T. C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI

KÜRESELLEŞME, YÖNETİŞİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN DÖNÜŞÜMÜ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

Canan TARHAN

Ankara, 2019

T. C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI

KÜRESELLEŞME, YÖNETİŞİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN DÖNÜŞÜMÜ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

Canan TARHAN

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU DARA

Ankara, 2019

T. C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI

KÜRESELLEŞME, YÖNETİŞİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN DÖNÜŞÜMÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Canan TARHAN

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU DARA

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1-Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU DARA	
2-Doç. Dr. B. Pınar ÖZDEMİR	
3-Doç. Dr. Burak TANGÖR	

Tez Savunması Tarihi

20.05.2019

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU DARA danışmanlığında hazırladığım "Küreselleşme, Yönetişim ve Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Dönüşümü (Ankara, 2019)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Adı-Soyadı ve İmza

BİRİCİK OĞLUM

DENİZ ALP'E…

TEŞEKKÜR

Öncelikle tezimi hazırlama sürecinde bilgisi, tecrübesi, sabrı ve bütün samimiyeti ile bana yol gösteren değerli danışman hocam Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU DARA'ya, ayrıca bilgi ve birikimleri ile tezime büyük katkılarda bulunan değerli hocalarım Doç. Dr. B. Pınar ÖZDEMİR ve Doç. Dr. Burak TANGÖR'e teşekkürü bir borç bilirim.

Tez hazırlama sürecimde her daim motive olmama yardımcı olan ve bilgilerini esirgemeden paylaşan sevgili dostum Kevser KOÇAL'a, azimle çalışmam gerektiğini öğütleyen ikinci babam Haşim TARHAN'a ve eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi desteğini benden hiç esirgememiş olan kıymetli annem Yasemin BİRCAN, babam Hayri BİRCAN ve kardeşlerime teşekkür ederim.

Teşekkürlerin en büyüğünü ise tez çalışmamda büyük emeği olan sevgili hayat arkadaşım Hakan TARHAN ile bu süreçte dünyaya gelen ve moral kaynağım olan oğlum Deniz Alp TARHAN'a ederim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR iii

İÇİNDEKİLER iv

KISALTMALAR vi

TABLOLAR VE GRAFİKLER DİZİNİ vii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM:

KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER

1.1. Halkla İlişkiler 7

1.2. Kamu Yönetimi 10

1.3. Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler 11

1.4. Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Ortaya Çıkış Nedenleri 14

1.5. Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Tarihçesi.....25

İKİNCİ BÖLÜM:

KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİKLİĞİ VE HALKLA İLİŞKİLER

2.1. Küreselleşme ve Kamu Yönetiminin Yeniden İnşası.....35

2.2. Küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim 42

2.3. Yönetişim ve Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler.....52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER DÖNÜŞÜMLERİ

3. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma.....56

3.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Halkla İlişkiler.....61

3.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Halkla İlişkiler 64

3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Halkla İlişkiler.....71

3.4.Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ve Halkla İlişkiler.....78

3.5. E-Devlet ve Halkla İlişkiler.....83

3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Halkla İlişkiler 87

3.7. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Halkla İlişkiler 97

SONUÇ 103

KAYNAKÇA.....110

ÖZET 125

ABSTRACT 126

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E-DEVLET	Elektronik Devlet
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
IPR	İngiliz Halkla İlişkiler Enstitüsü
IPRA	Uluslararası Halkla İlişkiler Derneği
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBV	Türkiye Bilişim Vakfı
TİHEK	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TİHK	Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜHİD	Türkiye Halkla İlişkiler Derneği
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
VİMER	Vergi İletişim Merkezi

TABLOLAR VE GRAFİKLER DİZİNİ

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi-Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim 48

Grafik 1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun 2005-2017 Yılları Arasında Aldığı Kararlar 74

Grafik 2. 2005-2016 Yılları Arasında Etik İhlal Kararlarının İhlal Edilen Etik İlkelere Göre Dağılımı 75

Grafik 3. CİMER'e Yıllara Göre Başvuru Sayıları 80

Tablo 2. Geleneksel Devlet ile E-Devlette Vatandaş-Kamu Yönetimi İlişkisi 86

Grafik 4. Yıllara göre Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuru Sayısı 93

Grafik 5. 2016-2017 Yılları Şikayetlerin Konulara Göre Dağılımı 94

GİRİŞ

Devlet yönetiminin başlıca organları olan kamu kurumları, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan ve kar amacı gütmeyen kuruluşlardır. Kamu kurumlarının varlık sebebi olan toplumsal ihtiyaçlar ise yıllar itibarı ile küresel çevrenin etkisi altında gelişmekte ve şekillenmektedir. Küreselleşme ile birlikte yönetim şekillerinin, ihtiyaçların, teknolojinin ve bunlar ile birlikte iletişim kanallarının da gelişmesi ve değişmesi kamu kurumlarında halkla ilişkiler birimlerinin kurulmasını ve halkla ilişkiler faaliyetlerinin yaygınlaşmasını zorunlu kılmıştır. Devletlerin ve kurumların meşruiyet kazanabilmeleri ve bu meşruiyeti kalıcı bir şekilde sürdürebilmeleri, halk tarafından tanınmasına ve kabul edilmesine bağlıdır. Bu da devleti halkla iyi ilişkiler kurmaya yöneltmekte, halkın isteklerinin öneminin ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Böylelikle halkla ilişkiler, kurumlar ile halk arasında köprü görevi görmekte olan yönetsel bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler faaliyetleri çeşitli amaçlar güdülerek yapılmaktadır. Kurumlar bu faaliyetleri ile kendilerini halka tanıtmakta ve olumlu bir imaj yaratmayı hedeflemekte, halkla iki yönlü bir iletişim geliştirerek onların güvenini kazanmakta, yönetime karşı daha olumlu bir tutum oluşmasında katkıda bulunmakta, hizmetlerde halkla işbirliği yapmakta ve halkın istek ve şikayetlerine göre yerinde kararlar alınmasını sağlamaktadır.

Türk kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminde Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin büyük oranda etkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmanın temel amacı, Avrupa Birliği'nin Türk kamu yönetimine getirdiği yenilikleri inceleyerek, bu doğrultuda hayata geçirilen idari değişiklikler ile bu değişikleri yürütmek üzere

kurulmuş olan kurum ve kuruluşları saptamak ve atılan bu adımların Türk kamu yönetiminde halkla ilişkileri geliştirme konusunda etkinliği ile ilgili bulguları sunmaktır.

Bu çalışmanın esas önemi, literatürde yer alan benzer çalışmalardan farklı olarak, Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinin bir sonucu olarak uygulamaya konan yönetişim kavramının beş ilkesi doğrultusunda yapılan idari değişiklikleri ve günümüze kadar kurulmuş olan kurumların en güncel hali ile derlenmesidir. Bununla birlikte, bu değişiklikler ile hayata geçirilen kurumların Türk kamu yönetiminde halkla ilişkileri geliştirme amacıyla yaptıkları çalışmaların ve bu çalışmaların ilgili süreçteki rolünün güncel verilerle sunulması da çalışmanın ikincil önemini teşkil etmektedir.

Mevcut çalışma kapsamında şu sorulara yanıt aranmaktadır: (i) Kamu yönetiminde halkla ilişkilere neden ihtiyaç duyulmuştur? (ii) Kamu yönetiminde halkla ilişkiler alanında tarih boyunca kaydedilen önemli gelişmeler nelerdir? (iii) Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminde rol oynayan örgüt kuramları nelerdir? (iv) Küreselleşmenin kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimi üzerindeki rolü nedir? (v) Küreselleşmenin yönetişim ve yeni kamu yönetimi kavramları ile halkla ilişkiler bağlamındaki ilişkisi nedir? (vi) Avrupa Birliği'nin Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması süreci üzerindeki rolü nedir? (vii) Yönetişimin beş ilkesi olan etkinlik, verimlilik, katılımcılık, hesap verilebilirlik ve uyum kavramlarının kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimindeki rolü nedir ve bu doğrultuda yapılmış olan idari değişiklikler nelerdir? (viii) Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yönetişimin ilkeleri doğrultusunda halkla ilişkilere katkı sağlama amacıyla kurulmuş olan kurumların bu süreçteki katkıları nelerdir?

Bu sorulara yanıt bulabilmek ve yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmada esas veriyi toplayabilmek için bu çalışmada nitel araştırma metotlarından birisi olan belge incelemesi kullanılmıştır. Bowen (2009) belge incelemesini yazılı ve elektronik belgeleri incelemek ya da değerlendirmek için kullanılan sistematik bir prosedür olarak tanımlar ve nitel araştırmanın diğer analitik metotlarına benzer olarak, belge incelemesinde de anlam çıkarmak, kavramak ve bilgi üretmek için veri incelemesinin ve yorumlamasının gerekli olduğunu vurgular. İlgili belgelerin incelenmesinde yüzeysel tarama, detaylı okuma ve yorumlama adımları takip edilmiştir. Tematik olarak seçilen belgelerin incelenmesi yukarıda soru olarak sunulan kategorilere ulaşılmasını sağlamıştır.

Yin (1994)'e göre belge incelemesi metodunun sınırlılıklarından biri olan ve mevcut çalışmanın da en önemli sınırlılığı süre kısıtlılığı sebebiyle tek bir veri toplama aracı kullanmış olması ve bu yüzden veri çeşitlemesinden yararlanamamasıdır. Gelecekte bu konu üzerinde yapılacak olan çalışmalarda belge incelemesine ek olarak görüşme tekniğinin de kullanılması, belirtilen sorulara daha isabetli yanıtlar alınmasını sağlayacaktır. Çalışmanın diğer bir sınırlılığı ise, neredeyse tüm belge incelemesi çalışmalarına benzer şekilde, çalışma kapsamında incelenen belgelerin bazılarının ihtiyaç duyulan detayları vermemesi ve çoğu belgenin mevzubahis kurum ve kuruluşlar tarafından basılmış olmaları sebebiyle ne ölçüde tarafsız ve doğru olduğunun kontrol edilememesidir.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramsal olarak ele alınarak kamu yönetiminde halkla ilişkilerin ortaya çıkış sebeplerine değinilmiş ve kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimini etkileyen yönetsel faktörler ele alınmıştır. Buna ek olarak, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin Türkiye'deki tarihsel gelişimi ile ilgili bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamalarını zorunlu kılan küreselleşme süreci ve bu sürecin sonucu olarak da kamu yönetimin yeniden inşası, kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma ele alınmıştır.

Üçüncü ve son bölümde de Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir sonucu olarak düzenlenmiş kanunlar ve kamu yönetiminde halkla ilişkilerin uygulayıcıları olan kurumlardan; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), E-Devlet ve Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ele alınmıştır.

Çalışmanın varsayımları ise şu başlıklar altında geliştirilmiştir:

1. Avrupa Birliği'ne uyum süreci, bu bağlamda hayata geçirilen idari yenilik ve değişiklikler vasıtasıyla, kamu yönetiminde halkla ilişkilere bir ivme kazandırmıştır.
2. Halkla ilişkiler faaliyeti halkla ilişkiler birim örgütlenmesi ile devlet-halk arası ilişkiyi güçlendirmiştir.
3. Halkla ilişkiler faaliyeti halkla ilişkiler birim örgütlenmesi ile kurumsal düzeyde halkla ilişkilere katkı sağlamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER

Küreselleşme süreci ile birlikte kamu yönetiminde halkla ilişkilerin geleneksel yapısından uzaklaşarak modern anlayış ilkelerine uygun hale geldiği yeni bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Halkla ilişkilerin bu yeni düzen içerisinde yeni anlamlar kazanarak yönetim ile bütünleşmesi kurumlardaki yönetim anlayışına da yansımaktadır. Yönetimin tek egemen güç olması yerine çoklu katılımın sağlandığı, çok aktörlü bir yönetim anlayışına geçilmesi gibi geleneksel yönetim ilkeleri üzerinde büyük değişimlerin meydana gelmesi ile halkla ilişkiler de modern yönetim anlayışı içerisinde yerini almıştır.

Halkla ilişkilerin gittikçe artan öneme sahip bir çalışma alanı haline gelmesi ile kamu yönetiminde halkla ilişkiler konusu da pek çok kurum ve araştırmacının bu alan üzerine odaklanmasını sağlamıştır. Konu yüksek lisans ve doktora seviyesinde yürütülen tez çalışmalarında da popüler bir konu haline gelmiştir. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi verilerine göre, halkla ilişkiler alanında yazılmış olan 1839 tez çalışmasının 1033'ü (% 56) geçtiğimiz 10 yıl içinde yazılmıştır[1]. Bu çalışmanın esas odak alanını teşkil eden kamu yönetiminde halkla ilişkiler alanı da, ana disiplin olan halkla ilişkilere paralel olarak rağbet görmüştür. Bu konu üzerinde bu zamana kadar yazılan 180 tez çalışmasının çoğunluğu, Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakerelerinin

[1] 19 Kasım 2017 itibariyle.

başladığı 2005 yılından sonra yayınlanmıştır. 1990-2000 yılları arasında bu konuda yayınlanan tez çalışmalarında ağırlıklı olarak kamu yönetiminde halkla ilişkilerin hastaneler üzerindeki etkisi, il bazında kamu kurumlarındaki yeri ve önemi, kurumlardaki halkla ilişkiler, Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, halkla ilişkilerin kamu ve özel sektördeki payı ele alınmıştır. 2001-2010 yılları arasında yayınlanan çalışmalarda hastanelerde halkla ilişkiler, idari danışma merkezleri, yerel yönetimlerin halkla ilişkiler uyguları, özel ve kamu bankacılığında halkla ilişkiler karşılaştırması, üniversitelerde halkla ilişkiler, kamu kurumlarında toplam kalite uygulamalarında halkla ilişkilerin rolü, devlet yönetimine katılımda halkla ilişkiler, kamu denetçiliği, kitle iletişim araçlarının kamu yönetiminde halkla ilişkilere etkisi, Türk Silahlı Kuvvetlerinde halkla ilişkiler ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu başlıkları öne çıkmaktadır. 2010 yılından günümüze kadar geçen sürede ise tezlerin büyük bir çoğunluğu sağlık alanında yürütülen halkla ilişkiler çalışmalarını ele almaktadır. Bununla birlikte, E-Devlet, bakanlıkların yayınladığı kamu spotları, kitle iletişim araçlarının kamu yönetiminde halkla ilişkiler amaçlı kullanımı, farklı kurumlarda halkla ilişkiler ve kurumların sosyal medya kullanımları da rağbet gören konu başlıkları olmuştur.

Bu bölümün geri kalanında kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramı, ortaya çıkış nedenleri ve gelişimini etkileyen örgütsel faktörler olarak örgüt kuramları incelenecek ve böylelikle kamu yönetiminde halkla ilişkilerin hangi aşamalar sonrası önem kazandığı hususu üzerinde durulacaktır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin kavramsal gelişimi değerlendirildikten sonra Türk kamu yönetiminde halkla ilişkilerin tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Türk kamu yönetiminde halkla ilişkilerin tarihi önümüzdeki bölümlerde ele alınacak olan konular açısından temel teşkil etmesi bakımından önem arz etmektedir.

1.1. Halkla İlişkiler

Halkla ilişkiler pek çok disiplinle bağlantılı bir alan olması ve geniş bir uygulama alanına sahip olmasından dolayı tek ve ortak bir tanıma sahip değildir. Ancak Kazancı (1973: 75) genel bir tanım ile halkla ilişkileri "bir örgütün, çevresindeki bireylerin güvenini kazanmak amacıyla, onların istekleri yönünde ne yapması gerektiğini saptamak veya kendi eyleminin gerekliliğini kanıtlamak için giriştiği planlı çaba" olarak tanımlamıştır.

Halkla ilişkilere dair yapılan bazı tanımlamalar halkla ilişkileri yönetsel bir fonksiyon olarak ele almaktadır. Bu tanımlara göre, halkla ilişkiler "özel ya da kamu sektöründe faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların hedef kitleleri ile sağlıklı bir şekilde iletişim kurabilmelerini sağlayan bir fonksiyon" dur. Sağlanan bu iletişim sayesinde kamuoyunun tepkilerini ölçmek kolaylaşmakta ve kuruluşlar bu tepkilere göre sağlayacakları hizmetlere yön vermektedir (Harlow, 1976: 36). Kurumlar halkla ilişkilerden yönetsel bir fonksiyon olarak faydalanarak kurum hakkında sempati kazanmakta ve kamuoyu nezdinde olumlu imaj yaratabilmektedirler (Croizer'den aktaran Tortop, 2009: 3). Ayrıca, bu tanımlamalarda kurumların kendi benimsedikleri ideallerini halka da benimsetme çabası, yürütülmekte olan ve planlanan projelerin sürekli halka anlatılması, kurumla ile halk arasında olumlu bir bağ kurma ve böylelikle oluşturulan kamuoyunun kurum ile ilgili düşüncelerinin ve beklentilerinin anlaşılarak kamuoyunun katılımcılığından faydalanılması yönünde çalışmalar yönetsel bir fonksiyon kabul edilerek bu görev halkla ilişkilere verilmiştir (Tortop, 2009: 4).

Halkla ilişkilere dair diğer bir grup tanım ise halkla ilişkileri örgüt yapısı ile kamuoyu arasında ilişkiyi sağlayan köprü ve bir etkileme ve etkilenme süreci olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamalar ile halkla ilişkiler, örgütün içinde bulunduğu çevrenin tutum ve davranışlarını değerlendirmektedir. Halkla ilişkiler, örgütün plan ve

projelerinin, personel ve yaptığı üretimin kamuca anlaşılması ve benimsenmesi için yönetimin amaçlarının belirlenmesini sağlamaktadır. Ve yine halkla ilişkiler bu görevleri ile kamunun ihtiyaçları, amaç ve ilgileri ile örgütün amaçlarının denkleşmesini sağlamak için bir program geliştiren ve uygulayan önemli bir fonksiyondur (Robinson, 1966, aktaran Ertekin, 1983: 14). Grunig (2005: 15)'e göre "halkla ilişkiler, bir örgütle o örgütü ilgilendiren kamular arasındaki iletişimin yönetimidir ve halkla ilişkiler örgütün hedef kitlesine ulaşmak için geliştirdiği iletişime ait planlama, yürütme ve değerlendirme süreci" dir. Özetle; "halkla ilişkiler bir örgütün sunduğu hizmetin geliştirilmesi amacıyla yürütülen ve kamuoyunu etkilemeye yönelik tüm ilişki biçimlerini içeren planlı çabalardır" (Ertekin, 2000: 19).

Halkla ilişkileri etkileme ve etkilenme süreci olarak tanımlayan tanımlarda halkla ilişkiler demokratik süreci güçlendiren bir etken olarak da görülmektedir. Bu demokratik süreç hem özel sektör için hem de kamu sektörü için geçerlidir. Özel sektör halkla ilişkiler aracılığı ile hedef kitleden aldığı geri dönüşümlerle sunduğu hizmet kalitesini artırırken; kamu sektörü de, halkla ilişkiler ile yapmış olduğu hizmeti kamuoyuna duyurur (Abadan, 1964, aktaran Bülbül, 2000: 5).

Budak ve Budak (2000: 8) halkla ilişkileri "kişi ya da kuruluşun, diğer kişi ya da kuruluşlarla bir çıkar elde etmek amacıyla ilişkiler kurmak veya var olan ilişkilerini geliştirmek için gerçekleştirdiği faaliyetlerin tamamı" olarak tanımlamıştır. Bu bağlamda, halkla ilişkiler "özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek onları olumlu inanç ve eylemlere yöneltmesi, tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi ve böylelikle karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler sürdürme yolundaki planlı çabaları kapsayan bir yöneticilik sanatı" olarak ele alınabilir (Asna, 1969: 6).

Halkla ilişkilere dair profesyonel kuruluşlarca yapılan halkla ilişkiler tanımları da mevcuttur. Ağustos 1978'de Mexico City'de yapılan bir sempozyumda, halkla ilişkiler "kuruluş yöneticilerinin programlarını uygulayabilmek, hem kuruluş hem de halka hizmet verebilmek için eğilimleri, istekleri analiz etmek ve sonuçlarını tahmin etmeye yönelik sosyal bilim ve sanat" olarak tanımlanmıştır (Balta-Peltekoğlu, 2014: 3).

Uluslararası Halkla İlişkiler Derneği (International Public Relations Association-IPRA)'ne göre "halkla ilişkiler, özel ya da kamu kurum ve kuruluşlarının ilişkide bulunduğu kimselerin anlayış, sempati ve desteğini elde etmek için sürekli olarak yaptığı faaliyettir" (Budak ve Budak, 2000: 7). İngiliz Halkla İlişkiler Enstitüsü (Instute of Public Relations –IPR)'ne göre ise "halkla ilişkiler planlanmış ve desteklenmiş çabaları sürdürmek ve halkla kuruluş arasında karşılıklı anlayış ve iyi niyeti sağlamak amacıyla yapılan faaliyetler" dir (Okay ve Okay, 2011: 11).

Halkla ilişkiler ile ilgili yapılmış tanımlamalar incelendiğinde bu tanımlamalarda pek çok ortak nokta bulunmaktadır. Yapılan tanımlardaki ortak özellik halkla ilişkilerin temelinde iletişimin bulunduğudur (Kazancı, 1973: 32, Yalçındağ, 1986: 134). Sistemli olarak sürdürülen halkla ilişkiler çalışmalarında kuruluş ile halk arasında bilgi akışını sağlanmak için bir iletişim ağı geliştirilmektedir. Söz konusu iletişim ağında kuruluşun iki önemli amacı ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki halk nezdinde kuruluş için destek ve güven yaratacak olumlu bir imajın çizilmesidir. İkinci önemli amacı ise kuruluşun halkın istek ve beklentileri yönünde bir hizmet anlayışı benimseyip geliştirmesi ile halktan aldığı tepkilere göre de hizmet kalite ve verimliliğini artırmasıdır (Yalçındağ, 1986: 134).

Tanımlamaların diğer ortak yönleri ise şunlardır (Franz, 1992: 32 aktaran Okay ve Okay, 2011: 11-12) : "halkla ilişkiler faaliyetleri ile genel anlayış, güven ve genel

sempati yaratmak; bu güven ve sempatiyi sürekli olarak muhafaza etmek, sürdürmek, güçlendirmek; başka organizasyonlar, sistemler, gruplar ile iletişim kurmak ve bu iletişimi sürekli hale getirmek; organizasyonun, sistemin kendi ilgilerini dışarıya doğru, kamu nezdinde geçerli kılmak, temsil etmek, ortaya koymak ve grup içerisinde kendi ilgilerini açıkça ifade etmek, bunu devamlı olarak sürdürmek ve kamuoyunu organizasyonun kendi ilgisi yönünde etkilemek."

1.2. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi "devlet örgütlenmesinde yasama ve yargı erkleri dışındaki, devletin varlık nedeni olan kamu yararının sağlanması amacıyla kamusal mal ve hizmet üreten, kamu hukukuna tabi, kamusal politikalar belirleyip uygulayan merkezi ve yerel bürokratik kuruluşlar, mekanizma, ilişkiler, insan gücü, araç-gereçler ve bunların yönetimidir" (Nohutçu, 2014: 9). Kamu yönetiminin iki yönünden birincisi işlevsel, ikincisi ise yapısaldır. Eryılmaz'a göre (2002: 6-7) "işlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır."

Özer (2015: 7) kamu yönetiminin genel olarak üç anlamı olduğundan söz eder. Birincisi, "devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alan olduğu" dur. İkincisi, "devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç/gereç ile bunların yönetimi olduğu" dur. Üçüncüsü ise "kamusal politikaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu politikaları uygulayan örgütler bütünü olması" dır. Bu çerçevede kamu yönetimi "kamu politikalarının uygulanması süreci içinde kamu örgütlerinin yönetimidir" (Polatoğlu, 2003: 55).

Kamu yönetimi bir sistem olarak ilki *halk* olmak üzere çeşitli unsurlardan meydana gelmektedir. Halk, "çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşur" (Eryılmaz, 2010: 9). İkinci unsur, *örgüt*tür. Örgütler kamu hizmetlerinin halka ulaştırılmasında esas görevli organ olarak yetkilidirler. Üçüncü unsur, halkın ihtiyaç ve sorunlarının belirlenmesi ve bunlara yönelik olarak hayata geçirilen uygulamalar olan *kamu politikası*dır. Dördüncü unsur, kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenleyen anayasa, kanun vb. *normlar*dır. Beşinci unsur, kamu hizmetlerinin sunulmasının maliyetini karşılayacak olan *mali kaynaklar*dır. Altıncı ve son unsur ise kamu örgütlerini harekete geçiren *kamu görevlileri*dir (Eryılmaz, 2002).

Kamu yönetiminin en önemli unsuru olan halk ile devlet arasında kamu yararı ve kamu düzeni kavramlarına dayanan devletin tek taraflı üstünlüğü söz konusudur. Devletin yönetilenle ilişkisi çok yönlüdür. Devlet yönetimde halkın isteklerini göz önünde bulundurduğu sürece meşru bir yapı kazanmaktadır. Devletin her bakımdan üstün olması tek başına bu meşruiyeti kazanmasına yetmemektedir. Bu yüzden de devletler her bakımdan yönetileni kazanma çabası içerisine girmişlerdir. Halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek, onların istek ve sorularını kolay bir şekilde devlete ulaştırdığı ve etkin şekilde çözümlendiği bir sistem kurmak son dönem devletlerinin görevi haline gelmiştir (Kazancı, 1973). Bu süreç de kamu yönetiminde halkla ilişkilerin öne çıkmasını gerekli kılmıştır.

1.3. Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler

Halkla ilişkiler pek çok disiplin ile ilişki içerisindedir. Disiplinler arası bir alan olmasından kaynaklı olarak, farklı alanlarda çalışmalar yürüten kişilerin de ilgi alanına

girmektedir. Bunun bir sonucu olarak da, halkla ilişkiler pek çok yeni tanıma kavuşmaktadır. Bu alanlardan biri de kamu yönetimidir.

Halkla ilişkiler iki yönlü iletişimin sağlıklı şekilde yürütülmesini amaç edinirken, kamu yönetiminde de kuruluşun muhatap olduğu halk kitlelerinin kendine itimat etmelerinin sağlanması amaç edinilmiştir. Kamu yönetimi için bu sadece bir güven meselesi değildir. Başka bir takım amaçlar da kamu yönetiminde halkla ilişkileri gerekli kılmıştır (Çakmak ve Kilci, 2011: 240). Yalçındağ'a (1996: 10) göre kamu yönetiminde halkla ilişkilerin amaçları şunlardır: "kamuoyunu aydınlatmak, örgütün izlediği politikayı halka benimsetmek; halkta yönetime karşı daha olumlu tutumlar oluşturmak; yönetimle olan ilişkilerde halkın işini kolaylaştırmak; alınacak kararların daha yerinde olmasını sağlayacak bilgileri halktan elde etmek; yasaklar üzerinde aydınlatıcı bilgiler vermek ve vatandaşların yasaklara uymasını sağlamak; hizmetlerin götürülmesinde halkla işbirliğini sağlamak; mevzuattaki aksaklıkların saptanmasında ve giderilmesinde halkın dileklerinden, öğütlerinden, yakınmalarından faydalanmak."

Tüm bu amaçları göz önüne aldığımızda kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bir tanıma ve tanıtma faaliyeti yürütmekte olduğunu düşünebiliriz. Halkla devlet arasında bilgi akışını sağlamak, yöneten-yönetilen ilişkisini düzenlemek, alınan kararların hedef kitlece kabulünün sağlanması ve olumlu kamuoyu oluşturmak gibi faaliyetleri halkla ilişkilerin tanıtma faaliyetleri olarak görmek mümkündür. Diğer taraftan, halkın istek, öneri ve şikayetlerinin dikkate alınması ve bunlara yönelik resmi kurumları devreye sokularak faaliyetlerde bulunulması ise tanıma faaliyetleridir.

Halkla ilişkiler kavramı kamu sektörü ve özel sektör için farklı tanımlamalara ve öneme sahiptir. Kamu yönetiminde halkla ilişkiler; kamu kurum ve kuruluşlarının, halkın desteğini almak amacıyla iki yönlü bir iletişim gerçekleştirmesi sonucunda kurum isteklerini kamuoyuna benimsetme ve kamuoyunun istek ve şikayetleri

doğrultusunda kurum ve kuruluşlarda değişiklik yapma üzerine yürütmüş olduğu planlı ve programlı çabalardır (Yalçındağ, 1987: 57). Özel sektörde halkla ilişkiler ise işletmelerin, siyasal ve sosyal bir riskle karşılaşabileceği alanların öğrenilip incelenmesini sağlayan ve erkenden bu sorunların tanısını ortaya koyan uygulamalardır (Lloyd, 1998).

Özel sektör ve kamu sektöründe halkla ilişkilerin arasındaki farkı anlamak için halkla ilişkilerin temel amaçlarını dikkate almak gerekmektedir. Uluslararası Halkla İlişkiler Derneğinin Eğitim ve Araştırma Komitesi Raporu'nda, halkla ilişkilerin genel amaçları şu şekilde özetlemiştir: "Kamuoyunun kuruluşa ilişkin sahip olduğu tutum ve beklentilerini saptayarak bunlara uygun düzenlemelerin yapılması için önerilerde bulunmak, insan davranış ve tutumlarının gerçek nedenlerini anlamak, kuruluşla halk arasında karşılıklı saygı ve toplumsal sorumluluk duygularını geliştirmek, özel çıkarlarla kamusal çıkarlar arasında uyum oluşturmak, sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinin artmasını sağlamak, örgütün kurumsal kimliğinin oluşmasını sağlamak" (Yalçındağ, 1996: 10).

Kamu sektörü de özel sektör de halkla ilişkilerin genel amaçlarını kendi hedef kitlelerine yönelik olarak uyarlamaktadır. Kamu sektöründe kamuoyunu halk oluştururken, özel sektörde müşteriler oluşturmaktadır. Dolayısıyla halkla ilişkiler kamu sektöründe halkın, özel sektör de müşterilerin tutum ve beklentilerine uygun düzenlemeler yapılmasını sağlamak için öneriler geliştirmektedir. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin amacı siyasi ve idari iken, özel sektörde halkla ilişkiler kar amacı güder. Kamu sektörü halkla ilişkiler aracılığı ile kamusal hizmet kalitesini artırmayı amaçlarken, özel sektörün de hizmet sunduğu alanda kalite artırma kaygısı vardır ve bu alan kamusal hizmetlere göre çok daha kısıtlıdır. Her iki sektörde de hedef kitleye kendi kurumlarını benimsetme amacı güdülür (Mıhçıoğlu, 1976: 16).

Halkla iki yönlü iletişimin bir devlet politikası olduğu demokratik ülkelerde halkın oy verme dışında pek çok görevi bulunur. Kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi bu görevlerden bazılarıdır. Yönetim faaliyetinin başarılı olmasının koşullarından biri de halkla yakın ilişki içinde olmasıdır. Kar amacı güden özel sektörde ise müşteri memnuniyeti ön plana çıkmaktadır. İşte tüm bu süreçlerde halkla ilişkiler kavramı önem arz etmektedir (Tortop, 2009).

Halkla ilişkilerin amacı bu iki yönlü iletişimi sağlarken, iletişimin sağlıklı şekilde yürümesini de sağlamaktır. Halkla ilişkiler yöneticileri, örgütün sunduğu hizmetlere halkın memnuniyetini ölçmekte ve gelecekteki performansın şekillenmesini sağlamaktadır. Halkla ilişkiler birimleri ile örgüt kamu yararı kavramının ne ölçüde yerine getirildiğini de saptamış olur (Özkara, 1999). Tüm bu tanımlamaların ve değerlendirmelerin kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bir gereksinim olarak ortaya çıkmasının birer sonucu olması nedeniyle kamu yönetiminde halkla ilişkilerin ortaya çıkış nedenlerinin ayrıntılı şekilde ele alınmasını gerektirmektedir.

1.4. Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Ortaya Çıkış Nedenleri

Kamu yönetiminde halkla ilişkilere ihtiyaç duyulması ve ortaya çıkmasının pek çok sebebi bulunmaktadır. Kitle iletişim araçlarının gelişiminin bir sonucu olarak bilgi toplumunun oluşması (Selvi, 2012: 211), çoğulcu demokratik sistem (Şen, 2012: 4590), kırtasiyecilikle savaş (Kazancı, 2003: 14) ve örgütsel etkinlik arayışları (Uysal-Sezer, 1986: 48) bu sonuca yol açan unsurlar arasında sayılabilir.

Bu unsurlardan bilgi toplumunun oluşması tarihsel bir sürece dayanmaktadır. Tarım toplumundan, sanayi toplumuna, oradan da bilgi toplumuna geçiş ile bu geçiş sonrasında toplumsal kurumsallaşma derin ve ayrıntılı bir süreçte meydana gelmiştir. Sanayi devrimi ile köklü değişiklik ve yenilikler meydana gelirken teknolojik,

ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda yaşanan değişimler yeni bir çağ olan bilgi çağını ve yeni bir toplum yapısı olan bilgi toplumunu oluşturmuştur (Sümer, 2007: 5).

Bilgi çağında hızla gelişen teknoloji, artan rekabet ortamı, ulus-üstü etkileşim gibi unsurlar büyük etkiye sahiptir. Bilgi toplumunda hızla gelişen teknoloji üretim çeşitliliğini artmıştır. Bilgisayar, ofis araçları, elektronik dergi ve gazetecilik, cep telefonları, elektronik tanıtım aygıtları, eğitimler, reklamcılık, araştırma ve geliştirme faaliyetleri bu dönemde çıktı üreten çeşitli araçlar olmuştur (Erkan, 2000: 206).

Bilgi ve teknoloji yönetim biliminin de bu dönemdeki vazgeçilmezleri arasındadır çünkü bunlar kurum ve işletmelerin en az sermayesi kadar üretim ve yönetimdeki önemli faktörleridir. Bu yüzden bilgi yönetimi zihinsel sermayeyi kontrol etmek adına kurumsal yönetimin en önemli unsuru halini almıştır (Odabaş, 2003: 10). Hedef kitleye bilginin doğru şekilde ulaştırılması ve ondan aldığı geri dönüşümü etkin şekilde değerlendirmede ve bilginin yönetilmesinde kurumlar için halkla ilişkiler birim ve çalışmaları önemli rol oynamaktadır.

Günümüzde küreselleşmenin etkisi ile rekabet ortamının yaygınlaşması ve bilgi iletişim teknolojilerinin her geçen gün daha da süratle gelişmesi işletmelerin ve müşterilerin de yapısal değişime uğramasına sebep olmuştur. Müşteri daha bilgili, anlaşılmak ve güven duymak isteyen, tutarlılık bekleyen ve işletmelerin daha ulaşılabilir olmasını isteyen bir yapıya sahiptir (Göksel ve Baytekin, 2008: 89). Bu husus kamu kurumları için de geçerlidir. Kamu kurumlarının hedef kitlesi olan halk, teknolojik yeniliklerle bilgiye daha kolay ulaşmaya başlamış ve bu da beraberinde kamu kurumlarının daha şeffaf bir yönetim ile halkla ilişkileri geliştirmeyi ve kurum yapısına dönüşümünü zorunlu kılmıştır. Çünkü bilgi toplumunda gerçek yatırım makinelere değil de bilgiye yapılmaktadır. Rekabet ortamında diğerlerinden her daim bir adım önde olmak için ise insan faktörüne gereken hassasiyetin gösterilmesi ve ön plana insan

faktörünü konulması gerekmektedir. Bu durumda da hem işletmeler hem de kamu kurumları halkla ilişkiler birimlerine ihtiyaç duymaktadır (Göksel ve Baytekin, 2008: 86).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişmesinde diğer bir etken ise demokrasi ve çoğulcu demokratik sistemdir. Demokrasi, "bir siyasal rejimin yönetim esaslarını belirleyen siyasal bir model ve bir yönetim biçimi" dir (Dağı ve Polat, 2004: 3). Kavram, yaklaşık olarak M.Ö. 5. yüzyılda Yunanca halk anlamına gelen "demos" ve iktidar anlamına gelen "kratos" kelimelerinin birleşiminden meydana gelmiştir. Yani basitçe halkın yönetimi-iktidarı anlamına gelen demokrasi kavramına ait en ünlü tanım ise onu "Halkın halk tarafından, halk için yönetimi" (government of the people, by the people, for the people) olarak tanımlayan eski ABD Başkanı Abraham Lincoln'e aittir (Gözler, 2010: 258).

Çoğulcu demokratik sistem ise demokrasi uygulamasının çoğunluğun baskısı haline dönüşmesinin güçlü azınlık gruplarca fark edilip, sistemin bu dışlayıcı etkisinden korunmak için geliştirilen alternatif sistemdir. Böylelikle günümüzün ideal demokrasi anlayışı bireylerin özgürlüklerini koruyan, özgürlükçü, çoğulcu bir demokrasi anlayışıdır (Turhan, 1991: 405). Çoğulcu demokratik sistem içinde halkla ilişkilere önemli bir görev düşmektedir. Halkla ilişkiler bu sistemde yönetime katılım mekanizmalarından biridir. Halkın yönetime siyasal katılımının yalnızca oy verme ile sınırlandırılması ve halkın parlamentoda eşit şekilde temsil edilememesi sorunları, halkta oy verme dışında da yönetime katılma isteğini artırmıştır. Bu da yönetimin, halkın sorunlarına kayıtsız kalamamasını, oy verme dışında yönetime farklı şekillerde de katılımın sağlanmasını ve her kesimden vatandaşın isteklerinin göz önünde bulundurulması açısından daha duyarlı olmasını gerektirmiştir. Yönetim, halkla iki yönlü bir iletişim geliştirerek demokrasi sorunlarını çözmeye çalışmakta, bu sayede alınacak siyasi kararlara katılımın sağlanması ile birlikte çok aktörlü yönetimi

sağlanmaktadır. Bu da halkla ilişkilerin yönetsel bir fonksiyon olarak, yönetimin meşruluğunu ve sürdürülebilirliğini temin eden önemli bir araç olmasını sağlamaktadır (Uysal, 1998: 27-30).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin ortaya çıkmasının diğer bir sebebi; devletin görevlerinin çoğalmasından kaynaklanan menfi durumların giderilmesi çabasıdır. Küreselleşme, teknolojinin gelişimi, değişen dünya düzeni sonucu olarak kamu hizmetleri de çeşitlenmiştir. Kamu yönetiminde meydana gelen yapısal değişiklikler yönetimin karmaşıklaşmasına sebep olmuştur. Bunun neticesi olarak yönetim nitelik ve nicelik olarak gelişme göstermiştir. Nicelik olarak gelişmesinin bir sonucu ise kırtasiyeciliktir.

Devletin gittikçe yapısal olarak genişlemesi bürokrasiyi artırmıştır. Bürokratikleşme ile birlikte kamu yönetimi ile halkın arasına formlar, anketler ve müracaat kağıtları girmiştir. Bunun bir sonucu olarak da halkın devlete başvuru yöntemlerinde belirli usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu usul ve esaslarında gereğinden fazla bir şekilde uygulanması kırtasiyeciliği doğurmuştur. Bu yönü ile kırtasiyecilik bürokrasi kavramı ile benzer şekilde kullanılmaktadır ve kamu kurumlarının görevlerini yerine getirirken ki resmi hareketlerinin bütünü olarak tanımlanabilir (Öztürk, 2002: 45). Kırtasiyeciliğin gittikçe daha fazla sorun yaratması neticesinde kamu yönetiminde yapılan reformlar ile kırtasiyecilikle savaş adı altında sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmıştır. E-devlet gibi bilgisayarlı teknolojilerin kamu kurumlarında ve halkça kullanımının yaygınlaşmasının sağlanması bu sorununun çözümü için büyük adım olmuştur (Kazancı, 2003: 14).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminde önemli bir diğer etken de örgütsel etkinlik arayışlarıdır. Halkla ilişkilerin yönetim yapısında yer alıyor olması onun örgüt kuramlarından etkilenmesini sağlamıştır. Çünkü halkla ilişkiler örgütün

yapı, işlev, performans, insan kaynakları yönetimi alanlarında önemli rol oynamaktadır (Uysal-Sezer, 1986: 48). Yönetim biliminin temel yapı taşlarından olan bu kuramlar yönetimi teknik anlamda ele alırken kaynakların etkin kullanımı, verimlilik gibi hususları kamu yönetimi açısından önemli kılmıştır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde halkla ilişkiler de bu kuramların bir gerekliliği olarak ortaya çıkmış ve halkla ilişkiler modern örgüt kuramının temel ögesi haline gelmiştir. Kamu yönetiminde halkla ilişkilere temel teşkil eden modern örgüt kuramı kendinden önceki iki kuram olan klasik örgüt kuramı ve insan ilişkileri kuramından etkilenmiştir ve bu iki kuramda süreç içerisinde önem arz etmektedir.

Kuramlardan ilki olan klasik örgüt kuramı, örgüt kuramlarının temelini teşkil etmektedir. Bu kuram, sanayi devrimi sonrası toplumların tüketim alışkanlıklarının değişmesi ile toplumların daha fazla tüketmeye başladığı ve yönetimlerin bu tüketimi karşılamak için üretimlerini artırmaya başladığı dönemde ön plana çıkmıştır. Bu kuram ile örgütsel faaliyetlerin ilk sistematik incelemesi yapılmış olup, sonrasında gelişen kuramlara temel teşkil etmesi bakımından önem arz etmektedir (Yağmurlu, 2004: 33).

Bu teoride bir makinanın işleyişi model alınmıştır. Kuramın amacına göre örgütler bir makine gibi planlanıp işletilmeli ve verimliliğe ulaşılmalıdır. Bunun için de "iş incelemesi, araç gereçlerin standartlaştırılması, çalışanların seçilip eğitilmesi, performansa göre ücret verilmesi, denetim ve planlama" yönetimin temel esasları olarak kabul edilmiştir. Ancak teorinin resmi organizasyonunu incelerken; kişilik, resmi olmayan gruplar, organizasyon içi ve organizasyonlar arasındaki karşılıklı etkileşim gibi hususları hiçbir şekilde dikkate almaması teorinin eksik kalan yönleri olarak eleştirilmiştir (Özer, 2015: 30).

Klasik kuramcıların örgütü bir makine olarak görmesi ve çalışanlarında bu mekanizmanın bir parçası olması örgütlerde bireyden ziyade kurumsal yapının önemli

olduğunu göstermektedir. Hiyerarşinin önemli bir ilke olarak karşımıza çıkması ise örgütte iletişimin üstten asta doğru dikey şekilde gerçekleşmesine sebebiyet vermektedir ve iletişimde merkeziyetçi bir yapı söz konusudur (Yağmurlu, 2004: 38).

Halkla ilişkiler açısından klasik örgüt kuramı değerlendirildiğinde, kuramcılardan Fayol, Gulick ve Urwick'in çalışmaları ve teorilerinde halkla ilişkiler ile doğrudan ilgilenmedikleri ve çalışmalarında halkla ilişkileri bir yönetim işlevi olarak ele almadıkları anlaşılmaktadır. Ancak çalışmaları günümüz halkla ilişkilerine katkıda bulunacak düşünceler içermektedir. Fayol'un yönetim faktörünün yapılanması için "bu keşmekeş içinde halkın idarenin ne olduğuna hükmedebilmesi mümkün değildir" cümlesinin içeriğine bakıldığında yönetim kadrolarının halkın tepkisini ölçerek değerlendirmede bulunması ve buna göre yönetimi yeniden yapılandırması gerekliliği vurgulanmaktadır (Fayol, 1939: 8).

Klasik örgüt kuramının eksik yönlerini tamamlamak üzere neoklasik kuram doğmuştur. Yani bu örgüt kuramı klasik örgüt kuramına bir karşı çıkış değil de noksan bıraktığı yönleri tamamlama işlevini üstlenmiş bir kuramdır. Bunun içinde klasik teorinin kavramlarına yeni kavramlar eklemiş ve insan ilişkilerine önem vererek örgütün etkinliğini artırmayı amaçlamıştır (Efil, 1999: 38).

Neoklasik kuram, klasik örgüt kuramına pek çok katkı sağlamıştır. Bunlardan ilki örgüt çalışanlarının fizyolojik yönlerine, duygularına, morallerine ve ilişkilerine önem vermiş olmasıdır. Bir diğeri hem dikey hem de yatay yönlü iletişim, haberleşme ve yetki devrinin önemli olduğu vurgulamasıdır. Özetle; bu kuramda çalışanların motivasyonu, demokratik önderlik, katılmalı yönetim, iş doyumu gibi unsurların da önemi anlaşılmıştır (Nohutçu, 2014: 25).

Kuramın halkla ilişkilere olan katkısı değerlendirildiğinde, İnsan İlişkileri kuramcıları yaptıkları araştırmalarda kişileri toplum içindeki rolleri ile ele almışlardır ve

toplumsal düzen içinde bir grup üyesi olarak verdikleri tepkileri incelemişlerdir. Yapılan bu araştırmalar ile yönetim ve kamu ilişkisi içinde halkla ilişkilere büyük katkılarda bulunmuşlardır. Klasik kuramda örgütler mekanik yapılarıyla ele alınırken, Neoklasik kuram örgütü çalışanların, bireylerin duygu ve düşünceleri, geçmişleri, birbirleri ile olan iletişimleri ile bir bütün halinde ele alınmıştır. Bu da katı mekanik bir düzenin dış çevresi ve içerisindeki insan unsuru ile değerlendirilip yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir (Sezer, 1986: 53).

Özetle; kuramcıların halkla ilişkileri hem yönetimin bir işlevi olarak görmeleri hem de halka bilgi vermenin yönetimin toplum üzerindeki yetkinliğini artıracağını savunmaları halkla ilişkiler açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Bu halkla ilişkileri yalnızca özel sektörde faaliyet gösteren ve kar amacı güden kuruluşlar için önemli olmaktan çıkarmakta ve kamu yönetiminde önemli bir faaliyet olduğunun farkına varılmasını sağlamaktadır (Dimock, 1953: 407). Halkla ilişkilerin sadece yönetsel bir fonksiyon olmaktan çıkıp toplumsal ve siyasal yönlerinin kamu yönetimi için önem kazanması Modern Örgüt Kuramları ile söz konusu olmuştur (Sezer, 1986: 55).

Günümüz halkla ilişkilerinin etkisi altında bulunduğu kuram, örgüt kuramlarının sonuncusu olan modern örgüt kuramlarıdır. Modern örgüt kuramları, klasik ve neoklasik örgüt kuramlarının kapalı sistemlerinden sıyrılarak, örgütü çevresi ile etkileşim içinde ele alan açık bir sistem olarak ele almışlardır (Yüksel, 1997: 36). Daha önce de değinildiği gibi modern kuram da ondan önceki iki kurama tepki olarak doğmamıştır. Kuramlar, klasik ve neoklasik kuramları sentezlemiş ve bu iki kurama yeni kavramlar ekleyip geliştirmişlerdir.[2] Modern kuramlardan kamu yönetiminde halkla ilişkilerle ilgili olarak örgüt içi ve dışı iletişime değinmiş olan Toplumsal Sistem

[2] Başlıca dokuz adet modern örgüt kuramı mevcuttur. Bunlar: "Toplumsal Sistem Yaklaşımı, Durumsallık Kuramı, Doğal Ayıklanma (Popülasyon Ekolojisi) Kuramı, Bürokrasinin Çevrebilimsel Kuramı, Z Kuramı, Karar Verme Yaklaşımı, Haberleşme/ Bilgi Merkezi Yaklaşımı, Yöneylem Araştırması (Matematik) Yaklaşımı, Örnek Olay ve Kıyaslama Yaklaşımı" (Nohutçu, 2014: 28).

Yaklaşımı, Durumsallık Kuramı ve Karar Verme Yaklaşımı ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İlk olarak *sistem yaklaşımı kuramı* açıklanacaktır. Modern kuramın daha çok bu kuramın etkisi altında kalmış olması sistem yaklaşımının önemini artırmaktadır. Bu sistemin etkisi ile modern kuram, "sistemi oluşturan parçalar, bu parçaların sistem içi ve dışındaki hareketleri, sistem içinde bulunduğu çevre ile karşılıklı etkileşimleri, kendi aralarındaki etkileşimleri ve sistemin genel büyüme ve istikrar sağlama sorunları" üzerinde durmuştur (Efil, 1999: 39).

Sistem yaklaşımının kökleri Ludwig Von Bertalanffy'nin 1920'lerdeki Genel Sistem kuramına; 1930'larda yapılan Hawthorne deneylerinin sonuçlarına ve Nobert Weiner'in 1948'de yayınladığı ve sisteme ilişkin görüşlerinin bulunduğu kitabına dayanmaktadır. Sonrasında sistem yaklaşımına Chester Barnard, Talcott Parsons, Daniel Katz ve Robert Kahn, William Scott katkıda bulunan isimler olmuştur (Nohutçu, 2014: 28, 30). Bu isimlerden Barnard, 'Yönetimin Fonksiyonlar' isimli kitabı yayımlaması ile 1938 yılında sistem yaklaşımının temellerini atmıştır (Emre, 1998: 38). Barnard'a göre örgüt fiziksel, biyolojik, psikolojik ve sosyal unsurlardan oluşan sosyal bir sistemdir. Örgütün meydana gelmesinde ortak amaç, işbirliği, haberleşme gereklidir ve örgütün yaşamını sürdürebilmesi için etkinlik ve verimliliği muhakkak sağlaması gerekmektedir (Efil, 1999: 56).

Sistem yaklaşımına Yapısal İşlevsellik ve Sosyal Sistem (Toplumsal Dizge) Yaklaşımı ile katkıda bulunan Talcott Parsons, bir sosyolog olarak öncelikle örgütleri değil de toplumsal sistem, düzen, bütünleşme, denge konularını mercek altına almıştır (Emre, 1998: 38). Ona göre örgütler, hem toplumsal sistemin uzmanlaşmış ve farklılaşmış işlevleri olan hem de kendi içinde alt sistemleri olan toplumsal birimlerdir ve dört ana işlevi vardır. Bunlar çevresi ile ilgili olan yönlendirme ve uyarlama, kendi

alt sistemleri ile ilgili olan bütünleşme ve koruma işlevleridir. Parsons'un sosyal sistem yaklaşımından yola çıkarak örgütleri inceleyen Katz ve Kahn'a göre toplumsal sistemin diğer fiziksel sistemler gibi bir anatomisi yoktur. Toplumsal sistemler olgu ve olayların yapısallaşmasından meydana gelmektedir (Nohutçu, 2014: 31). Sistem yaklaşımına katkı sağlayan isimlerden Scott'a göre örgütsel sistemi oluşturan stratejik ögeler mevcuttur. "Bireyler, biçimsel örgüt, doğal örgüt, rol ve statü düzenleri ve işin yapıldığı fiziksel ortam" bu stratejik ögelerdir. Scott'a göre örgütteki alt sistemleri birbirine bağlayan üç süreç vardır. Bunlar da iletişim, denge ve karar almadır (Polatoğlu, 1984: 74).

Kuramsal içeriğine değinilen sistem yaklaşımı kuramının halkla ilişkilerin gelişimine pek çok yönden önemli katkıları mevcuttur. İlk olarak bu kuram halkla ilişkilerin yönetsel ve toplumsal sistemler arasındaki iletişimi sağlamadaki görevini vurgulamaktadır. Ayrıca otoritenin kendi destekçileri dışında onu desteklemeyenlerin de düşüncesine önem vermesi gerektiği, bir bilgi alışverişi sağlanması gerektiğinin hem siyasal sisteme hem de kurum ve kuruluşlara katkı sunacağı gerçeğini kabul etmesi, yönetimde halkla ilişkiler uygulamalarının temelini oluşturmaya yardımcıdır (Vieg, 1959: 147).

Sistem kuramının halkla ilişkilere bir diğer katkısı örgüt yapısı içinde halkla ilişkiler işlevlerini ön plana çıkarmasıdır. Robinson (1967: 5) halkla ilişkilerin işlevleri şu şekilde sıralamaktadır:

- Kamunun tutumunu ölçme ve değerlendirme,
- Kurum ve kuruluşların amaçlarını yerine getirme, kaliteli çıktı üretmede, insan kaynaklarında hedeflerini doğru belirme ve yönetime yardımcı olma,
- Bu hedefleri diğer kurum ve kuruluş hedefleri ile örtüştürme,

- Kamunun desteğini sağlamak için çeşitli faaliyetler yürütme.

Yukarıda sayılan işlevler irdelendiğinde halkla ilişkiler işlevleri bir kurumun kamu ile bağlantısını kurarken, bu bağlantıyı nasıl kurması gerektiğini gösteren bir yardımcı olarak, ayrıca kamunun tepkisine göre planlama yapma ve dış çevre ile iyi ilişkiler geliştirme de en önemli etkenlerden biri olduğu anlaşılmaktadır.

Modern örgüt kuramlarından açıklanacak ikinci kuram *durumsallık kuramı*dır.[3] 1970'li yıllarda gündeme gelen bu kuram, örgütlerin içinde bulundukları duruma ve çevresel koşulların özelliklerine uyum sağlayan açık sistemler olduğunu ortaya koymuştur (Eren, 2002: 67). Kurama göre evrensel geçerliliğe sahip en iyi örgüt yapısı yoktur. Zaten amaç da en iyi örgüt yapısını oluşturmak değil, örgütle ilgili tüm gelişmelerin şartlara bağlı olduğunu kabul etmek olmalıdır. Yani en uygun örgüt biçimi çevreye, insan faktörüne, çalışanların yeteneğine, örgütün çapı gibi faktörlere göre değişmektedir (Efil, 1999: 74).

Durumsallık kuramına Burns ve Stalker, Emery ve Trist, Lawrence ve Lorsch, Duncan, Alvin Toffler katkıda bulunan isimlerdir. Burns ve Stalker 1961'de yayınlanan 'Yenileşmenin Yönetimi' isimli eserleri ile durumsallık kuramını ortaya atmışlardır. Mekanik-organik örgüt ayrımı yaparak dengeli, katı uzmanlaşma ve işbölümünün olduğu, hiyerarşik denetim ve iletişime dayanan örgütleri mekanik örgüt tipi olarak tanımlamışlardır. Organik örgüt ise kesin görev tanımının olmadığı, yatay iletişimin egemen olduğu ve şartlara uyum sağlayan örgüt tipidir (Özer, 2015: 45).

Emery ve Trist, örgütsel çevrenin özelliklerini dörde ayırarak bunlardan ikisini Burns ve Stalker'in geliştirdiği mekanik örgütle, diğer ikisini de organik örgütle örtüştürmüşlerdir. Durgun ve dağınık, Durgun ve yoğunlaşma olarak tanımladıkları

[3] Durumsallık modeli yönetim bilimi teorilerinden biri olarak açıklanmakta olup, halkla ilişkilerde Grunig ve ekibi tarafından geliştirilmiş olan ve halkla ilişkilerin simetrik bir şekilde hareket ettiği ancak duruma göre de değişikliklerde bulunduğu yani kurumların gerektiği zaman simetrik gerektiği zaman da asimetrik davrandığını vurgulayan Durumsal Model'den farklıdır.

örgüt çevreleri mekanik örgüt tipine aittir. Dengesiz ve tepki gösterici, çalkantılı örgüt çevreleri ise organik örgüt tipine aittir. Burns ve Stalker'ın mekanik-organik örgüt kuramından yola çıkan diğer isimler ise Lawrence ve Lorsch'dur. Değişik çevre koşulları altında ne tür bir örgüt tipi uygun olduğunu araştırmışlardır. Onlara göre bütün olarak örgütlerin mekanik-organik başlığı altında kategorize edilmesi yeterli değildir. Örgütlere ait alt birimler de kendi alt çevrelerine göre farklı örgütlenme biçimi benimseyebilmektedirler ve en iyi örgüt değişen çevre koşullarına uyum sağlayan örgüttür. (Dalay, 2013).

Modern örgüt kuramlarından açıklanacak son kuram *karar verme yaklaşımı*dır. Bu yaklaşıma göre örgütün temel işlev ve görevi karar vermektir. Herbert Simon bu yaklaşımın gelişmesinde önemli bir isim olarak karar vermenin temelinde araçsal ussallığın olduğundan söz etmiştir. Ekonomik insan önüne gelen seçeneklerden en rasyonel olanını tercih etmektedir. Ancak Simon'a göre gerçek hayatta bireyler tüm seçenekleri değerlendirme imkanına sahip değildir. Burada yönetsel insan tanımı yapar. Yönetsel insan, tüm seçenekler arasından en iyisini bulamayacağını bilir ve birkaç seçeneği değerlendirerek makul olanı tercih eder (Nohutçu, 2014: 36-37).

Örgüt kuramları örgütler açısından gelişim sürecinin nasıl olduğu yönünde bilgi edinilmesini sağlamaktadır. Klasik kuram daha kapalı bir örgüt yapısı sunarken geliştirilen her yeni kuram örgütlerin çevreleri ile iletişimini gerekli görmüş hem örgüt içi hem de örgüt dışı iletişim ve etkileşimi gerekli kılmıştır. Bu dönüşüm süreci özel sektör örgütlerinde yaşandığı gibi kamu örgütlerinde de yaşanmıştır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin geliştirilme çabaları da bu kuramsal dönüşümün bir gerekliliği olarak ortaya çıkmıştır. Örgütlerin çevre faktörü ile bütünleştiği bu kuramlar halkla ilişkilerin bilgi alma ve verme, kamu ile örgütler arasında koordinasyonu sağlama işlevlerinden faydalanmaktadır. Açıklanmış olan tüm yönetim kuramları kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişmesine doğrudan veya dolaylı olarak katkılar sunmuştur.

1.5. Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Tarihçesi

Halkla ilişkiler Türkiye'de ilk yıllarında ağırlıklı olarak özel sektörde yer bulmuştur. 1930'lu yıllarda siyasal sistemlerin demokratikleşmesi, insanla ilgili değerlerin ön plana çıkması ile kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bilinçli ve planlı bir çaba olarak yer almaya başlamıştır (Yalçındağ, 1986). Kamu yönetiminin ve kamuya sunulan hizmetlerin iyi bir şekilde işlemesinde halkla ilişkilerin rolü, etkili ve sağlıklı bir iletişim kurmak ve doğru şekilde örgütlenmek biçiminde kendini gösterir (Tortop, 2003).

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir kamu kurumunun etkileşim içinde olduğu toplumla karşılıklı iletişimini kapsar. Bu kapsam çerçevesinde kurum toplumun güven ve desteğini sağlamaya çalışır. Sonuçta kamuoyunda kurumun, kurumda da toplumun istediği yönde değişiklikler gerçekleşerek, kurum ile halk arasında en iyi şekilde uyum ve denge sağlanmış olur. İşte kamu yönetiminde halkla ilişkiler faaliyetleri bu çabalarının bütününü ifade etmektedir (Yalçındağ, 1986).

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bugünkü anlamıyla uygulanmaya başlaması 1960'lı yıllara denk gelmektedir (Asna, 1998; Bilgin, 1994; Tortop, 1975). Bazı akademik çalışmalarda ise (Canpolat, 2012; Kazancı, 2006) kamu yönetiminde halkla ilişkilerin planlı bir çaba olarak olmasa da Osmanlı Devleti'nde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde uygulandığı ifade edilmektedir.

Osmanlı Devleti imparatorluk olması ve geniş bir halk tebaasına sahip olması sebebiyle halkla ilişkiler faaliyetlerine çeşitli şekillerde ihtiyaç duymuş ve uygulamıştır. Osmanlı Devleti'nde devlet yapısı ve kültürünün oluşmasına baktığımızda üç kaynak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; Türk gelenek ve görenekleri, İslamiyet ve ilişkide bulunulmuş devletlerdir. Halk ve hükümdar arasındaki ilişkinin belirleyici etkenleri de bunlar olmuştur. Padişahların, dolayısıyla devletin, halkla ilişkilerinin yapısı ve o

dönemdeki durumu kanun, ferman, kitabe, siyasetnameler, mesneviler, şehrengizler, tarih kitapları ve atasözleri gibi değişik türlerde görülebilir (Dikme, 2012).

Osmanlı Devleti'nin beylik dönemlerinde, yani ilk üç sultanın (Orhan, Osman, Murat) devrinde de halkla ilişkiler dönemin olağan seyri içinde gerçekleşmiştir. Bunun sebebi, devletin henüz imparatorluk haline gelmemiş küçük bir beylik olmasından dolayı kalabalık bir nüfusa sahip olmaması, halk çeşitliliğinin bulunmaması ve bürokrasinin gelişmemiş olmasıdır. Yani halk ile hükümdar arasında iletişimi kesecek herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu da programlı olmasa bile bir halkla ilişkiler sisteminin varlığını işaret eder. Fatih Sultan Mehmet dönemi sonrası ise Osmanlı'da halkla ilişkiler anlayışı kalmamış, halk ile hükümdar arasına bürokrasi girmiştir. Fatih'in divan toplantılarına katılmayı bırakması ve Osmanlı'nın artık bir imparatorluk halini almış olması halk ile devlet arasındaki ilişkiyi kesintiye uğratmıştır (Kazancı, 2005).

Osmanlı'da devlet işlerinin görüşülmesi için yapılan divan toplantıları bir halkla ilişkiler örneği olarak karşımıza çıkar. Bunun sebebi ise divanların halka açık yapılan toplantılar olmasıdır. Mahkeme kayıtlarının yer aldığı Şeriyye Sicilleri Osmanlı'da halkla ilişkileri tüm yönleriyle anlamamızı sağlayan önemli belgelerdir. Bu belgeler bir hukuki kaynak olmaktan öte sosyal, iktisadi ve idari alanda bilgiler toplanabilecek önemli kaynaklardır. Bir diğer örnek olan tellallık çok eski dönemlerde başlamış bir halkla ilişkiler faaliyeti olarak karşımıza çıkar. Örneğin, Sadrazam İbrahim Paşa Mısır'da hoşnutsuzluğu gidermek için sokaklarda tellal gezdirip halkın şikayetlerini öğrenmiştir (Kazancı, 2006: 11-12).

Osmanlı'da camilerin halkla ilişkiler faaliyetleri bakımından ayrı bir yeri vardır. Devlete ve halka dair işlerin yürütülmesinde ve halkın haberdar edilmesinde camilerin fonksiyonu büyüktür. Türkiye'de gazetecilik faaliyetleri ve okur-yazarlık oranları artana

kadar, mahalle imamları ile mektep ve medrese hocaları memlekete dair işlerden halkın haberdar edilmesi ve devlet- halk ilişkisinin koordineli bir şekilde yürütülmesinde aktif bir role sahip olmuşlardır. Padişahlar Cuma ve bayram namazlarına, kandil ve mevlit merasimlerine ve bazı vakit namazlarına katılması, halkın doğrudan padişaha ulaşmasına aracı olmuştur (Dikme, 2012: 301-302).

1. Dünya Savaşı'nın ardından milli mücadele ve Cumhuriyetin kurulma döneminde de M. Kemal Atatürk tarafından yapılmış halkla ilişkiler çalışması örneklerine rastlanmaktadır. Bu dönemde ilk halkla ilişkiler örnekleri olarak "İrade-i Milliye ve Hakimiyet-i Milliye" gazeteleri çıkarılmış, "Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Anadolu Ajansı" kurulmuştur. Söz konusu kurum ve yayınlar, halka bilgi ulaştırılmasını sağlamış ve Cumhuriyet kurulduktan sonra da devrimlerin halka anlatılması ve benimsetilmesinde önemli birer araç olmuşlardır. M. Kemal Atatürk ayrıca gittiği her yerde halkla yüz yüze görüşmeler yapmış ve onları bilgilendirmiştir (Erdoğan, 2006: 116-126).

Atatürk Cumhuriyetin ilanından sonra halkla devrimleri anlatmak üzere yurt gezilerine çıkmıştır. Bu dönemde gazetelerden faydalanmış ve yenilikleri önce kendisi uygulayarak halka öncü ve örnek teşkil etmeye çalışmıştır. Yani bu dönemde yapılan halkla ilişkiler çalışmaları yenilikleri tanıtma, benimsetme ve yayma amacı gütmektedir (Erdoğan, 2006: 141).

Cumhuriyetin kurulması ile çok partili hayata geçilen dönem arasında görevde bulunmuş olan hükümetlerin programlarında ise resmi bir halkla ilişkiler faaliyeti görülmemektedir. 1946 yılında göreve başlayan Celal Bayar Hükümeti'nin programında polis tarafından yürütülen halkla ilişkiler faaliyetlerine dair bir hüküm yer almıştır. Çok partili hayata geçiş ve iktidarın demokratik seçimlerle değişmesi, vatandaş ile devlet arasındaki iletişimin daha fazla sorgulanmasını sağlamıştır. 1947 yılında göreve gelen

Hasan Saka Hükümeti'nin programında şu ifadeler yer almıştır: "Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi idare-teşkilatının halk menfaatlerin hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan bütün idare ve emniyet teşkilatımızın kanunları tatbik ederken, vazifelerini yaparken bu zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmaları lüzumunda ısrarla duracağız" (Okay ve Okay, 2012).

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkiler 1960'lı yıllarda daha da ön plana çıkan bir konu olmuştur. Bu dönemde geçmiş yıllara bakarak halkla ilişkiler büyük gelişim göstermiştir. Halkla ilişkilerin 1960'lı yıllarda gelişim göstermesi üç ana sebebe dayanmaktadır. Bu sebeplerden ilki 1950'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de yerleşmeye başlayan kamu yönetimi anlayışıdır. İkincisi 1960 Askeri İhtilali sonrası önem kazanan planlı kalkınma fikri, üçüncüsü ise 1961 Anayasası ile halka tanınan yeni özgürlük alanlarıdır (Aktaş-Yamanoğlu vd. , 2013: 98).

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkilere yönelik planlı çalışmalar ilk uygulanmaya başlandığı sıralarda sadece bir "şube müdürlüğü" pozisyonundaydı. Ancak son yıllarda bilgi ve teknolojinin çeşitlenmesi ve kamunun bilinç düzeyinin artması ile bu konumda bir halkla ilişkiler ihtiyaca karşılık veremez olmuştur. Kamu yönetimi, teknolojinin hızla geliştiği bu dönemde geçmişe göre daha geniş bir alanda etkisini sürdürmek ve halkla daha fazla iletişim içinde olmak zorundadır. Bu sebeple, bakanlıklar seviyesinde halkla ilişkiler örgütlenmelerinin geçmişe bakarak daha üst düzey yönetim ile birlikte hareket ettiği anlaşılmaktadır (Mert, 2016: 145).

Türkiye'de planlı ve programlı ilk halkla ilişkiler çalışmaları Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile başlamıştır. Bugün ki ismi Kalkınma Bakanlığı[4] olan Devlet Planlama Teşkilatı, 1960 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Kurumun görevleri: "Ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve

[4] Kalkınma Bakanlığı, 6.4.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur (T.C. Resmi Gazete, 2016).

ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmak" olarak belirlenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016).

1961 yılında anayasal bir kuruluş halini alan Devlet Planlama Teşkilatına bağlı Yayın ve Temsil isimli birim, Türk kamu yönetiminde oluşturulmuş ilk halkla ilişkiler birimidir (Bilgin, 1994). Koordinasyon Dairesi Başkanlığına bağlı olan bu şubenin görevi kalkınma planını halka tanıtmak ve planlı kalkınma fikrini kamuoyuna benimsetmektir. DPT'nin kurulduğu bu yıllarda kamuoyunda planlı kalkınma karşıtlığı mevcuttur. DPT'de mevcut halkla ilişkilerde basınla ilişkilere önem verilmiş, geliştirilen kalkınma planları ve yıllık programlar basılıp dağıtılmış, tanıtıcı materyaller geliştirilmiş, planlı kalkınma kavramını geliştirmek üzere seminerler yapılmıştır (Aktaş-Yamanoğlu vd. , 2013: 101-103).

Devlet Planlama Teşkilatı, 1963'te 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı açıklamıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu Hizmetleri başlığı altındaki bölümde halkla ilişkilere dair şu maddelere yer verilmiştir: "Halkın hizmetlere gönüllü katılma isteği teşvik edilecek ve değerlendirilecektir. Kamu kurumları ile halkın temas ve işbirliğinin gelişmesi ve daha verimli duruma gelmesi sağlanacaktır" (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963). 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda halkla ilişkilere dair açık bir ifadeye yer verilmemiştir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968; Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979).

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise Tanıtma ve Kamuoyunu Aydınlatma başlığı altında ilke ve politikalar belirlenmiştir. Bu ilkeler şu şekilde ifade edilmiştir: " Yurt içi tanıtma faaliyetleri, vatandaşları milli ilke

ve hedefler çerçevesinde bütünleştiren, asgari ortak noktalarda birleştiren, serbest ve doğru bilgi dolaşımına dayalı bir yapı olacaktır. Devlet – vatandaş ilişkilerinin sağlıklı biçimde oluşmasını sağlamak amacıyla vatandaşla devlet arasında karşılıklı bilgi akımını sağlayacak organizasyona ilişkin tedbirler alınacaktır" (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985). Devlet Planlama Teşkilatının hazırlamış olduğu kalkınma planlarında belirtilen maddeler ve diğer yıllık plan ve programlarda belirtilmiş olan maddeler, halkla ilişkilerin kurumsal yapılamasındaki yerini almasını, planlı ve programlı şekilde uygulanmaya konmasını sağlamıştır. Bu nedenle Devlet Planlama Teşkilatı kurumsal halkla ilişkilerin yapılanmasındaki öncü kuruluşlardandır.

Devlet Planlama Teşkilatı altında kurulan Yayın ve Temsil Biriminin ardından bir halkla ilişkiler uygulaması olarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Eğitim ve Tanıtma Şubesi aracılığıyla "Nüfus Planlama Projesi" hayata geçirilmiştir. 1965 yılında Ankara Üniversitesi bünyesinde halkla ilişkiler eğitimi vermek, akademik çalışmalar yürütmek ve halkla ilişkiler uzmanları yetiştirmek üzere Siyasal Bilgiler Fakültesine bağlı "Basın ve Yayın Yüksek Okulu" kurulmuştur (Mert, 2016: 142).

Kurumsal halkla ilişkilerin yapılanmasındaki öncü kuruluşlardan bir diğeri de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'dür. TODAİE, 1952 yılında Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanan teknik yardım anlaşması çerçevesinde kurulmuştur (TODAİE, 2016). Kurum 1958 yılına kadar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin bünyesinde çalışmalarını yürütmüş, 1958 yılında kabul edilen 25.06.1958 tarihli ve 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu ile tüzel kişilik kazanmış ve bilimsel, yönetsel, mali özerkliğe kavuşmuştur (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu, 1958). Enstitünün kuruluş amacı "Türkiye ve yakın coğrafyasına, kamu yönetiminin çağdaş gelişimine yönelik bilimsel çalışmalar yaparak, idare sanatına eleman yetiştirmek ve kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirmek" olarak

sayılmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2016). Aktaş-Yamanoğlu vd. (2013: 107), enstitünün halkla ilişkiler bağlamında çalışmalarının genellikle İdari Danışma Merkezi ve enstitünün hazırladığı raporlar aracılığıyla kurulmaktaysa da gerek *Amme İdaresi Dergisi*'nde yayınlanan makaleler ve gerekse Enstitüde görev yapmakta olan akademisyenlerin halkla ilişkiler alanındaki çalışmaları ve verdikleri halkla ilişkiler eğitimleri TODAİE'nin halkla ilişkiler tarihinde öncü bir yer edinmesini sağladığını belirtmiştir.

Vatandaşların bilgi edinmelerini sağlamak üzere kurulmuş olan bugünkü Başbakanlık İletişim Merkezi'nin faaliyetlerine benzer bir faaliyet de TODAİE bünyesinde başlatılmıştır. İdari Danışma Merkezi adıyla 1967 yılında kurulmuş olan bu merkez ile vatandaşların idari konulardaki soruları 08 numaralı telefon aracılığıyla ilgili uzmanlar tarafından cevaplandırılmıştır (Tortop, 1986: 119). İdari Danışma Merkezleri, halktan yönetime yönetimden halka bilgi akışı sağlamada önemli rol oynaması gereken bir kuruluştur. Yönetim, halktan gelen bilgi akışı ile yönetimi uyarlama yeteneğine sahip olabilecektir. Ancak, Türkiye' de bu merkezin uygulama alanı kısıtlı kalmıştır. Bu kurumun devlet yönetiminin merkezinde kurulması, halktan gelen iletilerin daha çabuk kanalize edilmesinde önem arz etmektedir (Kazancı, 1972).

Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler çalışmaları üzerine çeşitli araştırmalar mevcuttur. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1971'de yapılan idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin çeşitli konular içinde halkla ilişkileri de işleyen İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) bu alanda yürütülen ilk araştırma çalışmaları arasındadır. Tüm bu çalışmalar Türk kamu yönetiminin çeşitli sorunlarını ele alan ayrıntılı çalışmalardır (Bilgin, 1994). Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması aşamasında oluşturulmuş olan proje ve raporlar, halkla ilişkilerin kamu kurum ve kuruluşlarındaki yeri ve önemine de değinmesi bakımından kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminde önemli bir yere sahiptir.

MEHTAP, 13.2.1962 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun 6/209 sayılı kararı ile hayata geçirilmiştir. Proje "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, üniversiteler hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin en verimli bir biçimde ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak" olarak görevlerini belirlemiş ve proje "TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulu'nun Başbakan'ca seçilmesine karar verilmesinin ardından" uygulamaya konmuştur (MEHTAP, 1966).

MEHTAP Raporu'nda (1966: 38) Görev ve Kuruluş Kanunlarında İfade Tarzı başlığı altında halkla ilişkilerle alakalı şu ifadeye yer verilmektedir: "Kanun onu kaleme alanın şahsi bilgi ve görüşünün damgasını taşımaktadır. Kullanılan terimlerde, kelimelerde ve bu kelimelerle kastedilmek istenen anlamlarda yeknesaklık ve ifade birliği mevcut değildir. Oysa kanun memleketin ve halkın bütününe hitap eder; ifadesi sade, anlaşılması kolay olmalıdır. Bu nokta halkın idareye yardımcı olmasını sağlar. Aksi idareyi vatandaşın desteğinden mahrum kılar. İdarenin hizmetleri görebilmesindeki başlıca şart da, halkın desteğini kazanmaktır. İfade tarzında ulaşılacak sadelik, berraklık ve yeknesaklık bu bakımdan kolaylaştırıcı bir unsur olacaktır". Rapor incelendiğinde bu ve buna benzer halkla ilişkilerin kurumsal manada geliştirilmesi üzerine tavsiyelere İlçe Birimleri, Köy İdari Hizmetleri, Mahalli Toplulukların Kalkındırılması, Geleneksel Mahalli İdare Kurumları başlıkları altında da rastlanmaktadır.

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminde önemli bir dönüm de 1980'li yıllarda yaşanmıştır. Bu dönemde kamu yönetiminde küresel anlamda bir paradigma

değişimi yaşanmıştır ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile neoliberal politikalar benimsemiş olmakla birlikte bu politikaların gerekçelerinin halka anlatılmasında halkla ilişkiler en önemli araç olarak benimsenmiştir. Bu dönemde halkla ilişkilerin tanıtma fonksiyonunun yanında bir de tanıma fonksiyonu işlerlik kazanmıştır. Bu doğrultuda bakanlıklardaki halkla ilişkiler birimleri üzerine kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 1984 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile kurumlar bünyesinde farklı isimlerle bulunan halkla ilişkiler birimleri "Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği" adı altında toplanmaya başlanmıştır (Budak ve Budak, 2000: 82).

1984 yılında ayrıca "3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" çıkarılarak Milli Savunma Bakanlığı haricinde tüm bakanlıklarda basın ve halkla ilişkiler müşavirliği kurulacağı hükme bağlanmıştır. Yine aynı Kanunla "Başbakanlıkta Basın Müşavirliği ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı isimleri ile iki birim kurulması" kararlaştırılmıştır (3046, m.12).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişmesinde önemli bir diğer rapor da Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dir. 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı TODAİE'den kamu yönetimi ile ilgili bir araştırma yapmasını talep etmiş ve bu talep üzerine KAYA Raporu ortaya çıkmıştır. Araştırmanın konusu "Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak" olarak belirlenmiştir (TODAİE, 1991).

KAYA Raporu (1991: 25) halkla ilişkiler açısından incelendiğinde, Raporun ana başlıklarında Halkla İlişkiler ve Enformasyon başlığı dikkati çekmektedir. Bu başlık altında kurumsal halkla ilişkilerdeki noksanlıklara değinilmiştir. Rapora göre kamu yönetiminde halkla ilişkilerde birlik ve eşgüdüm sağlanamamıştır. Merkezi düzeyde danışmanlık hizmeti yürütebilecek, yurt içi ve yurt dışındaki gelişmeleri, teknolojiyi takip edecek bir örgütsel modele ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilere gereken önem verilmemiş, yönetimde halkın yeri ve önemi tam olarak anlaşılamamıştır. Ayrıca halkla ilişkilerde uzman personel ve kadro sorunları yaşandığı belirtilmiştir. Kamu personellerin halkla ilişkilere dair yeterli bilgiye sahip olmadıkları görülmüştür. Raporda bu tip kurumsal halkla ilişkiler sorunlarına değinilmiş, sonrasında ise bu sorunları aşabilmek için öneriler sıralanmıştır.

2000'li senelere gelindiğinde ise kamu yönetiminde halkla ilişkilerde yapılacak çalışmalarda bu çağa uygun yeni yöntemlerle halkla ilişkiler birimleri oluşturulduğu görülmektedir. Bunlardan en önde geleni Başbakanlık İletişim Merkezidir (BİMER). BİMER vatandaş ile devlet arasındaki iletişimin zaman ve mekan kavramı olmaksızın sağlanabilmesine imkan vermek üzere kurulmuştur. Son bölümde ayrıntılı olarak ele alınacak olan bu kurum, kamuya duyarlılığı sağlayacak ve vatandaşın devlete istek ve şikayetlerini kolaylıkla iletebileceği en önemli halkla ilişkiler uygulamalarından biridir (Yağmurlu, 2013: 239).

Son yıllarda önem kazanmış olan bir diğer halkla ilişkiler uygulaması da kurumların çağrı merkezleridir. Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulmuş olan Vergi İletişim Merkezi (VİMER) bu çağrı merkezlerinin ilk örneğidir. 2007 yılında Ankara'da başlayan uygulama 2008'de yurt içi ve yurt dışı tüm çağrılara açılmıştır. VİMER aracılığı ile Bakanlık mükelleflerin vergi ile alakalı soru ve sorunlarına telefon aracılığıyla çözüm bulmaktadır (GİB, 2018).

2.BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİKLİĞİ VE HALKLA İLİŞKİLER

Küreselleşme kavramı halkla ilişkiler ile ilgili literatürde bulunan pek çok çalışmada halkla ilişkiler ile ilişkilendirilen bir kavramdır. Küreselleşmenin halkla ilişkiler ile ilişkilendirilmesinin altında yatan temel sebep küreselleşmenin bir neoliberal politika olarak kamu yönetimi alanında bir paradigma değişikliğine neden olması ve bunun bir sonucu olarak da kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimine bir ivme kazandırmasıdır. Küreselleşme beraberinde yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi kamu yönetiminin yeni şekilleri olan kavramları getirmiştir (Özdemir, 2006: 3). Bu bölümde ele alınacak olan bu kavramlar birinci bölümde anlatılan kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramının temelini teşkil etmesi ve neden gerek görüldüğünün anlaşılması bakımdan önem arz etmektedir.

2.1. Küreselleşme ve Kamu Yönetiminin Yeniden İnşası

Küreselleşme kavramı ilk kez Marshall McLuhan[5]'ın Komünikasyonda Patlamalar adlı eserinde "global köy" teriminin kullanılmasıyla literatüre girmiştir (Tutar, 2000: 21). Küreselleşme "değerlerin, düşüncelerin, bilgilerin farklılaştığı, öznelleştiği bir süreci ifade eden geniş ve tartışmalı bir kavram olmasının yanı sıra

[5] McLuhan teknoloji, para ve mekanik saat kullanımının modern yaşam üzerindeki etkilerini incelemiş olup; Giddens, Harvey, Lash ve Urry gibi küreselleşme üzerine çalışmalar yapan isimler üzerinde de görüşleri ile etkili olmuştur (Eşkinat, 1998: 38).

bütünleşen aynı zamanda ayrışan, evrenselle yerelliğin birbirine geçtiği çok boyutlu bir kavramı ifade eder" (Özer, 2015: 234). Robertson (1992:8) küreselleşmeyi "dünyanın kontrol altına alınması ve tek bir bütün olduğunun farkına varılması" olarak tanımlamaktadır.

Küreselleşme, tanımı ve süreci itibariyle tartışmalı bir kavramdır. Giddens (2000: 40) küreselleşme kavramı üzerinde bir mutabakat olmadığını belirterek bir grubun küreselleşmeyi uzun süreli yönetimlerin devamı olarak gördüğünden ve küreselleşmenin neoliberallerin bir icadı olduğundan bahseder. Karşı grup ise küreselleşmeyi bir gerçek olmaktan çok hızlı biçimde yayılan bir gelişme olarak görmektedir.

Küreselleşme taraftarı neoliberaller, hem ekonomik hem de siyasi anlamda küreselleşmeyi gelişmek için bir fırsat olarak görmektedirler. Küreselleşme ile birlikte batı demokrasisi az gelişmiş ülkelere taşınmakta ve ulus devlet görevlerini ulus üstü kuruluşlara devrederek uluslararası sermayenin önündeki engel de kalkmaktadır. Küreselleşme karşıtları ise küreselleşmeyi emperyalizmin yeni yüzü olarak tanımlamaktadır. Küreselleşmenin amacı tüm dünyanın batı kapitalizmine hizmet etmesinin sağlanmasıdır (Sağır, 2004: 88).

Tartışmalı bir kavram olan küreselleşme pek çok farklı tanım ve görüşlere sahiptir. Giddens içinde bulunduğumuz dönemi "geç modernlik" olarak adlandırır ve bu dönem ile küreselleşme arasında bir ilişki kurarak küreselleşmenin modernliğin bir sonucu olduğunu söyler. Küreselleşme süreci kaçınılmaz yeni dünya düzenidir. Ona göre küreselleşme " yerel oluşumların millerce ötedeki olaylarla biçimlendirildiği ya da bunun tam tersinin söz konusu olduğu, yollarla uzak yerleşim yerlerini birbirine bağlayan dünya çapındaki toplumsal ilişkilerin yoğunlaşmasıdır."(Giddens, 2004: 69).

Giddens küreselleşmeyi beş ayrı boyut ile inceler. Bunlardan birincisi kapitalizm, kapitalist gelişme ve dünya ekonomisinin ekonomik hakimiyeti; ikincisi, sanayileşme ve modern teknolojiler, endüstriyel yöntemlerin yaygınlaşması; üçüncüsü gözetim sistemleri, modern hükümetler, organizasyonların vatandaşlar ve işçileri bilgi teknolojileri ile gözetleme ve kontrol kapasiteleri; dördüncüsü ulus devletin önemini yitirmeye başladığı, uluslararası ağ ve işbirliği içindeki devletlerarası bir sistem; beşincisi ise militarizm ve dünya savaşlarıdır (Slattery, 2007: 420-421).

Giddens'a göre küreselleşme her ne kadar yeni dünya düzeni olarak görülse de Bauman'a göre küreselleşme tam bir kaos ortamıdır. Çünkü küreselleşme kimsenin sorumluluk almadığı, kontrolsüz, plansız ve dengesiz bir olgudur. Bu yüzden küreselleşme "yeni dünya düzeni" değil de "yeni dünya düzensizliği"[6]dir (Bauman, 2005: 48). Evrensellik ve küreselleşme kavramlarını karşılaştıran Bauman, evrenselliği düzen kurma ümidi ve kararlılığı olarak tanımlarken küreselleşmeyi silahlı çatışma ve pazarlık yolu ile kurduğu toprak parçalarını ayıran sınırların çizilmesini ve korunmasını amaç edinen devletlerarası politika sahnesi olarak tanımlamaktadır. Küreselleşme ile sınırlar sadece zenginler için ortadan kalkmıştır ancak fakirler için daha aşılmaz hale gelmiştir. Zenginlik çalışmak ile elde edilen bir kavram olmaktan çıkmış ve tüketim ile eşdeğer görülen bir kavram halini almıştır (Bauman'dan aktaran Tanrıverdi, 2017: 145).

Habermas'a göre ise küreselleşme ulus devletlerin içe kapanmasına neden olan, farklı yaşam şekilleri ve kültürlerin de artışına sebep olan bir süreçtir. Küreselleşme ile ulus-devlet ile başlayan ve günümüze kadar varlığını korumuş olan demokrasi kavramının artık sonuna gelinmiştir. Çünkü küreselleşme ile ulus üstü kuruluşlar etkinliklerini ve hakimiyet alanlarını genişletmişlerdir ve bu da ulus devletlerin yetki alanlarını kısıtlamaktadır. Bilgiye çok çabuk ulaşılabilen bir dönemdir. İletişim

[6] Yeni Dünya Düzensizliği, Ken Jowitt'in 1992 yılında yayınlanan kitabının ismidir ve ilk burada kullanılmıştır.

teknolojilerinin gelişmesi ile artan küresel iletişim ile mali piyasalar kesintisiz çalışmakta, küresel çapta bir sermaye dolaşımı sağlanmakta, bunun sonucu olarak da hükümetler uluslararası piyasalar ve borsaların baskısı altında kalmaktadırlar. Artan çokuluslu şirketler ise herhangi ulusal bağımlılıkları olmadığından ve ucuz işgücünün bulunduğu yerleri tercih ettiklerinden hükümetler için ekonomik anlamda sorunlar yaratabilmektedirler (Tanrıverdi, 2017).

Küreselleşme bir süreç olarak teknolojik gelişmelerle birlikte iletişim ağlarının artması ve ulaşım kolaylıklarının sağlanmış olması ile uzak mesafelerdeki insanların anlık görüşmelerini sağlayarak dünyanın niceliksel alanını küçültmüş ve bütünleştirmiştir. Diğer taraftan ise bir parçalanma söz konusudur. Küreselleşme öyle bir kavramdır ki; dünyanın hem tek bir yer olduğu algısı yaratırken diğer taraftan da ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal alanlar da toplumsal ayrılmaların ve dönüşümlerin zeminini hazırlamaktadır (Arslanoğlu, 1998: 124).

Küreselleşmenin tarihsel süreci ele alındığında farklı görüşler ile karşı karşıya kalınmaktadır. Sürecin başlangıcı ile ilgili bu tartışmanın ortak noktası ise küreselleşmenin uzun bir tarihi olduğudur. Kazgan (2000: 28) küreselleşme sürecinin yeni bir olay olmadığını ileri sürerek bu süreci üçe ayırmıştır. Küreselleşmenin başlangıcı olarak Rönesans'taki coğrafi keşifleri, ikinci kademesi olarak Birinci Sanayi Devrimi'ni ve üçüncü kademesi olarak da İkinci Sanayi Devrimi'ni işaret etmektedir. Çünkü Rönesans ile dünyanın her bir yanının tanınma fırsatı yakalanmış olup, Sanayi Devrimleri ile de sermayenin küreselleşmesi sağlanmıştır. Giddens (1990: 6) ise küreselleşme tarihini batının modernleşme tarihine eş tutmaktadır.

Russell, küreselleşmenin başlangıcı olarak Roma İmparatorluğu dönemini göstermektedir. Roma bir imparatorluk olarak geniş bir coğrafyaya hükmetmiş ve kilometreler ötesine kadar bir gümrük sınırlamasına takılmamıştır. Roma ile başlayan

küreselleşme barutun icadı ile devam etmiştir. Barutun keşfedilmesi ile birlikte derebeylikler yıkılmış, topların kullanılmaya başlaması ile de feodalitenin sonu gelmiştir. Küreselleşmenin üçüncü ayağı ise telgrafın keşfedilmesi ve demiryolu ağlarının kurulmasıdır. Bu gelişmeler askeri mühimmatların transferini kolaylaştırmış, gemicilikle beraber de denizyolu ulaşımı kullanıma açılmış ve genişleyen ulaşım ağlarıyla küreselleşme sürecine hız katılmıştır (Yılmaz, 2004: 39).

Robertson (1999: 99-101), küreselleşmeyi beş evreye ayırmıştır. İlki "oluşum" evresidir. Avrupa'da 15.yy'dan 18.yy'a süren bu evre ulus toplulukları ortaya çıktığı, Katolik kilisesi etkinliğini artırdığı, birey olma anlayışı yayıldığı ve miladi takvimin yayılmasıyla modern coğrafyanın başladığı dönemdir. İkinci evre "başlangıç" evresidir. Avrupa'da 18.yy'ın ortasından 1870'lere kadar süren bu evre üniter devlet yapısının yaygınlaştığı, resmi uluslararası ilişkiler ve insanlık anlayışının yerleştiği, uluslararası iletişimin önem kazandığı, Avrupalı olmayan toplumların ulus-üstü kuruluşlara kabul edilmeme sorunun yaşanmaya başlandığı dönemdir. Üçüncü evre, "yükseliş" evresidir. 1870'lerden 1920'lerin ortasına kadar süren bu evrede tek bir uluslararası toplum oluşturma çabaları ile aslında daha da parçalanan ulus yapılarının oluştuğu, Avrupalı olmayan birkaç toplumun ulus-üstü kuruluşlara kabul edildiği, küresel iletişimin arttığı, olimpiyatlar ve Nobel ödülleri gibi uluslararası yarışmaların düzenlendiği ve ilk dünya savaşının yaşandığı dönemdir. Dördüncü evre, "hegemonya için mücadele" evresidir. 1920'lerin ortalarından 1960'ların sonuna kadar süren bu evre, Birleşmiş Milletlerin kurulduğu, ulusal bağımsızlık ilkesinin kabul edildiği, soğuk savaşın en tepe noktasına kadar gelindiği, soykırımların yapıldığı ve atom bombasının kullanılmaya başlandığı dönemdir. Beşinci ve son evre ise belirsizlik evresidir. 1960'ların sonunda başlayan bu evre, 1990 krizinin yaşandığı, küresel bilincin arttığı, Ay'a ilk ayak basıldığı, Soğuk Savaş'ın sona erdiği ve küreselleşme hareketlerinin hız kazandığı dönemdir.

Küreselleşme tüm bu tartışmalar ışığında çok boyutlu bir süreç olarak karşımıza çıkmakta ve içerisinde değişime uğramış, teknolojik, ekonomik, yasal, siyasi, ideolojik ve pek çok farklı alanlar barındırmaktadır. Küreselleşme süreç olarak özetlenecek olursa; dünyada devletin geleneksel düzenleyici ve koruyucu fonksiyonlarını en aza indirmesi ile ulusal sınırlar önemini kaybetmiş, ulus devletin tek aktörlüğüne son verilmiş, ulusal sınırlar önemini yitirmiş; uluslararası örgütler ve çokuluslu şirketler ortaya çıkmış, dünya devleti, yönetişim, dünya pazarı kavramları önem kazanmıştır (Polatoğlu, 2003).

Dünya genelinde yaşanan 1929 Ekonomik Bunalımından sonra Klasik görüşün serbest piyasa düzeni yerini Keynesyen politikalara bırakmıştır. Keynesyen politika ekonomiye devlet müdahalesini öngören politikalar benimsemiştir. Bu dönemde refah devleti anlayışı ile beraber devletin işlevleri değişmiş ve artmıştır. Artan işlevler hizmet çeşitliliğini beraberinde getirmiş bu da kamu harcamalarının giderek artmasına sebep olarak devletin örgütsel yapısının sorgulanmasına yol açmıştır (Parlak, 2011).

Küreselleşme ekonomik, sosyal, siyasal olarak bütünsel bir değişime sebep olsa da ekonomik gelişmelerin politik sonuçlarının olduğu açıktır. Bunun bir örneği olarak 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına çözüm olarak benimsenmiş olan refah devleti anlayışının 1970'lerde yaşanan uluslararası ekonomik krizler, hükümetlerin aşırı yüklenmesi ve demokrasi krizleri ile beraber iflas etmiş olmasıdır. Bunun üzerine 1979'da İngiltere'de Thatcher, 1980'de Amerika'da Reagan yönetiminde "yeni sağ" akım benimsenmiş ve bu akımın ekonomik temelleri de Hayek ve Friedman tarafından hazırlanmıştır (Nohutçu, 2014: 407). Yeni sağ akım ile "bürokrasinin azaltılması, özel sektörün teşvik edilmesi, özelleştirme, devletçilik anlayışının yavaş yavaş terk edilmesi

ve serbest piyasa ekonomisine geçiş[7]" benimsenmiştir. Böylece 1980'lere egemen olan yeni sağ akım ile siyasal, sosyal, ekonomik dönüşümlerin temeli atılmış ve kamu yönetimi yeniden yapılandırılmaya başlamıştır[8] (Bilgiç, 2003: 28).

Küreselleşmenin kamu yönetiminde yarattığı değişimlerin temelinde küreselleşmenin ulus-devlet üzerindeki etkileri yatmaktadır. Küreselleşmenin ulus-devletin sonunu getirip getirmeyeceği küreselleşme üzerine bir başka tartışma konusudur. Ulus-devlet anlayışı hem ülke içerisinde hem de dışarısında egemenliğini başka bir yapıya devretmeyi reddeden bir anlayıştır. 1648 yılında Westphalia Antlaşması ile egemenlik kavramı devletin ana unsuru olarak kabul edilmiştir. Bu antlaşma ile devletler kendi sınırları içinde tek aktör olarak belirlenmiştir (Sarıtaş, 2009: 408).

Westphalia Antlaşması, küreselleşme sürecinde ulus-üstü kuruluşların önem kazanması ile birlikte geçerliliğini kaybetmiştir. Ulusal ekonomi, siyaset, çevre, güvenlik konuları küreselleşme ile birlikte hızlı bir değişime uğramış ve ulusal egemenliğin mutlakıyetinin zayıflamasına sebep olmuştur. Ulus-üstü kuruluşlar, çok uluslu şirketler hem ulusal hem de uluslararası arenada devletlere ortak aktörler olmuşlardır (Soner, 2005: 86). Held (1990: 103-104), ulus devletlerin yapısının küreselleşme ile birlikte değiştiğini ve devletlerin yerel görünümlerinden sıyrılarak diğer devletler ile iç içe geçmiş ekonomik, siyasi, sosyal bir yapıya büründüklerini belirtmektedir.

Küreselleşme ile birlikte ulus-devlet varlığını koruyor olsa da büyük oranda gücünü kaybetmiştir. Günümüzde ulus devletler sınırsız ve tek otorite olma iddialarından uzaklaşmış durumdadırlar. Devletler kamusal alanda tek hakim güç

[7] Yeni Sağ olarak adlandırılan bu akımın etkisiyle "Thatcher ile başlayan muhafazakar iktidarlar kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdikleri eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir etken ol muştur" (Bilgiç, 2003: 28).

[8] Türkiye'de de bu değişimlerin başlangıç noktası olan adımlar Turgut Özal döneminde atılmıştır (Bilgiç, 2003: 28)

olmaktan çıkmıştır ve güçlerini hem özel sektörün hem de ulus-üstü aktörlerin bulunduğu geniş bir alanın üyesi olarak diğer aktörlerle bölüşmektedirler (Scholte, 2000: 16).

Küreselleşme sürecinin bir sonucu olan çok aktörlülük devletlerin kamu yönetimi politikalarında değişime gitmelerini gerekli kılmıştır. Küreselleşme ile beraber yaşanan ulus devletin sınırlarını aşma ve iki kutuplu dünyanın son bulması Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü gibi ulus üstü kuruluşların da bu süreçte rol almasını sağlamıştır. Değişen kamu yönetimi anlayışı ile "yeni kamu yönetimi/işletmeciliği, yönetişim, kamu sektörünün küçültülmesi, yerinden yönetim, devletin minimize edilmesi" gibi kavramlar ön plana çıkmıştır ve bunlardan yönetişim kavramı süreç içerisinde ve günümüzde en çok kullanılan ve en etkili kavram olmuştur (Nohutçu, 2014: 408).

2.2. Küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim

Küreselleşme sürecinin neticelerinden olan "yeni kamu yönetimi ve yönetişim" kavramları, kamu örgütleri üzerinde doğrudan bir değişim gerçekleştirmektedir. Devlet ise bu örgütlerde yaşanan değişimlerle beraber bir dönüşüm içerisindedir. Bu kavramlar kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişmesinde büyük öneme sahip olması ile konumuz açısından önem arz etmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, 1980'ler ile 1990'ların başında geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersiz kalmasına bir tepki olarak doğmuştur (Bilgiç, 2003: 25). Refah devleti anlayışı ile hakimiyet sağlamış olan katı, hiyerarşik, bürokratik kamu yönetimi anlayışı bu yeni anlayışla birlikte yerini esnek ve piyasa temelli kamu yönetimine bırakmıştır (Özer, 2015: 148).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında başlıca etken olarak önem arz etmektedir. "Alman sosyolog Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiş olan bu model ayrıntılı kurallara, biçimselliğe, gayrişahsi, katı hiyerarşi, merkeziyetçi özelliklere sahip bir anlayıştır." Bu anlayışa göre devlet kamusal mal ve hizmetleri kendi kurumları aracılığıyla sunmaktadır. Bu hizmet anlayışı katı kurallara ve prosedürlere bağlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 23).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1980'lere kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Sanayi Devrimi öncesi devletin kamuya sunduğu hizmetler halkın güvenliğini sağlamaya yönelik hizmetlerden oluşmaktadır. Sanayi Devrimi ve Fransız Devrimi ile birlikte halk pasif yapısından sıyrılmıştır. Aktif, hareketli, hakkını arayan, örgütlenen vatandaş anlayışı gelişmiştir. Bu hareketliliğe paralel olarak devletin sosyal ve ekonomik alanda müdahaleleri de artmıştır. Bu büyüme kamuda "kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık" gibi istenmeyen durumları da beraberinde getirmiştir (Bilgiç, 2003: 27).

Bu anlayışta "kamu yönetimi, yönetimin özel bir şeklidir ve özel sektörden oldukça farklıdır. Kamu yönetimi profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmiştir ve her siyasi iktidara eşit olarak hizmet etme gibi bir siyasi tarafsızlık benimsenmesi öngörülmüştür. Yani bu anlayışa göre kamu yönetimi topluma karşı doğrudan bir sorumluluk duymamaktadır." Sistem bürokratlar ve siyasiler üzerine kurulmuştur (Eryılmaz, 2002: 24).

1970 yılında Dünya genelinde yaşanan mali krizin ardından geleneksel kamu yönetimi anlayışına bir karşı çıkış olarak 1980'lerde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı; "işletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet, yeni kamu işletmeciliği" gibi çeşitli isimlerle de tanımlanmıştır. Bu yeni anlayış ile "yöntem ve

kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek" anlamına gelen "yönetim (administration)" anlayışından; "performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji" kavramlarını barındıran "işletme (management)" anlayışına bir kayma olmuştur (Bilgiç, 2003: 28).

Geleneksel anlayışın terk edilerek yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesine sebep olan pek çok etkenin varlığından söz edilebilmektedir. Bu etkenler; "kamu yönetimi üzerine yoğunlaşan eleştiriler, ekonomik teorideki ve özel sektördeki değişiklikler" olarak sayılabilir (Eryılmaz, 2002: 25). Refah devleti anlayışıyla işlevleri çoğalan devletin idari örgütlenmesi genişlemiş ve harcamalar bütçeden karşılanamaz hale gelmiştir. 1970'lerde yaşanan ekonomik kriz ile devletin küçülmesi ve kaynakların etkin kullanımı çalışmaları başlamıştır. Küreselleşmenin getirmiş olduğu sosyal değişimlerle de vatandaşlar daha kaliteli hizmet talep etmektedirler. Tüm bu sosyal, siyasal ve ekonomik faktörler kamu yönetiminde paradigma değişikliğinin nedenleri olmuştur (Parlak, 2011: 211).

Yeni kamu yönetimi kuramsal olarak üç kaynaktan beslenmektedir. Bu üç kaynak işletmecilik, Neo Taylorizm ve Kamusal Seçim Kuramı'dır. İlk olarak işletme kavramı ele alınacak olursa, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine dönüşü ifade etmektedir. Klasik kamu yönetimi kavramı belli kurallar ve süreçler çerçevesinde işlerin sevk ve idare edilmesidir. İşletme yönetimi ise hedeflerin ve önceliklerin belirlendiği, sadece kurallara göre yönetilmeyen, amaçları gerçekleştirmek için hedefler koyan, performans denetiminin olduğu bir yönetim biçimidir ve klasik kamu yönetimine göre oldukça geniş fonksiyonlara sahiptir (Özer, 2015: 148). Bu yüzden literatürde kamu yönetimi için "public administration", kamu işletmeciliği için de "public management" kavramları kullanılmaktadır ve idare (administration) kavramının yerini yönetim (management) kavramı almıştır (Aucoin, 1990: 118).

Yeni kamu yönetiminin kuramsal kaynaklarından ikincisi Neo-Taylorizm'dir. 1980'lerde geleneksel örgüt kuramına bağlı Taylorizm'den esnek üretim biçimlerini destekleyen Neo-Taylorizm'e geçiş başlamıştır. Bu geçişle beraber devletin rolleri de esnek üretimi destekleyecek, küresel rekabete ayak uydurabilecek şekilde yeniden belirlenmiştir. Üçüncü ve son kuramsal kaynak ise Kamusal Seçim kuramıdır. Kamusal seçim kuramı yeni sağ ideolojinin ekonomi kuramı ve yöntemlerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır (Güzelsarı, 2004: 100). Bu kurama göre siyasi partiler demokrasilerde seçmenlere kamu harcamalarını artıracak vaatlerde bulunmaktadırlar. Hem siyasiler hem de seçmenler kendi çıkarlarının maksimum olması için çalışmaktadır. Bu da kamu harcamalarını giderek artırıp hükümetlerin piyasaya müdahale etmesine sebep olmaktadır (Akdoğan, 2009: 75). İdeal olan ise devletin ekonomiye müdahale etmemesi, girişimcilik için uygun ortam hazırlanması ve devletin sadece kolaylaştırıcı ve düzenleyici görev üstlenmesidir (Güzelsarı, 2004: 102).

Bu üç kuramdan beslenen yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör uygulamalarını kamu yönetimine uyarlamayı hedeflemektedir ve bunun için çeşitli ilkelerden yararlanmaktadır. Bu ilkeler[9] küçülmek, rekabeti teşvik etmek, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak ve özelleştirmektir. Bu ilkeler doğrultusunda yönetim yapısının hacimce küçülmesi esnekliğin sağlanmasında önemli faktördür. Katılımcı yönetim güçlendirilerek bürokratik mekanizmaların yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmektedir. Yerelleşme ile karar alma süreçleri hizmeti kullananlara yakınlaştırılarak hiyerarşi azaltılmaktadır. Rekabet aracılığıyla da bazı mal ve hizmetler özel sektöre gördürülerek maliyette etkinlik sağlanmaktadır (Özer, 2015: 165,166).

[9] Yeni kamu yönetimi anlayışı bu ilkeleri gerçekleştirmeye hedeflerken bir takım özelliklerinden faydalanmaktadır. Hood (1991: 3) bu özellikleri yedi madde halinde şu şekilde sıralamıştır: "Profesyonel yönetime geçiş, açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü, süreçlerin değil çıktıların kontrolü, kamu sektöründe tekliğin ve birliğin ayrılması, kamu sektöründe daha fazla rekabet, kamu sektörü yönetim uygulamalarında özel sektör tipi yönetim uygulamalarına ağırlık verilmesi, kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması."

Yeni kamu yönetimi anlayışının edindiği ilkelerle birlikte devlete korumacı bir görev değil de düzenleme ve denetleme görevi yüklediği görülmektedir. Kamu sektörünün özel sektör gibi yönetilmesi ve daha fazla rekabet ortamı yaratılması desteklenmektedir. Vatandaşı müşteri gibi gören bir anlayıştır ve vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyeti önemsenmektedir. Bu anlayış ile katı hiyerarşik yapı yerine yetkilerin yerel birimlere dağıtıldığı ve halka daha yakın olan yerden hizmet sunumunun yapılması gerektiği savunulmaktadır (Parlak, 2011: 213).

Küresel süreçte "sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodernist bir düşünceye" evrilme gözlemlenmektedir. Bu süreç yönetimi de yeni arayışlara yönlendirmekte, giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermek güçleşmektedir. Bu hızlı dönüşümde insanlar arasındaki ilişki ağları da gelişmiş zaman ve mekân kavramından soyutlanmıştır (Tekeli, 1996: 50). Bu dönüşüm sürecinde kamu yönetimi disiplininde 1970'lerde Kamu Yönetimi, 1980'lerde Kamu Politikası ve Yönetimi, 1990'larda Yönetişim kavramı hakim kavram haline gelmiştir (Özer, 2015: 207).

1990'larda kamu yönetimini etkisi altına alan "Yönetişim" kavramı, bugünkü anlamı ile ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin *Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustinable Growth)* başlıklı raporda kullanılmıştır. Bu raporda yönetişim, "ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı" olarak tanımlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2012: 233).

Kavramın mucidi olan Dünya Bankası'nın yönetişim kavramını gündeme getirmesinin temelinde kurumsal amacı yatmaktadır. 1944 yılında düzenlenen Bretton Woods Konferansı'ndan sonra kurulan Dünya Bankası, ülkeleri bir dünya pazarı ile

bütünleştirmeyi ve böylelikle küresel iktisadi büyümeyi sağlamayı hedeflemektedir. Bu amacın gerçekleştirilmesi uzun vadede az gelişmiş ülkelerin de kapitalist sisteme eklemlenebilmesini gerektirmektedir ve zamanla Dünya Bankası uzun dönemli proje kredileri veren bir kalkınma örgütüne dönüşmüştür. Yönetişim kavramı da bu kredilerin kullanılmasında öncelikli şartlardan biri haline gelmiştir (Güler, 1995: 19).

Dünya Bankası yönetişim kavramı ile devlet, piyasa ve sivil toplum örgütlerini devletin sevk ve idaresinde etkin organlar olarak göstermektedir ve bu kavram ekseninde sermaye birikimi yetersiz az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi yapısını yeniden yapılandırmasını hedeflemektedir. Bu yeniden yapılandırma sürecinde kamu sektöründeki hantallığın giderilmesi ve verimliliğin arttırılması için özel sektörün, rekabet ortamının desteklenmesi, kamu kurumlarının özelleştirilmesi ve kamu personel sayısının azaltılması, devlet yönetiminin âdemi merkezileştirilmesi gibi önermeler sunmaktadır. Ayrıca yönetişim ilkeleri olarak hesap verilebilirlik, meşruiyetin sağlanması, şeffaflık, katılımcılık kavramları sayılarak bu ilkelerin hayata geçirebilmesinin temel şartları olarak sivil toplumun geliştirilmesi ve yetki devrinin sağlanması sayılmaktadır (Güzelsarı, 2003: 27).

Yönetişim bir kavram olarak yönetim kavramındaki değişmeyi ifade etmektedir. Yönetim, "devletin resmi kurumları ve bu kurumların sahip olduğu" gücü ifade ederken; yönetişim, yeni bir yönetim sürecini ifade eden bir yöntemdir (Kesim ve Petek, 2005: 41). Bu yöntem yönetim sürecindeki aktörlerle alakalı olmakla birlikte sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkmaktadır. Yönetim süreci tek aktörlü değildir. Birden çok aktörü bulunan bu yöntemde kamusal problemlerin çözümünde kullanılacak olan bilgi, belge ve araçlara hiçbir aktör tek başına sahip olamaz ve bunları tek başına kullanma yetkisi ve gücüne sahip değildir (Jordan, 2001: 199).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yönetişimi "ülke meselelerinin yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımı" olarak tanımlamaktadır. Ayrıca yönetişim "karmaşık mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektirmektedir. Bu kurum ve süreç aracılığı ile vatandaşlar ve toplumsal gruplar çıkarlarını korumakta yasal haklarını kullanmaktadırlar" (Parlak ve Sobacı, 2012: 233).

Tablo 1: Geleneksel Kamu Yönetimi-Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim
Yapı	• Katı Örgüt Yapısı • Merkeziyetçi • Katı Hiyerarşi • Geniş Merkez • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Bürokrasi Yönelimli	• Esnek Örgüt Yapısı • Yumuşak Hiyerarşi • Dar Merkez – Geniş Çevre • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Piyasa Yönelimli
Roller, İlkeler, Politikalar	• Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve İdare • Sabit Ücret • Bürokrat Tipi Yönetici • Az Yetkili Yönetici • Gizlilik • Hizmetlerde Nicelik •Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Kapalı Enformasyon Kuralları • Yetkiyi Toplayan • Risk Almakta İsteksiz • Kuralcı ve Kırtasiyeci • Girdi ve Süreç Odaklı • Birey Yönetimli	• İşletme (Management) • Müşteri – Vatandaş Merkezli • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Performansa Bağlı Ücret • Girişimci Yönetici • Yetkilendirilmiş Yönetici • Şeffaflık • Hizmetlerde Kalite • Çok Yönlü Değerlendirme • Açık Enformasyon Kanalları • Yetkiyi Paylaşım • Risk Almakta İstekli • Vizyon sahibi ve Esnek • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Ekip Yönetimi

Kaynak: Turan vd. (2015), BİMER Uygulaması ve Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (8), 217.

Tablo-1'de geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi ve yönetişim kavramları karşılaştırılmıştır. Yönetişim de yeni kamu yönetimi anlayışı gibi geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksiklerine karşı çıkış sonrası ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşunda etkili olan yeni sağ akım, devleti mümkün olduğunca etkisiz konuma getirirken yönetişim kavramı küreselleşme ile ortaya çıkmış olan devletin egemen rolünü diğer sivil toplum elemanları ile eşitleyerek azaltmış ve devletin rolünü ve yapısını dönüştüren bir süreç olmuştur (Nohutçu, 2014: 411). Yani yeni kamu yönetimi ile yönetişim arasındaki fark devlet ve piyasa mekanizmasının ilişkilendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Yeni kamu yönetimi devlet-piyasa karşıtlığını savunurken yönetişim girişimci devlet temelinde devlet-piyasa-sivil toplum ortaklığını savunmaktadır (Güzelsarı, 2004: 130).

Yönetişim sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyuta sahip bir kavramdır. Sistemsel boyutuyla incelendiğinde devlet yapısını ve işleyişini sadece hükümetin tekeline bırakmamaktadır ve yönetimde yeni aktörler de söz sahibidir. Bu yeni aktörler; yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektördür. Siyasal boyutuyla incelendiğinde yurttaşlar her alanda siyasal karar alma mekanizmasına dahil edilmektedirler. Yönetsel boyutuyla da şeffaf, etkin, verimli, etkili, bağımsız ve hesap verilebilirliği esas almış bir kamu yönetimi sistemidir. Yani yönetişim bütünüyle kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının etkin olduğu bir yönetim sistemini ifade etmektedir (Parlak ve Sobacı, 2012: 235).

Yönetişim kavramı bu üç boyutu ile kamu yönetimiyle ilgili çeşitli öneriler geliştirmiştir. Stoker (1998: 18), yönetişimin ortaya koyduğu bu önerileri şu şekilde özetlemektedir: "Yönetişim, hükümet etmekten temellenen ancak onun da ötesinde bir takım kurum ve aktörlerin varlığına vurgu yapar. Ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde aktörlerin sınırlarının ve sorumluluklarının belirsizliğine işaret eder.

Kolektif faaliyetlere katılan aktörler ve kurumlar arasındaki güç bağlılığını ifade eder. Özerk ve kendini yönetebilen aktörler ağına ilişkin bir kavramdır. Sorunların ele alınmasında ve çözülmesinde sorumlu aktörlerin yeterli kapasiteye sahip olduklarını kabul etmekte ve sorunların çözümünü sadece idarenin güç ve yetkisine dayandırmamaktadır."

Literatürde pek çok yönetişim türü mevcuttur. Ekonomik süreçleri işleyen yönetişim kavramı iktisadi yönetişim, politik süreçleri işleyen yönetişim kavramı siyasi yönetişim, politika uygulama sürecini işleyen yönetişim olarak da idari yönetişim kavramları kullanılmaktadır. Ayrıca mekansal bir ayrım olarak ulus üstü, ulusal ve yerel yönetişim tanımlamaları da mevcuttur. Yönetişim ile ilgili literatürde en çok değinilen türler ise küresel yönetişim ve iyi yönetişimdir (Özer, 2015: 218).

Küresel yönetişim, küresel sorunların çözümünde politik ya da demokratik düzenleme aracı olarak görülmektedir. 1990'lı yıllarda küresel sorunlara küresel çözümler aranmaya başlanmıştır. Devletler bir araya gelerek küresel işbirliğini oluşturmaya çalışmış ve günümüzdeki küresel yönetişimin temellerini bu şekilde atmışlardır. Yani küresel yönetişim "bütün devletler için küresel aktörlerin bir araya geldiği ortaklaşmacı yönetim anlayışıdır." Bu ortaklıkla devletler insan hakları, çevre, işsizlik gibi küresel sorun teşkil eden konularda ortak bir anlayış geliştirme imkanına kavuşmuştur (Çukurçayır, 2003: 263-264).

Uluslararası kuruluşlar küresel yönetişimin gelişmesine çeşitli katkılarda bulunmaktadırlar. En büyük katkıyı sağlayan Birleşmiş Milletler (BM) pek çok ülkeye kamu ve özel sektör yönetiminde, sivil toplum kuruluşlarında, yerel yönetimlerde, devlet yapılanmasında yönetişimin gelişmesi için yardımlarda bulunmaktadır (Özer, 2015: 219). Bir diğer uluslararası kuruluş olan Dünya Bankası 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda yönetişimi devletlerin görevlerinin ve etkilerinin değişiminde

önemli bir süreç olarak görmüştür. Ülkeleri; yasama-yürütme ilişkileri, politikaları, insan haklarına saygılı olma durumları, seçim süreçleri, kurumları gibi faktörlerini göz önünde bulundurmakta ve yönetişim sürecinde onlara maddi destekler sağlamaktadır (World Development Report, 1997). Uluslararası Para Fonu (IMF) da yönetişim mekanizmalarının yaygınlaşması için ülkelere maddi destekte bulunmaktadır. Avrupa Birliği (AB) Komisyonu tarafından yayımlanan "AB'de Demokrasinin Geliştirilmesi" isimli kitabın teması ise yönetişim kavramı seçilmiştir (Özer, 2015: 220).

Literatürde sıkça kullanılan bir diğer yönetişim kavramı ise iyi yönetişimdir. İyi yönetişim kavramı ilk defa Dünya Bankası tarafından kullanılmıştır (Coşkun, 2003: 43). Dünya Bankası'na göre "yönetişim, açık anlaşılabilir bir karar alma sürecinin profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif biçimde katılımda bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade etmektedir" (Dünya Bankası, 1994). İyi yönetişimin gerçekleşmesinde yer alan mekanizmaların üç temel elementi mevcuttur: dahili kurallar ve kısıtlamalar (örneğin; dâhili muhasebe ve denetleme sistemleri, yargının ve merkez bankasının bağımsızlığı, sivil hizmet ve bütçeleme kuralları), halkın sesi ve partnerlik (örneğin; özel-kamu müzakere konseyleri ve müşterilerden geri bildirim almak için yapılan hizmet ulaştırma anketleri) ve rekabet (örneğin; rekabetçi sosyal hizmet ulaştırma, özel sektörün alt yapıdaki yeri, alternatif problem çözme mekanizmaları ve pazarlama temelli bazı aktivitelerin özelleştirilmesi) (World Development Report, 1997).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'na göre "iyi yönetişimin, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını koruması ve yasal haklarını kullanması için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olması gerekmektedir." Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) iyi yönetişimi "bir ülkenin ekonomik

ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerinin kullanımı" olarak tanımlamaktadır (Dünya Bankası, 2016).

AB'nin yönetişim anlayışı hem AB'ye üye ülkeleri hem de üye olmak için aday olmuş ülkelerin yönetim anlayışlarını etkilemektedir. Türkiye AB'ye aday ülkelerden biri olarak kamu reformlarında AB yönetişimi ile kendi yönetim yapısında reformlar gerçekleştirmektedir. Bu reformlar içerisinde kamu yönetimi kademesinde yapılan bir takım değişimlerle yönetişim kavramının kamu yönetiminde halkla ilişkilerin dönüşümünde büyük rol oynadığı söylenebilir.

2.3. Yönetişim ve Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler

Yönetişim, yönetim anlayışında meydana gelen bir değişimdir ve bu değişim kamu yönetiminde halkla ilişkilerin anlam ve öneminin artmasını sağlamaktadır. Yönetişimin ilkeleri olarak sayılan açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve uyum ilkelerinin ihtiyaç duyduğu bilgilendirme ya da iletişimin sağlanması için halkla ilişkiler önemli bir araçtır. Ayrıca yönetişimin temel ilke ve ölçütlerinin halkla ilişkilerin temel ilkeleri ile örtüştüğü görülmektedir.

. İlkelerden ilki olan *açıklık* ilkesi gereğince kurumların daha açık bir şekilde çalışması gerekmektedir. Avrupa Birliği'ne üye devletler birliğin yaptıkları ve almış olduğu kararlarla ilgili iletişim halinde olmalıdır. Halkın bu çalışmalara erişimi açık olmalıdır ve anlaşılır bir dille yazılmış olması gerekmektedir. Bu şekilde halkın kurumlara güveni artacaktır.

İkinci ilke *katılımcılık* ilkesidir. Politika zinciri boyunca geniş bir katılım sağlanırsa AB politikaları daha kaliteli şekilde yürütülecek ve daha etkili olacaktır. Burada da halk kitlelerini karar alma sürecine dahil eden merkezi hükümetler hayati

öneme sahiptir. Üçüncü ilke hesap verilebilirliktir. *Hesap verilebilirlik* kavramı gereği olarak yasama ve yürütme süreçlerindeki roller açık olmalıdır. Her AB kurumunun AB sistemi içerisinde ne yaptığını netleştirmesi istenmektedir.

Dördüncü ilke etkinliktir. *Etkinlik* ilkesi "politikaların etkin ve zamanında sunulması"nı ifade etmektedir. İhtiyaç duyulan politikalar açık bir şekilde belirlenmiş hedefler doğrultusunda, gelecekte yaratacağı etki ve geçmişte bıraktığı tecrübeler ile birlikte vatandaşa sunulmalıdır. Beşinci ilke *uyumdur*. Politikalar ve bunları gerçekleştirmek adına atılan adımlar birbirleri ile uyumlu olmalıdır. AB'nin giderek büyümesi, görev ve yetki alanlarının genişlemesi, küresel sorunların artması, demografik değişimler, "bölgesel ve yerel aktörlerin AB politikalarının oluşumuna müdahil olmaya başlaması" bu uyumu zorunlu kılmaktadır (Beyaz Kitap, 2001: 8).

Yönetsel bir fonksiyon olarak önem arz eden halkla ilişkiler kurumun içinde bulunduğu çevre ile ilgili bilgileri toplamakta, bu bilgilerin paydaşlarla paylaşımını ve iletişimi sağlamakta, kurumun faaliyetlerinden etkilenen ve kurumu faaliyetleri ile etkileyen kitlelerin tespitini yapmakta, konuları yönetmekte ve karar vericilere edindiği bilgiler ile danışmanlık yapmaktadır (Warnaby ve Moss'tan aktaran Hoştut, 2015: 56). Kurum ve hedef kitle arasında güvenli ve kaliteli bir iletişimin sağlanmasında önemli bir unsur olan halkla ilişkiler açıklık, hesap verilebilirlik, katılımcılık ve uyum ilkelerini benimseyerek çift yönlü iletişim uygulamaları ile hedef kitlenin güvenini kazanmaya yönelik çalışmalar yürütmektedir (Hoştut, 2015: 57).

Halkla ilişkilerin yönetsel süreçteki konumu hakkında iki farklı bakış açısı mevcuttur. Bunlar halkın ikna edilmesinde halkla ilişkileri en önemli araç olarak gören klasik bakış açısı ve diğer taraftan halkla ilişkileri bir rıza üretim aracı, bilinç yönetimi sürecinin aracı, ideolojik bir aygıt olarak kabul eden eleştirel bakış açısıdır (Özdemir ve Yamanoğlu, 2009: 20). Halkla ilişkilerin bu ideolojik ve yönetsel boyutlarını ele almak

için yapılan tanımlamalar hakkındaki çalışmalarda halkla ilişkilerin "kamu zihninin denetim altında tutulması amacına hizmet ettiği, liberal kapitalist demokrasilerde egemenliğin sağlanması için kullanılan bir teknik" olduğu halkla ilişkilerin neoliberal politikaların benimsetilmesinde bir araç olarak kullanıldığına işaret etmektedir (Becerikli, 2013: 23).

Halkla ilişkilerin yönetimdeki konumu ve önemini açıklayan örgüt kuramlarından sistem yaklaşımının ele alındığı çalışmalarda halkla ilişkilerin iletişimin her aşamasında başarıyı etkileyecek en önemli etmen olduğu görülmektedir. Sistem kuramına göre kurumlar tek başlarına yapılanamazlar ve çevreleri ile iletişim geliştirmek zorundadırlar. Çevreleri ve kamularla sürekli iletişim kuran örgütler bu kitlelerin istek, öneri ve şikayetlerine cevap vermek zorunda oldukları için halkla ilişkiler anlayışı ile yönetişim anlayışının paralel bir şekilde yürütülmesi zorunluluk arz edecektir (Arslan, 2017: 125).

Halkla ilişkilerin gelişim sürecine değinen Grunig ve Hunt tarafından geliştiren dörtlü halkla ilişkiler modeli incelendiğinde de halkla ilişkilerin neden yönetişim ile paralel bir şekilde yürütülmesi gerektiği daha açık anlaşılmaktadır. Dörtlü halkla ilişkiler modeli; "basın ajansı / duyurma modeli, kamusal enformasyon, tek yönlü asimetrik model, iki yönlü simetrik model" olarak sıralanmaktadır. Bu dört model ile halkla ilişkilerin başlangıçta tek yönlü bir iletişim tekniği ile daha çok karşı tarafı etkileme faaliyeti olduğu, sonralarda ise bu iletişimin çift yönlü bir iletişime döndüğü ve diyalog temelli olduğu varsayılmıştır (Aktaş-Yamanoğlu vd., 2013: 20). Halkla ilişkileri de yönetişim için gerekli kılan bu iki yönlü iletişim ve diyalogdur.

Halkla ilişkiler daha kapalı bir sistemi ifade eden kamusal enformasyon modelinden iki yönlü iletişim modeline dönüşmek durumundadır. Çünkü yönetişimin ilkeleri olan hesap verilebilirlik, meşruiyetin sağlanması, şeffaflık ve katılımcılık

kavramlarının uygulanabilirliğini sağlamak üzere "daha ayrıntılı bilgi paylaşımı sağlayan ve diyaloğu ön planda tutan iki yönlü simetrik model" in uygulanması uluslararası kuruluşların neoliberal politikaları uygulamak için ülkeler ile yaptıkları protokollerde sundukları şartlar ve beklentilerdendir (Arslan, 2017: 128).

Uluslararası kuruluşlardan Avrupa Birliği'nin de belirlediği politikalarda yönetişim ilkelerine önem verdiği görülmektedir. Avrupa Birliği için yönetişim kavramının ne ifade ettiği Birliğe üye olan ve adaylık statüsündeki ülkeler için belirlenecek olan politikalarda önemli bir husustur. Bu durum Birliğin ülkelere sunduğu ve faaliyete geçirmelerini istediği kriterler uygulanırken ülkenin yönetim anlayışının Birliğin yönetim anlayışı ile paralel olması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Avrupa Birliği ve yönetişim konusu ayrıntılı bir şekilde ele alınarak Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve bu süreçte yapılan hukuki değişiklikler ve bu değişimlerin halkla ilişkilere katkısı incelenmektedir.

3. BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER DÖNÜŞÜMLERİ

Kamu yönetiminin geleneksel yapısındaki değişimle beraber, ulusal hükümetler uyguladıkları ve belirledikleri kamu politikalarının belirleyici tek aktörü olmaktan uzaklaşmıştır. Ulusal hükümetleri kısıtlayan başlıca etken küresel baskılardır. Bu baskıların başında da uluslararası piyasalar ve Avrupa Birliği gibi ulus-üstü kuruluşlar gelmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 233). Küreselleşme sürecinin ürünlerinden biri olan ulus üstü kuruluşlardan Avrupa Birliği, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ve kamu yönetiminde halkla ilişkiler birimlerinin, faaliyetlerinin önem kazanmasında büyük pay sahibidir. Avrupa Birliği'nin yeniden yapılanmada büyük pay sahibi olmasının ana sebebi bir önceki bölümde ele alınan yönetişim kavramıdır. Bu nedenle, bu başlık altında ilk olarak Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum süreci değerlendirilerek bu süreç kapsamında yapılan reformlar, bu reformların da halkla ilişkilere etkisi ele alınacaktır.

3. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci 31 Temmuz 1959'da o Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortaklık başvurusunda bulunması ile başlamıştır. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin başvurusunu kabul etmiş ve üyelik koşulları yerine getirilinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanmasını öngörmüştür.

Böylelikle 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanıp, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma, Türkiye'nin AET'ye uyumu için üç dönemli bir uyum süreci öngörmüştür. Bu dönemler; "hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem" dir (Özer, 2009: 92).

Hazırlık dönemi Türkiye'nin diğer iki dönemde gerçekleştireceği reformlar için ekonomik anlamda hazır hale gelmesini amaç edinmektedir ve Türkiye'ye Toplulukla ilişkilerinde bir yükümlülük vermemektedir. Türkiye'nin talebi ile sonraki dönemlerin şartlarını, süre ve sınırlarını karara bağlamak için tekrardan müzakereler başlamış ve 23 Kasım 1970 tarihinde "Katma Protokol" imzalanmıştır. Üye ülkelerin parlamentoları tarafından onaylanması gereken Katma Protokol'ün ticari hükümleri, onay işlemlerinin zaman alabileceği düşüncesiyle 1971'de "Geçici Anlaşma" imzalanmıştır. Bu anlaşma ile hazırlık dönemi bitmiş ve "geçiş dönemi" resmen başlamıştır (Ceyhan, 1991: 487).

Geçiş döneminin amacı, "karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esası temelinde gümrük birliğinin, gelişen bir şekilde yerleşmesini sağlamak ve Türkiye'nin ekonomi politikalarını Topluluğun ekonomi politikalarına yaklaştırmak" olarak belirlenmiştir. Geçiş döneminin tamamlanmasının ardından ise Türkiye ile Topluluk arasındaki gümrük birliğine dayanan "son dönem" başlamaktadır. Bu dönemde, tarafların ekonomi politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesi amaç edinilmiştir. Ankara Anlaşması, son dönem için bir süre öngörmemiş ve taraflara bırakmıştır (Yazgıç, 2005: 65).

Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Ancak bu dönemde Türkiye'nin üyeliğine dair karar ertelenmiştir. 1995 yılında Türkiye ile Topluluk arasında gümrük birliği işlemeye başlamıştır. 1998'de Cardiff Zirvesi'nde Türkiye'ye üye adayı statüsü verilmiştir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

Türkiye 7 Mayıs 2004'de Avrupa Komisyonu ve OECD arasında imzalanan protokol çerçevesinde SIGMA programına resmen dahil olmuştur. Program ile "ülkelerin idari verimliliğini artırmayı ve demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğü ilkelerini temel alarak iyi yönetişim konusunda bu ülkelere destek sağlanması" hedeflenmektedir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Zirvesi'nde oybirliği ile Türkiye Avrupa Birliği'ne aday ülke ilan edilmiştir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye uyum sürecindeki yükümlülükleri Kopenhag Kriterleri'ne uyum çerçevesinde yapılacak değişiklikleri ve yardımları içeren Katılım Ortaklığı Belgesi 24 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe konulmuştur (Özer, 2016: 53).

Türkiye 19 Mart 2001'de Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesi için hazırlanmış program ve takvimi içeren bir ulusal program kabul etmiştir (T. C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016). Bu programla birlikte Türkiye'de önemli siyasi reformların yanı sıra insan hakları, temel özgürlükler alanlarında hukuki ve idari reformlar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi için de çalışmalar yapılmıştır (Can, 2007: 286).

Kopenhag Kriterleri AB'ye aday ülkelerin üyeliğe kabulü için çeşitli sosyal ve ekonomik şartlardan oluşmaktadır. Siyasi şartlar "aday ülkede demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve azınlıkların korunmasına saygıyı güvence altına alan kurumların istikrarının sağlanması"dır. Diğerleri ise "işleyen bir pazar ekonomisi olması ve aynı zamanda bu ekonomi rekabetçi baskılarla, birlik içindeki pazar gücü ile başa çıkacak kapasitede olması, politik, ekonomik ve parasal birlik dahil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini yerine getirme yeteneği olması"dır (İnceoğlu, 2002). Türkiye Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlamak amaçlı "sekiz adet uyum paketini" uygulamaya koymuştur (Can, 2007: 286).

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirdiği gerekçesi ile 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararlaştırılmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetlerarası Konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Aynı gün bir basın toplantısı düzenlenerek Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi yayımlanmıştır (T. C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde kamu yönetimi ile ilgili öncelikli husus Kopenhag Kriterleri'nin hayata geçirilmesidir. Birlik, Türkiye'den yenilenme çalışmalarını devam ettirmesini ve bu çalışmalar ile "özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerini geliştirmesini, işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikasına ilişkin mevzuatın güçlendirilmesini" istemiştir. İfade özgürlüğü, inanç özgürlüğü, kadın hakları ve sendikal hakları içeren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO; International Labour Organization) standartlarına ilişkin hükümleri uygulaması vurgusu yapılmıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 42).

Türkiye'nin AB'ye üye olma sürecinde görüşülen öncelikli konulardan biri, kamu yönetiminde ayrıntılı bir dönüşümün sağlanmasıdır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımına ilişkin 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde oluşturulan ve Ulusal Programlarda yer alan konulardan biri de kamu yönetiminde yapılacak olan dönüşüm ile ilgilidir. Bu çerçevede "kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal, kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun yapılması" istenmektedir. Birlikle müzakerelerin başladığı Ekim 2005'de reform konusu daha "somut" hale getirilmiştir (Yılmaz, 2015).

AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminde değişime gidilmesinde çeşitli ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda "hizmet ve coğrafi yerinden yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, sivil toplum aktörlerine ve yurttaşların katılımına açık tutulan bir yönetim yapılanması, kamuda dönüşümü sağlayacak etkili bir reform stratejisinin geliştirilmesi" öngörülmüştür. Öte yandan, "iyi yönetişim prensiplerinin benimsenmesi, kamu yönetiminin hizmet sunma altyapısının iletişim ve enformasyon araçlarıyla desteklenmesi, kamu yönetimine yolsuzluk ve israftan arındırılmış güven duyulan bir görünüm kazandırılması, AB'ye üyelik sürecini yürütecek etkin kurumlar kurulması" maddeleri de ön plana çıkmıştır (Özer, 2006). Yurttaşların katılımına açık bir kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminde halkla ilişkilerin günümüzdeki boyutlarını almasının temelini oluşturmuştur.

AB'nin uyum süreci kriterleri kapsamında uygulanmasını istediği yönetişim ilkeleri kamu politikalarında halkın rolünün artmasını sağlamıştır. Bunun bir sonucu olarak da kamu yönetiminde halkla ilişkiler gelişmeye zorunlu ve açık bir alan halini almıştır. Çünkü iyi yönetişim ilkeleri olarak sayılan beş ilke halkla iletişim kanallarının açık tutulmasının gerekliliğini doğurmuştur. Bu sebeple Türk kamu yönetiminde bu beş ilke doğrultusunda yapılmış olan yenilikler kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişiminin en temel belirleyicilerindendir. İyi yönetişim ilkeleri doğrultusunda yapılan bilişsel yenilikler ve yasal değişiklikler, kurulan yeni kurumlar ve bunların Türk kamu yönetiminde halkla ilişkilere katkıları ele alınacaktır. Bu çalışma kapsamında kamu yönetiminde halkla ilişkilere katkıları bakımından Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), e-Devlet, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu incelenecektir.

3.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Halkla İlişkiler

Türk kamu yönetiminde iyi yönetişim ilkeleri doğrultusunda yapılan dönüşümlerden biri olan ve 2003 yılında bir reform paketi olarak hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTK), getirdiği yeniliklerle kamu yönetiminde halka ilişkiler açısından temel yasal düzenlemedir. Sonraki tarihlerde oluşturulacak olan kamu yönetimde halkla ilişkiler uygulamaları için de çerçeve düzenleme görevi görmesi bakımından önem arz etmektedir.

Kanun tasarısının genel gerekçesi olarak "küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş olarak özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkın artan ve çeşitlenen talepleri, etkinliğin arttırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacının olması" gösterilmiştir. Tasarının hedefi ise; "kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde iyi yönetişim ilkelerini hayata geçirmek" olarak özetlenebilmektedir (TBMM, 2016).

Kullandığı temel kavramlar ve savunduğu ilkeleri ile yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan tasarı, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı adıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne sunulmuştur. TBMM'de adı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olarak değiştirilerek 15.7.2004 tarihinde kabul edilen tasarı, Cumhurbaşkanınca bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iade edilmiş, iade işleminden sonra da konu hakkında somut bir gelişme olmamıştır (Nohutçu, 2014: 426).

Tasarı, hem örgüt yapılarında hem de yönetim anlayışında yönetişim ilkeleri doğrultusunda bir dönüşümü öngörmüştür (Şencan, 2006: 89). Tasarının amacı; "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması"dır (m.1). Çünkü kamu yönetiminin temel amaç ve görevi;

kanunla verilen yetki ve görevleri yerine getirmenin yanı sıra "halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak"tır (m.4).

Tasarının diğer amaçları ise "kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi ve ayrıca merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması"dır (m.1). Bu yeniden yapılanma çerçevesinde kamu mali yönetiminde, merkezi yönetimde, mahalli idarelerde, kamu personel rejiminde ve denetim sisteminde bir dönüşüm gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu dönüşümün ise üç aşamada gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Dönüşümün ilk basamağı yönetim zihniyetinin değişmesidir. Yönetim zihniyetinin geleceğe ve amaçlarına odaklanması, çözümden önce teşhise yönelmesi, yönetişim ilkelerini sahiplenmesi, ceza yerine ödül mekanizmasını benimsemesi öngörülmüştür. Dönüşümün ikinci basamağı stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim ile gelecek planlaması, misyon ve vizyon oluşturma, temel amaç, politika, başarı ölçütleri belirleme ve bunları önceden duyurma, insan kaynaklarını geliştirme konuları vurgulanmaktadır. Dönüşümün üçüncü ve son basamağı ise örgütsel tasarımdır. Örgütsel tasarım ile de yerinden yönetim, esnek ve yatay organizasyon yapıları, gereksiz hizmetlere son verme, hizmet satın alımı gibi ögeler desteklenmektedir (Lamba, 2014: 139).

Tasarının amaçlarında ifade edilen katılımcı, saydam, halkın hayatını kolaylaştırıcı kavramları kamu kurum ve kuruluşlarında benimsenen o dönem mevcut halkla ilişkiler anlayışında değişikliğe gidilmesi gerekliliğinin ifadesidir. Bu gereklilik halkın katılımının sağlanması, kurum ve kuruluşlarda saydam bir yapının geliştirilmesi, halkın ihtiyaçlarının göz önünde bulundurularak hizmet geliştirilmesi için kurum ve kuruluşların halkı gerçek manada tanıması ve kendini halka doğru şekilde tanıtması ile

mümkün olabilecektir. Bunun içinde kurum ve kuruluşların etkin bir mekanizmaya ve bu mekanizmayı işletebilecek personele ihtiyacı vardır (Özdemir, 2006: 119).

Tasarı incelendiğinde bu mekanizmayı işletecek birimler halkla ilişkiler birimleri olarak belirlenmiştir. Tasarıda "Kamu Yönetiminin Kuruluş ve Temel İlkeleri" (m.5) başlığı altında, "kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır" ifadesine yer verilmiştir ve bakanlık merkez teşkilatında bu görevi yürütecek birim "Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği" olarak belirlenmiştir. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin görevi ise "basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak" olarak tanımlanmıştır.

Kanun kurumsal halkla ilişkiler mekanizmasını yerel yönetimlerde yürütmek üzere Mahalli İdareler Halk Denetçisi seçilmesini öngörmüştür. Halk denetçisinin görevi, "her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak"tır (m.42). Bu madde ile yerel yönetimlerde iki yönlü iletişim faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere bir halkla ilişkiler mekanizması olarak halk denetçiliği sisteminin oluşturulması öngörülmüştür.

Tasarı ile geleneksel yönetim anlayışından sıyrılmış, yönetişim ilkeleri doğrultusunda yeni bir yönetim anlayışının benimsenmesinin çalışıldığı ortadadır. Bu değişimle yönetim yapısında gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşüm kamu kurumlarında halkla ilişkiler mekanizmalarının daha etkin ve verimli olmasını gerektirmektedir. Halk denetçiliği, bilgi edinme hakkı gibi sonrasında yasalaşacak ve kurumsallaşacak gelişmelerin temeli bu tasarı ile atılmıştır. Bu değişim ve dönüşümler ise AB'ye uyum

sürecinde AB'nin aday ve üye ülkelere şart koştuğu kurumsal yeniden yapılanın örneklerindendir.

Tasarının halkla ilişkiler ile olan bağı kamu yönetiminde halkla ilişkilerin geleneksel zihniyetinde değişim yapmak için atılmış temel adımlardan biri olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yönetimi geleneksel anlayışı bırakıp her ne kadar yeni bir anlayışı yerleştirmeye çalışsa da bu dönüşüm kolay ve yeterli olmamaktadır. Hukuksal düzenlemelerde her kural bu değişim için ideal olan olsa dahi önemli olan bunların uygulamada ne kadar yer bulduğu ve ne derece verimli olduğudur.

3.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Halkla İlişkiler

Bilgi, çağımızda devletler ve vatandaşlar için en büyük güç kaynaklarından biridir. Bilgi edinme ise kamu kurum ve kuruluşlarının görevleriyle ilgili sahip oldukları bilgilere vatandaşın erişimini sağlayan, yasal ve anayasal bir hak olmasının yanı sıra uluslararası ve bölgesel insan hakları belgelerinde de yer alan evrensel bir haktır. Bilgi edinme hakkı demokratik düzenin gerekli kıldığı şeffaf yönetim anlayışının en önemli halkla ilişkiler uygulamalarından da bir tanesidir. Bilgi edinmenin temel insani haklardan olmasının yanı sıra bir halkla ilişkiler uygulaması olarak da kabul edilmesinin başlıca sebebi kamu yönetiminin amaçlar, süreçler ve gündem konusunda halka bilgi aktarması ve halktan da geri dönüş almasında önemli bir araç olmasıdır (Ayaşlıoğlu, 2017: 144).

Bilgi edinme ile halkla ilişkiler arasındaki ilişkiyi ele alan çalışmalar incelendiğinde bilgi edinme hakkının yasal düzenlemeler ile güvence altına alınmış olmasının kamu yönetiminde halkla ilişkileri geliştirdiği ve halkla ilişkiler birimlerinin önemini artırdığı bilgisine ulaşılmaktadır. Canöz, bilgi edinme hakkını kamuda halkla ilişkilerin yeni yüzü olarak tanımlamış ve bu alanda çıkarılan yasa ile kamu yönetiminin

kendini halka açtığını, şeffaflaştığını ve halkla ilişkileri yasal olarak düzenlediğini belirtmiştir (Canöz, 2008). Özüpek ve Aksoy, bilgi edinme hakkını "bir halkla ilişkiler fonksiyonu" olarak tanımlamış ve belediyelerdeki uygulamalarını incelemişlerdir. Çalışmalarında yerel yönetimler için halkla ilişkilerin büyük önemini vurgulayarak Türkiye'deki belediyelerde "halkla ilişkiler birimlerinin yapılanması, personel durumu, teknik donanımı, halkla ilişkiler kapsamında yaptıkları çalışmalar, halkla ilişkilere bakış açıları ve sorunları" gibi hususlarda durum tespiti yapmak amacı ile Aralık 2005-Nisan 2006 tarihleri arasında bir alan araştırması yapmışlardır. Bu çalışmada yerel yönetimlerin görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için halkla ilişkilerin büyük öneme sahip olduğu ve bilgi edinmenin de bu amaçlara ulaşmadaki anahtar olduğu belirtilmiştir (Özüpek ve Aksoy, 2010).

Bilgi edinmenin tarihsel sürecine bakıldığında çok eski dönemlerden bu yana devletlerin halkın istek ve şikayetlerini önemsediği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde padişahın tedbili kıyafet ile dolaşması, kadılık makamı ve kadılara bağlı çalışan esnafı denetleme yetkisi olan muhtesiplik makamı, halkın istek ve şikayetlerini doğrudan yöneticilere ulaştırabildiği halk dilekçeleri bilgi edinmenin tarihten örnekleridir (Kazancı, 2006: 14-15).

Günümüzdeki bilgi edinme hakkı uygulamalarına en yakın uygulamalar ise ilk kez Avrupa devletlerinde görülmüştür. 1766 yılında yürürlüğe giren "İsveç Basın Özgürlüğü Yasası" bu alandaki ilk düzenlemedir. Bu yasa ile İsveç halkının yönetim ile ilgili konularda açık şekilde bilgilendirilmesi garanti edilmiştir (İyimaya, 2003: 42). İlk yasal düzenlemelerine İsveç'te rastlanan bilgi edinme ile ilgili yasal faaliyetler 20. yüzyıldan sonra kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerle birlikte "yönetimde açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik" ilkelerinin bir gereği olarak demokratik yönetimlerde yerini almaya başlamıştır (Canöz, 2008: 145). Kamu yönetiminin işleyişi yüzyıllardır yazılı belgeler ile gerçekleşmektedir ve yazılı belgeler ile kişilerle ilişki kurulmaktadır.

Bu belgeler halk ile devlet arasındaki ilişkinin hukuksal dayanağını oluşturmaktadır. Günümüz demokrasisi için en önemli konulardan biri de yönetimin şeffaflığı çerçevesinde bu bilgilerin halk ile paylaşılmasıdır. Bu gereklilik de bilgi edinme hakkını doğurmuştur. Demokrasiler geliştikçe de bilgi edinme hakkı yaygınlaşmıştır (Şengül, 2014).

Günümüzde küreselleşmenin de etkisi ile bilgi edinme hakkı uluslararası kuruluşlar ve uluslararası sözleşmeler ile uluslar ötesi bir hal almıştır. Bunların bir örneği Avrupa Birliği'dir. Uluslararası örgütlerden biri olan Avrupa Birliği'nde, "bilgi sahibi birey ile yönetimin şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve yurttaşların yönetime katılımı" gibi terimleri ilişkilendiren "Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Belge" bu konu hakkındaki temel belgelerden biridir. Yine Avrupa Birliği'nin temel belgelerinden biri olan "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı" da, bilgi edinme, bilme hakkı, ifade ve bilgilenme özgürlüğü, iyi yönetim hakkını düzenlemiştir. Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması'nın son haline eklenen "Bilgiye Erişim Hakkı Bildirgesi" ile de bilgi edinme hakkı daha ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir (Hasdemir, 2014: 115).

Avrupa Konseyi bilgi edinme hakkı ile ilgili çeşitli ilkeler kabul etmiştir. Bu ilkeler ile "hukuksal statüsü ne olursa olsun her vatandaşın bilgi edinmeyi istemesinin en doğal hakkı olduğu, bilgi edinmeyi istemesi için konu ile ilgili bir çıkarı olması veya bir çıkarının olduğunu kanıtlamasının gerekmediği ancak özel ve kamusal belirli çıkarların korunması zorunluluğu ile bilgi edinme hakkının sınırlanabileceği, makul ve akla uygun bir süre içerisinde isteyen tarafların yararları düşünülerek bilgi edinme istekleri karşılanması gerektiği" vurgulanmıştır (Tortop, 2004: 37).

Ulusal düzlemde ise 2003 yılında çıkarılan ve 2004 yılında yürürlüğe giren "4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" bu konuyla ilgili temel yasal düzenlemedir.

Kanunun uygulanmasına dair esas ve usuller 27/04/2004 tarihli ve 4299 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Bilgi Edinme Hakkı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmiştir. Bu Kanun "tüm kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanan, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin" esasları düzenlemektedir. Kamu yönetiminde yapılan halkla ilişkiler çalışmaları çoğunlukla tanıma ve tanıtma faaliyetleri ile gerçekleştirilmektedir ve bu açıdan 4982 sayılı Kanun bu iki faaliyete de yer vermiş olmasından dolayı önemli bir halkla ilişkiler mekanizmasıdır (Yağmurlu, 2007: 74).

Yönetmelikte herkese, kanun ve yönetmelik usul ve esasları dikkate alınmak koşulu ile bilgi edinme hakkının tanındığı belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları dışında "Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler de, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde", bu kanun hükümlerinden yararlanabilmektedir. Bilgi verme yükümlülüğü kapsamında ise, kurum ve kuruluşlara kanunda sayılan istisnai haller dışında bilgi edinme başvurularını hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlandırması yükümlülüğünü verilmektedir. Bu yükümlülüğü yerine getirebilmek için de kurum ve kuruluşlarda bilgi edinme birimlerinin oluşturulması öngörülmüştür (4982, m.4; Yönetmelik, m.5,6). Kanun böylelikle bilgi edinme hakkı olan halk ile bilgi verme yükümlülüğü olan kamu kurumları arasında iki yönlü bir iletişimi gerekli kılmakta ve bu sebeple kurumsal düzeyde halkla ilişkiler faaliyetleri yürütecek birimlerin hazır hale getirilmesini emrederek halkla ilişkiler birimlerinin önemini artırmaktadır.

Bilgi edinme hakkının kullanılması için izlenmesi gereken kanuni bir süreç mevcuttur. Bilgi edinme başvurusu dilekçe ile ilgili "kurum veya kuruluşa"

yapılmaktadır. “Başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazı ile kimin şikayet edildiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir” (Yönetmelik, m.10). Başvuru kanalları kişilerin kolayca ulaşabileceği şekilde alternatifli olarak belirlenmiştir. Kişi isterse kuruma elle veya bilgisayar ortamında yazılmış bir dilekçe ile isterse kurumların internet sayfalarından erişebildikleri bilgi edinme formları ile bilgisayar ya da mobil ortamdan başvurabilmektedir.

“Kurum ve kuruluşlar başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlamaktadır. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvurulan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilmektedir”(Yönetmelik, m.20).

“Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirmektedir. Başvurunun reddedilmesi halinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilmekte ve bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Kurula itiraz edebilmektedir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde vermektedir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdür. Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur” (Yönetmelik, m.24).

Bilgi Edinme Hakkı bilgi edinecek kişiler bakımından bir sınırlamaya tabi tutulmazken, bilgi edinilecek konular bakımından bir sınırlama getirilmiştir. Kanunun 5. Bölümünde bu sınırlama konularının nelerden oluştuğu bilgisi verilmiştir. "Devlet sırrına, ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, idari ve adli soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, yargı denetimi dışında kalan işlemler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş-bilgi notu-tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri, gizliliği kaldırılan bilgi veya belgeler" bu kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Genel olarak 4982 sayılı Kanun değerlendirildiğinde geleneksel Türk kamu yönetimi yapısının devletin karar alma sürecindeki tekilliğinin aksine, halkın bilgiye ulaşmasına ve katılım sağlamasına olanak sağlayan bir "karar alma süreci" oluşmasını sağlayacak alt yapıyı hazırlamıştır. Sistemin gelişmesini sağlamaktaki önemli aktör ise halktır. Hakkın, halk tarafından etkin bir biçimde kullanılması geleneksel yönetim yerine yönetişimin gerçekleşmesini sağlayacaktır. Çünkü halkın bu hakkı kullanması ile şeffaf, katılımcı, hesap verebilir bir kamu yönetiminden söz edilecek ve halk yönetimin aktörlerinden biri olarak sayılabilecektir (Özüpek ve Aksoy, 2010: 51).

Bilgi Edinme Hakkı yasal olmasının yanı sıra anayasal bir haktır. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Avrupa Birliği sistemine uygun olarak Bilgi Edinme Hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu ile birlikte düzenlenmiştir. "Dilekçe Hakkı" başlıklı 74. Madde, " Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlığını almıştır. Bilgi edinme hakkını düzenleyen yasal dayanaklardan başlıcası olan 4982 sayılı Kanunun gerekçesinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşmelerinde, "bilgi edinme hakkının günümüzde saydam ve hesap verilebilir bir yönetimin oluşmasında temel adımlardan biri olduğu" vurgulanmıştır (Hasdemir, 2014: 118).

Anayasada Siyasi Hak ve Ödevler başlığı altında düzenlenen Bilgi Edinme Hakkı "vatandaşlar için bir hak olduğu gibi kamu yönetimi için de bir ödev" niteliği taşımaktadır. Yasal boyutu dışında bu hak, iletişim boyutuna da sahiptir. Demokratik toplum düzeni şeffaf bir kamu yönetimi anlayışını zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumlarının işlem ve eylemlerinin şeffaf olması medyanın, sivil toplum örgütlerinin, bireylerin kurumların faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlamakta ve süreçlere katılım sağlamalarına yardımcı olmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan bir iletişim ağı toplumun kurumlara olan güvenini, kurumların da saygınlığını artırmaktadır (Yağmurlu, 2007: 64).

Bilgi edinme hakkı ile kamu, yönetilen konumundan çıkıp kamusal alanda söz sahibi olmaya hak kazanmıştır. Belirleyici ve etkili bir aktör olarak siyasal ilişkilerin, kamu politika ve karar alma süreçlerinin bir ortağı haline gelmiştir. İdareyi denetleme ve ondan hesap sorma yollarından en etkilisi olan bilgi edinme hakkı, yönetim ve halk arasında daha güvenilir bir ilişkiyi sağlayıp, yönetimde etkinlik ve verimliliği de artırmaktadır (Azer, 2013: 63).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişmesinde önemli köşe taşlarından biri olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kurumların halk üzerinde oluşturduğu imajı değiştirmesine, olumlu bir imaj yaratmasına yardımcı bir araçtır. Diğer taraftan vatandaşa da kurum ve kuruluşların faaliyetlerini denetleme imkanı sunmaktadır. Bu denetim sayesinde kurum ve kuruluşların faaliyetleri daha açık ve öğrenilebilir hale gelmekte bu da keyfi uygulamaların önüne geçilmesinde etkili olabilmektedir. Ancak tüm bunların sağlanması halkın bu hakkını etkin şekilde kullanmasından geçmektedir. Halkla ilişkilerin etkinliği bu yasal düzenlemelerden çok bu düzenlemeler ışığında gerçekleştirilen uygulamalara bağlıdır.

3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Halkla İlişkiler

Etik, "çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü"dür (Türk Dil Kurumu, 2018). Eryılmaz ve Biricikoğlu (2011: 35) kamu yönetiminde etik kavramını, "kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme, göreve bağlılık, liyakat, verimlilik, etkinlik, kalite gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütünü" olarak tanımlamıştır.

Kamuda etik yönetiminin gerekli görülmesinin nedenleri kendi aralarında ilişki içerisinde olan dört ana sebebe dayanmaktadır. Bunlar küresel nitelik kazanan sorunlar, kamu yönetimi anlayışındaki gelişmeler, kurumsal itibarın korunması gereği ve yönetsel rehberlik desteğine duyulan ihtiyaçtır (Uzun, 2011). Bu dört sebep kamu yönetiminde etik anlayışını yerleştirecek ve denetimi yapacak sistemlerin bir halkla ilişkiler mekanizması olarak da görev yapmalarındaki sebepler ile eşdeğerdir. Çünkü vatandaşlar sürekli olarak devletten hizmet almakta ve kamu görevlileri ile muhatap olmaktadır. Hizmet alımında yaşanan aksaklıklar eğer kamu görevlilerden kaynaklı ise buna yapılacak itirazları değerlendirecek ve denetimini sağlayacak bir sisteme ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç hem vatandaş hem de devlet için önemlidir. Devlet için önemi, benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışının gereklerinden kaynaklıdır. Daha şeffaf, açık, hesap verebilir bir yönetim anlayışı benimseyen kurumlar vatandaşa aksaklık ile ilgili bilgilendirmeyi yapmak zorundadır. Ayrıca yaşanan aksaklık ile kurum imajında oluşacak zedelenmeyi gidermek ve kurum itibarını korumak için de etik anlayışı denetleyecek ve vatandaşla bu yönde iletişimi sağlayacak bir halkla ilişkiler mekanizması gereklidir.

Dünya genelinde kamu yönetiminde yaygınlaşmış olan yolsuzluk, yozlaşma, kötü yönetim gibi etik sorunlarının yaygınlık kazanması halkın devlete olan güvenini sarsmıştır. Kamu yönetiminde halkın güveninin yeniden kazanılması ve kamu yönetiminin saygınlığının korunması için uluslararası kuruluşlar harekete geçmiştir. OECD, 23 Nisan 1998 tarihli " Kamu Hizmetinde Etik İlkeleri" başlıklı tavsiye kararı ile ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmesinde yardımcı olmuştur. Türkiye de küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin etkisiyle etik altyapıyı oluşturmaya yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmaya başlamıştır (Demirci ve Genç, 2008).

1996 yılında OECD tarafından yayımlanan "Kamu Hizmeti Etik Raporu"nda bir etik alt yapının "sekiz unsuru" bulunmaktadır. Bu sekiz unsur "(1) siyasi irade, (2) etkili bir yasal alt yapı, (3) etkin hesap verme mekanizmaları, (4) uygulanabilir davranış kuralları, (5) mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, (6) kamuda uygun çalışma koşulları, (7) etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve (8) kamu görevlilerini denetleyen (medya dahil) etkin bir sivil toplum"dur (Uzun, 2011: 39).

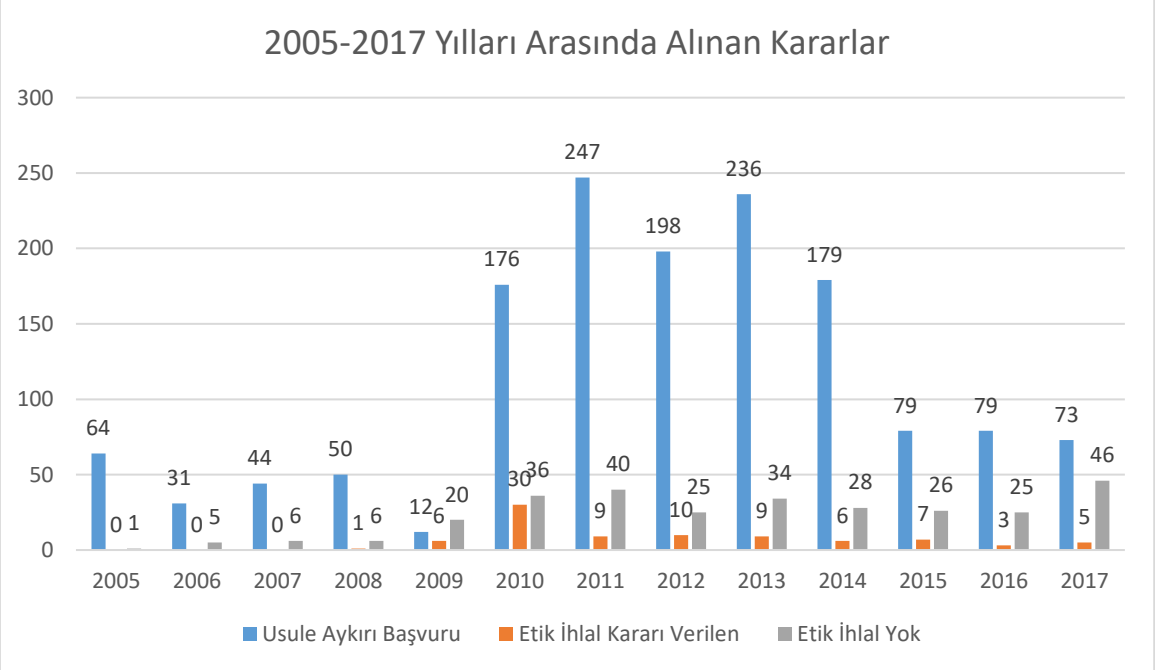
OECD'nin bu sekiz unsur çerçevesinde tavsiye karar nitelikli Kamu Hizmeti Etik İlkeleri belirlenmiştir. Bu ilkelere göre "kamu hizmetinde uyulacak etik standartlar açık ve anlaşılır olmalı ve yasal düzenlemelerde ifade edilmelidir. Kamu görevlilerine etik alanında rehberlik ve danışmanlık yapmak üzere mekanizmalar oluşturulmalı, kamu görevlileri kamu hizmetinde tespit ettikleri hatayı bildirdikleri zaman sahip oldukları hakları ve yükümlülüklerini bilmelidirler. Etik ile ilgili sergilenecek siyasi sorumluluk, kamu görevlilerinin etik davranışta bulunmalarını teşvik etmelidir. Karar verme süreci şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır. Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşime rehberlik edecek açık kurallar olmalıdır. Yöneticiler, etik davranış sergilemeli ve etik davranmayı teşvik etmelidir" (OECD, 1998).

Türkiye'de etik ilkelerinin benimsetilmesi için 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2016). 5176 sayılı Kanunun kapsamına açıklık getirmek üzere 13 Nisan 2005 tarihinde "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" Resmi Gazete 'de yayınlanmıştır. Yönetmelikte amaç; "kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek" olarak belirlenmiştir (m.1). Sayılan amaç doğrultusunda toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak halkın güvenini kazanma ve halkı bilgilendirme çabası bir çeşit tanıma ve tanıtma çabasıdır. Bu çaba kurumun bir halkla ilişkiler mekanizması olduğuna işaret etmektedir.

Yönetmeliğin "Etik Davranış İlkeleri" başlıklı 2. Bölümünde kurumun halkla ilişkiler ile ilişkisini açıkça ortaya koyan pek çok ifadeye rastlanmaktadır. "Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci" başlıklı 5. maddede "kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar." ifadesi kullanılmıştır. "Halka Hizmet Bilinci" başlıklı 6. maddede "kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler." ifadesine yer verilmiştir. "Saygınlık ve Güven" başlıklı 10. maddede

“kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar.” ifadesi kullanılmıştır. “Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık başlıklı” 19. maddesinde ise “kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.” ifadesi kullanılmıştır.

Grafik-1: Kamu Görevlileri Etik Kurulunun 2005-2017 Yılları Arasında Aldığı Kararlar

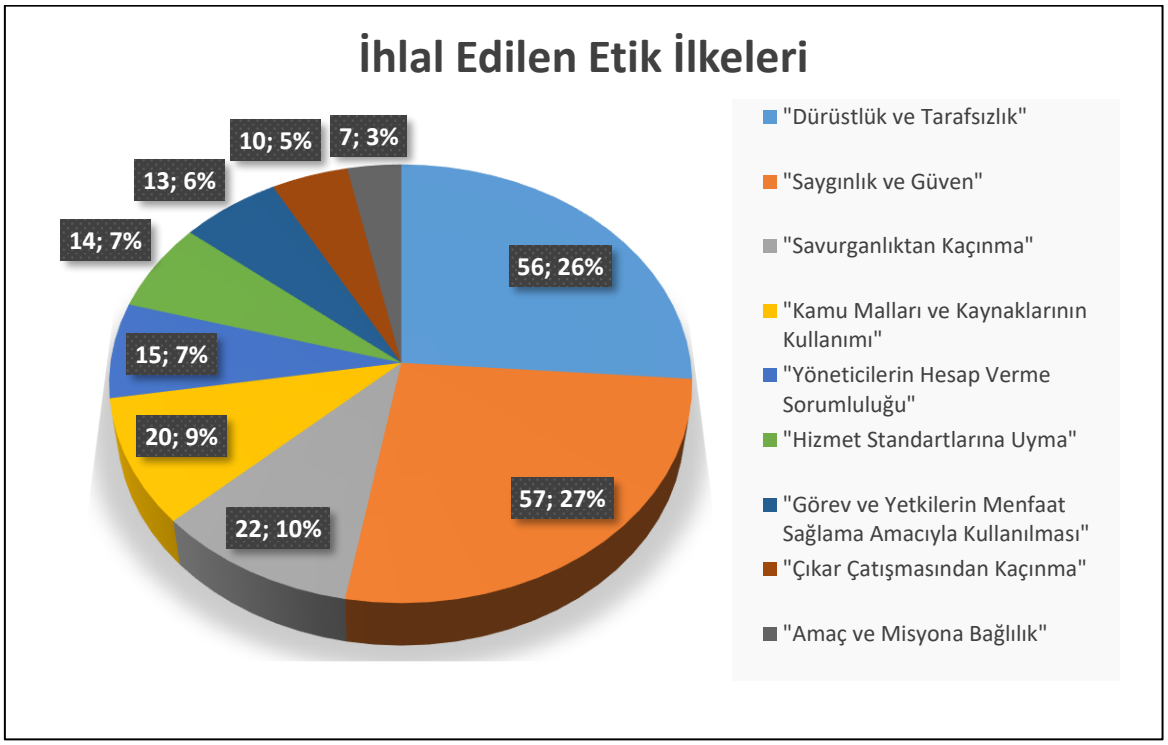


Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2018), 23.04.2018 tarihinde “http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/%C4%B0statistiki-Veriler” adresinden alındı.

Grafik-1 incelendiğinde kurumun kurulduğu günden bu yana yapılan başvurular ve verilen kararlara ait sayısal veriler görülmektedir ancak bunlar bir yargıya varılabilecek veriler olarak değerlendirilememektedir. Söz konusu veriler yapılan başvuruların sonucunda ne oranda etik ihlal kararı verildiği bilgisine ulaşılmasını

sağlamaktadır ve bu sayının da sınırlı olduğu görülmektedir. Başvuruların hangi konularda yapıldığının tespiti Türkiye'de yönetişim ilkeleri ile bağdaşık olan etik davranış ilkelerinden hangilerinin ihlal edildiği bilgisine varılmasını sağlayacak veriler olarak ele alınabilir. Grafik-2'deki veriler ışığında Türkiye'de en çok ihlal edilen iki kuralın dürüstlük ve tarafsızlık ile saygınlık ve güven olduğu anlaşılmaktadır.

Grafik-2: 2005-2016 Yılları Arasında Etik İhlal Kararlarının İhlal Edilen Etik İlkelere Göre Dağılımı



Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2018), 05.05.2018 tarihinde "http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/%C4%B0statistiki-Veriler" adresinden alındı.

Halk kamu yönetiminde "dürüstlük, sonuç ve performans odaklı" idare biçimine daha fazla yoğunlaşılmasını istemektedir. Çünkü modern yönetişim, kamu yönetiminin çok aktörlü yapıya sahip olduğu bir sistem olarak halkın farklı kesimlerinden yönetime yönelen çağdaş baskıları da yansıtmaktadır. Bu noktada hesap verilebilirliğin ana temalarından olan şeffaflık kavramı değer kazanmakta ve halkın yönetim faaliyetleri ile ilgili bilgilere erişme talepleri de artmaktadır. Bu hususta önemli olan nokta halk

düzleminde hesap verilebilirliği sağlayacak aygıtların geliştirilmesidir (Kesim, 2005: 271). Bu mekanizmalardan biri olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, ihlal edilen etik ilkeleri sebebi ile vatandaşla devlet arasında oluşan güven açığının kapatılması, devletin ve kurumların halk nezdinde meşruiyetini kaybetmemesi için halkla ilişkiler açısından önemli bir kurumdur. Yolsuzluk ve kamu görevlilerinin etik olmayan davranışları halkın demokrasiye olan inancını sarsarak toplumun yozlaşmasına sebep olmaktadır. Ahlaki değerlerdeki bu yozlaşmanın önüne geçebilmek için kamu yönetiminde tüm kurumlarda etik bilincinin yerleştirilmesi gerekmektedir (Canan, 2004: 63).

Görev etiği kavramı, "kamu görevlilerinin hizmet sundukları vatandaşlara karşı sahip oldukları hakları ve yükümlülükleri" ifade etmektedir. Görev etiği üstlendiği mana ile bireysel etiğin bütünleyicisi sayılmaktadır. İnsanların ihtiyaçlarını karşılamak için diğer insanlara ihtiyaç duyması ve onlar arasında kabul görme güdüsü insanların bir arada yaşayarak toplumları oluşturmalarını ve yönetimsel ihtiyaçların açığa çıkması ile de kurumların ve devletlerin meydana gelmesini sağlamıştır. Bu bir arada yaşama ve toplumsal düzen ise "özgürlük, eşitlik, adalet, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik ve insan onuru" gibi temel etik ilkelerinin doğmasını gerektirmiştir. Bu ilkeler bireylerin sadece biyolojik olarak hayatlarını sürdürebilmelerini değil; aynı zamanda hepsinin "mutlu olmasına ve refaha ulaşmasına" katkıda bulunacak davranışları öngörmektedir (Pieper, 1999: 90).

Etik ilkeler bireysel düzeyde mutlu olunması ve refaha ulaşılması konularında katkı sunacak davranışları öngörürken, "kurumsal temelde organizasyonların sosyal sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlamaktadır. Kurumların sosyal sorumluluğu, topluma karşı sadakat, duyarlılık ve dürüstlüğü gerektirmektedir. Kamu gücünü ve kaynakları bireysel çıkarlar için değil de toplum yararına kullanmak, toplumda bu yönde güven oluşturmak kurumların sosyal sorumluluğunun temelini oluşturmaktadır. Etik davranış

ilkelerinin amacı etiğe dayalı saygılı bir kurum kültürü oluşturmaktır" (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 37).

Kuruma yapılan başvurulara ait yayınlanmış olan altı adet kararın içeriklerini incelediğimizde öncelikli olarak etik ihlali yaptığı iddiasında bulunan tarafın iddiaları doğrultusunda inceleme safhasında ilgili kurum ya da kuruluştan bilgi ve belge talep edildiği görülmektedir. Sonrasında ilgili kamu görevlisinden yazılı savunması istenmekte ve elde edilen bilgiler ışığında kanunlara uygunluğu ile karşılaştırılarak bir karar verilmektedir. Etik ihlali kararları oyçokluğu ile alınmakta ve hem ihlal kararı veren üyelerin hem de muhalif üyelerin açıklamalarına yer verilmektedir. Alınan karar ilgili kamu kurumuna iletilmektedir. Kurum Yönetmeliği Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ve Türkiye'de oturan yabancıların başvuru yapabileceğini belirtmektedir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2019). Ancak incelenen başvuruların genelde kamu görevlileri tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır. Başvurular e-başvuru şeklinde kurum resmi internet sitesinden kolayca yapılabilmesine karşın halk tarafından pek tercih edilmediği sonucuna varılabilmektedir. Tercih edilmeme nedenleri olarak da kurumun halk tarafından tanınmıyor olması, halkın bu tür başvurularını örneğin CİMER gibi başka kanallardan iletmeyi tercih etmesi gösterilebilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu yönetişim ilkelerini esas alan kurumlardan biri olarak hem bireysel hem de kurumsal düzeyde etik kültürünü yerleştirmeyi amaç edinen bir halkla ilişkiler mekanizması olarak değerlendirilmektedir. Kurum halk tarafından benimsendiği, sadece kamu görevlilerini şikayet edilebilecek bir nitelikten ziyade günümüzde hala sürmekte olan kamu yönetimi reformuna katkı sağlayacak fikirlere de açık olduğunda; halk ile devlet arasında güven ortamını sağlayan, halkın denetim yetkisini kullanabileceği, hesap verilebilirlik kavramının kurumsallaşmasını ve bireylerin devlete olan güvenini sağlayarak devlet adına olumlu bir vizyon oluşturmayı hedefleyen önemli bir halkla ilişkiler aracı olarak faaliyet gösterecektir.

3.4. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ve Halkla İlişkiler

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi devlet-halk arasındaki etkileşimin ve hizmet üretiminin daha basit şekilde gerçekleşmesine katkı sağlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak hayata geçirilmiş olan Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), "2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi" ile yürürlüğe girmiş olan önemli bir halkla ilişkiler uygulamasıdır.

Türkiye'de kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, siyasal kültürün gelişmesi, eğitim düzeyinin artması ile vatandaşların günlük yaşantılarında hizmet alımında yaşadıkları sorunları çözüme kavuşturma, istek ve şikayetlerini ilgili kuruma bildirme, yönetime katılma talepleri gittikçe artmakta ve belirgin bir hal almaktadır (Karkın ve Zor, 2017: 30). Daha önce ayrıntılı şekilde ele alınmış olan Avrupa Birliği'nin bilgi edinme hakkı ile ilgili yayımladığı belgeler ve belirgin hale gelen toplumsal ihtiyaç, bilgi edinmenin sağlanması amaçlı bir dizi anayasal ve yasal düzenleme yapılmasını gerekli kılmıştır. 12 Eylül 2010 Anayasa Referandumu ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmış ve "Bilgi Edinme Hakkı" 74. maddede düzenlenmiştir. "3056 sayılı Kanun uyarınca Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığının görevlerinin belirlenmesi, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanmasına dair Yönetmelik, Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına Dair Başbakanlık Genelgesi 2004/12 ve son olarak da Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)-Doğrudan Başbakanlık Genelgesi 2006/3" BİMER'in kurulmasındaki temel yasal düzenlemelerdir. 24/06/2018 tarihli seçim ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılarak Başbakanlık kaldırılmıştır ve BİMER, CİMER olarak görevini sürdürmeye devam etmektedir.

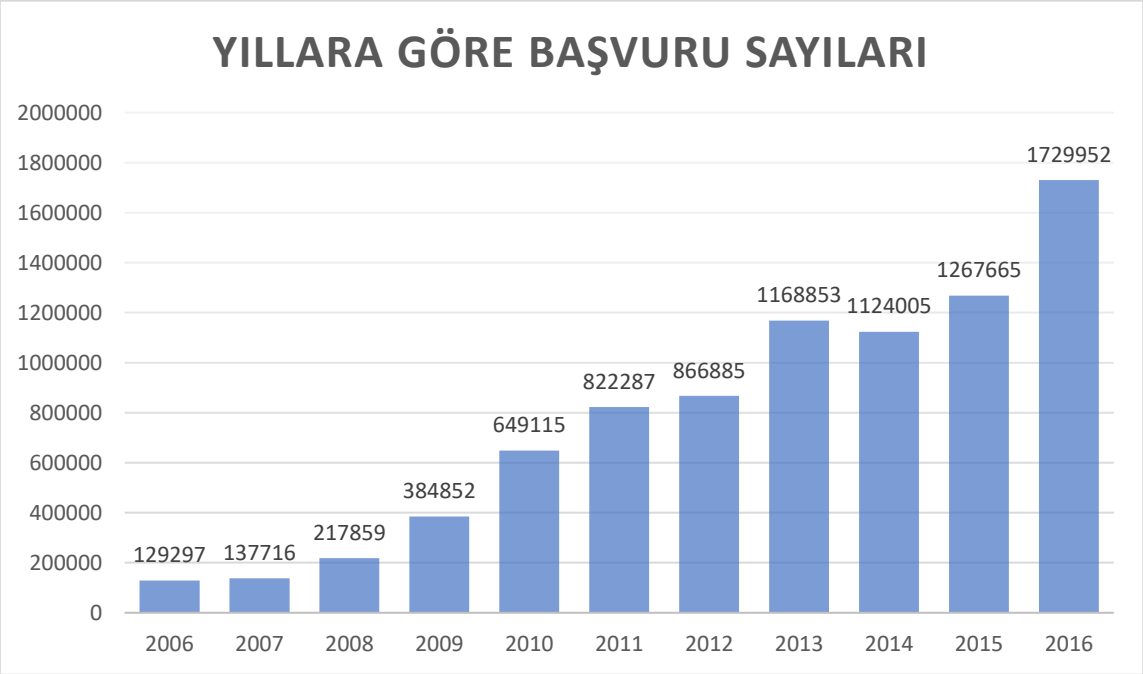
Başbakanlık İletişim Merkezi(BİMER)-Doğrudan Başbakanlık Genelgesi, 20 Ocak 2006 tarihli ve 26055 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır. Genelgenin gerekçesinde “günümüz kamu yönetiminde “yönetişim” ve “yönetime katılma” kavramlarının ön plana çıktığı” ifade edilmektedir. “Bu kavramların hayata geçirilebilmesinde vatandaşların yönetime ilişkin şikayet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması” demokrasinin sağlıklı bir şekilde işletilmesi için gerekli görülmüştür. Bu “şikayet, talep, görüş ve önerilerin derhal işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgilisine hızlı bir şekilde cevap verilmesi amacıyla da kamu kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin düzenlemeler yapılması” gerekliliğinin üzerinde durulmuştur.

Genelge ile “Başbakanlığa yapılacak başvuruların yurt genelinde kabulü ve Bakanlıklar ile valiliklere yapılan başvuruların Başbakanlıktan izlenmesi” amaçlanmış ve “Türkiye genelinde aranabilir bir telefon numarası tahsisi ile bir bilgi işlem programı kurulması” öngörülmüştür. “Böylece vatandaşlar tarafından yapılan yazılı ve sözlü başvuruların gereğinin yapılması amacıyla ilgili kamu kuruluşu veya birimine ulaştırılması, en kısa sürede cevap verilmesi, gecikme halinde ilgili birimin uyarılması, bütün bunların bir otomasyon içinde yürütülmesi, istatistiksel verilerin alınması ve merkezden denetlenmesi” amaçlanmaktadır.

Literatürde CİMER’i kamu yönetiminde bir inovasyon örneği olarak ele alan çalışmalar mevcuttur. İnovasyon, İktisat Terimleri Sözlüğü’nde “yenilik”, Güncel Türkçe Sözlük’te “yenileşim” olarak tanımlanmıştır. Genellikle özel sektör için kullanılan bu kavram, kamu sektörüne uyarlandığında vatandaşa bilmedikleri ya da var olan bir hizmetin yeni niteliğinin uygulanmaya konması, yeni bir organizasyona sahip olması anlamı taşımaktadır (Gökçe, 2016: 106). CİMER’i kamu yönetiminde inovasyon örneklerinden gören Şengül, inovasyon kavramını kamu sektöründe

"teknolojik, sosyal ve örgütsel olmak üzere üç şekilde" ayırmış ve kavramı daha çok "teknolojik yeni bir ürün ve yöntem olarak, eskiye oranla daha yüksek performans geliştirmesi" olarak ele almıştır. Çalışmasında bu bağlamda Türkiye'de son dönemde inovatif çalışmaların hızlandığı ve kamu sektöründe öne çıkan inovatif örneklerden[10] birinin de CİMER olduğu tespitini yapmıştır (Şengül, 2015). Karkın ve Zor da "vatandaş-idare etkileşimi bağlamında bilgi edinme hakkı" ile ilgili çalışmalarında, CİMER'i "idarede bir inovasyon" örneği olarak ele almaktadır. Çalışmada, inovasyon kavramı çerçevesinde günümüz halkla ilişkiler anlayışındaki gelişim de bu süreçle ilişkilendirilmiştir. CİMER, "vatandaş ile idare arasındaki geleneksel tek yönlü ilişkinin, çift yönlü ilişkiye dönüşmesini sağlamaktadır." Bu etkileşim sayesinde de idarenin ihtiyaç duyduğu inovatif dönüşümü sağlayacağı ve vatandaşların CİMER aracılığıyla istek, öneri ve şikayetlerini kurumlara bildirmeleri yönetime katılmalarını ve yönetişimin gerçekleşmesini sağlayacağı öne sürülmektedir (Karkın ve Zor, 2017).

Grafik-3: CİMER'e yıllara göre başvuru sayıları



Kaynak: BİMER (2018), Yıllara Göre Başvuru Sayıları, 23.04.2018 tarihinde BİMER: "https://www.bimer.gov.tr/bimer-sayisal-verileri" adresinden alındı.

[10] E-Devlet ve UYAP diğer inovatif örneklerdir (Şengül,2015).

Grafik-3'te CİMER'e yıllar itibariyle yapılan başvuruların sayısal verileri verilmiştir. Bu verilere bakılarak, CİMER'e yapılan başvuruların yıllar itibariyle artış gösterdiği görülmektedir. Başvurularda yaşanan bu artış sistemin yaygınlaştığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilmektedir. Sistemin yaygınlaşması, başvurulara yapılan dönüşler ve işlemler ile sorulara ve sorunlara verilen yanıtlarda halk arasında cevaplanma ve sorunlarına çözüm üretilme hususunda güven oluşturmasının bir sonucudur. Diğer taraftan başvuruların sürekli artması aynı konularda yapılan başvurulara üretilen çözümlerde süreklilik sağlanmadığının göstergesi olarak da değerlendirilebilmektedir. Başvurularda yaşanan sürekli artışta diğer bir etken de kamu kurumları kanalıyla CİMER'in tanıtımının fazlaca yapılmış olmasıdır. Bakanlıklar resmi internet sayfalarında CİMER reklamlarına yer vererek bireyleri istek, öneri ve şikayetleri için CİMER sayfasına yönlendirmektedir. Bu da CİMER'in bireylerin kolay erişim sağlanan bir sistem olması nedeniyle sıkça kullanmaya başladıkları bir mekanizma olmasını sağlamaktadır.

Başvurulara yapılan işlem sayılarına bakıldığında ise 2014 yılında 2.766.360, 2015 yılında 3.859.240 ve 2016 yılında 6.159.734 olduğu görülmektedir. Kurum bu başvurular neticesinde en çok başvurulan üç konuyu kamu/özel sektör çalışanları, emniyet-güvenlik hizmetleri ve mahalli hizmetler olarak tespit etmiştir (BİMER, 2018). Bir kurumun sorun alanlarını tespit etmiş olması halkla ilişkilerin örgüt ve çevresi arasında sağlanacak bütünleştirme amacının yerine getirilmesini sağlayacak dönüşümlerin yapılmasını da kolaylaştırmaktadır (Yağmurlu, 2007: 74).

CİMER bir halkla ilişkiler uygulaması olarak çeşitli ödüllere layık görülmüştür. Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Bilişim Vakfı (TBV) tarafından "2006 yılı e-TR Ödülleri" kapsamında "Kamudan Kamuya e- Hizmetler" kategorisinde, TÜHİD-2007 "6. Altın Pusula Halka İlişkiler Ödülleri" kapsamında "e-İletişim" kategorisinde ödüllendirilmiştir. Ayrıca 4. Avrupa e-Devlet Ödülleri

yarışmasında Vatandaşlara Yönelik e-Devlet Uygulamaları kategorisinde "İyi Uygulamalar" listesine seçilmiştir. Son olarak da Boğaziçi Üniversitesi Yöneticileri Vakfı tarafından " Özgün İyi Yönetim Uygulaması" olarak seçilmiştir (BİMER, 2016).

Türkiye'nin bilgi toplumuna dönüşümünü ve elektronik devlet sisteminin işleyişini hızlandırmak amacıyla başlatılan CİMER uygulaması, 32.068 kullanıcı ile 25.738 kurum ve kuruluşun alt birimlerinde hizmet sunmaktadır. Elektronik ortamda verdiği hizmetler ile kamusal iletişimde coğrafi uzaklığı, kurum ve kuruluşlar ile iletişimi anlık veya günlük mesafeye indiren uygulama, devletin hizmet sunumunda vatandaş odaklılığını da ön plana çıkaran bir halkla ilişkiler uygulaması olarak kabul edilmektedir (Turan vd. , 2015: 219).

CİMER incelenen kurumlar içerisinde başvuru sayıları göz önünde bulundurulduğunda en çok kullanılan mekanizma olduğu anlaşılmaktadır. Hatta diğer kurumlardan rol çaldığı bile söylenebilmektedir. Bunun bir nedeni halkın Cumhurbaşkanının şahsına ulaşıyor izlenimine kapılmasıdır. Halbuki başvurular ilgili makamlara yönlendirilmektedir. Burada CİMER'in verimliliğine etki eden diğer bir etmende CİMER'den gelen yazıların ilgili kurum personelince cevaplanması ve bütün kurumlar için bu hususta tek ve ortak bir politika belirlenmemiş olmasıdır. Bu da kurum yöneticilerinin bu konudaki kendi politikalarının CİMER'in işleyişi üzerinde etkili olmasına imkan vermektedir.

CİMER, halk tarafından yaygın kullanılan bir uygulama olmasına karşın bir halkla ilişkiler uygulaması olarak halk-devlet bütünleşmesini sağlayacak verimliliğe ulaşması CİMER'in sadece bir şikayet mekanizması olarak algılanmasının ötesine geçilmesi ile mümkün olacaktır. CİMER, bir şikayet kanalı olması dışında istek ve önerilerin de ulaştırılabildiği bir düzenlemedir. İstek ve önerilerin de bu kanal yolu ile ulaştırılması yönetime katılmayı, ortak olmayı sağlayabilecektir. Bu şekilde bir

katılımcılık için halkın öncelikle buradan yapacağı önerilerin hayata geçirilebileceği inancına sahip olması gerekmektedir. Bu inancı oluşturmak ise kurumun faaliyetlerine bağlıdır.

3.5. E-Devlet ve Halkla İlişkiler

Küreselleşme ile başlayan toplumsal dönüşümde, teknolojik gelişmeler de önemli pay sahibi olmuştur. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçildiği bu yüzyılda teknolojik gelişmeler kamu yönetimi alanında yoğun şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerle ilgili sorunların çözümünde de teknolojik gelişmelerden yararlanılmak istenmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile kurumlar ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin daha sade ve kolay bir hale getirilmesi amaç edinilmiştir. Bu gelişmenin başlıca örneklerinden biri de e-devlet sistemidir.

"Dijital devlet" olarak da isimlendirilen e-devlet kavramı literatürde pek çok tanıma sahiptir. Bir tanıma göre e-devlet " kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşlar ve ticari kurumlar arasındaki bilgi, hizmet ve mal alışverişlerinde teknolojinin kullanılmasıyla ortaya çıkan hız, performans ve verimlilik artışının yanı sıra maliyetlerin azalmasının en üst düzeyde sağlanmasının amaçlandığı bir devlet modeli" olarak ifade edilmiştir (Parlak, 2011: 218). Diğer bir tanıma göre de "e-devlet, kamu kurumlarının işleyişini ve vatandaşa bağlılığını geliştirmek ve kamu hizmetlerinin desteklenmesi amacıyla bilgi teknolojilerinin kullanımıdır" (Heeks, 2003: 2).

Türkiye'de e-devlet uygulamaları, Maliye Bakanlığının "Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi (VEDOP)" ve İçişler Bakanlığına bağlı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün "Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS)" adlı projelerin başlatıldığı 1998 yılına kadar dayanmaktadır. Ancak bu konudaki ilk hükümet politikası

e-Avrupa+ Girişimi'ne dahil olunmasından sonra, 2002 yılında oluşturulmuştur.[11] Aralık 2002 tarihinde Acil Eylem Planı'nın bir parçası olarak Bilgi Toplumu hedefine ulaşmak için "e-Dönüşüm Türkiye (e-DTr)" projesi başlatılmıştır. E-DTr'nin izlenmesi, değerlendirilmesi için de 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde "Bilgi Toplumu Dairesi" kurulmuştur (Saylan, 2009: 149).

E-Dönüşüm projesi, "58. Hükümet Acil Eylem Planı" ile "59. Hükümet Programı"nda yer almıştır. "Bilgi Toplumu Stratejisi"nin 28 Temmuz 2006'da Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. 60. Hükümet Programı'nda uygulamaya başlanacağı haberi verilen "e-Devlet kapısı" projesi ise Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nın sorumluluğunda ve TÜRKSAT işbirliği ile 18 Aralık 2008 tarihinde hizmet vermeye başlamıştır (Metin, 2012: 99). E-devlet Kapısı projesi ile tüm hizmetler tek çatı altında toplanmıştır. "www.türkiye.gov.tr (Türkiye'nin Portalı)" internet sitesi üzerinden bütün kurumların hizmetlerine ulaşım olanağı sağlanmıştır.

Nisan 2016 verilerine göre Türkiye'de e-devlet kapısı hizmetine kayıtlı 27.350.486 kullanıcı, 1424 hizmet ve 230 kurum bulunmaktadır (türkiye.gov.tr, 2016). Nisan 2018 verilerine göre ise bu rakamlar 37.171.170 kayıtlı kullanıcı, 3.128 hizmet, 1.326 mobil hizmet, 434 kurum olarak güncellenmiştir. Söz konusu rakamlar sistemin hizmet anlamında geliştiğinin ve daha fazla sayıda kullanıcıya ulaştığının göstergesidir. E-devlet kapısı üzerinden vatandaşlara verilen hizmetler genel olarak "bilgilendirme

[11] 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısında Avrupa'nın yeni ekonominin sağladığı fırsatlardan en iyi şekilde istifade edebilmesi için, Avrupa Komisyonunca başlatılan ve Avrupa'yı herkes için gerçek bilgi toplumuna dönüştürmeyi hedefleyen e-Avrupa Girişimi kabul edilmiştir. e-Avrupa Girişimi'nin 10 temel amacı belirlenmiştir: "1) Avrupa'daki genç nüfusun sayısal çağa hazırlanması 2) Ucuz internet erişimi 3) e-Ticareti hızlandırmak 4) Araştırmacılar ve öğrenciler için hızlı internet 5) Güvenli elektronik erişim için akıllı kartlar 6)Yüksek teknoloji üreten/kullanan KOBİ'ler için risk sermayesi 7)Özürlüler için e-Katılım 8) Çevrimiçi sağlık hizmetleri 9) Akıllı ulaşım 10) Çevrimiçi devlet hizmetleri"(Bilgi Toplumu Dairesi, 2016).

hizmetleri, entegre elektronik hizmetleri, ödeme işlemleri, kurum ve kuruluşlara kısa yollar" şeklindedir (türkiye.gov.tr, 2018).

Tarhan (2010) yaptığı çalışmada e-devleti Türk kamu yönetiminin yaşadığı halkla ilişkiler sorunlarına çözüm arayışlarından biri olarak tanımlamaktadır. E-devlet uygulamaları kamu yönetimini hantal, merkeziyetçi, katı ve statükocu yapısından ötürü geleneksel devlet anlayışının yarattığı sorunlara farklı çözüm önerileri getirmektedir. E-devlet ile vatandaş yönetime aktif şekilde katılım sağlama fırsatı bulmaktadır. Ayrıca hem kurumlarla vatandaşlar arasında hem de kurumların kendi arasında iletişimi daha sade ve kolay hale getirmektedir.

Parlak'a (2011: 220) göre e-devlet uygulamasının birden fazla amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar; "şeffaf devlet vizyonuna ulaşılması, vatandaşların devlete olan işlerini çok daha hızlı halledebilmeleri, kamusal hizmet birimlerinin daha verimli çalışmasının sağlanması, kamu kurumları arasında bilgi bütünlüğünün sağlanması ve her türlü kötüye kullanımın önüne geçilmesi, vatandaşların kamu hizmetlerinden 7/24 saat faydalanmalarının sağlanması, kamu hizmetlerinin yaygın ve erişilebilir hale getirilmesi, kamusal hizmet yönetim ve üretim sürecinde vatandaşların istek ve eğilimlerinin daha etkin değerlendirilerek katılımcı yurttaşlığın önünün açılması ve son olarak da devlet kurumlarının daha rasyonel ve verimli işlemesinin sağlanması"dır.

E-devlet uygulamaları amaçları ile birlikte kamu yönetiminde halkla ilişkilere olan katkıları bakımından değerlendirildiğinde bu uygulamanın kamunun karar alma sürecini basitleştirdiği ve kısalttığı görülmektedir. Uygulama kamu yönetiminin değişen koşullara ayak uydurmasına, halkın hizmet alırken katılımcı bir rol üstlenmesine, bunlara paralel olarak da hizmet verimliliğinin yükselmesine katkı sunmaktadır. Ayrıca e-devlet üzerinden kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet ve uygulamalarına kolayca ve

açık bir şekilde ulaşılabiliyor olması halkın kurum ve kuruluşların görev dağılımlarını daha iyi anlamalarını sağlamaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2009).

E-devlet uygulamaları diğer bir yönüyle de devlete olan güvenin artmasına yardımcı olmaktadır. E-devlet ile sunulan olanaklarla katılımcılık ve şeffaflık artmaktadır. Bireyler istedikleri zaman, istedikleri ortamda bu sisteme giriş yapabilmeleri, kamu hizmetlerine anında ulaşabilmeleri vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetini artıracaktır (McNeal vd. , 2008: 214).

Tablo 2: Geleneksel Devlet ile E-Devlette Vatandaş-Kamu Yönetimi İlişkisi

Geleneksel Devlet	**E-Devlet**
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş
Kâğıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey Hiyerarşik Yapılanma	Yatay Koordineli Ağ Yapısı
Yönetimin Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tip Hizmet	Kişiselleştirilmiş Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş Kesintili Hizmet	Bütünsel Sürekli Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Uçkan, Ö. (2003). E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, İstanbul: Literatür Yayıncılık, s.47.

Tablo-2 incelendiğinde e-devlet yönetiminin açık devlet modelini benimsediği, vatandaşı müşteri olarak tanımladığı ve vatandaşa yönetimde daha aktif bir rol verdiği görülmektedir. Bu özellikleri ile e-devlet katılımcı, şeffaf, açık yapısı ile yönetim modeli olarak yönetişimi benimsemektedir. Geleneksel devletteki tek yönlü iletişim, e-devlette yerini iki yönlü iletişime bırakmıştır. Bu da e-devletin bir halkla ilişkiler mekanizması olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

E-Devlet ile kamuya sunulan pek çok yönetimsel ve fonksiyonel faydalar klasik yapısından sıyrılarak elektronik bir yapıya dönüşmüştür. Vatandaşların ihtiyaçlarının en iyi şekilde belirlenmesi ve bunun bir sonucu olarak "vatandaş memnuniyetinin artırılması, maliyetlerin ve cevap süresinin azaltılması, yeni desteklerin ve işbirliğinin gerçekleşmesi, işlemlerin otomasyonu, devlet profilinin geliştirilmesi, vatandaşa daha dostça yaklaşımın sağlanması, daha çok ve güvenilir bilgiye erişim, hem bireysel hem de iş dünyasında bilgi ve iletişim teknolojileri ve bilginin yükseltilmesi" bu dönüşümün sonuçlarındandır (Karagülmez, 2010: 469).

3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Halkla İlişkiler

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu yönetimi reformları ile birlikte benimsenen şeffaflık ilkesinin bir getirisi ve hukuk devleti olmanın bir gereği olarak oluşturulmuş bir kurumdur ve literatürde kamu yönetiminde halkla ilişkiler mekanizması olarak değerlendirilmektedir (Gölönü, 1997; Yağmurlu, 2009; Efe ve Demirci, 2013; Yağmurlu, 2018). İnsan haklarının gelişmesi, yönetişim kavramı gereği halkın devlet yönetiminde söz sahibi olması, yine halkın kamu hizmetlerini denetlemesi hakkını doğurmuştur. Devlet ile halk arasında bu denetim ve iletişimi sağlayacak ve köprü görevi görecek olan kurumlardan biri ise Kamu Denetçiliği Kurumudur.

Ombudsman kelimesi, İsviçre dilinde "aracı" anlamına gelen "ombuds" ve "kişi" anlamına gelen "man" kelimelerinin bir araya gelmesi ile oluşmuştur ve "aracı kişi" anlamı taşımaktadır. Ombudsman kelimesi her ülkenin kendi sistemine göre anlam kazanmıştır. İspanya'da "defensor del pueblo (halkın savunucusu)", Avusturya'da "Volksanwalt (halk avukatı)", Fransa'da "mé diateur de la ré publique (Cumhuriyet arabulucusu)"isimleriyle; Türkiye'de de; "arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri" gibi isimlerle tanımlanmaktadır (Ombudsman Türkiye, 2016).

Ombudsmanlık faaliyetini yürüten kamu denetçiliği kurumlarının en eski tarihi bazı yazarlara göre "Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosu'nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan Halk Tribünleri, Çin'de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan Yuan Kontrol Kurumu ya da Amerika'da 17. yüzyılda kolonilerde görev yapan Cencors kurumu" olarak kabul edilmiştir (Altuğ, 2002: 54).

Türk kamu yönetiminde kamu denetçiliğinin tarihi ise Osmanlı Devleti dönemine dayanmaktadır. Osmanlı Devleti'nde "kadilkuzat" makamı halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenleyen devletin bütün kadılarının üstü sayılan bir makamdı. İlk olarak İsveç'te ortaya çıkan kamu denetçiliğinin de İsveç Kralı XII. Charles'ın kadilkuzat makamından esinlenmesi ile ortaya çıktığı düşünülmektedir. 1709 yılında İsveçler ile Ruslar arasında yapılan Poltava Meydan Savaşı'nda İsveçler Ruslara yenilmiş ve Demirbaş Şarl olarak anılan İsveç Kralı XII. Charles Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı Devleti'nde sığınmacı olan İsveç Kralı, bu süre boyunca ülkesinden "rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk" haberleri almış, bu sorunların üstesinden gelmek ve halkın uğradığı haksızlığın giderilmesini sağlamak için 1713 yılında bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak atamıştır (Küçüközyiğit, 2006: 91).

Modern anlamda ombudsmanlık ilk olarak İsveç'te kurulmuştur. 1920 yılında İsveç'in ombudsmanlık kurumuna benzer bir kurum da Finlandiya'da kurulmuştur. 1950 yılına kadar sadece bu iki ülkede ombudsmanlık kurumu varken İkinci Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerde de yavaş yavaş yerini almaya başlamıştır (Tayşi, 2016: 109).

Ombudsmanlıkla ilgili pek çok tanım yapılmıştır. Tayşi (2016: 106) ombudsmanlıkla ilgili yapılan bu tanımları şu şekilde derlemiştir: Ombudsman, "(1) sokaktaki adamın, adaletsizliklere, keyfiliklere ve yürütmenin yetkilerini kötüye kullanmasına karşı koruyucu bir kurumdur, (2) yönetsel kurumlarla uyuşmazlığa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir tür yargı yeridir, (3) halkın şikayetlerini dinleyen, onları araştıran, araştırma bulgularını şikayetçi kişilere ve araştırılan örgütlere bildiren bir bürodur, (4) hem halk, hem de bürokrasi için gerekli olan ve ek bir koruma sağlayan kamu gözetçisi bir kişidir, (5) çoğu kez halkın avukatı konumunda olan ve hatta bazı ülkelerde mahkemelerde dava bile açabilen kişidir, (6) parlamento adına yönetimi gözeten ve etkinlikte bulunan bir bürodur", (7) hükümet görevlileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğrayan vatandaşın şikayetlerini dinleyen, amacı bunlara çözüm bulmak olan ve başında Ombudsman adı verilen yüksek seviyeli ve bağımsız bürokratın bulunduğu bir kurumdur, (8) parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından seçilen, siyasal açıdan tarafsız ve adil olup, görevini özgürlük içinde yapan ve kararları kimse tarafından eleştirilmeyen, yönetimin dışında kamu denetçisi konumunda bir kişidir, (9) kendisine yapılan şikayetleri ve bunu içeren araştırma sonuçlarını ve çözüm önerilerini belgeleyen ve dönemsel ve yıllık raporlarını parlamentoya sunan bir kurumdur.

Avrupa Birliği'nin ombudsmanlık kurumunu gündemine alması ve üye ülkelerde kurumsallaşmasını öngörmesi ise Avrupa Konseyi'nin 1992 yılında Maastricht Anlaşması'yla aldığı tavsiye kararıyla Avrupa Birliği'ne üye tüm ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmesi ve AB içinde "Avrupa

Ombudsmanlık Kurumu" kurulması ile olmuştur. Avrupa Ombudsmanlık Kurumunun kurulması ile ilk kez uluslararası bir örgüt çatısında ombudsmanlık kurumu kurulmuş olması bakımından önemlidir. Kurum Birliğe ait kurum ve organlarının yönetimdeki aksaklıkları ile ilgili şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 53).

Türkiye'de kamu denetçisine başvurma hakkı Avrupa Birliği'nin tavsiye kararına uyarak 12.09.2010 günü yapılan halk oylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir. Bu değişiklik kapsamında 1982 Anayasası'nın "Siyasi Haklar ve Ödevler" bölümünün sonunda yer alan 74. maddesinin başlığı "*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" olarak değiştirilmiş ve "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun kurulması öngörülmüştür.

Türkiye'de "9/6/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur." Kurumun işleyişi ile ilgili usul ve esaslar 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmış olan Yönetmelik ile belirlenmiştir. 29/3/2013 tarihi itibariyle de Kurum tarafından şikayet başvuruları alınmaya başlanmıştır.

İlgili Kanunda kurumun amacı; "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak" olarak belirlenmiştir (6328, m.1). Yönetmelikte Kanunda sayılan amaçlara "Kurumun iyi yönetim ilkelerini gözeterek" faaliyette bulunması eklenmiştir (Yönetmelik, m.1). Burada bahsedilen iyi yönetim ilkeleri çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedilen iyi yönetişim ilkelerine uygun olarak, Yönetmeliğin 6.

Maddesinde “insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması” olarak sayılmıştır.

Kurum, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin, mahalli idarelerin bağlı idarelerinin, mahalli idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idari düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikayetleri” incelemektedir. Ancak “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri hakkında yapılan şikayetler kurumun inceleme alanı dışında” tutulmuştur (Yönetmelik, m.4). “Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan ve belli bir konuyu içermeyen şikayetler de kurum tarafından” incelenmemektedir (Yönetmelik, m.5).

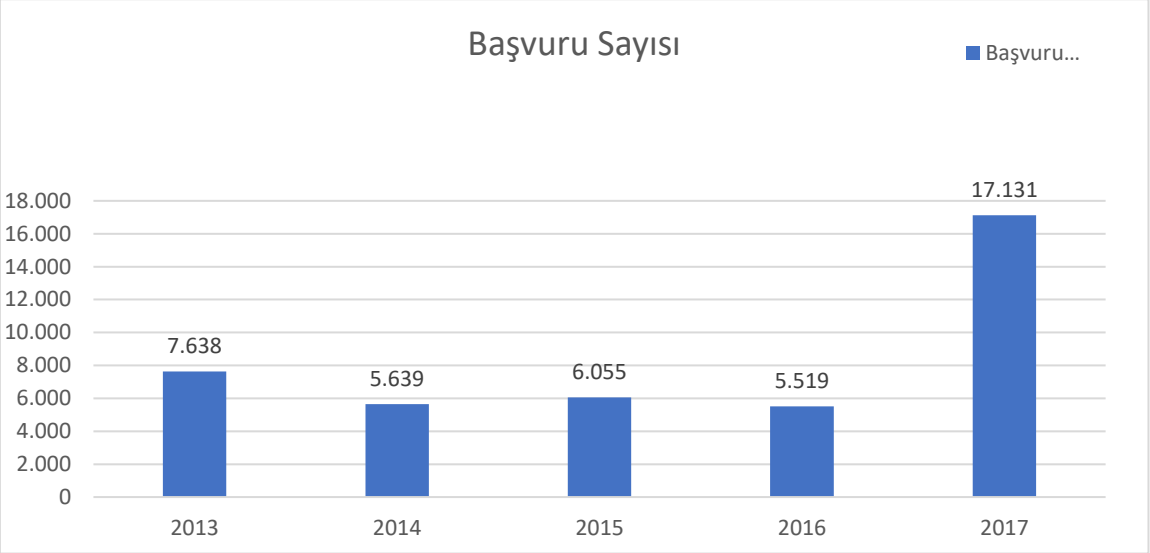
Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvuru yapabilmektedir. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru

yollarının tüketilmesi gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilmektedir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. "Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir" (6328, m.17).

Kurum şikayet üzerine inceleme yapmaya başlamaktadır ve ilgili kurumdan bilgi ve belge istemektedir. Bunun üzerine bilirkişi görevlendirmekte, bilirkişi de "inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde" sonuçlandırmaktadır. Ayrıca" inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana" bildirmektedir. "Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da" göstermektedir (6328, m.17, 18, 19, 20).

"Kurum, şikayet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir. Şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde tavsiye kararı verilir. İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma" bildirir (Yönetmelik m.31,32).

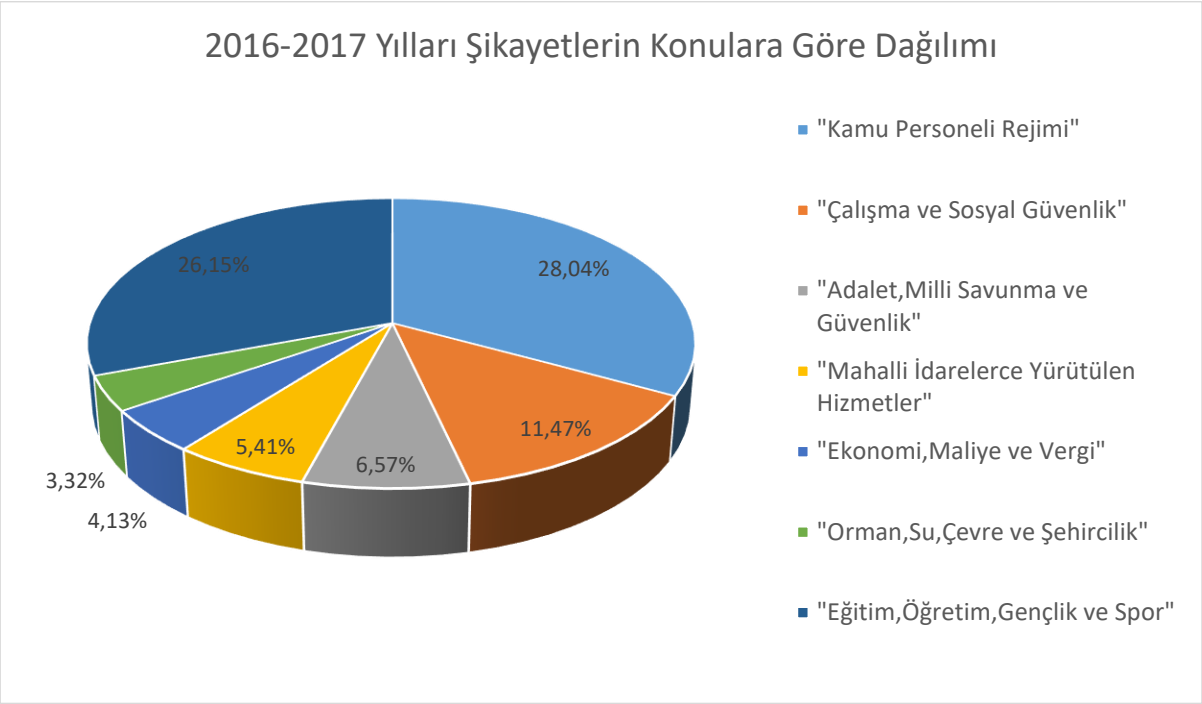
Grafik-4: Yıllara göre Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayısı



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu (2018), 23.04.2018 tarihinde "www.ombudsman.gov.tr" internet sitesindeki bilgilerden derlenmiştir.

Grafik-4 incelendiğinde 2013-2016 yılları arasında yapılan başvuru sayısı toplamda 24.851 iken, 2017 yılında tek başına 17.131 olduğu anlaşılmaktadır. Kuruma yapılan başvuru sayılarının bir anda göstermiş olduğu bu artışın sebebi olarak kurumun 2017 yıllık raporunda "tanıtım faaliyetleri ile e-başvuru sayfasının kullanıcı dostu olması ve daha kolay erişilebilir hale getirilerek yenilenmesi" gösterilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018). Burada kuruma yapılan başvurusu sayısından daha önemli olan veri ise hangi konularda başvuru yapıldığıdır. Çünkü sorunların alansal tespiti kurumun amacını gerçekleştirebilmesi yani çözüm üretebilmesi için büyük öneme sahiptir. Kurum resmi internet sayfasında örnek şikayetleri ve bu şikayetler hakkında verilen kararları paylaşmaktadır. Verilen kararlar incelendiğinde kurumun verdiği kararların tavsiye niteliğinde olmasının yaratacağı dezavantajın, şikayet edilen kuruma verilen kararla ilgili yapılacak olan işlemin Kanunun 20. maddesi 3. fıkrası gereği 30 gün içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilmesi istenilerek yaratılan kanunsal baskı ile giderilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Grafik-5: 2016-2017 Yılları Şikayetlerin Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu (2018), 23.04.2018 tarihinde "https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1l%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf" adresinden alındı.

2018 yılı karar örneklerinden biri, bir üniversitenin yüksek lisans başvurularının telefon ile alınması hakkındadır. 16.02.2018 tarihinde yapılmış olan başvuru 09.08.2018 tarihinde karara bağlanmıştır. Diğer verilen kararlara da bakıldığında kararların genel olarak 6 ay ya da 8 ay içerisinde sonuçlandırıldığı anlaşılmaktadır. Kararda başvuran ve hakkında başvuru yapılan kişi ya da kurumların kim olduğu gizli tutulmaktadır. Başvuran iddiasının 2017-2018 Bahar dönemi yüksek lisans başvurusunda bulunduğu, bu başvurusu sonucu yedek listede olduğu, Enstitünün sonrasında boş kalan kontenjanlar için başvuru açtığı ancak üniversitenin başvuruyu 08:45-12:00 saatleri arasından telefon üzerinden alacağını duyurması üzerine telefon ile başvuru yapmaya çalıştığı ancak cevap alamadığıdır. Bunun üzerine iddia sahibi, başvuruların telefon üzerinden değil de internet üzerinden yapılması gerektiği, telefon ile pek çok adayın mağdur edildiği hususunda Kuruma başvuruda bulunmuştur. Kurumun ilgili üniversiteden istediği bilgi talebi sonucu üniversite "Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve

Sınav Yönetmeliğinin ilgili hükümleri gereği başvurunun ne şekilde alınacağına dair yetki Enstitüde olup telefon ile başvuru alınma yönteminin de Enstitü tarafından uygulanan bir yöntem olduğu, tüm yedek adayların kayıt işlemleri bittikten sonra boş kalan kontenjanlar için son kayıt tarihi 02/02//2018 olup başvuru ile kayıt tarihinin aynı gün gerçekleştirilebilmesi ve kontenjanların boş kalmaması için telefon ile başvuru yöntemi uygulandığı" ifade edilmiştir. Kararda ilgili mevzuat hükümlerine yer verildikten sonra kamu denetçisinin "kamu baş denetçisine önerisi" başlığı altında üniversite tarafından yürütülen işlemde hakkaniyete aykırılık tespit edildiği belirtilmiştir. Başvuruya ait değerlendirmenin iki yönlü yapıldığı görülmektedir. Biri genel bir değerlendirme iken diğeri iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yapılmış olan değerlendirmedir. Yapılmış olan genel değerlendirmede "telefonla başvuru alınması, Üniversitenin boş kontenjanlarının doldurulması için bir yöntem olmakla birlikte, bu yöntem bilimsel bir rekabetin uzağında olduğu gibi adaylar açısından eşitlik ve hakkaniyet ilkelerini de zedelediği" belirtilmiştir. İyi yönetim ilkeleri üzerinden yapılan değerlendirmede ise Üniversitesi Rektörlüğü tarafından "şeffaflık" ilkesine uyulmadığı değerlendirmesi yapılmıştır. Bu değerlendirmelerin sonucu olarak da başvuru kabul edilmiş, başvuran haklı bulunmuş, üniversiteye de başvuruları internet ortamı üzerinden yapması hususunda tavsiyede bulunulmuştur. Kararın direk yaptırım gücüne sahip olmaması, Üniversite rektörlüğüne tanınmış olan ve bu kararla ilgili yapılan işlemin 30 gün içerisinde Kuruma bildirilmesi zorunluluğu ile aşılmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de kamu denetçiliğinin halkla ilişkiler ile olan bağı alınan kararlar üzerinden değerlendirildiğinde Kurumun "başvuru ve şikayet mekanizması" olarak kurulduğu anlaşılmaktadır. Kurum halkla devlet arasında köprüyü şikayetler üzerinden kurmaktadır. Bu yönü ile halkla ilişkilerin iki yönlü simetrik modelini benimsemiş bir uygulamadır. Tarafsız bir arabuluculuk görevi üstlenmekte ve şikayetçi ile idare arasında sorunun çözüme kavuşması için tavsiye niteliğinde kararlar vermektedir. Bu

şekilde devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişki gelişmekte, vatandaşın hakkı korunmakta ve devletin de kendi imajını koruması için fırsat tanınmaktadır (Yağmurlu, 2018: 189).

Kuruluşu itibariyle bir şikayet mekanizması olsa dahi kurum alınan şikayetlerin yanı sıra re'sen incelemelerde de bulunarak daha kuvvetli şekilde iki yönlü iletişim gerçekleştirebilir. Halk kamusal alandaki sıkıntılarda özeleştiri yapan bir yapıya daha çok güven duyacaktır. Kurum Kanunu incelendiğinde denetçilere re'sen inceleme yetkisi verildiği belirtilmemiştir. Türkiye'deki ombudsmanlık kurumuna örnek teşkil eden Avrupa Ombudsmanı ve İsveç Ombudsmanının ise re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki kurumun daha etkin hale gelmesini sağlamaktadır (Gişi, 2017: 13-29).

Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet ve görevleri çerçevesinde halkla ilişkilerin örgütler için olan tanıma ve tanıtma amaçları da ön plana çıkmaktadır. Bu amaçlar örgütün çevresini tanıması ve kendisini çevreye tanıtması, bunun sonucu olarak da örgüt ve çevresi arasında karşılıklı iletişimi gerçekleştirebilmesi açısından önem arz etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu da bu amaçları yerine getirebilmek için uygulamaya geçmiş olan düzenlemelerden bir tanesidir (Yağmurlu, 2009: 101).

Kurum etkin bir şekilde görevini yerine getirdiğinde yönetimle ilgili halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük katkı sunmaktadır. Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip bir kurum tarafından incelenmesi şikayetlerin daha sağlıklı sonuçlandırılmasını, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı bir ortamın oluşmasını sağlayacaktır (Gölönü, 1997: 11-12).

3.7. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Halkla İlişkiler

İnsan hakları, bütün insanlığın herhangi bir ayrım gözetilmeksizin eşit, özgür, onurlu bir yaşama sahip olmasıdır. Herkes cinsiyet, ırk, renk, din, dil, yaş, tabiiyet, düşünce farkı, ulusal veya toplumsal köken, zenginlik gibi fark olmaksızın kanun karşısında eşittir. Çünkü bu haklar insanların yalnızca insan olmasından kaynaklı sahip olduğu, dokunulmaz ve devredilmez haklarıdır.

İnsan haklarının tanınmasında ve kavramsallaşmasındaki tarihi süreç 1215'de İngiltere'de Kral ve Feodal Senyörler arasında imzalanan Magna Carta Libertatum'a dayanmaktadır. Sonrasında ise; "1676'da Kral II.Charles zamanında Habeas CorpusAct, 1628 Haklar Dilekçesi, 1689 Haklar Beyannamesi, 1776 Virginia Haklar Bildirgesi (Amerikan Bağımsızlık Bildirisi), 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Evrensel Bildirisi, 10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletler tarafından ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 4 Kasım 1950'de imzalanan ve 3 Eylül 1953'de yürürlüğe giren Avrupa Konseyi'nin hazırladığı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme" insan hakları tarihini ifade eden diğer belgelerdir (Odyakmaz vd. , 2016: 723).

İnsan haklarının Türkiye tarihindeki geçmişine baktığımızda ise 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu, 1856 tarihli Islahat Fermanı, 1876 Kanun-i Esasi, 1911 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nda Sultan Mehmet Reşat tarafından erlere savaş kanunları ve adetlerine dair yayınlanan beyanname karşımıza çıkmaktadır (Odyakmaz, 2003).

İnsan haklarının kurumsal düzeyde korunma altına alınmasının tarihi ise 1990'lı yıllara dayanmaktadır. 1990 yılı başlarından itibaren dünyada yaşanan siyasi gelişmeler uluslararası politikada insan hakları alanının önemini artırmıştır. İnsan hakları ihlallerinin soruşturulması, uluslararası insan hakları standartlarının takibi, ulusal

düzeydeki uygulamaya aktarılması ve uluslararası koruma mekanizmaları ile işbirliği yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk yargı dışı koruma mekanizmalarının ortaya çıkmasına kaynaklık etmiş ve bu çerçevede ulusal insan hakları kurumları kurulmaya başlanmıştır (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2016).

Türkiye'de insan haklarına ilişkin bir kurum kurulması çalışmaları Avrupa Birliği'ne uyum süreci ile başlamıştır. Avrupa Birliği, tam üyelik koşullarını yerine getirmek için çalışmalar yürüten Türkiye'ye insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri ile tam uyumlu bir ulusal insan hakları kurumu kurulmasını şart koşmuştur (Oğuşgil, 2015). Paris prensipleri, ulusal kuruluşların insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin yetkilerle donatılmasını bu kurumun yetkileri olarak göstermektedir. Bu prensipler "(a) yetki alanlarının anayasada yer aldığı, (b) yasalar ve mevzuatlardaki hükümlerin düzenlenmesini öneren, (c) insan hakları vakalarına el koyan, (d) uluslararası kuruluşlarla iletişim halinde olan, (e) insan hakları ile ilgili eğitimlerle ilgilenen,(f) insan hakları ve ayrımcılığa karşı kamuoyunu duyarlı hale getirip kitle iletişim araçlarından bu yönde faydalanan bir ulusal kurum"u öngörmüştür (Ombudsman, 2016).

Türkiye'de 21/06/2012 tarih ve 6332 sayılı Kanunla insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve Başbakanlıkla ilişkili "Türkiye İnsan Hakları Kurumu(TİHK)" kurulmuştur (Nohutçu, 2014: 472). Ancak TİHK 20/04/2016 tarihli ve 29690 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 6701 sayılı Kanun ile yerini "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna (TİHEK)" bırakmıştır.

Bu Kanun ile "insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken

tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmekle görevli bir kurumun kurulması" amaçlanmıştır (6701, m.1).

Kanun "Ayrımcılıkla Mücadele*"* başlıklı 2. Bölümünde "cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılığı yasaklamakta ve herkesin hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada eşit olduğu"nu vurgulamaktadır. Ayrımcılık yasağının ihlali halinde ise "konuya ilişkin görev ve yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ihlalin sona erdirilmesi, sonuçlarının giderilmesi, tekrarlanmasının önlenmesi, adli ve idari yoldan takibinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirleri almakla sorumlu" tutulmaktadır.

Kurum Kanunda sayılan görevleri bakımından incelendiğinde halkla ilişkilere katkısı olacak pek çok konuda görevlendirilmiştir. Bu görevleri şu şekilde sıralanabilir: "(a) insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında kitle iletişim araçlarını da kullanarak bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunda duyarlılığı geliştirmek, (b) ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek, (c) ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle mağdur olduğu iddiasıyla Kuruma başvuranlara mağduriyetlerinin giderilmesi için kullanabilecekleri idari ve hukuki süreçler konusunda yol göstermek ve başvurularını takip etmelerini sağlamak amacıyla yardımcı olmak, (d) özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek, (e) özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerlere haberli veya habersiz düzenli ziyaretler gerçekleştirmek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, kurulca gerekli görülmesi durumunda

kamuoyuna açıklamak, (f) kamuoyunu bilgilendirmek, düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde görev alanına ilişkin özel raporlar yayımlamak, (g) insan haklarının korunması ve ayrımcılıkla mücadele kapsamında faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği" yapmaktır. Bu görevleri ile kurum yönetişim kavramları olan açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve uyum ilkelerini uygulamayı hedeflemektedir. Kişiler haklarının ihlal edildiği iddiası ile kurumsal bir makama başvuru yaparak hak aramalarını sağlayacak yeni bir alternatif elde etmiş olmaktadır.

Ayrımcılık yasağı ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan "her gerçek ve tüzel kişi" Kuruma başvurabilmektedir. Kuruma başvuru "illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar" aracılığıyla da yapılabilmektedir. Başvuru hakkının etkin bir şekilde kullanılmasına hiçbir surette engel olunamamakta ve "başvurulardan herhangi bir ücret alınmamakta"dır. İlgililer, Kuruma başvurmadan önce bu Kanuna aykırı olduğunu iddia ettikleri uygulamanın düzeltilmesini ilgili taraftan talep etmektedirler. "Bu taleplerin reddedilmesi veya otuz gün içerisinde cevap verilmemesi halinde Kuruma başvuru yapılabilmekte"dir. Ancak "Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, bu şartı aramadan başvuruları kabul edebilmektedir" (m.17). "Ayrımcılık yasağının ihlali halinde, bu ihlalin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında bin Türk lirasından on beş bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanmaktadır" (m.25).

Kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmelik 24/10/2017 tarih ve 30250 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmelik ile Kurumun "bağımsızlık ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, kamu hizmeti ve halka hizmet bilinci, hediye alma yasağı, görev ve yetkilerin menfaat sağlama amacıyla kullanılmaması, mal bildiriminde bulunma gibi

etik ilkelerine uygun görev yapması" yasallaştırılmıştır. Yine Yönetmelik ile Kurumun bir halkla ilişkiler mekanizması olarak görev yapması açısından "halkın günlük yaşamını kolaylaştırması, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılanması, hizmet kalitesini yükseltmesi, halkın memnuniyetini artırması, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olması" hedeflenmektedir. Kurum personeli için ise Yönetmelikte açık ve net bir ifade yer almakta ve personel, "halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamaz" ifadesi kullanılmaktadır.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, yeni bir kurum olması nedeni ile hem halk tarafından yeterince tanınmamakta hem de halihazırda bulunan diğer adli ve idari makamlar insan hakları ihlalleri için bir başvuru ve şikayet yolu olarak değerlendirilmektedir. Kurumun 2018 yılına ait 7, 2019 yılına ait 8 kurul kararı yayınlanmıştır. Diğer kurumlar ile karşılaştırıldığında başvuru ve karar sayılarının azlığı dikkat çekmektedir. 2018'de alınan 7 karar incelendiğinde bunlardan birinin de medeni hale dayalı ayrımcılığa maruz kalındığı şikayeti ile CİMER'e iletildiği, CİMER'in ise bu şikayeti Cumhuriyet Başsavcılığına yönlendirdiği, Başsavcılığın da başvuruyu Kuruma ilettiği anlaşılmaktadır. Üç başvuru haricinde geri kalan başvuruların da ceza infaz kurumlarında kötü muamele ve işkence ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun bir halkla ilişkiler mekanizması olarak etkinliğinin artması için öncelikle tanıma ve tanıtma faaliyetlerinin artması gerekmektedir. Bunun yanı sıra sadece hak ihlalleri ile ilgili başvuru almak ve karar vermek İnsan Hakları ve Eşitlik ile ilgilenen bir kurum için yeterli olmayacaktır. Halktan, sivil toplum kuruluşlarından, özel sektör ve kamu sektöründen katılımcılar ile bir araya gelinebilecek projeler geliştirilmesi gerekmektedir. Gelecekte Kurumun kendini tanıtması ve yaygınlaşması ile

devletin halkın güvenini kazanmasını sağlayacak, devlet ile halkı yakınlaştıracak bir halkla ilişkiler mekanizması olarak değerlendirilmesini sağlayacaktır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülebilmesi için öncelikle halkla ilişkilerin gelişim ve değişimine yönetim ve halkın zihniyet olarak hazır olması gerekmektedir. Türkiye'de halk-devlet ilişkisinin temeli eski Türk devletlerinden gelen kut anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış yöneticilerin yönetme gücünün tanrıdan geldiği inancına dayanmakta ve yönetim kutsal bir makam olarak değerlendirilmektedir. İşte bu yüzyıllar öncesinin inancı günümüze kadar gelen devlet-halk ilişkisinin temelini teşkil etmektedir.

"Halk devlet için vardır" olarak özetlenebilecek bu ilişki halkın kamu kurumlarını kendinden üstte görmesini, katılımcı yurttaşlık yerine karar alma mekanizmasının dışında kalma, kendini bu evrede yetkili görmeme sorununa yol açmaktadır. Bu yüzdendir ki halkla ilişkiler uygulaması olarak çalışma kapsamında ele aldığımız kurum ve düzenlemeler, amaçları her ne kadar kamu yönetiminde halkla ilişkileri geliştirmek olsa da uygulamada tam bir halkla ilişkiler mekanizması olmaktan uzaktır. Bunun sebebi hem kamunun hem de halkın yerleşik bir halkla ilişkiler anlayışının olmayışıdır. Bu mekanizmalar halkın yönetime yeni fikirleri ile katkılarını sağlamadıkları uygulamalardır ve bir şikayet mekanizması olmaktan öteye geçememektedir. Günümüz yönetişim anlayışı ise bu zihniyetin tam aksine devletin halk ve diğer bütün ögeler ile aynı masada karar aldığı bir düzeni öngörmektedir. Böyle bir düzenin bir anlayış olarak benimsenmesi yüzyıllardan bu yana gelen alışkanlıkların değişimi ile mümkün olacaktır. Bu da zaman gerektiren bir süreçtir. Hayata geçirilen dönüşümler halkla ilişkileri geliştirmek adına olsa da şu an için verimliliği istenen düzeyde değildir.

Diğer taraftan kurumsal düzeyde hayata geçirilen ve tam bir halkla ilişkiler uygulaması niteliği taşıyan projeler de geliştirilmeye başlanmıştır. Bu projeler bize ülkemizdeki halkla ilişkiler anlayışının yavaş yavaş değiştiğinin de bir göstergesidir. Bu projelerden örnekler ele alacak olursak Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığının bu yıl uygulamaya başladığı "Bir Fikrim Var" projesi gerçek bir halkla ilişkiler örneğidir. Bu proje ile vatandaşların öneri ve fikirleri doğrudan kurumlara aktarılmaktadır. Uygulama ile politika ve mevcut işleyiş ile ilgili fikirlerin toplanması ve ilham verici fikirlerin hayata geçirilmesi için bir kanal görevi görmek hedeflenmektedir. Başkanlığa iletilen fikir önce bir ön değerlendirmeden geçmektedir. Sonrasında ilgili birim ve kurum ile paylaşılmaktadır. Bakanlıklarda ve başkanlıklarda proje temsilcileri bulunmakta ve fikri detaylı şekilde ele alınmaktadırlar. Sonrasında ise fikir sahibi ile iletişim kurulup, fikri hayata geçirme çalışmaları yapılmaktadır. Başkanlığa iletilen fikirlere örnek olarak; yaya geçitlerine mavi trafik lambası konulması, ülkemiz için bir devlet arması tasarlanması, hasta ve sağlık personelinde olumsuz algı oluşturduğu için hastane yerine şifahane isminin kullanılması, hem trafiğin akışını bozmayacak hem de çöp konteynırlarından yayılacak kimyasal kokuları engelleyecek akıllı çöp kamyonları tasarımı ve kullanımı, sokak hayvanları için hazine arazilerinde yaşam alanları oluşturması ve şehir merkezlerine yaprak dökmeyen ağaçları dikilerek yaprakların rögar kapaklarını tıkamasını engellemesi fikirleri kamu ile paylaşılmıştır.

Diğer bir halkla ilişkiler uygulaması niteliğindeki proje İçişleri Bakanlığının Açık Kapı Projesi'dir. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2018'den bu yana yürütülen projede valilikler ve kaymakamlıklar bünyesinde "Açık Kapı" birimleri oluşturulmuştur. Bu birimlere yüz yüze, mobil uygulama aracılığı ile ya da internet ortamında doğrudan talepler iletilebilmektedir. Talepler 7 iş günü içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Bu projede amaç vatandaş ile karşılıklı iletişim ve güveni

arttırmaktır. Bunu da gelen taleplere göre yeni politikalar hayata geçirerek sağlanmak hedeflenmektedir.

Bir diğer halkla ilişkiler uygulaması örneği; Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülen ve her yıl Şubat ayının son haftası düzenlenen Vergi Haftası Etkinlikleridir. Vergi Haftası Etkinlikleri kapsamında vergi dairesi müdürü, müdür yardımcıları ve birim şefleri okullara ziyarette bulunmaktadır. Burada öğrenciler ile buluşulmakta, öğrencilere vergi bilinci aşılamak için konuşmalar düzenlenmekte ve öğrencilerin soruları cevaplanmaktadır. Ayrıca yine Vergi Haftası kapsamında mükelleflere ziyaretlerde bulunulmakta, mükellefler kurumlara davet edilmekte ve istek ve önerileri dinlenmektedir.

İyi bir halkla ilişkiler uygulaması örneği olarak ele alacağımız son örnek ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen Uyum Buluşmalarıdır. Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığınca yürütülen proje kapsamında belirli periyotlarla farklı illerde toplantılar düzenlenmektedir. Örneğin; Türkiye'deki yabancı kadınların iş hayatındaki yeri, geçici koruma altındaki Suriyelilerin hak ve yükümlülükleri gibi hitap edilecek kesime göre toplantı gündemi belirlenmekte ve bu kesimdeki yabancılar toplantıya davet edilmektedir. Toplantıya ayrıca akademisyenler, yabancılara hizmet veren diğer kurum yetkilileri, sivil toplum kuruluşu yetkilileri ile Birleşmiş Milletler temsilcileri de katılmaktadır. Her kurumdan gelen yetkili ayrı ayrı sunumlarını gerçekleştirmektedir. Sunumların ardından toplantılar yabancıların soruları ve yetkililerce onlara verilen cevaplar ile devam etmektedir. Böylelikle yabancılara kurumları tanıtmak ve ne yapmaları gerektiği hususunda yardımcı olmak hedeflenmektedir. Bu projeleri halkla ilişkiler uygulaması olarak çalışma kapsamında ele alınan diğer düzenlemelerden ayıran en önemli etken yönetişimin birkaç ilkesini değil de yönetişimi bir anlayış olarak bütünü ile uygulamaya koyuyor olmalarıdır.

Ele alınan yasal düzenlemelerden Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu halkla ilişkilere dair hem devlet tarafından hem de halk tarafından halkla ilişkiler zihniyetinin dönüşümü için temel yasal düzenlemelerdir ve kamu yönetiminde halkla ilişkilerin geleceği için atılmış adımlar olarak değerlendirilmektedir. Bu düzenlemelerin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi halkın bu yasalarla elde etmiş oldukları hakları kullanmalarına ve devletin de kurumlar aracılığı ile bu haklara dair sunacağı hizmetlerdeki verimliliğe bağlıdır.

İncelenen kurumlardan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun aldığı başvurular göz önüne alındığında halk tarafından henüz yaygın ve tanınmış bir mekanizma olmadığı anlaşılmaktadır. Kuruma bu zamana kadar yapılan başvurular incelendiğinde çoğunlukla kamu görevlilerinin çalışma arkadaşları ile ilgili olan şikâyetlerini ilettiği anlaşılmaktadır. Bu da kurumun halkla ilişkiler açısından istenilen verimliliği sağlamadığını göstermektedir.

İncelenen kurumlardan CİMER, halk tarafından sıkça kullanılan, hatta diğer halkla ilişkiler mekanizması olarak tanıtılan kurumlardan rol çalan bir mekanizma olmasına karşın şikayetin yanında istek ve öneri alma hususunda henüz aynı tanınmışlığa ve kabul görmüşlüğe sahip değildir. Şikayetin kolaylıkla iletilebilmesinin yanında yasal olarak belirlenmiş bürokratik bir prosedür uygulanmak zorundadır. Burada oluşan kırtasiyecilik, kişilerin başvurularını internet üzerinden takip edebilmeleri ve belirlenen yasal süre ile aşılmaya çalışılmaktadır. Başvuruların değerlendirilmek üzere ilgili kurumlara yönlendirilmesi ile kurum düzeyinde uygulama farklılıkları oluşmaktadır. Bu farklılıklardan kaynaklanan sorunların çözümünün sağlanması ve bu tür kurum ve düzenlemelerin etkin birer halkla ilişkiler mekanizması olabilmesi, devletin belirli ve benimsenmiş bir halkla ilişkiler politikasına sahip olması ile mümkün olacaktır.

İncelenen diğer kurum Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Kurum kuruluş amacı itibariyle bir şikayet mekanizmasıdır. Denetçilerin re'sen inceleme yetkisine henüz sahip olmaması kurumun etkinliği açısından bir eksikliktir. Bu eksiklik kurumun halkla ilişkiler ile olan bağını bir yönü ile zayıflatmaktadır. Ancak diğer taraftan da kurumun üniversitelerde ombudsmanlık kulüpleri kurulması için çalışmalar yürütmesi ve üniversite öğrencileri ile bir araya gelinmesi, İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi için Teknik Destek Projesi ile çeşitli illerde temsilciler ve sivil toplum kuruluşları ile bir araya gelerek hak arama bilincini yayma etkinlikleri düzenlemeleri, çeşitli ülke ombudsmanlarını ziyaret ederek iki ülkedeki ombudsmanlık sistemleri üzerine istişarelerde bulunulması kurumun halkla ilişkiler ile bağını kuvvetlendirmektedir. Ele alınan son kurum ise; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumudur. Kurumun henüz çok yeni olduğu ve tanınmadığı anlaşılmaktadır. Kuruluş amacı ile halkla ilişkiler mekanizması olarak değerlendirilebilir bir kurum olmasına karşın henüz tam anlamıyla bu yönü ile ön plana çıkamamaktadır.

Çalışmada incelenmiş olan bu kurum ve düzenlemeler Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde hayata geçirilmiş olan halkla ilişkiler uygulamalarıdır. Bu uygulamalar hakkında Avrupa Birliği'nin Türkiye için hazırlamış olduğu yıllık ilerleme raporları bulunmaktadır. Raporlarda yer alan bilgiler kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişim sürecini daha iyi anlamamızı sağlamaktadır. 2009-2018 yılları arasında yayınlanan ilerleme raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumuna geniş yer verilmiştir. Her raporda gelişimi değerlendirilen Kurum kanununda kamu denetçisinin yetki alanına, ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesi eleştirilmektedir. AB üyesi devletlerin çoğundaki uygulama, kamu denetçisinin orduyu bir şekilde denetlemesi yönündedir. Bir diğer eleştirilen yönü ise kamu denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkan veren bir hüküm bulunmamasıdır. Halkın Kamu Denetçiliği Kurumuna

güveninin güçlendirilmesi için Kamu Denetçisine resen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisi tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması gerekliliği belirtilmektedir. Kurumun soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi olmaması nedeniyle yetkilerinin sınırlı olması, insan hakları ve iyi yönetişim alanlarına olası katkısının etkililiğini azaltmaktadır. Son yıllardaki raporlara göre kurumun etkinliği giderek artmaktadır. Alınan başvuru sayılarının artmasının yanı sıra kamu kurumlarının tavsiye kararlarını uygulama oranı yükselmektedir. Bu da devlet halk iletişimi için oldukça olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilmektedir.

Raporlarda elektronik devlet uygulaması çalışmaları da değerlendirilmektedir. Elektronik devletin işlemlerin basitleştirilmesine ilişkin çalışmalara katkısı büyüktür. Bu sürecin eksik yönü olarak mevzuat taslaklarının sivil toplum ve diğer paydaşlarla gerekli istişarelerde bulunmadan hazırlanması ve kabul edilmesi yönündeki eğilimdir. Son senelerde yayınlanan raporlar elektronik devlet uygulamasında oldukça iyi ilerleme kaydedildiği yönündedir.

Raporlarda değerlendirilen diğer bir süreç Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ve Kurumun kurulması sürecidir. Raporda Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu olumlu yönde atılmış bir adım olarak değerlendirilmiştir. Ancak kurum kanunu "özellikle kurumun bağımsızlığı bakımından BM Paris İlkeleri ile tam uyumlu olmadığı ve kanun metnine ilişkin olarak paydaşların görüşleri alınmamış, ulusal ve uluslararası uzmanların endişe ve önerileri kanun metnine yeterince yansıtılmamış olması" yönünden eleştirilmiştir (AB Başkanlığı, 2019).

Yapılmış olan bu eleştiriler ışığında bu uygulamaların kurumların ürettiği projeler kadar verimli birer halkla ilişkiler uygulamaları olmalarının sağlanması için geliştirilmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Projeler ile uygulamalara karşılaştırmalı olarak

baktığımızda projelerin yönetişim ilkelerini tam anlamı ile yerine getirmede daha işlevsel olduğu görülmektedir. Uygulamalar henüz şikayet mekanizmaları olarak algılanırken, projeler sivil toplum kuruluşlarının, halkın, yönetimin bir araya gelmesi ve yeni fikirler üretilmesinde daha verimlidir. Uygulamaların da halkla ilişkilere katkılarının sınırlı kalmaması açısından bu uygulamaların geliştirilmesinin yanı sıra devletin halkla ilişkiler anlayışının yerleşik ve belirli bir düzende olması, halkın da bu süreci anlaması ve katılımcılığı özümsemesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Aktaş-Yamanoğlu, M., Gençtürk-Hızal, S., ve Özdemir, P. (2013). *Türkiye'de Halkla İlişkiler Tarihi*, Ankara: De Ki Basım Yayım.

Altan-Arslan, Ş. (2017). Kamu Yönetimi Halkla İlişkiler Anlayışı: Neo Liberal Politikalar Bir Değerlendirme, *Selçuk İletişim Dergisi*, 10(1), 120-133.

Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayınevi.

Arslanoğlu, R. (1998). *Kent, Kimlik ve Küreselleşme*. Bursa: Asa Kitabevi.

Asna, A. (1969). *Halkla İlişkiler*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Asna, A. (1998*). Public Relations*, İstanbul: Der Yayınevi.

Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.

Ayaşlıoğlu, E. (2017). Sosyal Medya Bağlamında Bilgi Edinme Hakkına Yönelik Halkla İlişkiler Perspektifinden Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, 45: 141-151.

Ayman Güler, B. (1995). Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (3): 19-29.

Azer, C. (2013). KKTC`de Bilgi Edinme Hakkı,Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(46): 61-86.

Balcı, A., ve Kırılmaz, H. (2009). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları. *Türk İdare Dergisi*, 463, 45-70.

Balta-Peltekoğlu, F. (2014). *Halkla İlişkiler Nedir?*. İstanbul: BETA Basım Yayım.

Bauman, Z. (2005). *Bireyselleşmiş Toplum*. (Y. Alogan, Çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bernays, E. L. (1983). Viewpoint: The Case For Licensing Pr Practitioners. *Public Relations Quarterly*, 28 (1).

Bilgi Toplumu Dairesi, (2016). *e-Avrupa Girişimi*. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/uluslararasi-calismalar/avrupa-icin-sayisal-gundem/e-avrupa-girisimi/. (Erişim Tarihi: 05.09.2016).

Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. V. Bilgiç (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s.25-37). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bilgin, K. U. (1994). Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Uygulamasına Örgütsel Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(27): 43-62.

BİMER, (2016). *Kamuda Halkla İlişkiler,* http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx, (Erişim Tarihi: 25.04.2016).

Budak, G. ve Budak, G. (2000*). Halkla İlişkiler*, İzmir: Barış Yayınları.

Bülbül, R.. (2000). *Halkla İlişkiler ve Tanıtım*, Ankara: Nobel.

Can, H. (2007). Türkiye'nin Avrupa Birligi ile Bütünlesme Sorunları. E. Efegil, & E. M. Seyfettin (Ed.). *Türkiye-AB İlişkileri* (s. 286). Ankara: Orion Yayını.

Canan, F. (2004). Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi, *Türk İdare Dergisi*, (444), 63-73.

Canöz, K. (2008). Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, 5 (3), 141-152.

Canpolat, N. (2012). *Geçmişten Günümüze Örneklerle Türkiye'de Halkla İlişkilerin Gelişimi*,

Ankara: Seçkin Yayınları.

Ceyhan, A. (1991). *Avrupa Topluluğu Terimleri Sözlüğü.* İstanbul: Afa Yayınları.

Coşkun, S. (2003). *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar.* A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çakmak, A. F. ve Kilci, S. (2011). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Yeri ve Önemi**.** *Kamu-İş*, 11(4): 219-270.

Çukurçayır, A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. M. Acar & H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Dağı, İ., ve Polat, N. (2004). *Demokrasi ve İnsan Hakları*, Ankara: Liberte Yayınları.

Dalay, İ. (2013). *Modern Teoriler*. http://ismaildalay.blogspot.com.tr/2013/11/modern-teoriler.html. (Erişim Tarihi: 05.06.2016).

Demirci, M. ve Genç, N. (2008). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma, *Amme İdaresi Dergisi*, 41(2), 43-58.

Dikme, H. (2012). Osmanlı'da Halkla İlişkiler: Sultan Abdülaziz Dönemi Örneği**,** *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(21), 293-305.

Dimock, M. E., ve Dimock, G. O. (1953). *Public Administration*. New York: Rinehare and Company.

Dünya Bankası. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html. (Erişim Tarihi: 15.05.2016).

Dünya Bankası. (1997). *World Development Report*, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/28/000425962_20130228154147/Rendered/PDF/173000REPLACEMENT0WDR01997.pdf. (Erişim Tarihi: 15.06.2016).

Dünya Bankası. (2016). *What is Governance?* http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html. (Erişim Tarihi: 15.05.2016).

Efe, H., ve Demirci, M., (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler, *Sayıştay Dergisi*, (90), 49-72.

Efil, İ. (1999). *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul: Alfa Yayınları.

Emre, C. (1998). Yönetim Bilimi. *Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim – Sosyal Bilimler – II*, TÜBA, Ankara: 35-54.

Erdoğan, İ. (2006). *Teori ve Pratikte Halkla İlişkiler.* Ankara: ERK Yayınevi.

Eren, E. (2002). *Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)*. İstanbul: Beta.

Erkan, H. (2000). *Ekonomi Sosyolojisi*. İzmir: Barış Yayınları.

Ertekin, Y. (1983). *Halkla İlişkiler.* Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Ertekin, Y. (2000*). Halkla İlişkiler*. Ankara: Yargı Yayınevi.

Eryılmaz, B. (2002**).** *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

Eryılmaz, B. (2010). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.

Eşkinat, R. (1998). *Küreselleşme ve Türkiye Ekonomisine Etkisi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Fayol, H. (1939). *Sınai ve Umumi İşletmelerde İdare*. (M. A. Çalıkoğlu, Çev.). İstanbul: Hilmi Kitabevi.

Gelir İdaresi Başkanlığı .(2018*). Vergi İletişim Merkezi*. http://www.gib.gov.tr/vergi_iletisim_merkezi. (Erişim Tarihi: 20.06.2018).

Giddens, A. (1990). *Modernty and Self Identıty: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford: Stanford University Press.

Giddens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*. (O. Akınhay, Çev.). İstanbul: Alfa Yayınları.

Giddens, A. (2004*). Modernliğin Sonuçları*. (E. Kuşdil, Çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. YBHD, (2), 1-42.

Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, (27), 3-14.

Göksel, A. B., ve Baytekin, E. P. (2008). Bilgi Toplumunda İşletmeler Açısından Önemli Bir Zenginlik: Entelektüel Sermaye. Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 31, 81–90.

Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Grunig, J. E. (2005). *Halkla İlişkiler ve İletişim Yönetiminde Mükemmellik*. (E. Özsayar, Çev.). İstanbul: Rota Yayınları.

Güravşar Gökçe, S. (2016). Türkiye'de Kamu İnovasyonunun Mevcut Durumu ve Geliştirilmesine Yönelik Öneriler. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 7, 105-114.

Güzelsarı, S. (2003). Neo Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi, 36*(2), 17-34.

Güzelsarı, S. (2004). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 85-131), Ankara: İmaj Yayınevi.

Harlow, R. (1976). Building a Public Relations Definition. *Public Relations Review, 2*(4), 36.

Hasdemir, T. A. (2014). Türkiye'de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme:10 Yılın Ardından Panoramik Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(3), 111-144.

Heeks, R. (2003). Most E-Government for Development Projects Fail: How Can Risks be Reduce?". *E-Government Working Paper Series*, No.14.

Held, D. (1990). *The Transformation of Political Community, Rethinking Democracy in the Contxt of Globalisation.* Cambridge: Cambridge Univ.Press.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.

Hoştut, S. (2015). Kurumsal Yönetişim ve Halkla İlişkiler: Halkla İlişkiler Uzmanlarıyla Niteliksel Bir Araştırma. *Selçuk İletişim*, 9 (1), 55-71.

İyimaya, A. (2003). Bilgi edinme ve Verilere Ulaşma Özgürlüğü. *Ankara Barosu Dergisi*, 1 (61), 41-47.

Jordan, A. (2001). The European Union: An Evolving System of Multi Level Governance....or Government?. *Policy and Politics*, 29(2), 193-208.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, (2016). *Görev ve Yetkiler*. http://www.etik.gov.tr/Kurul.aspx?id=2. (Erişim Tarihi: 02.05.2016).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu. (2016*). Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvurular ve Yapılan İşlemler*. file:///C:/Users/Canan/Downloads/Kurul%20verileri%202005%202014.pdf. (Erişim Tarihi: 09.05.2016).

Karagülmez, A. (2010). Elektronik Devlet Kavramı. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2, 449-476.

Karkın, N. ve Zor, A. (2017). Vatandaş - İdare Etkileşimi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: BİMER Örneği ve İdarede İnovasyon. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 5 (1), 25-44.

Kazancı, M. (1972). Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(5), 11-24.

Kazancı, M. (1973). Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması**.** *Amme İdaresi Dergisi*, 6(3), 74-86.

Kazancı, M. (2003). Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2), 1-16.

Kazancı, M. (2005). Türklerde Devletle İlişkiler Üzerine Bazı Notlar. *İletişim:Araştırmaları Dergisi*, 3(1-2), 5-40.

Kazancı, M. (2006). Osmanlı'da Halkla İlişkiler. *Selçuk İletişi*m, 4(3), 5-20.

Kazgan, G. (2000). *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kesim, E., (2005). Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verilebilirlik. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, (s. 269-281), Sakarya, http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=2 (Erişim Tarihi: 11.05.2016).

Kesim, H. K. ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonu`nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 39-58.

Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika, 2*(5), 90-111.

Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (3), 135-152.

Lloyd, H. M. (1998). *Halkla İlişkilerde Meslek Ahlakı*. (N. Nirven, A. Ünver, Çev.), lPRA Altın Kitap, Sayı: 1, lstanbul: Rota Yayınları.

McNeal, R., Hale, K., ve Dotterweich, L. (2008). Citizen–Government Interaction and the Internet: Expectations and Accomplishments in Contact, Quality, and Trust. *Journal of Information Technology & Politics, 5*(2), 213-229.

Mert, Y. L. (2016). Kamu Kurumlarinin Hakla İlişkiler Bölümlerinde Örgütlenme Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Akademia*, 4/4, 136-154.

Metin, A. (2012). Türkiye'de E-Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkileri. *DÜSBED*, *4*(7), 97-108.

Mıhçıoğlu, C. (1976). "Halkla İlişkiler Nedir?". Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler Semineri, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara.

Nohutçu, A. (2014). *Kamu Yönetimi,* Ankara: Savaş Yayınevi.

Odabaş, H. (2003). Kurumsal Bilgi Yöntemi, *Türk Kütüphaneciliği Dergisi*, 14(4), 357-368.

Odyakmaz, Z. (2003). "Millî Birlik, Lâiklik ve Evrenselleşen Atatürkçülük". Atatürkçülük Konferansları-I, Ankara: Genelkurmay Askerî Tarih ve Stratejik Etüd Başkanlığı Yayınları, s.61-105.

Odyakmaz, Z., Keskin B., ve Deniz, Y. (2016). 6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 721-761.

OECD, (1998). *Principles For Managing Ethics in the Public Service*. http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Instr#_ftn0. (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

Oğuşgil, A., (2015). Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri Işığında Değerlendirilmesi, *Bilig*, (74), 175-198.

Okay, A. ve Okay, A. (2011). *Halkla ilişkiler: Kavram, Strateji ve Uygulamaları*. İstanbul: Der Yayınları.

Ombudsman Türkiye, (2016). *İnsan Haklarının Geliştiirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler*. http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf. (Erişim Tarihi: 27.04.2016).

Ombudsman Türkiye, (2016). *Ombudsmanın Tanımı*. http://www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=44. (Erişim Tarihi: 27.04.2016).

Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi, 16*(1), 139-171.

Özdemir, P. (2006). Küreselleşme ve Halkla İlişkiler: Küreselleşmenin Türk Halkla İlişkiler Sektörü Üzerindeki Etkileri, Ankara (Doktora tezi).

Özdemir P. ve Aktaş M. (2009). Disiplinlerarası Bir Alan Olarak Halkla İlişkiler: Türkiye' deki Akademik Çalışmalar Üzerine Niteliksel Bir İnceleme. F. Keskin (Der.). *Halkla İlişkiler Üzerine: Disiplinlerarası Bir Alanın Yönelimleri* (s.15-29). Ankara: Dipnot Yayınları.

Özer, M. A. (2006*). Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Platin Yayınları.

Özer, M. A. (2009). Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye. *Yönetim ve Ekonomi,* 16(1), 89-105.

Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi.* Ankara: Gazi Kitapevi.

Özer, M. A. (2016). *Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Yolunda Türkiye*. http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der69m4.pdf. (Erişim Tarihi: 28.02.2016).

Özkara, B. (1999). Kamu Örgütlerinde Halkla İlişkiler Yoluyla Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi**.** *Amme İdaresi Dergisi*, 3(32), 95-112.

Öztürk, N. K. (2002). Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilikle Mücadeleye Farklı Bir Bakış**.** *Amme İdaresi Dergisi*, 4(35), 43-55.

Özüpek, M. ve Aksoy, N. (2010). Bir Halkla İlişkiler Fonksiyonu Olarak Bilgi Edinme Hakkı ve Belediyelerdeki Uygulamaları. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, 6(2), 49-61.

Parlak, B. (2011). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Yaklaşımları,* İstanbul: Beta Yayıncılık.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Kamu Yönetimi***.** Bursa: MKM Yayıncılık.

Peters, B. ve Pierre, J. (1998). Govarnance Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory, 2*(8), 223-244.

Pieper, A. (1999). *Etiğe Giriş*. (V. Atayman, & G. Sezer, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Polatoğlu, A. (1984). Örgütler ve İletişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(4), 62-76.

Polatoğlu, A. (2003*). Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTU Yayıncılık.

Robertson, R. (1992). *Globalization : Social Theory and Global Culture*. London: SAGE Publications Ltd.

Robertson, R. (1999). *Küreselleşme, Toplum Kuramı ve Küresel Kültür*. (Ü.H. Yolsal, Çev.). Ankara: Bilim ve Sanat.

Robinson, E.J. (1967). *Public Relations and Survey Research: Achieving Organizational Goals in a Communication Contex.* New York: Appleton Centruy Crofts.

Sağır, M. (2004). AB Perspektifiyle Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve İdeolojilerin Durumu. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 87-103.

Saylan, İ. (2009). İnternet: Demokrasiye Açılan Kapı? Türkiye ve İtalya Örnekleri Çerçevesinde e-Devlet Uygulamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 42(3), 141-162.

Scholte, J. (2000). *Globalazization: A Critical Instrucktion*. New York: St. Martins Press.

Selvi, Ö. (2012). Bilgi Toplumu, Bilgi Yönetimi ve Halkla İlişkiler. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 3, 193-211.

Slattery, M. (2007). *Sosyolojide Temel Fikirler*. Ü. Tatlıcan (Ed.). Bursa: Sentez Yayınları.

Soner, A.B. (2005). Ulusal Egemenlikten Küresel Egemenliğe İnsan ve Azınlık Hakları. F. Başkan (Ed.). *Küreselleşmenin Yüzleri* (s.86). İstanbul: Everest Yayınları.

Stoker, G. (1998). Governance As Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Sümer, B. (2007*). Bilgi Toplumuna Dönüşüm Sürecinin Avrupa ve Türkiye'de İstihdam Yaratmaya Etkisi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, S.B.E.

Şen, F. A. (2012*).* Müzakereci Demokrasi ve Halkla İlişkiler: Kamu Yönetiminde Alternatif Bir Halkla İlişkiler Arayışı. *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, 27(7), 4589-4610.

Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. *Yasama Dergisi*, 1, 96-128.

Şengül, R. (2015). Örgütsel Değişim Faktörü Olarak İnovasyon ve Kamu Yönetimi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 141- 151.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2013). *Avrupa Birliği Tarihçesi*. http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105. (Erişim Tarihi: 16.06.2016).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). *Türkiye-AB İlişkileri Kronolojisi*, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1.(Erişim Tarihi: 06.03.2016).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). *SIGMA Programı*. http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942. (Erişim Tarihi: 23.03.2016).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). *Temel AB Terimleri*. http://www.ab.gov.tr/files/rehber/10_rehber.pdf. (Erişim Tarihi: 23.03.2016).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). *Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8Mart 2001)*. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf. (Erişim Tarihi: 13.05.2016).

T.C. Avrupa Birliği Baknalığı. (2019). İlerleme Raporları. https://www.ab.gov.tr/files/ceb/Progress_Reports. (Erişim Tarihi: 12.02.2019).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2016). *1960 Sonrası Dönemde Planlama*. http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2016). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2016). *Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl*. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

T.C. Resmi Gazete. (2016). *Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2016). *TODAİE 2012 Denetim Raporu*. http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/TODAIE.pdf. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

Tanrıverdi E. (2017). *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Tarhan, A. (2010). *Devlet-vatandaş İlişkisinin Geliştirilmesinde Elektronik Devletin Rolü: Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme*. Konya (Doktora tezi).

Tayşi, İ. (2016). *Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği.* Sayıştay: http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der25m10.pdf. (Erişim Tarihi: 27.04.2016).

TBMM. (2016). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.* https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm. (Erişim Tarihi: 23.03.2016).

TBMM. (2016). *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html. (Erişim Tarihi: 23.03.2016).

Tekeli, İ. (1996). Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, *Sosyal Demokrat Değişim*, (3), 45-54.

TODAİE. (1966). *MEHTAP Raporu,* Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

TODAİE. (1991). *KAYA Raporu*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

TODAİE. (2016*). Modern Enderun Sizi Bekliyor*, http://www.todaie.edu.tr/genel/sunus.php. (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

Tortop, N. (1975). *Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Tortop, N. (1986). Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları ve Basının Sorumluluğu. *Amme İdaresi Dergisi,* 1(19), 117-130.

Tortop, N. (2003). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Önemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 1(36), 151-167.

Tortop, N. (2004). İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi. *Amme İdaresi Dergisi*, *1*(37): 29-44.

Tortop, N. (2009). *Halkla İlişkilere Giriş*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Turan, E., Aydilek, E. ve Şen, A. T. (2015). BİMER Uygulaması ve Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8, 216-225.

Turhan, M. (1991). *Anayasamız ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri*. Ankara: Anayasa Yargısı 8.

Tutar, H. (2000). *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.

Türk Dil Kurumu. (2018). *Büyük Türkçe Sözlük*. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=118065. (Erişim Tarihi: 20.04.2018).

Türkiye İnsan Hakları Kurumu. (2016). *Türkiye İnsan Hakları Kurumu Hakkında***.** http://www.tihk.gov.tr/tr/kurumsal. (Erişim Tarihi: 04.27.2016)

Türkiye'nin Portalı. (2016). *türkiye.gov.tr*. https://www.turkiye.gov.tr/, (Erişim Tarihi: 26.04.2016).

Uçkan, Ö. (2003). *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I* , İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Uysal-Sezer, B. (1986). Yönetim Kuramlarının Halkla İlişkilerin Gelişimine Etkisi, *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 47-60.

Uysal, B. (1998). *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler,* Ankara: TODAİE.

Uzun, Y. (2011). Kamu İdarelerinde Etik Yönetim, *Sayıştay Dergisi*, 80, 33-56.

Vieg, J.A. (1959). *The Chief Executive, Elements of Public Administration*. F. M. Marx & E.Cliffs (Ed.). New Jersey: Prentice-Hall: 147-168.

Yağmurlu, A. (2004). Örgüt Kuramları ve İletişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 31-55.

Yağmurlu, A. (2007). Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 63-79.

Yağmurlu, A. (2009). Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi,* 42(1), 87-104.

Yağmurlu, A. (2013). İdari Danışma Merkezi'nden Başbakanlık İletişim Merkezi'ne Devlet-Vatandaş İletişimi, M. Aktaş Yamanoğlu, & P. Özdemir (Ed.), *Halkla İlişkilerin KAZANCI* (s. 223-239), Ankara: De Ki Basım Yayım.

Yağmurlu, A. (2018). Şikayet Hakkı Ekseninde Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 51 (1), 167-193.

Yalçındağ, S. (1986). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler. *Amme İdaresi Dergisi,* 1(19), 131-157.

Yalçındağ, S. (1987). Kamu Sektöründe Halkla İlişkiler Uygulamaları Ve Sorunlarının Genel Görünümü, Halkla İlişkiler Sempozyumu: 20-21 Nisan 1987, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın - Yayın Yüksekokulu Yayınları, 10: 55-85.

Yazgıç, S. K. (2005). *Avrupa Birliği.* İstanbul: İnsan Yayınları.

Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler***,** Ankara: TODAİE.

Yıldırım Becerikli, S. (2003). Eleştirisel Yaklaşımlar Çerçevesinden Halkla İlişkiler Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme: Amerika ve İngiltere Örnekleri. A. Okay

ve ark. (Ed.), *Halkla İlişkiler Kitabı* (s.13-23)., İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Yılmaz, A. (2015). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 215-240.

Yüksel, Ö. (1997). Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynaklarına Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(2), 31-43.

KÜRESELLEŞME, YÖNETİŞİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN DÖNÜŞÜMÜ

ÖZET

Küreselleşme süreci diğer pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde halkla ilişkiler anlayışında da bir yenilenmeye sebep olmuştur. Bu süreçte geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilerek, yönetişim kavramı ön plana çıkmış, bu kavramın ilkeleri doğrultusunda da kamu kurumlarında halkla ilişkiler büyük önem kazanmıştır. Türkiye'nin bu değişim sürecine dahil olması ise küreselleşme süreci ile ön plana çıkan uluslararası kuruluşlardan biri olan Avrupa Birliği'ne uyum süreci ile olmuştur. Bu çalışma ile Avrupa Birliği'ne uyum süreci kapsamında kamu yönetiminde halkla ilişkilerin nasıl gelişim gösterdiği, tarihçesi, bu süreçte ortaya çıkan yeni kavramlar ele alınarak halkla ilişkilere katkı sunan yasal değişiklikler ve halkla ilişkiler uygulaması olarak ele alınabilecek kurumlar tespit edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde halkla ilişkiler, kamu yönetimi ve kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramsal olarak ele alınmış ve kamu yönetiminde halkla ilişkilerin tarihçesine yer verilmiştir.

İkinci bölümde, küreselleşme süreci ve bu sürecin kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişimindeki önemli kavramlardan yeni kamu yönetimi ve yönetişim kavramları ele alınmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise Avrupa Birliği'nin bu süreçteki yeri ve önemine değinilerek, Türkiye'de bu süreç kapsamında yapılmış olan yasal yenilikler ve kurulan kurumların tespiti yapılmıştır.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, kamu yönetimi, halkla ilişkiler, yönetişim.

GLOBALIZATION, GOVERNANCE, AND THE TRANSFORMATION OF PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The process of globalization has led to a renewal of public relations in public administration, as it did in many other domains. In this process, the traditional concept of public administration was abandoned whereas the concept of governance has come to the fore. In line with the principles of this concept, public relations have gained great importance in public institutions. Turkey's involvement in a process of transformation started with the process of integration into the European Union, which is one of the international organizations that stand out with its focus on the globalization process. This study aims to investigate how the field of public relations in public administration improved in the within the context of harmonization with the European Union, its history, the new concepts that emerged in this process, the legal changes that contributed to the field of public relations, and the institutions established as examples of public relations practices.

The first part of this paper presents an overview of the concepts of public relations, public administration, public relations in public administration, and the history of public relations in public administration.

In the second chapter, the globalization process and the concepts of new public administration and governance as important concepts in the development of public relations are discussed.

The third and final chapter of this thesis study deals with how the understanding of public administration in Turkey was transformed and sheds light on how this transformation reflected on relevant Turkish institutions.

Key words: European Union, public administration, public relations, governance.