005, s.62

⁶³ Bilal Canatan, "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.10, sayı:1, Ocak, 2001, s.7

⁶⁴ Şengül, **a.g.e.**, s.62

yetkilerinin sınırları ve kaynakları kanun ile belirlenir.⁶⁵ Anayasanın 24. maddesiyle, yerel birimlerin Senato’da temsil edilmeleri sağlanmıştır. Söz konusu anayasanın 3. maddesinde halkın, ulusal egemenliği temsilcileri aracılığıyla ya da referandum yoluyla kullanacağı öngörülmüş⁶⁶, yurttaşların yönetime katılım araçlarına yönelik başka bir maddeye yer verilmemiştir.

Bu gelişmeleri takiben, merkezi hükümetin taşra teşkilatının bölge düzeyinde koordinasyonun sağlamak üzere 1964 yılında bölge valilikleri oluşturulmuş ve 5. Cumhuriyet’in ilk cumhurbaşkanı Charles de Gaulle’ün bölge yerel yönetimlerinin kurulması konusundaki inancı nedeniyle, bu yöndeki girişimler artmıştır. Fransa’nın ekonomik gelişmesinin hızlandırılmasında bundan böyle yerinden yönetimlere ağırlık verilmesi ve bu anlamda bölge yerel yönetimlerinin önemli bir rol oynaması gerektiğini düşünen De Gaulle’ün isteklerine paralel olarak hazırlanan anayasa değişikliği metni, 1969’da referanduma sunulmuştu. Fakat, anayasadaki değişiklikten çok De Gaulle’ün siyasi geleceği ile ilgili tartışmalar üzerinde yoğunlaşan referandumdan hayır sonucu çıkmıştı. Bununla birlikte bu deneme, bölge yerel yönetimlerini anayasal yapı içerisine sokmak üzere yapılmış ilk ciddi deneme olarak kabul edilmektedir⁶⁷

Bu dönemde Fransa’daki sosyal hareketlerin ve referandumdaki başarısızlığın da etkisiyle De Gaulle istifa etmiş, Georges Pompidou Fransa’nın yeni cumhurbaşkanı olmuştur.

1969’da referandumla reddedilen metinde bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak öngörülmesine karşın, Pompidou döneminde 1972 yılında bölgesel yerel yönetimlerle ilgili çıkartılan kanunla, bölgelerin merkezi hükümetin taşra teşkilatı olarak örgütlenmesi ve bu teşkilatın başında da bölge valisinin bulunması

⁶⁵ Murat Akçakaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, 1/2003, s.155-156

⁶⁶ Kayıkçı, **a.g.e**, s.27

⁶⁷ Moreau’dan aktaran Şengül, **a.g.e**, s.62

öngörülmüştür.⁶⁸ Daha doğru bir ifadeyle, zaten var olan bölge yönetimleri bu kanunla, yasal statüye kavuşturulmuştur.

Görüldüğü gibi, 1. Napolyon döneminden beri, yerel yönetimlere özerklik tanımayan, halkın katılım mekanizmalarının oldukça sınırlı olduğu ve dolayısıyla bir halkla ilişkiler yapılanmasından da söz edilemeyecek merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan Fransız yerel yönetim sistemi, çok az değişiklikle 20. yüzyılın sonlarına kadar korunmuştur. Fakat 1982 yılında yapılan reformla bu yapıda önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

3.3.2.2. 1982'deki Reform Süreci

2 Mart 1982'de François Mitterrand döneminde çıkartılan Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri adlı kanunla başlayan reform süreciyle, Fransa'da yerel yönetimler önemli kazanımlar elde etmiştir.

Bu tarihe kadar Paris'ten atanan bir vali aracılığıyla geniş bir merkezi kontrole tabi tutulan iki kademeli yerel yönetimlerin ve güçlü bir merkezi yönetimin bulunduğu bir yapıda yönetilen Fransa'da, reform süreciyle birlikte bu iki yerel kademe (il ve belediye) üzerindeki merkezi yönetsel kontrol kaldırılmış ve görevlerin bir kısmı yerel yönetimlere devredilmiştir. Aynı zamanda bölge yönetimlerinin yapısı da değiştirilerek, mali ve yönetsel güce ve seçimle gelen bir yönetime sahip olan üçüncü kademeye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla Fransa, belediye, il ve bölge olmak üzere üç yerel yönetim kademesine sahip bir devlet haline gelmiştir.⁶⁹ Söz konusu üç yerel yönetim birimi arasında ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Bu üç kademenin dışında, tarihsel önemi ve başkent statüsü nedeniyle Paris'in kendine özgü bir yönetim yapısı bulunmaktadır.

⁶⁸ Şengül, **a.g.e**, s.63

⁶⁹ Kayıkçı, **a.g.e**, s.25

Bu üç yerel kademedeki en fazla sayıda olanı belediyedir. Fransa'da 36.000'den fazla belediye vardır. Belediye sayısının bu kadar fazla olmasının sebebi, Fransa'da köylerin de birer belediye birimi olarak kurulmuş olmaları ve belediye kurmak için nüfus ölçütünün olmamasıdır. Öyle ki, Fransa'daki belediyelerin 28.000'den fazlasının nüfusu 1000'in altındadır. Hatta 50 kişiden az nüfusa sahip belediyelere bile rastlanmaktadır.⁷⁰

Belediyenin, karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanı olmak üzere iki organı vardır. Belediye meclisi seçimleri 6 yılda bir yapılmaktadır. Meclis kararlarını uygulayan ve hem belediyeyi hem de devletin o bölgedeki görevlisi olarak devleti temsil eden belediye başkanı, meclis tarafından kendi üyelerinin içinden seçilir.⁷¹ Belediye başkanının bu statüsü, 1982'deki reformla sağlanmıştır. Reform, ilde ve belediyede yürütme yetkilerini seçilmiş organlara devretmiş, böylece daha önce valide bulunan yürütme yetkisi, belediyelerde, belediye başkanına geçmiştir.⁷²

Bir diğer yerel yönetim kademesi olan ve sayıları ülke genelinde 100 olan iller de belediyeler gibi 2 organdan oluşur. İlin karar organı il genel meclisi, yürütme organıysa il genel meclisi başkanıdır. İl genel meclisi doğrudan halk tarafından seçilir. Genel meclis üyeleri 6 yılda bir seçilmekte fakat her 3 yılda bir üyelerin yarısı seçimle yenilenmektedir. İl genel meclisi başkanı ise meclis tarafından 3 yıllık bir süre için seçilir.⁷³ Başkan, meclisin aldığı kararları uygular ve ilin tüzel kişiliğini temsil eder. 1982'deki reformdan önce bu görev vali tarafından yürütülmekteyken, reformdan sonra başkanın konumu vali karşısında güçlendirilmiştir.⁷⁴

⁷⁰ Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.8, sayı:2, Nisan, 1999, s.62

⁷¹ Akçakaya, **a.g.e.**, s.158

⁷² Delcamp'tan aktaran Kayıkçı, **a.g.e.**, s.29-30

⁷³ Kayıkçı, **a.g.e.**, s.31

⁷⁴ Akçakaya, **a.g.e.**, s.159

1982’de çıkarılan kanunda öngörülen üçüncü yerel yönetim kademesi, bölgedir. İl ve belediyenin aksine bölge, yasal statüsünü ancak 1982’de kazanabilmiştir. Ülke genelinde toplam 22 bölge vardır. Bu bölgelerin oluşturulmasında, tarihsel, kültürel ya da etnik yapı fazla dikkate alınmamış, 1972’de, yasayla oluşturulan kamu kuruluşu niteliğindeki bölge yönetimlerinin sınırları korunmuştur.⁷⁵ Dolayısıyla Fransa’daki bölgeler, bazı devletlerde olduğu gibi ulusal, kültürel, etnik ya da dil temelli bölgesel özerkleşme akımının ürünleri değildir.⁷⁶

Bölge yerel yönetiminin organları, bölge meclisi ve bölge meclis başkanıdır. Bölgenin karar organı olan meclis, o bölgede bulunan illerde yaşayan seçmenler tarafından 6 yılda bir yapılan seçimlerle oluşturulur. Yürütme organı olan başkan ise, il ve belediyede olduğu gibi, meclis tarafından 3 yıl için seçilir.⁷⁷

Görüldüğü gibi, 1982 yılında yapılan değişikliklerle Fransa’da var olan yerel yönetim birimleri, merkezi yönetim karşısında güçlendirilmiş ve yeni bir yerel yönetim birimi olarak bölgeler kurulmuştur.

Bunun dışında, bu dönemde yapılan diğer değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz: Yerel yönetim organlarının aldığı kararlar üzerindeki ön denetim kaldırılmıştır. Bir yerel birimin çıkardığı karara, vali ancak karar çıktıktan sonra itiraz edebilir. Valinin bütçeyi onaylama yetkisi kaldırılmıştır.⁷⁸ Yerel yönetimler üzerindeki yerindelik denetimi kaldırılarak yalnızca hukuka uygunluk denetimi bırakılmıştır.⁷⁹

Bu dönemde, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımına konusunda da çaba gösterilmiştir. 1992 yılında çıkarılan bir yasa ile belediyeler kendi görev alanlarına giren konularda seçmenlere danışmaya yetkili kılınmıştır. Aynı yasada yurttaşlara, komisyonlar ve halk oylaması yoluyla yönetime katılma hakkı

⁷⁵ Şengül, **a.g.e**, s.64

⁷⁶ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım Yayınevi, 1997, s.188

⁷⁷ Akçakaya, **a.g.e**, s.160

⁷⁸ Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı, 1999, s.33

⁷⁹ Kayıkçı, **a.g.e**, s.36

tanınmıştır.⁸⁰ Fakat referandum yöntemi ancak belediye meclisinin kararıyla kullanılabilir.⁸¹

1992’de çıkarılan bu yasaya rağmen, bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için gösterilen çabalar, halkın yerel yönetimlere katılım olanaklarının oluşturulması için yeterince gösterilmemiştir.

Fransız yerel yönetim sisteminde, yurttaşların karar süreçlerine doğrudan katıldıkları söylenemez.⁸² Fakat yerelleşme eğilimi, 2000’li yıllarda yapılan anayasa değişiklikleri ve imzalandıktan sonra uzun süre onaylanmayı bekleyen AYÖŞ’ün onaylanmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır.

3.3.2.3. 2000 Sonrası Dönem

Fransa’da 1995 yılında cumhurbaşkanı olan ve 2002’de tekrar seçilen Jacques Chirac’ın ikinci kez seçilmesinden sonra 17 Mart 2003 tarihinde yapılan anayasa değişikliği, Fransız yönetim yapısında yerinden yönetimin konumu açısından büyük önem taşımaktadır.

1982’de başlatılan reform sürecinden, anayasa değişikliğinin gerçekleştirildiği 2003 yılına kadar çeşitli yasalar ile yerel yönetim birimlerine önemli yetki ve görevler aktarılmıştır. 2003’e gelindiğinde ise yerelleşmenin gelmiş olduğu aşama, anayasa karşısında yasal düzenlemelerle hayata geçirilmesi imkansız bir hal aldığından, anayasa değişikliğine gidilerek Fransız Anayasası’nın toplam on maddesi değiştirilmiştir.⁸³

Bu değişikliklerden en önemlisi, anayasanın 1. maddesinde yapılan değişikliktir. Daha önce, “*Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir. Tüm*

⁸⁰ Keleş, **a.g.e**, s.48

⁸¹ Kayıkçı, **a.g.e**, s.36

⁸² Kayıkçı, **a.e**

⁸³ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, A.Ü.S.B.F., Türkiye Kamu Yönetimi Ağı, **Bülten**, sayı:1, 2004, s.1

*yurttaşların, köken, ırk ya da din ayrımı gözetilmeksizin yasa karşısında eşitliğini güvenceye alır. Tüm inançlar saygılıdır.*⁸⁴ şeklinde olan birinci maddenin ilk paragrafına, “*örgütlenmesi yerelleştirilmiştir*” kısmı eklenmiştir. Bu ekleme, kuşkusuz Fransa'nın üniter yapısını değiştirmeye yönelik değildir. Fakat yine de güçlü bir merkezîyetçi yapıya sahip olan ülkede, devletin niteliklerinin belirtildiği anayasanın 1. maddesine eklenen bu cümle, yerelleşme konusunda 1982'den bu yana atılan adımlar sonucu yerel yönetimler açısından önemli bir kazanım elde edildiğinin göstergesidir.

Anayasada yapılan değişikliklerle aynı zamanda, hem yerel birimlerin yetkileri anayasal statüye kavuşturulmuş hem de ulaşılmak istenilen yeni yerelleşme düzeyinin anayasaya aykırılık riski ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları alma görevine sahip olduğu belirtilmiş ve böylece, o dönemde AYÖŞ henüz onaylanmamış olmasına rağmen, bu belgenin en önemli ilkelerinden biri olan hizmette halkla yakınlık (*subsidiarité*) ilkesi ismi konulmadan anayasaya girmiştir.⁸⁵

Yapılan değişikliklerle, yerel yönetimlerin mali özgürlükleri de genişletilmiş ve yerel yönetimlere belirli sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme yetkisi verilebileceği öngörülmüştür. Bununla birlikte, belirli bir süre için ve merkezi yönetimin onayına bağlı da olsa, yerel yönetimlerin yasa çıkarabilecekleri karara bağlanmıştır.⁸⁶

Yerel yönetimlerin özgürlüklerinin artırılmasına ve Fransız yönetim yapısının yerelleşmesine yönelik atılan bu adımlarla birlikte, anayasaya, halkın yerel düzeyde yönetime katılımına yönelik bir madde de eklenmiştir. Buna göre, seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe

⁸⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html> 26 Nisan 2009

⁸⁵ Karahanoğulları, **a.g.e**, s.2

⁸⁶ Karahanoğulları, **a.g.e**, s.4-5

verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca yerel yönetimlere, aldıkları kararlarla ilgili olarak, yerel halk oyuna başvurma yetkisi verilmiştir.⁸⁷

2003 yılında yapılan bu değişikliklerle, Fransa'da yerelleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. Bunun yanında, çıkartılan yasalarda ve anayasada yapılan değişikliklerde doğrudan doğruya halkla ilişkilerle ilgili bir hüküm bulunmasa da, yerel yönetimlerde halkın katılım mekanizmalarına ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır.

2007 yılına gelindiğindeyse Fransa, 1988 yılında imzaladığı ama o zamandan beri onaylamadığı AYÖŞ'ü onaylanmıştır. Belgenin onaylanması üzerinden henüz uzun bir zaman geçmemiştir, fakat belge onaylandığına göre, Fransa'nın önümüzdeki dönemde bu belgenin öngördüğü yerelleşme ve halkın yönetime katılım araçlarının sağlanması ilkeleri doğrultusunda ilerleyeceği öne sürülebilir.

3.4. Bölüm Sonucu

Türkiye'de yerel yönetimlerin 19. yüzyılda Tanzimat'tan sonra, Avrupa'dan oldukça geç bir tarihte yönetim yapısına girdiği görülmektedir. Gerek Osmanlı gerekse cumhuriyet döneminde, Türk yönetim yapısı merkezîyetçi bir geleneğe sahip olmuştur. Dünya'da yaşanan fordizm ve post fordizm süreçlerinin etkileri Türkiye'de de görülmüş, özellikle 1980'li yıllarla birlikte, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde halk katılımının önemli hale gelmesiyle, halkla ilişkilere verilen önem artmış, 2000'lere gelindiğinde ise, reform çalışmalarına başlanmış ve bu çalışmalar çeşitli kanunlarla somutlaştırılmıştır.

KYTK, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunu ve bu kanunun uygulama yönetmeliği bu bağlamda toplu

⁸⁷ Karahanoğulları, a.g.e, s.3

olarak değerlendirildiğinde temelde, katılım mekanizmalarının arttırılmasına, etkinliğe, verimliliğe, saydamlığa ve özel sektöre vurgu yapılmıştır. Fakat bu kanunlar, çeşitli uygulama sorunlarını beraberinde getirmesi, katılımın, temsil adaletinin ve saydamlığın öngöröldüğü gibi sağlanamaması ve özel sektöre vurgu yapan piyasacı bir anlayışla, yurttaşlara müşteri gözüyle bakılması gibi açılardan eleştirilmiştir.

Fransa'ya bakıldığındaysa, ülkenin oldukça güçlü ve köklü bir merkezizyetçi siyaset geleneğine sahip olduğu, fakat 1982 yılında başlayan reform süreciyle birlikte, bu sürece yönelik birçok karşıt düşünceye rağmen, yerelleşmenin önem kazanmaya başladığı ve bu değişimin 2003 yılında Fransız Anayasası'na da yansıdağı görölmektedir. Yapılan değişimlerle Fransa'nın üniter yapısı korunmakla birlikte, yerel yönetimlere daha fazla hak ve sorumluluk verilmiştir.

BÖLÜM 4

ÇATALCA VE NANTERRE BELEDİYELERİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle Türkiye’den örnek belediye olarak seçtiğimiz Çatalca Belediyesi’nin kısa tarihi ve bugünkü sosyoekonomik yapısına değinilecek, ardından belediyenin halkla ilişkilere bakış açısı hakkında fikir sahibi olabilmek için, halkla ilişkiler birimi, bu birim tarafından gerçekleştirilen çalışmalar, halkla ilişkilerin organizasyon yapısı içindeki yeri, halkla ilişkiler çalışanlarının nitelikleri ve internetin belediye tarafından nasıl kullanıldığı incelenecektir. Ardından benzer bir inceleme aynı ölçütlerle Nanterre Belediyesi için yapılacaktır. Daha sonra ise, Çatalca ve Nanterre belediyelerinin halkla ilişkilere bakışı ve halkla ilişkiler birimlerinin birbirlerinden üstün ve zayıf olan yönleri karşılaştırmalı bir şekilde ortaya konacaktır.

4.1. Çatalca İlçesi Hakkında Genel Bilgi

Çatalca Belediyesi’nin uygulamakta olduğu halkla ilişkiler çalışmalarına değinmeden önce, Çatalca’nın tarihi, bugünü ve bölge halkının sosyoekonomik yapısı hakkında kısaca bilgi vermekte yarar görüyoruz.

Bizans İmparatorluğu dönemindeki adı Matrai olan Çatalca, ilk kez 1. Murat döneminde Osmanlı topraklarına katılmış, 1. Bayezid döneminde tekrar Bizans’a geçen bölge, Musa Çelebi tarafından geri alınmıştır. 1888 yılına gelindiğinde, Çatalca, müstakil sancak haline getirilmiştir. Cumhuriyet döneminde, 1924’te il statüsüne getirilen Çatalca, 1926’da tekrar ilçe yapılmış ve günümüze kadar bu statüsünü korumuştur.¹

¹ Ali Ergun Çınar, **Çatalca Vilayeti** (Yazar: Mehmed Ali Kayacan), önsöz, İstanbul, Çatalca Belediyesi, s.11-12

89.000 nüfusa sahip olan Çatalca, yüzölçümü bakımından İstanbul'un en büyük ilçesidir. İlçe merkezinde yaşayan halk, ağırlıkla esnaf, işçi ve memurlardan oluşmaktadır.



Resim 1: Çatalca Haritası

4.2. Çatalca Belediyesi ve Halkla İlişkiler

Çatalca Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmaları ile ilgili bilgiler, Çatalca Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürü'yle yapılan yüz yüze görüşme sonucunda elde edilmiştir.

Belediyenin halkla ilişkiler çalışmalarına geçmeden önce, halkla ilişkiler biriminin, belediyenin örgütsel yapılanmasındaki yeri ve halkla ilişkiler çalışanlarının niteliklerine değinmek daha doğru olacaktır.

4.2.1. Çatalca Belediyesi'nin Organizasyon Yapısında Halkla İlişkilerin Yeri

Çatalca Belediyesi'nin örgütsel yapılanmasının başında belediye meclisi bulunmaktadır. Meclisin altında ise belediye başkanı bulunur. Belediye meclisinin başkandan üstün olmasının sebebi, meclisin başkan üzerinde 5393 sayılı yasaya dayanan denetleme yetkisinin olması ve belediye başkanı tarafından meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üçü tarafından yeterli görülmemesi durumunda, başkanın düşürülmesiyle sonuçlanabilecek bir sürecin meclis tarafından başlatılabilesidir. Bununla birlikte, başkanın meclisi fesh etme yetkisi bulunmamaktadır.

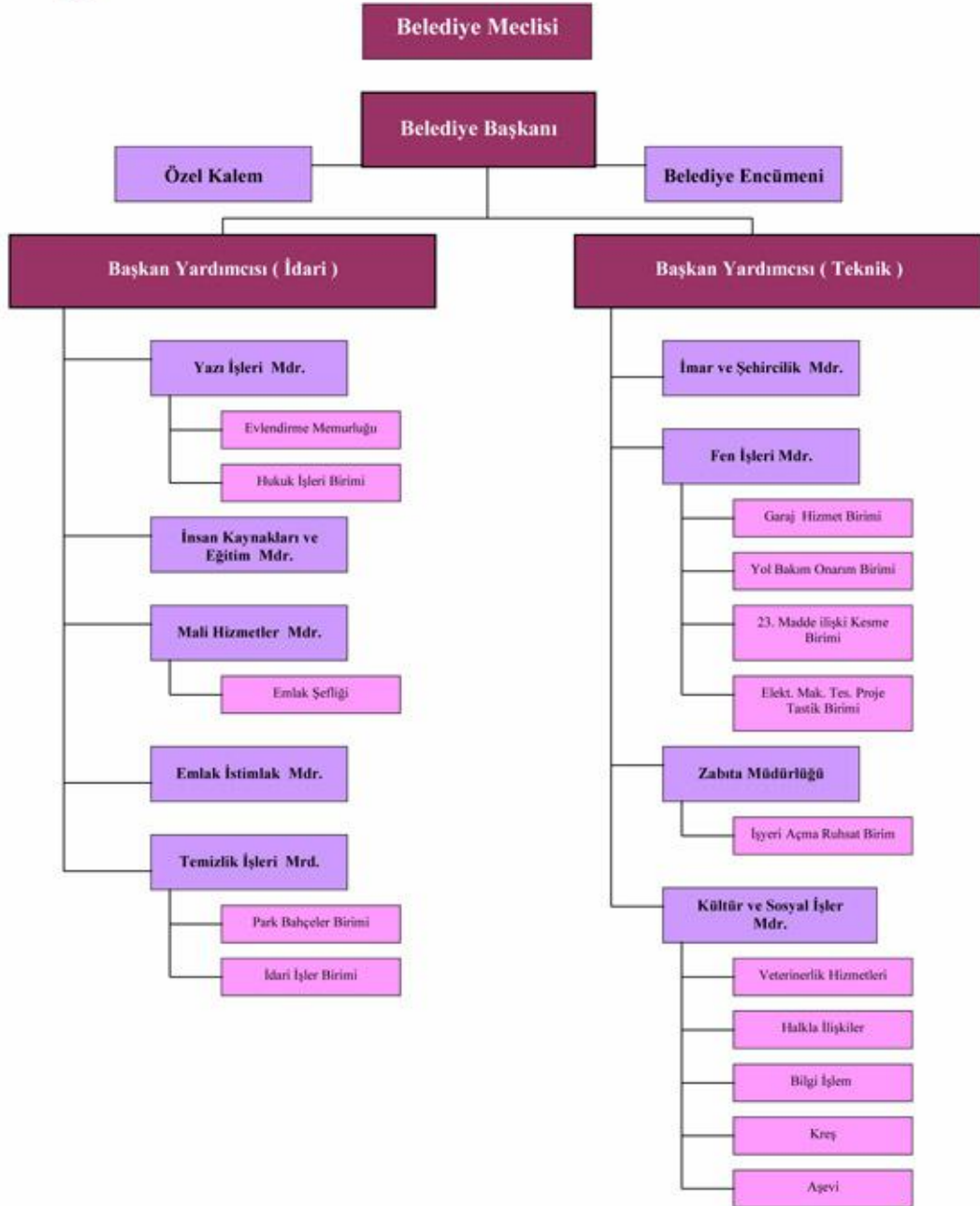
Belediyenin örgütsel yapısında, başkana bağlı bir özel kalem müdürü ve belediye encümeni yer alır. Yine başkana bağlı, biri idari biri teknik konularla ilgili olmak üzere iki başkan yardımcısı bulunur.

Bu başkan yardımcılarının altındaysa, onlara bağlı 9 müdürlük bulunmaktadır. Çatalca Belediyesi Halkla İlişkiler Birimi, bu müdürlükler arasında yer alan, Teknik İşlerden Sorumlu Belediye Başkan Yardımcısı'na bağlı Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün 5 alt biriminden biridir. Birimde, toplam iki personel çalışmaktadır. Bu personellerden biri lise, diğeri ise ortaokul mezunudur. Halkla İlişkiler Birimi, 1993 yılından bu yana hizmet vermektedir.

Belediyeye ulaşan bir şikayet, bu yapılanma içinde önce özel kaleme iletilmektedir. Özel kalem, sorunu, bir müdürlükle ilgiliyse ilgili müdürlüğe, herhangi bir müdürlükle ilgili değilse doğrudan başkana yönlendirir.



ÇATALCA BELEDİYESİ ORGANİZASYON ŞEMASI



Şekil 1: Çatalca Belediyesi Organizasyon Şeması

4.2.2. Catalca Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Halkla İlişkiler Çalışmaları

Halkla ilişkiler birimi tarafından yapılan çalışmalarda vatandaşlara ulaşmak için kullanılan iletişim araçları, gazete, internet, açık hava panoları, broşürler, el ilanları ve belediye tarafından çıkartılan yıllık faaliyet raporlarıdır. Bu araçlar genellikle, gerçekleştirilecek olan kültürel etkinliklerin duyurulması amacıyla kullanılır.

Halkla İlişkiler Birimi bugüne kadar, bölgede yapılan özürülüler okuluna destek ve hasta vatandaşlara tıbbi malzeme temini çalışmalarının organizasyonunu gerçekleştirmiş ve bu çalışmaların yerel basında yer almasını sağlamıştır.

Birimin, yerel basınla düzenli ilişki içinde olmasının yanı sıra, belediye tarafından on beş günde bir yayınlanacak bir bülten hazırlanması öngörölmüş, fakat bu bülten sadece bir kez yayımlanabilmiştir.

4.2.3. E-Uygulamalar

Belediyenin internet sitesi incelendiğinde², tek yönlü bilgi yayma hizmetleri ve online hizmet sunumu kategorileri altında tanımlanabilecek uygulamaların yer aldığı görölmektedir. Nöbetçi eczane bilgilerinin ve hava durumunun siteden takip edilebilmesi, meclis gündeminin, meclis kararlarının, ihale duyurularının, ilçede gerçekleştirilecek çeşitli etkinliklerin, basın duyurularının, başkanın mesajlarının, tamamlanan, devam eden ve planlanan projelerin yayınlanması, belediye başkanının, başkan yardımcılarının ve meclis üyelerinin ismen de olsa tanıtılması sitede sunulan tek yönlü bilgi yayma hizmetleridir. İnternet üzerinden nikah başvurusu alınması, vergi borçlarının ödenebilmesi, bilgi edinme sayfası ve

² <http://www.catalca.bel.tr> 29 Nisan 2009

şikayetlerin mail yoluyla iletilebilmesi ise sitede yer alan online hizmet sunumlarıdır.

Bunlarla birlikte, bu çalışmanın yapıldığı sırada gerçekleşen yerel seçimler sonucunda belediye başkanının değişmesiyle birlikte internet sitesinde çeşitli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler, başkanın günlük programının, bu program içinde yurttaşların başkana şikayetlerini iletilebileceği saatlerin, aylık gelir gider tablolarının, belediye meclisinin toplantı gün ve saatlerinin, toplantıda gündeme alınacak konuların ve geçen toplantılarda alınan kararların, belediye başkan yardımcılarını ve meclis üyeleri hakkında tanıtıcı bilgilerin ve kendilerine doğrudan ulaşılacak telefon numaralarının internet sitesine eklenmesidir. Siteyle ilgili gerçekleştirilmek istenen diğer değişiklikler ise, bu çalışmanın hazırlandığı sırada henüz yapım aşamasındadır.

Belediye, internet sitesini kendi bünyesinde hazırlamamaktadır, bu konu için kurum dışından özel bir şirketle anlaşılmıştır.

Çatalca Belediyesi, her ne kadar yukarıda saydığımız araçlarla vatandaşla iletişim kurmaya çalışsa da, halk arasında internet kullanma alışkanlığının istenilen düzeyde olmaması ve belediye çalışmalarına halkın ilgi göstermemesinden yakınılmaktadır.

4.2.4. Katılma Yönelik Uygulama Araçları

Halkın yönetime katılım araçlarından biri olması için oluşturulan kent konseyi, Çatalca Belediyesi'nde 2003 yılında, yani bu konuyla ilgili yasal düzenleme henüz hazırlanmamışken kurulmuştur. Fakat konseyin yönetmeliği halen oluşturulamamış ve konsey, kurulduğu günden bu yana bir kez bile toplanamamıştır.

Bununla birlikte, belediye meclisi tarafından oluşturulan ihtisas komisyonlarında, konuyla ilgili olan mesleki birliklerin temsilcilerinin görüşleri alınmaktadır. Fakat bu bir zorunluluk değildir ve bu temsilcilerin görüşleri alınsa dahi son kararı, aynı zamanda belediye meclis üyesi olan komisyon üyeleri vermektedir.

Halkın, belediye çalışmalarına olan ilgisizliğine rağmen, belediye çeşitli geri bildirim kanallarına sahiptir. Bunlar, posta, e-posta, telefon ve yüz yüze iletişim olarak sıralanabilir. Bu kanallar aynı zamanda genel şikayetlerin iletiildiği kanallardır. Halkın bu kanallardan belediye ile temasa geçme sebepleri genellikle, çatı akması, bahçe duvarı yapımı gibi günlük şikayetlerle ilgili olmaktadır.

2009 yılındaki yerel seçimler sonucunda belediye başkanının değişmesiyle, başkanın programına göre değişen gün ve saatlerde ziyaretçi kabulü başlamıştır. Bu uygulamanın amacı, yurttaşların sorunlarını başkana doğrudan aktarabilmesidir. Uygulama kapsamında 02.04.2009-02.05.2009 tarihleri arasında 1464 kişi istek ve şikayetlerini belediyeye iletmiştir.

Çatalca Belediyesi'nin bir diğer hedef kitlesi olan kurum çalışanlarına yönelik çalışmalara bakıldığında, 2008 yılında belediye çalışanları ve aileleri için organize edilen bir piknik organizasyonu dışında, motivasyon artırıcı ya da eğitici herhangi bir kurum içi çalışmanın yapılmadığı görülmektedir. Bunun yanında, kurum dışı eğitim çalışmaları kapsamında bazı çalışanların Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nin (M BBB) eğitimlerine katılması sağlanmıştır.

Aynı şekilde, çalışmaların verimliliğine yönelik kurum içi bir ölçümleme yapılmamakta, bu konuda merkezi hükümet tarafından yapılan zorunlu denetlemelerle yetinilmektedir. Belediyenin halkla ilişkiler çalışmalarının tümünü Halkla İlişkiler Birimi gerçekleştirmemekte, çalışmanın niteliğine göre konuyla ilgili olan diğer birimlerden de destek alınmaktadır.

4.3. Nanterre İlçesi Hakkında Genel Bilgi

Bu çalışmada Fransa'dan örnek belediye olarak incelediğimiz Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmalarına değinmeden önce, ana hatlarıyla Nanterre'in tarihine ve bugünkü sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına değinmekte yarar görüyoruz.

Bir yerleşim birimi olarak Nanterre'in tarihi neolitik çağa kadar uzanmaktadır. Ayrıca, 1993 yılında bölgede yapılan arkeolojik kazılarda, Galyalılar dönemine ait bir yerleşim biriminin bulgularına da ulaşılmıştır. Yüz yıl savaşları döneminde ise bölgede önemli bir tahribat yaşanmıştır.

Nanterre'deki ilk belediye, Fransız Devrimi'nden sonra, 1790 yılında oluşturulmuştur. 19. yüzyıldan itibaren, Paris'in gelişimi hızlanmış ve Paris'e yakınlığı nedeniyle, bu şehrin ihtiyaç duyduğu birçok ürünün üretilmesi için Nanterre'de birçok farklı alanda fabrikalar kurulmuştur. Bu fabrikalar Nanterre'de sanayileşme sürecini başlatmıştır. 1. Dünya Savaşı sırasında bölge, savaş bölgesindeki evlerini terk eden birçok Fransız göçmene ev sahipliği yapmıştır. Fakat Nanterre'in sosyolojik yapısındaki asıl önemli değişim, iki Dünya Savaşı arasında ekonomik zorlukların yaşandığı dönemde, sanayi bölgesi olması nedeniyle aldığı göçler sonucu olmuştur.

1935 yılında yapılan belediye seçimlerini, Anti-Faşist Hareket Birliği kazanmış ve genç, komünist bir demir yolu işçisi olan Raymond Barbet belediye başkanı olmuştur. 2. Dünya Savaşı'nın başlaması ve Fransa'nın Almanya'yla resmen savaş halinde olmasıyla, 1939'da Nanterre Belediyesi merkezi hükümet tarafından fesh edilmiştir. Bu dönemde Nanterre, hükümet tarafından oluşturulan bir delegasyon tarafından yönetilmiştir. 1945'te savaşın bitmesinden sonra yapılan belediye seçimlerinin sonucunda Raymond Barbet yeniden başkan olmuştur. Barbet, ilk kez seçildiği tarihten ancak 38 yıl sonra, 1973'te görevini bırakmıştır. Bu dönemde, özellikle Kuzey Afrika'dan gelen göçmenlerle

Nanterre'in nüfusu artmış, aynı zamanda bugün bile Paris çevresindeki en önemli iş merkezlerinden biri, Nanterre sınırlarının içinde yer alan La Défense bölgesinde inşa edilmiştir. 1964 yılında ise Nanterre Üniversitesi kurulmuştur. 1970'lerde, bölgenin sanayiye dayanan ekonomik yapısı, yerini ticaret, hizmet ve bilişim sektörlerine dayanan bir yapıya bırakmaya başlamıştır.³

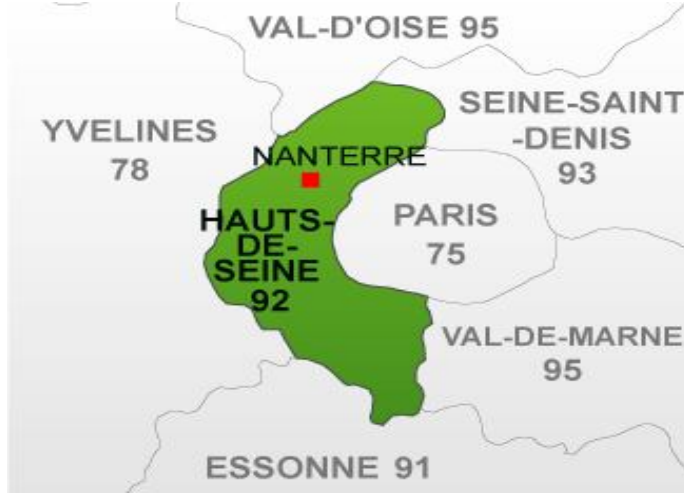
Nanterre'in günümüzdeki yapısına baktığımızdaysa, 70.000'i çalışan nüfus olmak üzere toplam 87.000 nüfusa sahiptir. Çalışan nüfusun %41'i masa başı büro işlerinde, %23'ü eğitim ve yönetim, %13'ü ticaret, %13'ü sanayi ve geri kalan bölümü de diğer sektörlerde çalışmaktadır.⁴

Nanterre, başkent Paris'in sınırları içinde yer almamasına rağmen, coğrafi olarak başkente yakınlığı ve Fransa'da demiryolu başka olmak üzere ulaşım ağlarının gelişmişliği sayesinde, Nanterre'de yaşayan birçok insan Paris'te çalışma olanağına sahiptir. Ayrıca Nanterre'de, Fransa Cumhuriyeti İç İşleri Bakanlığı'nın bir birimi hizmet vermektedir.

Bir yerel yönetim birimi olarak Nanterre, Île-de-France bölgesinin Hauts-de-Seine ilinin 36 belediyesinden biridir. 1930'larda işçi ağırlıklı bir nüfusa ve sol eğilimli bir siyasal yapıya sahip olan Nanterre'de bugüne kadar sosyal yapının değişime uğramış olmasına rağmen Nanterre halkının siyasal eğilimi değişmemiştir. 2008 yılında yapılan belediye seçimlerini, Fransa Komünist Partisi (PCF) kazanmıştır.

³ <http://www.ot-nanterre.fr/nanterre/nhier.html> 27 Nisan 2009

⁴ <http://www.ot-nanterre.fr/nanterre/naujourdhui.html> 27 Nisan 2009



Resim 2: Nanterre Haritası

4.4. Nanterre Belediyesi ve Halkla İlişkiler

Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmalarıyla ilgili tüm aktaracağımız, Nanterre Belediyesi İletişim ve Enformasyon Delegasyonu Başkanı ile yaptığımız yüz yüze görüşme ve kendisinden edindiğimiz görsel ve yazılı materyallerin incelenmesi sonucunda hazırlanmıştır.

Belediye'nin halkla ilişkiler çalışmalarına geçmeden önce, belediyenin örgütlenme yapısına, bu yapı içinde halkla ilişkilerin yerine ve halkla ilişkiler çalışanlarının niteliklerine değinilecektir.

4.4.1. Nanterre Belediyesi'nin Organizasyon Yapısında Halkla İlişkilerin Yeri

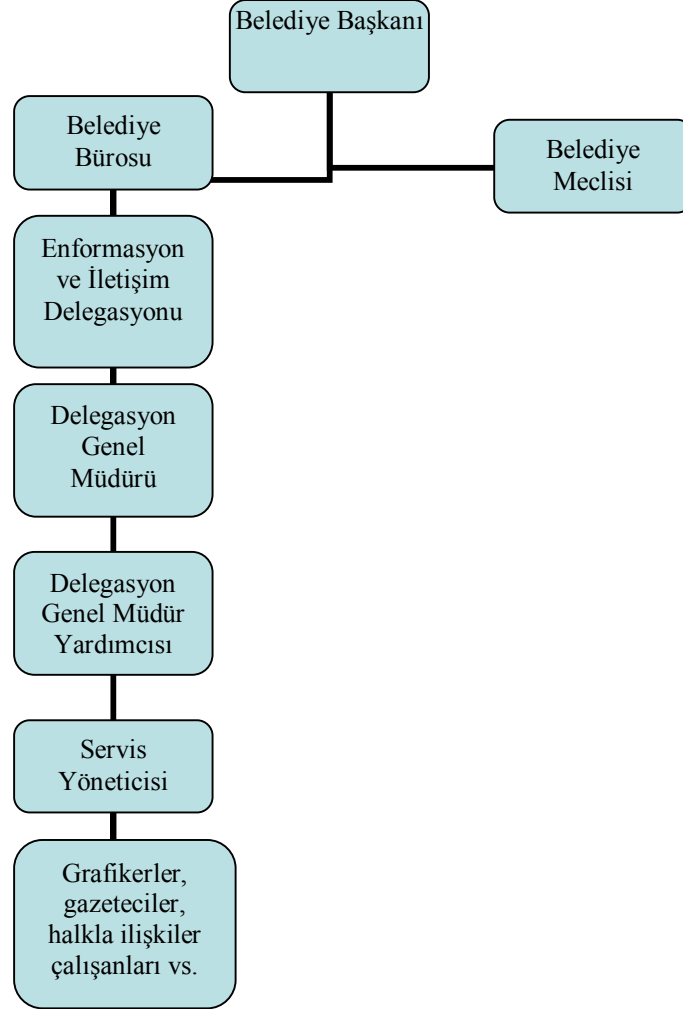
Nanterre Belediyesi'nin örgütsel yapısının başında belediye başkanı bulunur. Başkandan sonra belediye meclisi ve 15 başkan yardımcısından oluşan bir belediye bürosu yer alır. Bu büroda yer alan başkan yardımcıları, en az bir en fazla dört delegasyona üyedir. Delegasyonlar, bu büronun alt birimleridir. Halkla ilişkiler çalışmaları, bu delegasyonlardan biri olan İletişim ve Enformasyon

Delegasyonu tarafından yürütülür. Bu delegasyona, belediye bürosu üyesi 15 başkan yardımcısından biri başkanlık eder. Delegasyonda ayrıca, başkana bağlı bir başkan yardımcısı ve bir servis yöneticisi bulunmaktadır. Servis yöneticisine bağlı alt birimin içinde, gazeteciler, grafikerler, fotoğrafçılar, halkla ilişkiler uzmanları, redaktörler ve daha birçok çalışan yer alır. Belediyenin halkla ilişkiler çalışmaları, internet sitesinin yenilenmesi, aylık yayın organının çıkarılması ve her türlü iletişim ve enformasyon etkinliği bu birim tarafından gerçekleştirilir. Nanterre Belediyesi'nin ayrıca bir halkla ilişkiler birimi yoktur fakat bu birim içinde çalışan iki halkla ilişkiler uzmanı bulunmaktadır. Aşağıda Nanterre Belediyesi'nin organizasyon şemasına yer verilmiştir. Belediye bünyesinde birçok delegasyon bulması, bunların konumuzla ilgili olmaması ve tüm bu delegasyonlara yer vermenin şemayı karmaşıklaştıracağı düşüncesiyle, bu şemada tüm birimlere ve tüm delegasyonlara yer verilmemiştir. Bunun yerine, İletişim ve Enformasyon Delegasyonu odaklı bir şema hazırlanmıştır.

İletişim ve Enformasyon Delegasyonu'na bağlı, iletişim etkinliklerinin gerçekleştirildiği birimin çalışanları diğer tüm birimlerdeki çalışanlar gibi, belediyenin insan kaynakları birimi tarafından, çalışacakları alanla ilgili almış oldukları eğitim, iş dalına göre değişen sahip olunması gereken beceriler ve tecrübe gibi ölçütler baz alınarak seçilmişlerdir. Dolayısıyla, halkla ilişkiler çalışanları da, bu alanda eğitim almış üniversite mezunu halkla ilişkiler uzmanlarıdır.

Delegasyon, en önemli misyon olarak halkı bilgilendirmeyi kabul etmiştir. Bunu gerçekleştirebilmek için, halkla iletişimde birçok iletişim aracı kullanılmaktadır. Bu araçlar, internet sitesi, blog, broşürler, afişler, açık alan panoları, belediyenin aylık dergisi, telefon, kısa mesaj ve yüz yüze iletişim olarak sıralanabilir.

Bu iletişim araçları, halkın yönetime etkin bir şekilde katılımını sağlamak için kullanıldığı gibi, yapılan halkla ilişkiler çalışmalarının duyurulmasında da kullanılır.



Şekil 2: Nanterre Belediyesi Organizasyon Şeması (İletişim ve Enformasyon Delegasyonu Odaklı)
Hazırlayan: Şükrü Alper Yurttaş

4.4.2. Nanterre Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Halkla İlişkiler Çalışmaları

Nanterre Belediyesi, çeşitli yaş gruplarına ve ilgi alanlarına yönelik birçok halkla ilişkiler kampanyası gerçekleştirmektedir. Örneğin, 12-17 yaş arasında olanlar için yazın düzenlenen tatil organizasyonları bunlardan biridir. Her yaz düzenlenen bu kampanya dahilinde, Nanterre'de yaşayan gençlerin yaz tatillerini verimli değerlendirmeleri ve eğlenirken kendilerini geliştirmeleri amaçlanmıştır. Ayrıca,

gezilerin fiyatları, bu tip geziler düzenleyen özel şirketlere göre düşük tutulmuş, böylece geniş bir katılım sağlanması ve dar gelir grubundan olanların da bu gezilerden faydalanabilmesi amaçlanmıştır. Gezilere katılacaklara, 5 ayrı alternatif gezi türü sunulmaktadır. Bunlar, deniz gezileri, doğa gezileri, dağ gezileri, sanatsal yeteneklerin geliştirileceği geziler ve yurt dışı gezileridir. Her bir gezi türüne katılım ücreti farklıdır ve her bir türün içinde farklı güzergahlar bulunmaktadır. Örneğin, yurt dışı gezisini tercih edenlere, İrlanda, İngiltere, Fas, Tunus, İspanya ve Yunanistan seçenekleri sunulmaktadır.

Belediyede, yaşlılara yönelik çalışmalar da yapılmaktadır. Belediye bünyesinde bulunan Yaşlılar İçin Arkadaşlık ve Eğlence Kulübü, yıl içinde çeşitli özel geceler ve seyahatler düzenlemektedir. Ayrıca yaşlıların, sağlık sorunları başta olmak üzere her türlü sorun için başvurabilecekleri 24 saat açık olan bir telefon hattı ve yaşlıların evde bakımı gibi hizmetler de belediye tarafından sunulmaktadır.

Ayrıca, belediyede engelli vatandaşlara yönelik hizmetler de sunulmaktadır. Nanterre'de yaşayan tüm engelli gruplarına yönelik, belediyenin engelli vatandaşlar için sağladığı yardımlar, engelin tipine bağlı olarak verilen özel hizmetler gibi onların yaşamlarını kolaylaştırmaya yönelik pratik bilgilerin yer aldığı broşürler basılmıştır. Bunun yanında, engellilerin toplu taşıma araçlarından yararlanabilmeleri ve özellikle fiziksel engellilerin hareket kabiliyetlerini kısıtlamayacak yolların, kaldırımların düzenlenmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte, belediyenin aylık yayın organı olan derginin, görme engelliler için seslendirilmiş versiyonu da her ay hazırlanmaktadır.

Bunların haricinde, belediyeye ait, yılın her döneminde hizmet veren, birçok kültürel ve sportif aktivitenin hem izlenebileceği hem de gerçekleştirilebileceği merkezler bulunmaktadır.

Nanterre Info, Nanterre Belediyesi'nin aylık yayın organıdır. Derginin içeriği, Nanterre'de o ay gerçekleştirilecek olan etkinliklerle ilgili haberler, Nanterre'in

tarihiyle ilgili hazırlanan haberler, ülke gündemindeki konular, bölgede bir önceki ay gerçekleşen doğum, ölüm ve evliliklerin duyurusu gibi konulardan oluşmaktadır. Dergiye ayrıca, reklam da alınmaktadır. Derginin belki de en önemli özelliği, hem yönetimde hem de muhalefette bulunan tüm siyasal grupların kısa makalelerine, meclisteki sandalye sayıları dikkate alınmaksızın eşit olarak yer verilmesidir.⁵

4.4.3. E-Uygulamalar

Nanterre Belediyesi, internet sitesinden tek yönlü bilgi yayma hizmetleri, online hizmet sunumu ve halkla ilişkiler uygulamaları olmak üzere üç farklı tür hizmet sunmaktadır.⁶ Hava durumu, hava kalitesi, trafik durumu, yol çalışmaları, belediyenin gerçekleştirdiği projelerin ve gerçekleşecek sportif ya da kültürel etkinliklerin duyurusu, başkan, meclis ve belediye bürosu üyeleri hakkında tanıtıcı bilgiler verilmesi tek yönlü bilgi yayma hizmetleri kapsamına girer. Belediyenin organize ettiği, tatillerle, kültürel ve sportif etkinliklerle ilgili bilgi edinmek ya da belediye lojmanlarına yerleşmek için başvuruda bulunmak amacıyla, belediyeye iletişime geçilebilmesi ve bir şikayetin ya da önerinin, belediyede o konuyla ilgili kişiye ya da birime doğrudan iletilebilmesi ise online hizmet sunumu kapsamına girmektedir. Blog aracılığıyla, belediye yönetiminin bir konu hakkında karar vermeden önce halkla fikir alışverişinde bulunması ve karar alma sürecine vatandaşları da dahil etmesi ise halkla ilişkiler uygulamaları kapsamına girer.

Nanterre Belediyesi'nin internet sitesi ve blog, belediye bünyesindeki çalışanlar tarafından hazırlanmakta, bu konuda Çatalca Belediyesi'nde olduğu gibi bir dış yardıma ihtiyaç duyulmamaktadır.

⁵ Nanterre Info, No: 328, Ekim 2008

⁶ <http://www.nanterre.fr/> 30 Nisan 2009

4.4.4. Katılıma Yönelik Uygulama Araçları

Belediye, halkla ilişkiler çalışmalarında yüz yüze iletişim yöntemini de kullanmaktadır. Agora adı verilen bir proje kapsamında, haftanın 5 günü açık olan bir salonda, belediyenin herhangi bir konuda alacağı kararlar, önce halkın katılımına açık bir mecliste tartışmaya açılmaktadır. Bu tartışmaların hangi konuda yapılacağı önceden internet sitesinden ve Nanterre Info dergisinden ve afişlerden duyurulmaktadır. Agora Projesi kapsamında ayrıca politik tartışmalar, sergiler ve çeşitli kurslar da düzenlenmektedir.

Belediyenin, halka ulaşmak için kullandığı iletişim araçlarının bir kısmı, internet, telefon ve yüz yüze iletişim gibi geri bildirimde açık kanallardır. Dolayısıyla, bu kanallardan geri bildirim de alınmaktadır.

Belediyenin bir diğer hedef kitlesi olan belediye çalışanları için de çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Nanterre Belediyesi'nin kurum kültüründe, çalışanların ilgi duydukları ya da yöneticileri tarafından yönlendirildikleri alanlarda kendilerini geliştirmeleri bir zorunluluktur. Bu çalışmalar, belediyenin kendi bünyesinde yapılabildiği gibi, yapılacak çalışma ya da verilecek olan eğitim konusunda belediye bünyesinde yeterli bilgiye sahip uzmanların bulunmaması durumunda, çalışmalar için dış destek de alınabilmektedir.

Çalışanların performansı her yıl, servis yöneticileri tarafından kurum içinde ölçülmektedir. Ayrıca, vatandaşlardan gelen tepkiler sayesinde, dolaylı bir ölçüm de yapılmaktadır. Bu ölçümler, internet sitesinde ve bölge konseylerinin toplantılarında dile getirilir.

Belediye, bir başka hedef kitlesi olan dernekler ve STK'larla da iletişim içindedir. Bu kuruluşlara belediye tarafından maddi yardım, salon temini ve malzeme

yardımları gibi destekler sağlanmaktadır. 2008 yılında toplam 197 kuruluşa yaklaşık 2 milyon avro yardımda bulunulmuştur.

4.5. Çatalca ve Nanterre Belediyelerinin Halkla İlişkiler Açısından Karşılaştırılması

Bu bölümde Çatalca ve Nanterre belediyelerinin, Grunig ve Hunt'ın modelleri, halkla ilişkiler birimlerinin yapısı ve kullanılan halkla ilişkiler yöntem ve araçları esas alınarak karşılaştırılacaktır.

4.5.1. Grunig ve Hunt'ın Modellerine Göre Karşılaştırma

Birinci bölümde ayrıntılı olarak ele aldığımız Grunig ve Hunt'ın 4 aşamalı modelinde, hangi şekilde olursa olsun basında yer almanın en önemli amaç olduğu ve bu amacı gerçekleştirmek için kamuoyuna, gerekli görüldüğünde abartılı, çarpıtılmış hatta gerçek dışı bilgilerin de aktarılabilceği, tek yönlü iletişime dayanan modele basın ajansı ve tanıtım modeli, kamuoyuna doğru bilgi aktarmanın önem taşıdığı fakat yine tek yönlü iletişime dayanan modele kamuyu bilgilendirme modeli, kamuoyunun da görüşünün alındığı fakat bunun, kurumu hedef kitesinin ihtiyaçlarına ve beklentilerine göre şekillendirmek için değil kamuoyunu ikna etmek için yapıldığı, çift yönlü bir iletişime dayanan ama bu iletişimdeki bilgi akışının ağırlıklı olarak kurumdan kamuoyuna sağlandığı, dolayısıyla dengesiz bir iletişimin var olduğu modele iki yönlü asimetric model, kurumun hedef kitesine dengeli bir iletişim kurduğu, kendisini hedef kitesinin ihtiyaçlarına uygun olarak yenilediği, dolayısıyla dinamik, saydam ve kamuoyuyla düzenli ve dengeli bir iletişim halinde olmanın büyük önem taşıdığı modele ise iki yönlü simetric model adı verilmiştir.

Bu modellerden herhangi birini benimseyen kurumlar, genellikle bunu bilinçli olarak yapmazlar. Fakat kurumların halkla ilişkiler çalışmaları incelenerek hangi modeli benimsedikleri ortaya konabilir.

Çatalca ve Nanterre belediyelerini Grunig ve Hunt'ın modeline göre karşılaştırmamızın nedeni, bu modelin genel olarak kabul görmüş ve karşılaştırma yapmaya elverişli bir model olması ve kurumların çalışmalarının 4 alt modelden hangisine dahil olduğunun ortaya koymanın, aynı zamanda bu kurumların çağdaş halkla ilişkiler anlayışını ne ölçüde benimsediklerini ortaya koymak anlamını taşımasıdır.

Çatalca Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmalarına bakıldığında, yerel basın, internet sitesi ve afiş, broşür gibi çeşitli basılı materyallerle kamuoyuna bilgi aktarıldığı, buna karşın karar alma süreçlerinde kamuoyunun görüşlerine yer verilmediğini görülmektedir. Bu anlayış, belediyenin halkla ilişkileri sadece projelerin ve etkinliklerin halkla aktarıldığı bir mekanizma olarak algıladığının göstergesidir. Vatandaşlardan alınan geri bildirim, sadece çeşitli konulardaki şikayetlerin aktarılmasıyla sınırlıdır. Bu açıdan bakıldığında, Çatalca Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmaları, Grunig ve Hunt'ın kamuyu bilgilendirme modeline ait çalışmalar olarak değerlendirilebilir.

Saydamlığın, karşılıklı iletişimin ve kamuoyunun görüşlerinin tüm kuruluşlar için artan bir hızla önem kazandığı 21. yüzyılda, bir kuruluşun halkla ilişkileri tek yönlü bir yönetim fonksiyonu olarak algılaması, kuşkusuz yanlış bir algılamadır. Üstelik bu kurum, halkın oylarıyla seçilen ve halkın yönetime etkin bir şekilde katılmasını gerektiren bir yerel yönetim birimiye, bu daha da büyük bir yanıştır.

Nanterre Belediyesi'ne bakıldığında, Nanterre Info dergisi, internet sitesi, ve Çatalca Belediyesi'nde de kullanılan basılı materyaller aracılığıyla kamuoyuna düzenli bilgi sağlandığı, bunun yanında blog aracılığıyla internet üzerinden, Agora projesi ile de yüz yüze toplantılar gerçekleştirilerek, herhangi bir konuda karar almadan önce o konuyla ilgili yurttaşların görüşlerinin alındığı görülmektedir. Aynı zamanda, tüm delegasyon başkanlarına internet üzerinde ulaşmak ve çalışmalarla ilgili bilgi almak mümkündür.

Nanterre Belediyesi'nde, her ne kadar karar alma sürecine geniş kitleler dahil edilmeye çalışılsa da, son kararı kuşkusuz, seçilmişler vermektedir. Bu durumda, yurttaşların görüşlerinin, karar alınırken ne derece dikkate alındığı ve bu kararlarda halkın düşüncelerinin etkili olup olmaması seçilmişlerin inisiyatifindeyken halkın katılımıyla gerçekleştirilen toplantıların ne kadar anlam taşıdığı gibi sorular sorulabilir. Fakat mevcut siyasal yapı içinde bir yerel yönetim biriminin yapabilecekleri de sınırlıdır. Nanterre Belediyesi, bu sınırlılıklar içinde halkın yönetime katılabilmesine olanak tanıyan iletişim araçlarını yoğun bir biçimde kullanmaktadır. Bu da belediyenin saydam bir yönetim yapısına sahip olduğunun göstergesidir. Bu sebeplerden dolayı, Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmalarının iki yönlü simetrik modele ait çalışmalar olduğu söylenebilir.

4.5.2. Halkla İlişkiler Birimlerinin Yapılanması Açısından Karşılaştırma

Bir kuruluşta halkla ilişkiler birimi, kuruluş yöneticisiyle doğrudan temas halinde olabildiği ve organizasyon şemasında yöneticiye yakın olduğu ölçüde etkindir.

*Asna'ya göre, "Bir özel ya da kamu kuruluşunda Halkla İlişkiler... öteki işlevler kadar önemli bir konudur. Bunun için de konuya gereken önem ve bu öneme uygun bir yer verilmelidir... bu önemin verildiğini, konuyla ilgili bölümün, kuruluş şemasının yukarılarında yer aldığını görmekte anlayabiliriz."*⁷

Çatalca Belediyesi'nin Halkla İlişkiler Birimi, teknik işlerle ilgili Başkan Yardımcısı'na bağlı olan Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün bir alt birimidir. Belediyede bir halkla ilişkiler birimi oluşturulması olumlu bir gelişmedir. Fakat bu birimin organizasyon şeması içindeki yeri başkanla doğrudan temas kurmasına izin verecek bir konumda değildir.

⁷ Asna, **Public Relations: Temel Bilgiler**, s.103

Bunun yanında, halkla ilişkiler çalışanlarının nitelikleri de yapılan çalışmaların başarıya ulaşması açısından önemlidir.

Halkla ilişkiler sorumlusu, kuruluşa ışık tutan, kuruluşun yönünü çizen kişidir. Aynı zamanda, olası bir krizde, kuruluşu krizden çıkartacak olan kişi de odur. Dolayısıyla kurum yöneticisiyle sürekli ilişki içinde olması gerekir. Fakat sadece teknik işlerle ilgilenen, gerekli niteliklere sahip olmayan bir halkla ilişkiler çalışanın yöneticiyle sürekli görüş alışverişinde bulunması ve onu yönlendirmesi olağan değildir.⁸

Çatalca Belediyesi Halkla İlişkiler Birimi'nde çalışan iki personelin, akademik halkla ilişkiler eğitimi almamış olmasının yanı sıra, birinin lise, diğerinin ise ortaokul mezunu olması, belediyenin halkla ilişkilere gereken önemi vermediğinin açık bir göstergesidir. Halkla ilişkiler her ne kadar hukuk, tıp ya da mühendislik gibi, o mesleği yapabilmek için ilgili okullardan mezun olma zorunluluğu olan bir disiplin değilse de, doğru bir halkla ilişkiler kampanyası ancak profesyonel halkla ilişkiler uzmanları tarafından gerçekleştirilebilir.

Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler uzmanları, İletişim ve Enformasyon Delegasyonu'na bağlı olarak hizmet vermektedirler. Bu delegasyonun başkanının aynı zamanda Belediye Bürosu'na üye olan bir belediye başkan yardımcısı olması, organizasyon şeması içinde, halkla ilişkiler adı altında olmasa bile iletişim çalışmalarından sorumlu olan kişinin başkanla doğrudan temas halinde olduğunu gösterir. Bu, belediyenin halkla ilişkilere ve iletişim çalışmalara verdiği önemi gösteren bir ölçüttür.

Belediyenin bir halkla ilişkiler birimine sahip olmaması, olumsuz bir özellik olarak değerlendirilebilir. Fakat, nitelikli halkla ilişkiler uzmanlarına sahip olmak, bir halkla ilişkiler birimine sahip olmaktan daha önemlidir. Nanterre

⁸ Asna, a.g.e, s.104

Belediyesi'nin halkla ilişkiler uzmanları, bu alanda üniversite eğitimi almış kişilerden seçilmiştir.

4.5.3. Kullanılan Halkla İlişkiler Yöntem ve Araçları Açısından Karşılaştırma

Bir halkla ilişkiler kampanyasında izlenmesi gereken adımlar, araştırma, planlama, uygulama ve değerlendirmedir.⁹ Uygulama aşaması bu adımların, dışarıdan görülen kısmı, diğer adımlar ise görünmeyen kısımlarıdır.¹⁰

Çatalca Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürü'yle yaptığımız görüşmede, halkla ilişkiler çalışması olarak yorumlayabileceğimiz üç çalışmadan söz edilmiştir. Bunlar, bölgedeki özürülüler okuluna destek, hasta vatandaşlar için tıbbi malzeme ve araç temini ve kurum çalışanlarına yönelik planlanıp bir kez gerçekleştirilen piknik organizasyonudur. Bu çalışmaların, araştırmaya ve planlamaya dayalı, sonuçlarının değerlendirildiği ve süreklilik arz eden çalışmalar olduğunu söylemek güçtür. Fakat bu durum şaşırtıcı değildir. Çünkü, halkla ilişkiler konusunda eğitim almamış çalışanlardan, bu kurallara uygun halkla ilişkiler kampanyaları düzenlemeleri beklenemez.

Belediyenin halkla iletişim kurmak için kullandığı kanallar incelendiğinde, internet sitesinde halkın karar alma sürecine katılımına ve yerel demokrasiye yönelik uygulamaların yer almadığı görülmektedir. Fakat, bölge halkı arasında internet kullanımının yaygın olmaması bu duruma haklı bir mazeret olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte, yerel seçimlerde belediyenin el değiştirmesinden sonra internet sitesine başkanın günlük programının, bu program içinde yurttaşların başkana şikayetlerini iletebileceği saatlerin, aylık gelir gider tablolarının, belediye

⁹ Okay, Okay, **a.g.e**, s.241

¹⁰ Okay, Okay, **a.g.e**, s.240

meclisinin toplantı gün ve saatlerinin, toplantıda gündeme alınacak konuların ve geçen toplantılarda alınan kararların, belediye başkan yardımcıları ve meclis üyeleri hakkında tanıtıcı bilgilerin ve kendilerine doğrudan ulaşılabilir telefon numaralarının eklenmiş olması, internet üzerinden iletişime önem verilmesi ve saydamlık açısından olumlu gelişmelerdir.

Bununla birlikte, halkın karar alma mekanizmalarına katılımı açısından, yüz yüze iletişime de yer verilmediği görülmektedir. 2003 yılında bu amaçla açılan Kent Konseyi, bugüne kadar toplanmamıştır.

Belediyenin bir başka iletişim aracı olarak 15 günde bir yayınlanması öngörülen bir bülten çıkarttığı, fakat bu bültenin kalıcı olamadığı görülmüştür. Yalnızca bir kez yayınlanabilen ve birçok yazım hatasının bulunduğu bu bültende, bölge halkının ilgisini çekecek haberlerden çok belediyenin çalışmaları yer almaktadır. Bu tip yayın organlarının sürekliliği, afiş, broşür gibi basılı materyallerin tasarımı ve baskı kalitesi, belediyenin kurumsal kimliğini belirleyen etkenler olduğu gibi, toplumun sürekli ilgisini çekme ve farkındalık yaratma anlamında da büyük önem taşımaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında, Çatalca Belediyesi'nin baskı kalitesi ve bültenlerinde yer alan öncelikler gibi açılardan henüz beklenen düzeye ulaşamadığı izlenmektedir.

Belediyenin diğer hedef kitleleri olan kurum çalışanlarına yönelik performans ve motivasyon artırıcı çalışmalar ve verimlilik ölçümleri yapılmadığı da gözlemlenmiştir. Bunun yanında, Çatalca Belediyesi, STK'larla da düzenli ilişki içinde değildir.

Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmalarına baktığımızdaysa, 12-17 yaş grubuna yönelik her yıl düzenlenen tatil organizasyonları, yaşlılara yönelik kurulan kulüp ve engelliler için gerçekleştirilen çalışmalar, hedef kitlenin ihtiyaçlarına yönelik, süreklilik arz eden, başarılı birer çalışma olarak değerlendirilebilir.

Belediyenin, blog aracılığıyla internet üzerinden politik konuların tartışılması ve herhangi bir konuda karar almadan önce o konuda halkın düşüncelerine başvurarak, bölgenin geleceği hakkında vatandaşların da söz sahibi olmasına olanak tanınması, halkın karar alma sürecine katılımını gerçekleştirmeye yönelik, kayda değer bir çabadır. Bunun yanında, bu tip tartışmalara yalnızca internet kullanıcılarının katılabilmesi, karar alma süreçlerine halkın belli bir kısmının katılımını sağlayacaktır. Dolayısıyla, bu tip internet uygulamaları gerekli, fakat yeterli değildir. Bu nedenle, Agora projesiyle söz konusu politik tartışmaların ve alınacak kararlar hakkında fikir alışverişinin yüz yüze de yapılıyor olması son derece önemlidir.

Karşılaştırma Ölçütü	Çatalca Belediyesi	Nanterre Belediyesi
Katılım araçları	Düzenli işlemeyen, yetersiz	Düzenli işleyen yeterli
Grunig ve Hunt'ın modeli	Kamuoyunu Bilgilendirme Modeli	İki Yönlü Simetrik Model
Organizasyon yapılanmasında halkla ilişkilerin yeri	Başkana yeterince yakın değil	Başkanla doğrudan temas kurabilecek konumda
Halkla ilişkiler çalışanları	Çalışanların akademik halkla ilişkiler eğitimi yok	Çalışanlar, akademik halkla ilişkiler almış
Kurum yayınları	İçerik açısından yetersiz, düzenli yayınlanmayan, baskı kalitesi düşük	İçerik açısından doyurucu, düzenli yayınlanan, baskı kalitesi yüksek
İnternet	Katılıma yönelik bir araç olarak kullanılmıyor	Katılıma yönelik bir araç olarak kullanılıyor
Diğer hedef kitlelerle ilişkiler	Kurum çalışanlarına yönelik kurum içi motivasyon çalışmaları ve çalışanları geliştirmeye yönelik uygulamalar yok.	Kurum çalışanlarına yönelik kurum içi motivasyon çalışmaları ve çalışanları geliştirmeye yönelik uygulamalar düzenli olarak yapılıyor. STK'larla da düzenli bir ilişki sürdürülüyor

Tablo 2: Çatalca ve Nanterre Belediyelerinin Halkla İlişkiler Açısından Karşılaştırılması

Belediyenin aylık yayın organı Nanterre Info dergisi her ay düzenli olarak yayınlanmakta ve belediyenin çalışmalarının yanı sıra bölge halkının ilgilisi çekebilecek haberlere ve belediye meclisinde bulunan siyasi grupların kısa makalelerine yer vermektedir. Derginin, görme engelliler için sesli versiyonu da hazırlanmaktadır. Dergi, birçok farklı kuruluştan reklam almaktadır, bu da yaygın

şekilde okunduğunun göstergesidir. Çatalca Belediyesi'nin bülteniyle karşılaştırıldığında, Nanterre Info, gerek yayın gerekse basım kalitesi açısından daha başarılıdır. Belediye tarafından, çeşitli broşürler, kitapçıklar ve afişler de hazırlanmaktadır. Bunlar da görsel olarak olduğu kadar, içerik itibarıyla de Çatalca Belediyesi'nin hazırladığı bu tip malzemelerden farklılıklar göstermektedir¹¹.

4.6. Bölüm Sonucu

Bu çalışmada örnek belediye olarak ele aldığımız Çatalca Belediyesi'nin, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'ne bağlı olarak hizmet veren ve 2009 yılı itibarıyla iki kişinin çalıştığı Halkla İlişkiler Birimi, internet, telefon ve yerel basın gibi araçları kullanarak Çatalca halkıyla iletişim sağlamaya çalışmaktadır. Nanterre Belediyesi ise, halkla ilişkiler çalışmalarını İletişim ve Enformasyon Delegasyonu bünyesinde gerçekleştirmektedir. Bu çalışmalar kapsamında, birçok farklı hedef kitleye yönelik ve sürekliliği olan kampanyalar düzenlenmekte, halkla birçok farklı kanal aracılığıyla iletişime geçilmektedir.

Çatalca ve Nanterre belediyelerinin halkla ilişkiler çalışmaları karşılaştırıldığında, Nanterre Belediyesi'nin bir halkla ilişkiler birimi olmamasına rağmen, İletişim ve Enformasyon Delegasyonu'nun, organizasyon şemasında başkana yakın olduğu, buna karşın Çatalca Belediyesi Halkla İlişkiler Birimi'nin başkana yeterince yakın olmadığı görülmektedir.

Nanterre Belediyesi halkla ilişkiler uzmanları, bu alanda eğitimi almış kişilerden seçilmiştir. Buna karşın Çatalca Belediyesi'nde, yeterli niteliklere sahip olmayan, halkla ilişkiler eğitimi almamış çalışanlar görev yapmaktadır. Bu farklılık doğal olarak, halkla ilişkiler çalışmalarında da farklılık oluşmasına neden olmaktadır.

¹¹ Çatalca Belediyesi'nin Kasım 2008 tarihli 4 sayfalık bülteninde belediye başkanının 7 fotoğrafı bulunurken, Ekim 2008 tarihli 56 sayfalık Nanterre Info'da belediye başkanının 3 fotoğrafı bulunmaktadır. Bu durum, iki belediye arasındaki zihniyet farkının bir göstergesidir.

Nanterre Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışmaları, Çatalca Belediyesi'yle karşılaştırdığında daha profesyonel çalışmalardır. Aynı şekilde, belediyelerin yayın organları arasında, hem içerik, hem sayfa kalitesi ve tasarımı, hem sayfa sayısı, hem de devamlılık açısından belirgin bir farklılık bulunmaktadır.

Bunun yanında, Nanterre Belediyesi'nin, kurum içi çalışanların gelişimine yönelik etkin bir politika izlediği ve çalışanların performanslarının ölçülmesi konusuna önem verdiği, Çatalca Belediyesi'nin ise kurum çalışanlarının gelişimine yönelik, kurum içi eğitim çalışmaları düzenlemediği, ancak bazı personellerin çeşitli belediye birliklerine eğitime gönderildiği görülmektedir. Çatalca Belediyesi'nde, performans ölçümü konusunda da yine kurum içi herhangi bir çalışma yapılmamaktadır. Ayrıca, Nanterre Belediyesi, STK'larla düzenli bir ilişki içindeyken, Çatalca Belediyesi'nin bu tip bir ilişki içinde olduğu gözlemlenmemiştir.

Nanterre Belediyesi'nin, internet ve yüz yüze iletişim kanallarıyla, karar almadan önce halkın fikrinin alındığı tartışmalar düzenlemesi ve böylece halkı karara alma mekanizmalarına ortak etmesi, Çatalca Belediyesi'yle arasındaki belki de en büyük farklılıktır.

BÖLÜM 5: SONUÇ VE ÖNERİLER

Daha önceki bölümlerde, halkla ilişkilerin Dünya'daki ve Türkiye'deki gelişim süreci, yerinden yönetim kavramının ortaya çıkışı ve yerel yönetimlerin geçirdiği aşamalar, halkla ilişkilerin yerel yönetimlerde görülmeye başlanması, Türk ve Fransız yerel yönetim sistemleri ve bu sistemlerde halkla ilişkilerin yeri, konu hakkında söz konusu iki ülkedeki yasal ve anayasal düzenlemeler ve örnek olarak seçtiğimiz Nanterre ve Çatalca belediyelerinin halkla ilişkiler açısından karşılaştırılması konularına değinilmiştir. Bu bölümde, daha önce yazılanların tekrar edilmesi yoluna gidilmeyecek, bunun yerine, yapılan karşılaştırmalı çalışmadan elde edilen sonuçlar ve saptanan sorunlar aktarılacak ayrıca bu sorunların çözümüne yönelik bazı önerilerde bulunulacaktır.

- Katılım ve yönetişim kavramları, 21. yüzyılda yönetim konusundaki en önemli kavramların başında gelmektedir. Dolayısıyla katılım mekanizmalarını hayata geçirmek, özellikle yerel yönetimler için büyük önem taşımaktadır. Çatalca Belediyesi, bu açıdan bakıldığında henüz yeterli ve etkin katılım araçlarına sahip gözükmemektedir.

Halkla iletişime geçme konusunda yaşanan sorunların nedeni olarak, halkın siyasete olan ilgisizliği ve katılım konusunda hevesli olmaması gösterilebilir. Fakat bu gerekçeler, haklılık payına sahip olmakla birlikte, tamamen doğru değildir. Çünkü, halkın yönetime katılma konusundaki isteksizliğinde, katılım araçlarının yetersizliği ve var olan katılım araçları aracılığıyla isteklerini yönetime aktarsalar dahi, son kararı yöneticilerin verecek olması ve karar aşamasında, halkın taleplerinin yeterince dikkate alınmayacağı düşüncesi de etkili olabilmektedir.

Bununla birlikte, Türkiye'de yerel düzeyde yönetime katılma konusundaki isteksizliğin nedenleri, tarihsel bir temele de dayandırılabilir. Avrupa'da 12. yüzyıldan itibaren görülen yerel yönetimlerin Osmanlı devlet sistemine girmesi

için 19. yüzyılı beklemek gerekmiştir. Aradaki bu büyük farklılık, etkilerini bugün dahi hissettirmektedir. Her ne kadar, toplumlar arası etkileşimin artmış olması dolayısıyla, aradaki tarihsel farklılığın daha hızlı kapanabileceği düşünülse de, bu değişimin bugünden yarına gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Fakat yine de, Batı Avrupa ülkelerindeki kadar geniş tabanlı olmasa da Türkiye’de de bazı toplumsal kesimlerin yönetime katılma konusundaki talepleri ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, halkın karar alma mekanizmalarına dahil edilmesindeki yetersizlikleriyle ilgili öne sürülebilecek bir diğer gerekçe, merkeziyetçi bir yönetim yapısının varlığı ve bu yapının bir sonucu olarak yerel yönetimlerin birçok konuda karar alma erkine sahip olmamasıdır. Fakat bu gerekçe de, sorunun varlığında yerel yönetimlerin payını azaltmamaktadır. Fransa örneğinde gördüğümüz gibi, ülkede her ne kadar son yıllarda yerelleşme yolunda önemli adımlar atılmış da olsa, devletin merkezi hükümet tarafından yönetilen üniter yapısı korunmuştur. Fakat Fransa’daki yerel yönetimler, Nanterre Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi, halkı karar alma sürecine dahil etmek için oldukça etkili araçlar kullanabilmektedir.

Dolayısıyla, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin katılım konusuna daha fazla önem vermesi, kent konseyleri, ihtisas komisyonları, STK’larla düzenli iletişim, meclis kararlarının ve meclis gündeminin düzenli olarak halka duyurulması gibi halkın yönetime katılımını en üst düzeye çıkaracak araç ve yöntemleri uygulamaya koyması, gerekli demokratik kurum ve platformların oluşturması gerekmektedir.

- Katılımı sağlama konusundaki en önemli noktalardan biri de, bu katılımın toplumun belirli kesimleriyle sınırlı kalmaması, tüm toplumsal kesimlere adil bir biçimde söz hakkı tanınmasıdır. Bu bağlamda, oluşturulan kent konseyleri ve benzeri yapılanmaların etkin bir şekilde çalışması ve buralardaki tartışmalardan çıkan sonuçların karar alım sürecinde dikkate alınması kadar önemli olan bir diğer

konu da, bu yapıların, mesleki örgütlerin ve STK'ların yanı sıra, kadınların, gençlerin, özürnlülerin ve toplumun tüm dezavantajlı kesimlerinin de söz sahibi olduğu meclisler haline getirilmesidir. Bizce, halkın bu mekanizmalara olan inancı ve siyasal katılım konusundaki istekliliği ancak bu şekilde arttırılabilir.

Her ne kadar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5366 Sayılı Yıprana Tarihi ve Kültürel Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve bu kanunun uygulama yönetmeliği katılım konusunda birtakım yenilikler getirildiyse de Türkiye'de bu konudaki yasal düzenlemelerin yeterli olduğunu söylemek güçtür. Fakat bu, uygulamada karşılaşılan sorunların tek sebebi değildir. Çünkü yasalar, katılım mekanizmalarının oluşturulmasını engelleyici nitelikte de değildir. Bu konudaki inisiyatif yerel yönetim birimlerine bırakılmış durumdadır. Aynı şekilde Fransa'da da yerel yönetimleri etkin katılım mekanizmaları oluşturmaları yönünde zorlayan yasalar yoktur fakat yasal düzenlemelerin olmaması, Fransız yerel yönetim birimlerini bu konuda eylemsizliğe itmemektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de de, belediyeler başta olmak üzere tüm yerel yönetim birimlerinin konu hakkında yasal düzenlemelerin oluşturulmasını beklemeden harekete geçmeleri gerekmektedir.

- Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler uygulamalarının başarıya ulaşabilmesi için, halkla ilişkiler biriminin kurum yöneticisine yakın olması ve onunla doğrudan temas kurabilecek bir konumda bulunması büyük önem taşır. Çatalca Belediyesi incelendiğinde, halkla ilişkiler biriminin belediye başkanına yeterince yakın olmadığı görülmektedir. Bu sorun, halkla ilişkiler çalışanlarının nitelikleriyle doğrudan bağlantılıdır. Yeterli mesleki niteliklere sahip olmayan halkla ilişkiler çalışanlarının, başkana yakın bir konumda bulunması beklenemeyeceği gibi, başkanın yakınında bulunması da bir anlam ifade etmez.

Çatalca Belediyesi'nin halkla ilişkiler çalışanlarının bu alanda eğitim almamış kişilerden seçilmesi, belediyenin halkla ilişkileri, kurumla halk arasındaki

iletişimi düzenleyen, halkın beklentilerine göre kurumun geleceğini şekillendiren ve olası bir kriz durumunda kurumu krizden çıkarma stratejilerini geliştiren bir birim olarak değil, belirli teknik işlerden sorumlu bir birim olarak gördüğünün göstergesidir. Bu bakış açısı kuşkusuz doğru değildir. Bir kurumda, stratejik kararların alınmasında başkana yardımcı olan halkla ilişkiler uzmanları olacağı gibi tabii ki, sadece teknik işlerden sorumlu halkla ilişkiler uzmanları da olabilir, ancak bu kişilerin de akademik halkla ilişkiler eğitimi almış olması, söz konusu teknik çalışmaların başarıyla yerine getirilebilmesinin ön koşuludur. Fakat bu sorun, sadece Çatalca Belediyesi'ne özgü bir sorun değildir. Çünkü, örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Halkla İlişkiler birimi incelendiğinde, akademik halkla ilişkiler eğitimine gerekli önem verilmediği görülmektedir.

- Yerel yönetimler kamuya hizmet etmeleri amacıyla oluşturulmuş kurumlardır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde etkin bir hizmet sunumu için, sadece halkla ilişkiler alanında değil tüm alanlarda, konusunda yeterli niteliklere sahip kişilerle çalışılmalıdır. Bunun için, etkili bir insan kaynakları planlaması ve yönetiminin uygulanması son derece önemlidir. Bu kapsamda öncelikle mevcut personelin, vatandaşların memnuniyetini esas alan, etkin ve verimli bir çalışma sistemine sahip olması sağlanmalıdır. Bu noktada hizmet içi eğitimler ve çalışanların motivasyonunu arttırıcı çalışmalar yapılmalı, bununla birlikte performans ölçümleri için kullanılacak ölçütler de belirlenmelidir.

Çatalca Belediyesi'nin motivasyon arttırıcı, çalışanların mesleki gelişimine yönelik ya da performans ölçümüyle ilgili kurum içi çalışmaları bulunmamaktadır. Belediyenin, varlığını anlamlı hale getirebilmesi ve faaliyetlerini amaca yönelik olarak uygulanabilir kılabilmesi için bu konulara önemle eğilmesi gerekmektedir.

- İletişim teknolojilerinin büyük bir hızla gelişmesi, içinde bulunduğumuz yüzyılın belki de en önemli olgusudur. İletişim literatürüne giren yeni sayılabilecek kavramlardan biri olan yöndeşme ya da yakınsama (convergence),

iletişim araçlarının birbirleriyle entegre hale gelmeye başlaması, bir başka deyişle iletişim biçimlerinin gittikçe birbirlerine dönüşmesi ve aralarındaki farklılığın yok olması sürecini ifade etmek için kullanılır. Günümüzde, iletişim araçları aracılığıyla birçok uygulama, zaman ve mekandan bağımsız olarak gerçekleştirilebilmektedir. Şüphesiz, bunun gerçekleştirilebilmesindeki en önemli araç internettir. Ayrıca internet, Nanterre Belediyesi'ni incelerken gözlemlediğimiz gibi, yerel yönetimler tarafından doğrudan demokrasinin hayata geçirilebilmesine olanak tanıyan önemli bir katılım aracı olarak da kullanılmaktadır.

Çatalca Belediyesi, internetin bu işlevlerinden henüz yararlanmamaktadır. Bu, iletişim teknolojilerinin hızla geliştiği ve yaygınlaştığı bir çağda, kayda değer bir eksikliklerdir. Yerel yönetimler tarafından, internet başta olmak üzere, yeni iletişim teknolojilerine daha fazla ağırlık verilmeli ve e-belediyeciliğin geliştirilmesi konusundaki çalışmalar hızlandırılmalıdır. Bu şekilde, hem daha az maliyetli hem de daha etkin bir hizmet sunumu sağlanmış olacaktır.

- Çatalca Belediyesi hakkında genel bir değerlendirme yaptığımızda, belediyenin, katılım araçlarının geliştirilmesi, halkla ilişkiler kampanyaları, belediyenin yayınladığı dergi ve broşürler, yeni iletişim teknolojilerinin kullanılması ve kurum çalışanlarına yönelik çalışmalar gibi konularda Nanterre Belediyesi'ne kıyasla altını doldurması gereken çok sayıda kavram bulunduğu görülmektedir. Fakat bunun en önemli nedenlerinden biri, iki belediye arasında olan büyük bütçe farklılığıdır. Çatalca Belediyesi'nin 2008 yılı bütçesi 26.5 milyon TL iken, Nanterre Belediyesi'nin 2008 yılı bütçesi 250 milyon avrodur. Yani, iki belediye arasında yaklaşık 20 katlık bir bütçe farkı vardır. Yerel yönetimlerin etkin bir şekilde hizmet vermeleri için, bu kurumların daha büyük bütçelere sahip olmaları gerekmektedir. Bu konuda, genel bütçeden aktarılan payın arttırılması yoluna gidilebileceği gibi, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını oluşturulmaları konusunda desteklenmesi yoluna da gidilebilir.

- Çatalca Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürü ile yaptığımız görüşme, 2009 yılı yerel seçimlerinin öncesinde gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu çalışmada, o dönemin belediye başkanının halkla ilişkiler ve katılım konularına bakış açısıyla şekillenen kurumsal yapı, kültür ve etkinlikler aktarılmıştır. Fakat yerel seçimler sonucu belediye başkanı değişmiş, yeni başkan görev yaptığı kısa süre içinde farklı bir kurumsal anlayışın uygulamaya konulacağını işaretlerini vermiştir. Özellikle, vatandaşların başkana doğrudan istek ve şikayetlerini iletebilecekleri gün ve saatlerin belirlenmesi, başkan yardımcılara doğrudan ulaşılabilecek telefon numaralarının internet sitesine eklenmesi, meclis gündeminin ve meclis tarafından alınan kararların internetten duyurulması ve gelir gider tablolarının ilanı, Çatalca Belediyesi'nde halkın görüşlerine daha fazla önem veren, saydam ve hesap verebilen bir belediyeçilik anlayışının hakim kılınmaya çalışıldığının göstergesidir. Belediye başkanının, yayınladığı mesajlarda sosyal ve demokratik belediyeçiliğe sık sık vurgu yapması da bu konudaki beklentileri güçlendirmektedir. Fakat bu anlayış değişiminin ne oranda gerçekleştirilebileceğini şimdiden söyleyebilmek mümkün değildir.

- Küreselleşme ve yerelleşme birbirlerine karşıt iki kavram gibi görünmelerine rağmen, dünyada küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin gelişimi, birbirlerine paralel bir şekilde olmuştur. Dolayısıyla, yerelleşmenin nasıl algılandığı, küreselleşmenin sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel boyutlarıyla nasıl algılandığına bağlıdır.

Küreselleşme, bu isimle anılmasa da, tarihin çeşitli evrelerinde bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Bu olguyu daha iyi anlamak için sistematize etmek gerekirse, 3 ayrı küreselleşme döneminden söz edilebilir. Bunlar, 15. yüzyılın sonları, 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın sonlarıdır. Bu dönemlerin gerekçeleri, itici güçleri, nedenleri ve sonuçları açısından çeşitli benzerlikler ve farklılıklar bulunur fakat her üç küreselleşme dönemi de Batı'nın yayılma ve belirli kırılma

noktalarında, ekonomik anlamda kabuğunu değiştirme gereksinimi duyduğu dönemlerde ortaya çıkmıřtır¹.

Bu dönemlerin tümünde, küreselleşme, dünyadaki ulusların ekonomik, kültürel ya da siyasal anlamda varlıklarını eşit seviyede sürdürebildikleri bir ortamın oluşmasına yol açmamış, aksine Batı'nın, dünyanın geri kalanına siyasal, ekonomik ya da kültürel özellikleriyle birlikte nüfuz ettiği bir ortamı oluşturmuştur.

şu anda yaşamakta olduğumuz küreselleşme süreci de bu bağlamda değerlendirilebilir. Fakat bu sürecin diğerlerinden farkı, iletişim teknolojilerinin gelişimiyle, ulusal sınırların önemini yitirmeye başlaması ve uluslararası etkileşimlerin çok daha hızlı ve kolay bir şekilde sağlanabiliyor olmasıdır. Ayrıca, ekonomik sistemler de daha önce hiç olmadıkları kadar birbirleriyle bağlantılıdır. Söz konusu etkileşimlerin önüne geçmek ve küreselleşmenin önüne bir set çekebilmekse mümkün gözükmemektedir.

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, yeni iletişim teknolojilerinin zamandan ve mekandan bağımsız olarak bilgiye ulaşmayı olanaklı hale getirmesiyle, bundan birkaç on yıl öncesine kadar devletlerin tekelinde olan kitle iletişim araçları etkilerini yitirmeye başlamış, olaylar karşısında ortak ulusal tepkiler verebilmek zorlaşmış ve bu da ulus devletleri yeni bir sıkıntıya sokmuştur.

Devletler, kitle iletişim sürecinin üç temel ögesi olan kaynak, mesaj ve alıcıdan ikisini, yani kaynak ve mesajı, yakın bir geçmişe kadar kontrolünde bulundurmaktaydı. Kitle iletişim aracı olarak sadece devletin televizyon ve radyo kanalının bulunduğu ve enformasyonun tüm ulusa bu kanaldan yayıldığı dönemlerde, kişileri ulusal çıkarlar etrafında birleştirebilmek bugüne oranla çok daha kolaydı. Fakat gelişen teknolojiyle birlikte, kitlelerin kendilerinin birer enformasyon kaynağı haline gelmeleri ve bu enformasyonu internet aracılığıyla

¹ Baskın Oran, **Küreselleşme ve Azınlıklar**, İmaj, Ankara, 2005

hızlı ve kolay bir şekilde tüm dünyayla paylaşabilmeleri, devletlerin kitle iletişim araçları üzerindeki tekeli kaldırmış ve vatandaşların ilgi duydukları herhangi bir konuda, istedikleri zamanda ve yerde, konuyla ilgili sayısız kaynak arasından tercih yapabilmelerini ve bilgi edinebilmelerini mümkün hale getirmiştir. Bu durum, kitlesizleşmeyi de beraberinde getirmiş ve ulusal sınırların, önemini biraz daha yitirmesine yol açmıştır.

Bu sebeplerle, küreselleşmenin sonuçlarından olumsuz şekilde etkilenen ülkeler, önleyemedikleri bu gelişmelerle ve küreselleşme süreciyle başa çıkmanın, başka bir deyişle, varlıklarını bu süreçle uyumlu bir şekilde sürdürmenin yollarını aramaktadır. Bu noktada, merkezîyetçilik-yerellik sorunsalı karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte yerelliğin de değer kazanması, dünyanın birçok farklı yerinde ulusal kimlikten çok etnik kökene, dine, dile ya da kültüre dayanan yerel kimlikleri ve yerel aidiyet duygularını ön plana çıkarmaktadır. Ulus devletler bu sorunu yönetebilmek için, çeşitli çözüm yollarına başvurmaktadır. Merkezîyetçilikle özdeşleşmiş bir ülke olan Fransa'nın son yıllarda gerçekleştirdiği reformlar ve devletin temel niteliklerinin belirtildiği, anayasanın 1. maddesine, "*örgütlenmesi yerelleşmiştir*" cümlesini eklemesi, bu bağlamda değerlendirilebilir.

Türkiye'de de bu konuda, özellikle 2002 yılından bu yana çeşitli düzenlemeler görülmektedir. Bu düzenlemelerde, yerel yönetimlerin eskiye oranla merkezi yönetim tarafından daha az denetlenen ve kendi kararlarını alma konusunda daha fazla yetkiye sahip yönetim birimleri haline getirilmesi ve özel sektörün önemli bir aktör olarak bu sistemin içine dahil edilmesi şeklinde bir yönelim gözlenmektedir. Bir başka deyişle merkezi yönetim, ağırlığını yerel yönetimlerin üzerinden biraz olsun kaldırırken, boşalan alana özel sektörü geçirmiştir.

Tüm bu yasal ve anayasal düzenlemeler, yukarıda da söylendiği gibi, küreselleşme sürecinin ve yerel taleplerin, bu süreçten zarar gören ülkeleri yeni arayışlara itmesinden kaynaklanmaktadır. Katı merkezîyetçi bir yönetimden federalizme kadar uzanan geniş bir alanda ülkeler, kendilerine özgü tarihsel ve kültürel özellikleriyle toplumsal koşullarını dikkate alarak bir tercih yapmak durumundadır.

Bu önemli tercih yapılmadan önce, konu hakkında tüm toplumsal kesimlerin görüşleri alınmalı, yerelleşme ve yerel yönetimler, üniversitelerde de araştırmalara konu edilmelidir. Üstelik Türkiye gibi, çeşitli kesimlerin siyasal özerklik taleplerinin olduğu bir ülkede, bu konuda çok daha titizlikle karar alınmalıdır. Fakat tercih edilen yönelim her ne olursa olsun, yerel yönetimlerde halkı katılım mekanizmalarına dahil edilmesi ve halkla ilişkileri etkin bir şekilde kullanılması, önemini korumaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Adorno Theodor, Horkheimer Max, **Aydınlanmanın Diyalektiği**, c.2, çev. Oğuz Özügül, İstanbul, Kabalcı, 1996

Asna, Alaaddin, **Bankacılar İçin Halkla İlişkiler Bilgisi**, Ankara, Ankara Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 1985

Asna, Alaaddin, **Public Relations**, İstanbul, Osmanlı Matbaası, 1983

Asna, Alaaddin, **Public Relations: Temel Bilgiler**, İstanbul, Der, 1998

Aziz, Aysel, **Siyasal İletişim**, Ankara, Nobel, 2003

Aydınlı, Halil İbrahim, **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel, 2004

Barnier Frederic Lavenir, Catherine Bertho, **Medya Tarihi: Diderot'dan İnternete**, çev. Kerem Eksen, İstanbul, Okuyan Us, 2001

Barrett, Michele, **Marx'tan Foucault'ya İdeoloji**, çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Doruk, 2004

Becerikli, Sema Yıldırım, **Uluslararası Halkla İlişkiler**, Ankara, Nobel, 2005

Belek, İlker, **Post-Kapitalist Paradigmalar**, İstanbul, Sorun, 1997

Bozkurt, Ömer vd, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE, 1998

Brown, J.A.C., **Beyin Yıkama**, çev. Behzat Tanç, İstanbul, Boğaziçi, 2000

Budak, Gönül, **Halkla İlişkiler: Davranışsal Bir Yaklaşım**, İstanbul, Beta, 1995

Chomsky, Noam, **Medya Denetimi**, çev. Elif Baki, İstanbul, Everest, 2004

Çamdereli, Mete, **Ana Çizgileriyle Halkla İlişkiler**, İstanbul, Salyangoz, 2004

Çamdereli, Mete, **Yönetişim ve Reklam İletişimi**, Ankara, Nobel Yay., 2004

Çınar, Ali Ergun, **Çatalca Vilayeti**, İstanbul, Çatalca Belediyesi, 2008

Çitçi, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE, 1989

- Domenach, Jean-Marie, **Politika ve Propaganda**, İstanbul, Varlık , 2003
- Eke, Ali Erkan, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara, AÜSBF, 1982
- Erdal Murat, **Elektronik Devlet: E-Türkiye ve Kurumsal Dönüşüm**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004
- Fiske, John, **İletişim Çalışmalarına Giriş**, çev. Süleyman İrvan, Ankara, Ark, 1996
- Freud, Sigmund, **Kitle Psikolojisi**, çev. Kamuran Şipal, İstanbul, Cem, 1996
- Göymen, Korel, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut Kitapları, 1997
- Grunig James, Hunt Todd, **Managing Public Relations**, ed. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1984
- Güler, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 1992
- Hürel, Ferudun vd, **Reklam halkla ilişkiler ve ötesi**, Ankara, Mediacat, 1999
- İrvan, Süleyman, **Medya Kültür Siyaset**, İstanbul, Alp, 2002
- Kalelioğlu Uğur, Özkan Noyan, **Türkiye’nin Taraf Olduğu Uluslararası Çevre Sözleşmeleri**, İzmir, İzmir Barosu, 2000
- Keleş, Ruşen, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Ankara, TBD – Konrad Adenauer Vakfı, 1994
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem, 2006
- Kongar, Emre, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, İstanbul, Remzi, 1992
- Köker, Eser, **Politikanın İletişimi İletişimin Politikası**, Ankara, İmge, 2002
- Kösecik, Muhammet, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Haz. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003
- Le Bon, Gustave, **Kitleler Psikolojisi**, İstanbul, çev. Yunus Ender, Hayat, 2001
- McQuail Dennis, Windahl Sven, **Kitle İletişim Modelleri**, çev. Konca Yumlu, Ankara, İmge 1997

McLuhan vd, **Kadife Karanlık: 21. Yüzyıl İletişim Çağını Aydınlatan Kuramcılar**, Haz. Nurdoğan Rigel vd, İstanbul, Su, İkinci Baskı, 2005

Mutlu, Erol , **İletişim Sözlüğü**, Ankara, Bilim ve Sanat, 2004

Noelle-Neumann, Elisabeth, **Kamuoyu: Suskunluk Sarmalı'nın Keşfi**, Çev: Murat Özkök, Ankara, Dost, 1998

Okay Ayla, Okay Aydemir , **Halkla İlişkiler Kavram Strateji ve Uygulamaları**, İstanbul, Der, 2002

Oran, Baskın, **Küreselleşme ve Azınlıklar**, İmaj, Ankara, 2005

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil, 1985

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi, 1992

Özden, Pelin Pınar, **Kentsel Yenileme: Yasal-Yönetimsel Boyut, Planlama ve Uygulama**, İstanbul, İmge, 2008

Parenti, Michael, **Kirli Gerçekler**, Ankara, İmge, 1997

Peltekoğlu, Filiz Balta, **Halkla İlişkiler Nedir**, İstanbul, Beta, 1998

Peltekoğlu, Filiz Balta, **Halkla İlişkiler Nedir**, İstanbul, Beta, 2007 (Genişletilmiş basım)

Saygılıoğlu Nevzat, Arı Selçuk, **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2003

Şaylan, Gencay, **Çağdaş Düşünce Akımları: Post modernizm, Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı Ders Notları**, Ankara, TODAİE, 1996

Şaylan, Gencay, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi**, Ankara, TODAİE, 1998

Tortop, Nuri, **Halkla İlişkiler**, Ankara, İlk-San, 1986

Tortop, Nuri, **Halkla İlişkiler**, Ankara, Yargı, 1993

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı, 1999

Yıldırım, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım, 1997

Yüksel, Erkan, **Medyanın Gündem Belirleme Gücü**, Konya, Çizgi, 2001

Yüksel, Mehmet, **Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, Cevat Geray'a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği yay:25, 2001

Zeybek, Işıl **Yönetişimde Halkla İlişkilerin Yeri ve Kullandığı Teknikler**, İstanbul, Arıkan Yay., 2005

Zeytinoğlu, Erol, **Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler**, İstanbul, Mim matbaacılık, 1996

Gelişim Hachette Türk ve Dünya Tarihi Ansiklopedisi, c.6, İstanbul, Gelişim, 1985

New Webster's Dictionary, Ed. Sidney R. Bergquist, New York, Delair Publishing Company ed., 1981

Nanterre Info, No:328, Ekim 2008

MAKALELER

Akçakaya, Murat, "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, 1/2003

Aksoy, Asu, "İnternet ve Demokrasi", **Diyalog Dergisi**, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, 1996

Bilgiç, Veysel K., "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Bulut Yakup, Tanıyıcı Şaban, "Türkiye'de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

Canatan, Bilal, "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.10, sayı:1, Ocak, 2001

Champagne, Patrick, "Kamuoyu Yaratmak, Yeni Siyasal Oyun", **Birikim**, sayı:30, 1991

Çukurçayır, M. Akif 2005, "Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Çukurçayır, M. Akif, “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

Çukurçayır M. Akif, H. Tuğba Eroğlu, “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Erbay, Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.8, sayı:2, Nisan, 1999

Erdal Murat, “Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi”, **1. Bilgi ve Ekonomi Kongresi, Bildiriler Kitabı**, İzmit, Kocaeli Üniversitesi, 2002

Erençin, Arif, “Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişim ve Artan Önemi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

Göktürk, Atilla, “Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye’den Bir Örnek: Ankara”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, c.21, sayı:200

Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler ve Yönelimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.9, sayı:2, Nisan 2000

Gül, Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme - Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Güler, Birgül Ayman, “Tekellerin Yeni İktidar Formülü: Yönetişim”, Söyleşen: Şebnem Turan, **Evrensel Gazetesi**, 05.01.2002

Güler, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası, 2003

Günter, Barthenheier, “Halkla İlişkilerin Temelleri”, **Marmara İletişim Dergisi**, çev. Ayla Okay, sayı:5, Ocak 1994

İnsel, Ahmet, “Kamu Hizmeti Özel Çıkara Teslim edilebilir mi?” **Hukuk ve Adalet**, 1 (2), 2004

Karaer, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, c.23, sayı: 3, Eylül, 1990

Karahan Uslu, Zeynep, “Siyasal İletişim ve 24 Aralık 1995 Genel Seçimleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, sayı:11, Ankara, 1996

Karahanoğulları, Onur, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, A.Ü.S.B.F., Türkiye Kamu Yönetimi Ağı, **Bülten**, sayı:1

Kartal, Filiz, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme: Ankara Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.9, sayı 1, Ocak 2000

Kayıkçı, Sabrina, 1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetim ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.12, sayı:3

Kentel, Ferhat, “Demokrasi, Kamuoyu ve Siyasal İletişime Dair”, **Birikim**, sayı:30, 1991

Oktay, Mahmut, “Demokratik Sürecin Sağlıklı İşleyişi Açısından Siyasal İletişimde Sosyal Sorumluluk Meselesi”, **Marmara İletişim Dergisi**, sayı:2, 1993

Ortaylı, İlber, “Osmanlı İmparatorluğu’nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:3, Sayı:1-3, İstanbul, 1982

Ökmen, Mustafa vd., “Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (Der. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel), Konya, Çizgi Kitabevi, 2003

Ömürgönülşen, Uğur, “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, **HÜ İİBF Dergisi**, 20 (1), 2002

Öner, Şerif, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel yay, 2005

Özaslan Metin, “Küyerelleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz.. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Özdemir, Dilek, “Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

Peltekoğlu, Filiz Balta, “İşletmenin Yapısı Açısında Halkla İlişkiler Modeli”, **Verimlilik Dergisi**, C:22, 1993

Peltekoğlu, Filiz Balta, “Halkla İlişkilerde Dört Model ve İletişim”, **4. Boyut**, Yıl:3, Sayı:4, İlkbahar, 1993

Şaylan, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, c:33-2, 2000

Şengül, Ramazan, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, **Türk İdare Dergisi**, sayı:448, Eylül, 2005

Şengül, Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.8, sayı:3, 1999

Tekeli İlhan, “Yönetim Kavramının Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Sosyal Demokrat Değişim**, 1996, c:3

Torlak S. Evinç, Önez Zuhâl, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2005

Turgut, Sırma, “Çağdaş “Planlama Yönetimi” ve Belediyeciliğin Önündeki Fırsat – Tehditler: İstanbul Deneyimi”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

Wolton, Dominique, “Siyasal İletişim: Bir Model Yaratmak”, **Birikim**, Sayı:30, 1991

Yalçındağ, Selçuk, “Belediyelerde Halkla İlişkiler”, Ankara, **Belediye Başkanlığı Semineri Ders Notları**, 1991

Yıldırım, Selahattin, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyecisinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 1990

Yılmaz Abdullah, Ekici Süleyman “Belediyelerde Halkla İlişkiler Uygulamaları: Sivas Belediyesi Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, sayı:425, Aralık, 1999

Yücedoğan, Güleda, “Medya-Kamuoyu İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, 1997, Sayı:6

Yüksel, Fatih, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Vizyon Sorunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama**, Haz. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, 2007

TEZLER

Yılmaz, Nuray, **Kitle Psikolojisinin Halkla İlişkilerde ve Propagandada Kullanılması Örnek Olay: ABD-Irak Savaşı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İÜSBE

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/francais/laconstitution/laconstitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html> 26 Nisan 2009

<http://www.ot-nanterre.fr/nanterre/nhier.html> 27 Nisan 2009

<http://www.ot-nanterre.fr/nanterre/naujourdhui.html> 27 Nisan 2009

<http://www.catalca.bel.tr> 29 Nisan 2009

<http://www.nanterre.fr> 30 Nisan 2009

EK: SORU FORMU

- 1) Belediye nasıl bir örgütlenme şemasına sahip?
- 2) Halkla ilişkiler departmanı bu yönetim yapısının neresinde? Başkanla doğrudan ilişki kurulabiliyor mu?
- 3) Belediyede kaç yıldır bir halkla ilişkiler departmanı var?
- 4) Halkla ilişkiler departmanında toplam kaç kişi çalışıyor?
- 5) Çalışanların eğitim durumları ve mesleki tecrübeleri ne düzeyde?
- 6) Halkla ilişkiler biriminin yürüttüğü çalışmalar nelerdir?
- 7) Katılıma yönelik yöntem ve uygulama araçları nelerdir?
- 8) Belediye çalışanlarının performanslarını ölçmek ve motivasyonlarını arttırmaya yönelik çalışmalar yapılıyor mu?
- 9) Çalışanlara yönelik eğitimler veriliyor mu?
- 10) Belediyenin yıllık bütçesi ne kadar?
- 11) Daha çok hangi iletişim araçlarını kullanıyorsunuz?
- 12) Yurttaşlar şikayetlerini ya da önerilerini belediyeye nasıl iletiyorlar?
- 13) Yurttaşlar daha çok hangi şikayetlerle belediyeye başvuruyorlar?
- 14) Belediyenin yaptıklarını halkla iyi anlatabildiğine inanıyor musunuz?