

# KAMU YÖNETİMİ HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞI: NEO LİBERAL POLİTİKALAR AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Şengül Altan Arslan\*

## ÖZET

*Bu makale, tüm dünyaya yayılan neoliberal politikalar ve kamu sektörü halkla ilişkiler anlayışı arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Neoliberal politikaların dayattığı kamunun yeniden yapılanma sürecinde, yönetim anlayışında yaşanan değişimlerin kamu kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkiler anlayışı ve uygulamalarını etkilemesi beklenmektedir. Nitekim neoliberal politikaların gündeme getirdiği yeni iktidar modellerinden olan yönetim, getirdiği anlayış ve barındırdığı “katılımcılık”, “şeffaflık”, “açıklık”, “bilgi paylaşımı” gibi kavramların etkisiyle kamu yönetiminin halkla ilişkiler anlayışına paradigma olarak giren “ilişki yönetimi”, kamunun halkla ilişkilerini “kamusal enformasyon modeli”nden “iki yönlü simetrik model”e doğru evrilmek durumunda bırakacaktır. Çalışmada literatür taraması yapılacak, yaşanması beklenen bu dönüşümün nasıl gerçekleştiği ifade edilecek ve tartışılacaktır.*

*Anahtar Kelimeler: Neo liberalizm, Yönetişim, Halkla ilişkiler, Kamu yönetimi, İki Yönlü Simetrik Model*

## PUBLIC RELATION’S PERCEPTION OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN EVALUATION WITH REGARD TO NEO LIBERAL POLICIES

### ABSTRACT

*This article has focused on the relation between worldwide neoliberal politics and public relations cognizance in public sector. Through the reconstruction process enforced by neoliberal politics, changes in the concept of management are expected to affect the public relations implementations of public institutions. Thus, governance, one of the new government models brought forward by neoliberal politics, is going to oblige the public sector’s public relations to evolve from “public information model” to “bidirectional symmetrical model”, with “relationship management” which has been enrolled as a paradigm in the public relations concept of public administration by the influence of its concept and the notions it harbored, such as “participation”, “transparency”, “explicitness”, “information sharing”. During the study, literature survey will be executed, it will be pointed out and discussed about how the expected transition is realized.*

*Keywords: Neo liberalism, Governance, Public relations, Public administration, Two Way Symmetrical Model*

---

\* Dr., Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bakanlık Müşaviri

## GİRİŞ

Bu çalışma, yeniden yapılanma adı altında kamu yönetiminin yaşadığı dönüşümlerden biri olarak, yönetişimin kamunun halkla ilişkiler anlayışında yaratacağı değişimleri tartışmayı amaçlamaktadır. Yönetişimin ardındaki temel faktör, özellikle devlet-toplum ilişkisinin talebe dayalı sosyal refah devleti modelinde öngörüldüğü biçimiyle sürdürülme olanağının kalmadığı noktada yoğunlaşan tartışmalar sonucunda 1980'lerden itibaren etkinliğini arttıran neo liberal politikalarlardır. Bilgi ve teknolojide yaşanan gelişmelerin sağladığı rüzgârı da arkasına alarak hızlı bir değişim sürecine girilmesine neden olan neo liberal politikalar, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını arttırmış, örgütleri sürece ayak uydurmak ve devamlılıklarını sürdürmek adına geleneksel kamu yönetiminin dışında yeni bir kamu yönetimi anlayışına yöneltmiştir. ABD ve İngiltere'nin öncülüğünde uygulamaya konan neo liberal politikalarla, devletin kalkınmanın sağlanmasında asli unsur olduğu anlayışı terk edilmiş, dahası devlet ekonomik krizlerin bizzat sorumlusu kabul edilmiştir. Katı hiyerarşi ve kariyere dayalı merkezîyetçi özellikleri olan, kamusal mal ve hizmetlerin bizzat devlet tarafından sağlandığı, siyaset ile yönetimin ayrıştığı ve özel sektörden farklı olarak yasalık, tarafsızlık, eşitlik ve kamu yararı, kamusal sorumluluk gibi niteliklere sahip geleneksel kamu yönetimi ile sorunların çözülemeyeceği (Eryılmaz 2011: 39-40), bu nedenle devletin küçülmesi ve işletmeciliğinin özel sektöre aktarılması gerektiği hususu ön plana taşınmıştır. Böylece daha önceki krizlerde olduğu gibi bu krizin aşılması için de devletin konumunu etkileyecek kapsamlı yeniden yapılanma ihtiyacı gündeme taşınmıştır.

Toplumsal kesimler ve devlet arasındaki uzlaşmanın son bulduğu, devletin toplumu yönettiği tezinin terk edildiği bu dönemde benimsenen yeni anlayışın paradigması; devletin toplumdaki rolünün, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ve biçimlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Bu paradigma değişiminin doğal sonucu olarak, yönetim anlayışı da değişmiş, kurumlar yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışlar geliştirme, yönetim ile vatandaş arasında iyi ilişkiler kurma, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılımın imkanlarını yaratma, mal ve hizmet çıktılarının yararlanıcıların istek ve beklentileri doğrultusunda belirlenmesi gibi şartları sağlamaya yönlendirilmiştir. Bu yönelimin gereklerini yerine getirmek üzere, uluslararası örgütlerin öncülüğünde içinde yönetişimin de yer aldığı çeşitli modeller denenmiştir. Neo liberal politikaların kamunun yeniden yapılanması dayatması aynı zamanda yönetsel ve ideolojik yönleri olan halkla ilişkileri de etkilemesi kaçınılmazdır. Geleneksel kamu yönetiminde radikal dönüşüm öngören, yeni kamu yönetimine oradan da yönetişime evrilen bu ortamda, yönetişim barındırdığı şeffaflık, açıklık, katılım ve bilgi paylaşımı gibi kavramların sağladığı elverişli ortam, halkla ilişkilerin ideolojik bir kavram olarak yeni söylemler benimsemesi-

ni, yönetsel bir kavram olarak da yeni kamusal faaliyet talepleri karşılama gerektirdiği için konunun tartışılması önemlidir.

Değişen ve çeşitlenen talepleri karşılamak, kamu politikalarının oluşumunda etkili olan yeni veya en azından rolleri ve ağırlıkları değişime uğrayan aktörlerin farkında olmak, kamu yönetiminin temel işlevlerindeki değişimi ortaya koymak üzere, çalışmada halkla ilişkilerin ideolojik boyutu akılda tutularak, en hızlı yayılan ve yerleşen anlamı değişen devlet-vatandaş ilişkilerine yaptığı göndermeler ve siyasal-yönetsel yapılanma ya da devletin yeniden yapılanması olan yönetim (Palabıyık 2004: 66), kamunun halkla ilişkiler anlayışını etkileyecek bir kavram olarak ele alınmış ve alanda görünürlüğü daha fazla olan halkla ilişkilerin yönetsel boyutunda yaratacağı değişimler üzerinde durulmuştur. Bu yapılırken devletin vatandaşlarını paydaşları olarak tanımlamasının, hem vatandaşlarla iletişime geçerken kullanacağı söylemi, hem vatandaşlarla kurduğu iletişimin yönünü, hem de devletin vatandaşlarını güçlendirme, yetkilendirme ve yapabilir kılmakta kullanabileceği araçları değiştireceği noktasından hareketle halkla ilişkilerin "tanıma" boyutu ön plana çıkarılmıştır. Devletin değişimi ve yeniden yapılandırılması çerçevesinde yönetişimin göndermelerinden halkla ilişkiler uygulamalarını son derece yakından ilgilendireceği ve etkileyeceği düşünülen "şeffaflık", "açıklık", "katılımcılık" kavramlarının kamu kurumlarının halkla ilişkiler anlayışlarını nasıl gözden geçirmek durumunda bırakacağı literatürden faydalanılarak irdelenmiştir.

## 1. NEOLİBERAL POLİTİKALAR VE DEVLETE BİÇİLEN ROL

Liberal devlet anlayışını benimserken kapitalizm ve haklar arasında yaşanan sosyal, ideolojik, siyasi birçok sorunla karşılaşan Batı, bu sorunları çözme noktasında toplumun güçsüz kesimlerini siyasal ve sosyal arenanın dışına iterek dışlayıcı bir tutum takınmak (bastırma) veya devlete sosyal bir nitelik kazandırarak dahil edici bir rol üstlenmek (çözmek) gibi başlıca iki seçenikle karşı karşıya kalmıştır (Bulut 2003: 179-180; Koray 2003: 92-94). Bu dönemde Batı, işçi sınıfının yükselen gücünün barındırdığı riskler ve batı demokrasilerinin benimsediği hukuk devleti ilkesinin amaçlarını göz önüne alarak, tercihini çözüme yani dahil etme yönünde reformcu bir çizgiden yana kullanmıştır.

Toplumsal sorunları çözmek için devletin müdahalesine olanak tanıyan bu tercihte, sermaye ve işçi kesimi arasında uzlaşma sağlanmıştır. İşçi sınıfı emek sahibi olarak üretimle ilgili kararlarda söz sahibi değilken, vatandaş olarak üretim, özellikle de bölüşüm üzerinde müdahalelerde bulunabileceği bir konuma gelmiş (Prezeworski 1991: 26), devlet sosyal ve ekonomik alanda olup bitenlere karışmayan, pasif niteliğini bırakarak sosyal bir nitelik kazanmıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısına özgü refah devletinin temellerini atan bu gelişmeler, ülkeler arasında artan rekabet, küreselleşme, giderek artan harcamaların kar marjlarını düşürmesi gibi nedenlerin yanı sıra kapitalist sistemin devamı için hayati olan birikim süre-

cinin durması ile baş gösteren krizle sekteye uğramış, refah devleti uygulamalarının tartışmaya açılmasına neden olmuştur.

Yürüyen tartışmalar doğrultusunda öngörülen yeni iktidar modellerinde, elini birçok işten çekmesi öngörülen devlete kamu hizmetlerini bizzat uygulamak yerine denetleme ve düzenleme işlevi uygun görülmüştür. Değişimin yönünü de gösteren yeni kamu yönetiminde, devlet; kürek tutmaktan çok dümen tutan, hizmeti bizzat vermektten çok yetkilendiren, bürokratik süreç yerine piyasa sürecini esas alan, bürokrasinin değil müşterinin ihtiyacını karşılayan, harcamaktan çok kazanmayı amaçlayan, hiyerarşi yerine katılımı hedefleyen bir aygıt olarak kurgulanmıştır (Frederickson 2005: 264-265). Böylece devlet-toplum, yönetim-vatandaş ilişkilerini yeni bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu yeni çerçeve, kamu yönetimini de yeni iktidar modelleri aramaya itmiştir. Yeni kamu yönetiminde temel iddia, Bilgiç' in de belirttiği gibi (2011: 99), devletin nicel anlamda küçültülüp, nitel anlamda etkin/verimli kılınması ve vatandaşların yönetime katılımının sağlanması yoluyla devletin esas işlerine döndürülmesidir.

Yönetim anlayışından işletme anlayışına doğru bir geçişin yaşandığı bu dönemde, devlet-vatandaş ilişkilerinin yeniden tanımlanması ve vatandaşın katılımı öne çıkan en önemli unsurlardan olmuştur. Dolayısıyla, hizmet ve ürünlerin dağıtımını olarak karşımıza çıkan yönetimden farklı olarak, sorunlara çözüm arayışında üçüncü şahısları/kurumları da kendisine muhatap alma, çözüm üretmek için onların kapasitelerinden de yararlanma iddiası ile yönetim, zamanla yeni iktidar modelleri arasında önemli hale gelmiştir (Salomon 2002: 4-7; Tekeli 2009: 52).

Tarihsel süreçte sürekli bir reform ihtiyacı içinde görülen Türk kamu yönetimi de, Dünyada yürüyen tartışmalar ve uygulamaya konulan neo liberal politikalarından nasibini almıştır. Bu çerçevede, 1990'lı yılların sonlarından başlayarak ekonomik, siyasal ve yönetsel yapıda önemli sonuçlar doğuracak bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile başlayan ekonomik ve mali alandaki dönüşüme ilişkin ilk girişimleri yönetme biçimi ve iktidar tarzında ortaya çıkan değişimler izlemiştir. Düzenleyici reformlar adı verilen politikalarla uygulamaya konan yönetim modeli çerçevesinde, özerk kurullar ve yeni kurumlar inşa edilmiş, bu durum uygulamaya konan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu gibi düzenlemelerle yönetme biçimi ve iktidar tarzında değişim yaratacak şekilde desteklenmiştir.

Kamu yönetimi açısından yönetim üzerinden yürüyen daha iyi yönetim anlayışı ve yeni bir iktidar tarzı getirdiği, hiyerarşik yapılanmadan eşitler arası yapılanmaya geçiş sağladığı ve politikaların oluşturulmasında katılımıçılığı öngördüğü şeklindeki tartışmalar bir yana bırakılıp konuya halkla ilişkiler açısından bakılırsa, vatandaşın kamu kurumları karşısında konumunu değiştirmesi ve klasik

yöntemlerin terk edilmesi nedeniyle kamu yönetimi halkla ilişkiler uygulamalarının da yeni stratejilere ihtiyaç duyacağı öngörülebilen bir durumdur.

## 2. NEOLİBERAL POLİTİKALARIN HİMAYESİNDEKİ YÖNETİŞİM VE HALKLA İLİŞKİLER

Halkla ilişkilere halkın ikna edilmesi çerçevesinden yaklaşarak yönetim boyutuna atıfta bulunan geleneksel bakış açısı ve ideolojik boyuta atıfta bulunarak halkla ilişkileri bir "rıza üretim aracı", "ideolojik bir aygıt" veya "bilinç yönetimi sürecinin aracı" olarak ele alan eleştirel bakış açısı (Özdemir ve Yamaoğlu 2009: 20) olmak üzere iki ayrı bakış açısı söz konusu olsa da, halkla ilişkileri ideolojik ve yönetsel boyut olarak keskin bir ayrıma tabi tutmak veya yönetsel boyutu ideolojik boyuttan bağımsız ele almak zorluklar barındırmaktadır.

Halkla ilişkilerin ideolojik ve yönetsel boyutunu ortaya koymak üzere halkla ilişkilerin tanımlarını toplumsal bir yaklaşımla inceleyen çalışmalarda, tanımların kamu politikaları aracılığıyla kendilerini materyal ve ideolojik olarak geliştirme gücüne sahip, ikna edici kitle iletişimini kullanan bir sınıfa işaret ettiği görülmektedir (Becerikli 2008: 10-11). "Bireyleri bir kişi ya da kurum hakkında iyi niyetli olmaya ikna çalışmalarının" aslında baskın ideolojinin temsil edildiği sisteme uymaya ikna (Yıldız 2003: 35) olduğu da göz önüne alındığında, halkla ilişkilerin ideolojik yönünü yönetsel yönünden ayırmanın zorluğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Becerikli'nin değindiği (2003: 23) "halkla ilişkilerin kamu zihninin denetlenmesi amacına hizmet ettiği, liberal kapitalist demokrasilerde egemenliğin sağlanması için kullanılan bir teknik" olduğu hususu, günümüzde neredeyse bütün dünyada hâkim hale gelmiş neo liberal ideolojilerin benimsetilmesinde de halkla ilişkilerin bir araç olduğu gerçeğine işaret olarak değerlendirilmesinin önünü açmaktadır. Nitekim gerek halkla ilişkilerin gelişim sürecine gönderme yaparak Grunig ve Hunt tarafından geliştirilen dörtlü halka ilişkiler modeli ("Basın sözcülüğü/duyurma", "Kamusal Bilgilendirme", "İki Yönlü Asimetrik" ve "İki Yönlü Simetrik" model) gerekse neo liberal politikaların kamu yönetiminin "yeniden yapılanması" baskıları irdelendiğinde, halkla ilişkilerin neden ideolojik ve yönetsel boyutları ile ele almasının zorunlu hale geldiği ortaya çıkmaktadır.

Yapılan önemli sayıda çalışmada, halkla ilişkileri yöneltme işlevi çerçevesinde ele alma eğilimi görülmekle birlikte, günümüze yaklaştıkça bu eğilimin terk edilerek halkla ilişkilerin artan önemine paralel olarak bağımsız bir yönetsel işlev olarak ele alınması gerektiğine ilişkin tartışmalara rastlanmaktadır. Özdemir bu tartışmaların altında yatan önemli bir nedenin özellikle halkla ilişkiler profesyonellerinin ve bu alanda çalışan akademisyenlerin halkla ilişkileri yönetsel bir işlev olarak tanımlama eğilimleri olabileceğini söylemektedir (2006: 105). Bu tespitin halkla ilişkilerin bağımsız bir yönetsel eylem olarak ele alma eğilimi için önemli olduğu kabul edilmekle birlikte, halkla ilişkilerin ideolojik boyutu göz önüne alınarak, neo liberal politikalar kapsamında çevreleriyle ilişkilerini asgari düzey-

de tutan örgütlerin, özellikle kamu sektörünün, sınırları daha esnek ve alışverişe istekli örgütler olmaya zorlanmasının doğurduğu kaçınılmaz bir sonuç olabileceği düşünülmektedir. Zira yeni yönetim biçimi olarak sunulan yönetim uygulamalarının, halkla ilişkilerin bağımsız yönetsel işlev olarak var olmasını gerektireceği açıktır.

Halkla ilişkilerin yönetimdeki yeri ve önemini açıklayan çoğunlukla örgütleri birbirini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen, bir araya gelip çevreyle ilişki geliştiren birimler olarak gören sistem yaklaşımının esas alındığı çalışmalar incelendiğinde, iletişimin her aşamada yönetimin başarısını etkileyecek en önemli unsur olarak sunulduğu görülmektedir. Halkla ilişkilerin bir organizasyon içerisindeki yeri ve önemini anlamak için özümsemesi zorunluluk olarak sunulan sistem kuramı (Theaker 2006: 76) kurumların yalnız biçimde yapılanamayacağını, kurumların dış çevrelerini oluşturan tüm kamularla etkili bir iletişim yürütmekten sorumlu olduğunu ileri sürmektedir. Çevreleriyle alışverişe istekli ve esnek olan, diğer bir deyişle açık sistem yaklaşımı ve simetrik iletişimi benimseyen örgütler, örgütün politikaları, prosedür ve etkinliklerinden ortak biçimde etkilenen veya bunlara dahil olan kitlelere yönelik duyarlılık taşımak zorunda kalacağı için halkla ilişkiler anlayışının yönetim anlayışı ile paralellik göstermesi kaçınılmaz olacaktır.

Neo liberal politikaların dayattığı değişim baskısına paralel olarak yaşanan bir başka yönelim de yönetim literatüründe “bir organizasyonun hedeflerine ulaşabilmesi için doğru stratejiler geliştirmesini, bu stratejileri etkin bir şekilde uygulamasını ve sonuçlarını değerlendirerek hedefine doğru gidip gitmediğini belirlemesini sağlayan yönetim süreci” olarak tanımlanan “stratejik yönetim” e doğru evrilmedi. Stratejik yönetim anlayışında, örgütlerin çevresel fırsat ve teknikleri, güçlü ve zayıf yönlerini göz önünde bulundurarak stratejilerini belirlemek yoluyla geleceğini şekillendirerek denetleyebilecekleri savlara öne sürülmektedir (Thietart 1997: 126). Aynı zamanda örgüt liderlerinin örgütü kendi tercihleri doğrultusunda etkileme özelliğine yapılan vurgu (Child 1997: 211), aynı sektörde olan örgütlerin neden aynı biçimde yönetilemeyeceği tespitine de açıklık getirmektedir.

### **3. NEOLİBERAL POLİTİKA ARAÇLARI OLARAK STRATEJİK YÖNETİM VE YÖNETİŞİMİN HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞINA YANSIMALARI**

Örgütlerin amaçlarına yönelik olarak ne yapmaları gerektiğine odaklanan stratejik yönetimde örgüt amaçlarına ulaşmak için analiz, formülasyon, uygulama ve denetleme şeklinde nitelenen yapı önemli rol oynar. Dolayısıyla sürdürülebilir rekabet üstünlüğü elde edilmesine, ortalamanın üzerinde getiri sağlanmasına ve örgüte ilişkin bir gelecek tasarımına odaklanmak anlamına gelen stratejik yönetim ile temel işlevi örgüt ve kamuları arasında karşılıklı fayda esasına dayalı iki yönlü iletişim sağlamak olan halkla ilişkilerin örgütsel amaçlara erişim açısından

ortaklaştığı noktalar önemli oranda artmıştır. Bu nedenle, halkla ilişkilerin örgütsel amaçlarla birleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü örgütün stratejik yönetiminin etkin olması için, kamu kategorileriyle gerek kısa gerekse uzun dönemli ilişkiler oluşturması zorunludur (Özdemir 2006: 106). Dış dünya ile ilişki kurulmasının artan önemi doğrultusunda atılması gereken adımlar, halkla ilişkileri stratejik yönetim çerçevesinde de görmezden gelinemeyecek kadar önemli bir yönetim işlevi durumuna getirmektedir.

Bu dönüşümü daha iyi tespit edebilmek için konu yönetişimin kavramları paralelinde ele alınmalıdır. Örneğin yönetişimin bir ideal olarak sunduğu katılım kavramının hayata geçirilebilmesi için halkın sürekli bilgilendirmesi (açıklık), etkileşimli yöntemler kullanarak bilgi alacak ortamlar yaratılması (şeffaflık), kamu belge ve bilgilerine erişim olanaklarının yaratılması veya çeşitlendirilmesi (bilgi paylaşımı), çalışmaların halka duyurularak fikir alışverişine imkân tanınması gerekir. Sadece katılım üzerinden çizilen bu tablo bile, halkla ilişkilerin iki yönlü iletişimi benimsemesinin bir zorunluluk olduğunu göstermektedir. Oysa Türk kamu yönetimi üzerinde yapılmış en kapsamlı araştırma olan Acar'ın "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması" nda kamunun halkla ilişkiler çalışmasını kamu enformasyon modeline uygun olarak yürüttüğü ortaya konmuştur (Acar 1994). Aynı tespite daha yakın tarihli olan Özdemir' in (2006: 286) tez çalışmasında da ulaşılmıştır. Ancak her ne kadar bir direnme görünüyorsa da 2014-2018 yıllarını kapsayacak Onuncu Kalkınma Planı da dahil planlar incelendiğinde, 8. Kalkınma Planından itibaren neo liberal politikaların ideoloji, anlayış ve kavramlarının sadece devletin üstlendiği ekonomik ve toplumsal görevlerde değişiklik yaratmakla sınırlı kalmadığı, aynı zamanda devletin iş yapma biçimleri, yönetim ve planlama dahil bütün düzenlemelere sirayet ettiği görülmektedir. Dolayısıyla mecrası iletişim, etkileşim, sosyal sorumluluk, kamu yararı, uzlaşma gibi konulara kayan ve böylece toplumsal bir boyut kazanan halkla ilişkilerin "İki Yönlü Simetrik Modeli" benimsemesi kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Kurumla hedef kamu kategorileri arasında bir anlayış yaratmayı, diğer bir değişle toplumsal onayı amaçlara ulaşmada bir araç olarak gören bu modelde, hedef kitle ve organizasyonun tutum ve davranışlarında değişiklikler yaratılması esas alınmakta, müzakere ve çatışma çözme stratejilerini içeren halkla ilişkiler tarif edilmektedir (Grunig 1984: 47; Butterick 2011: 27-29).

Bununla birlikte, halkla ilişkilerin gelişmeleri karşılayacak şekilde yeniden yapılanmasına ilişkin çalışmalar Grunig ve Hunt tarafından geliştirilen dört halkla ilişkiler modelinin (Basın Sözcülüğü/Duyurma, Kamusal Enformasyon, İki Yönlü Asimetrik ve İki Yönlü Simetrik), uygulama stratejileri ve taktikleri kapsamında yeniden yapılandırması önerilerini de beraberinde getirmiştir. Getirilen bu öneriler halkla ilişkilerin merkezinde bulunan ancak uzun süre ilgi gösterilmeyen "ilişki" kavramı çerçevesinde yoğunlaşmış ve ilişki yönetimi yaklaşımının bir

paradigma olarak halkla ilişkilerin temelinde olması gerektiği öne sürülmüştür. Bu yönelim, halkla ilişkilerin gerek kamu gerekse özel kesimde tanımlamasını ve kurumsallaşmasını tamamlamadan, tanımlama ve kurumsallaşmanın ön gerekliliklerinin anlamını yitirmesine neden olmuş, ancak bu durum halkla ilişkiler için bir tehdit oluşturmamış aksine halkla ilişkilerin “aracılık” işlevine örgütlerin “varlığını sürdürmesine destek” işlevini de eklemiştir (Yıldız 2013: 54).

Geleneksel dörtlü modelin uygulandığı alışıldık halkla ilişkiler pratiklerine olan bakışı değiştiren bu durum, yeni iletişim teknolojileri ve neo liberal politikalar ile çevrelenen halkla ilişkilerin, sosyal bağlama dayanan bir alan olarak iletişimin kişilerarası kanallarına doğru değişim göstermesine neden olmuştur. Zira günümüze kadar geleneksel medya olarak adlandırılan yazılı, sözlü ve görsel medya aracılığı ile kurulan kitle iletişimi, bu iletişimi aşarak internet ve kablosuz araçlar üzerinden yapılan uygulamaları da içerecek şekilde iletişime konu olan tüm araçları kapsamaktadır. Kitle iletişiminin genişleyen alanı, beraberinde çift yönlü iletişimi, yani kaynaktan hedefe yönelen ileti ve alınan geri besleme çerçevesinde kaynağın yeniden düzenlenmesi (kaynağın hedef, hedefin kaynak olarak yer değiştirmesi) esasına dayanan bir sürecin işletilmesini kısaca diyalogu gerekli kılmıştır.

Halkla ilişkilerin odağında yer alan kavramların gösterdiği değişimlerin yanı sıra örgütler için istenen nitelikler de değişmiştir. Örgütler için aranan başlıca nitelikler arasında sayılan deneyim, standardizasyon, örgüt kültürü, bürokratik yönetim gibi özelliklerin esneklik, dışa dönüklük, aracılık gibi özelliklere evrilmesi halkla ilişkilerin yeniden düşünülmesini ve iyi yönetilen iletişim politikalarını ve kanallarını gerekli kılmıştır (Yıldız 2013: 61-65). Halkla ilişkilerde uzun yıllardır dillendirilen, ancak ütopya olarak değerlendirilen iki yönlü simetrik iletişimin internetin sağladığı yeni mecralarla olanaklı kılınması bu gerekliliğin en önemli kanıtı niteliğindedir. Artan oranda iki yönlü simetrik iletişime doğru gidişat International Association of Business Communicators (IABC) tarafından halkla ilişkiler alanının tanınmış akademisyenleri olan Grunig ve Grunig, Dozier, Ehling, Repper ve White aracılığı ile yürütülen “Mükemmel Halkla İlişkiler” araştırmasının sonuçlarında da kendini göstermiştir. Araştırmadan çıkan geniş kapsamlı teorik yapıya odaklanan Zerfaß, bunlar arasından halkla ilişkiler uygulamalarının safhaları, mükemmel iletişimin unsurları ve mükemmel halkla ilişkiler modeli olmak üzere üç ayak üzerinde durmuş ve araştırmanın en önemli sonucu olarak Grunig ve Hunt’ın dörtlü iletişim modelinin yerini almak üzere geliştirilen “Mükemmel Halkla İlişkiler Durumsal Modeli” ni öngörmüştür. Bu model, profesyonel modeller olarak değerlendirilen asimetric ve simetrik modelin bir arada ele alındığı karma bir modeldir. Halkla ilişkiler uygulamalarının zaman içinde yaşadığı değişime paralel olarak esnek olan ve genel strateji çerçevesinde duruma göre farklı taktikler kullanabilen bu modelde, esas olan kaynak ve hedef kitlenin kendi hedeflerine ulaşmasıdır (Okay ve Okay 2007: 202-204).



Çünkü halkla ilişkilerin merkezinde olan örgüt ve kamularının ilişkisindeki mükemmellik ancak kamuların çatışan taleplerini yönetmede gösterilen başarı ile sağlanabilir (Coombs 2004: 66). Model, iki yönlü olarak planladığı iletişimi, kamuları, işletme yönetimini veya her ikisini de kabul edilebilir bir karşılıklı kazanç alanına yönlendirmek için kullanılmaktadır. Bu yönelimin de gösterdiği gibi, kamu kategorileri yönetişimin iddialarına uygun olarak araç olmaktan çıkmış ve halkla ilişkilerin ilişkisel yaklaşımının öngördüğü biçimiyle “örgüt ve kamuları arasındaki çıkarların örgüt-kamu ilişkisi yönetimi aracılığı ile dengelenmesi” anlamına ulaşmıştır (Ledingham 2009: 118). Dolayısıyla ilişkinin içerdiği diyalog “kamu kategorilerini iletişimsel olarak örgütle eşit duruma” yükseltmiştir (Özdemir ve Yamanoglu 2013: 13).

Yukarıda açıklananları kısaca özetleyecek olursak; halkla ilişkiler algısı, kapalı sistem çerçevesinde yer alan Kamusal Enformasyon modelinden açık sistem yaklaşımı çerçevesinde anlam kazanan ve daha ayrıntılı bilgi paylaşımı ve daha da önemlisi diyalogu ön plana çıkaran, iki yönlü simetrik modele doğru dönüşmek durumundadır. Zira yönetişimin bilgi paylaşımı, açıklık, şeffaflık, katılım gibi kavramlarının ışığında, kamu sektörü halkla ilişkilerinin açık sistem anlayışı ve iki yönlü simetrik modele doğru dönüşümüne ilişkin bir takım ipuçlarını uygulamalarında ve düzenleyici uluslararası kuruluşların beklentilerinde görmek mümkündür. Nitekim neo liberal politikaların hayata geçirilmesinde öncülük yapan, konuyu sahiplenerek savunuculuğunu yapan Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşların ürettikleri dokümanlarda dikkat çeken husus iletişim, bilgi teknolojilerinin devreye sokulması ve politikaların oluşumunda karar almadan uygulamaya kadar tüm aşamalarda vatandaşların katılımına özel vurgu yapılmasıdır. Bu durum açık sistem anlayışı ile iki yönlü simetrik modele uygun şekilde örgüt ve kamuları arasında kurulacak ilişkinin gereği olarak öncelikle çevrenin bilinçli bir biçimde algılanmasını ve örgütün hedef kamu kategorileriyle ilişkilerini etkileyebilecek öngördüğü ve saptadığı değişiklikleri tanımasını son derece önemli ve öncelikli konu haline getirmektedir.

#### 4. YÖNETİŞİM İÇİN ETKİN TANIMA ARAÇLARI

Kamu yönetiminin halkla ilişkileri dendiği zaman ilk akla gelen tanıtma işlevi (örgütün kendini kamularına anlatması için gerçekleştirdiği iletişim etkinlikleri), neo liberal politikaların hayata geçirilmesini takiben kamu yönetiminin daha kucaklayıcı olması gerektiği iddiasını taşıyan yönetişimin benimsenmesi ile birlikte önceliğini kaybetmiştir. Gelineen noktada artık vatandaşın desteğini kazanmanın bir yolu da onlara istedikleri nitelikte hizmeti sunabilecek duruma gelmek olmuştur. Dolayısıyla kamu kuruluşlarının çıktılarını olarak değerlendirebilecek olan hizmetler daha da önemli hale gelmiş, doğal olarak vatandaşların beklentilerinin öğrenilmesi, hizmetin ona göre şekillendirilmesi gereklilik olarak görülmeye başlanmıştır (Yağmurlu 2010: 65).

Yaşanan dönüşümlere paralel olarak halkla ilişkilerin örgütün varlığını devam ettirmek ve örgütsel etkinliğini arttırmak için ihtiyaç duyduğu iletişim etkinliklerini kapsayan tanıma boyutu (Kazancı 2011: 89), kamu hizmetlerini yapılandırmak, vatandaşların beklentilerini öğrenmek ve desteğini kazanmak için atılacak adımları belirlemede önemli bir noktada durmakta, tanıtma boyutunun önüne geçmektedir. Üstelik tanıma boyutunun artan öneminin gereği olarak, halkla ilişkilerin gün geçtikçe artan kamu politikalarını tartışmaya açma işlevi, hem katılımın hem de yönetişimin temel süreçleri arasında sayılan “bilgi paylaşımı”, “danışma” aşaması ile örtüşmekte (Komito 2005: 43; Karatepe ve Arıbaş 2012: 1130), sağladığı katılım olanakları ile demokrasiyi şekillendirmekte aktif rol oynamaktadır.

Kamu yönetiminde yönetişimin en temel vurgularından biri olan mümkün olan en geniş katılımı, AB uygulamaları açısından değerlendiren Okçu (2007: 310-311), katılımın bir konunun uygunluğunun saptanarak politika tasarımı ile ilgili kararın alınması (yukarıdan aşağı katılım) sonrasında gerek kamuların gerekse tüm vatandaşların görüşünün alınması (aşağıdan yukarı katılım) ve başkaca toplumsal aktörlerin görüşünün alınması (yanal katılım) şeklinde işletilmesinin yeni anlayış açısından (yönetişim) doğru olmadığını belirterek, katılımın çok boyutluluğunu belirtecek anlayışın “dikey çok seviyelilik değil, “yatay çok merkezlilik” olması gerektiğinin altını çizmiştir.

Yönetişimin en temel ögesi olan katılma konusuna “yatay çok merkezlilik” çerçevesinde yapılan bu vurgu, kamu kuruluşlarının yeni iletişim teknolojilerinin sağladığı olanaklarla ütopya olmaktan çıkan vatandaşlarla girecekleri “dialog” için yeniden yapılandırmanın gerekliliğini ve kamu sektörünün halkla ilişkiler uygulamalarında yaşanan dönüşümün yönünü de gösterecek şekilde halkla ilişkilerin tanıma ayağının kazandığı önemi gözler önüne sermektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgârı, yükselen yeni değerler ve yaşanan gelişmeleri ele alan çalışmalarda, çoğunlukla bu değişimin ihtiyaç değil zorunluluk, tercih değil kaçınılmazlık olduğu tezlerinin öne sürüldüğü görülmektedir. Ekonomilerin liberalleşmesi, mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, iki kutuplu dünyanın son bulması, teknoloji, iletişim ve ulaşımında yaşanan gelişmeler, eğitim olanaklarının artması, her taraftan maruz kalınan enformasyon bombalaması gibi gelişmelerle dünya tarihinin önemli dönemleri arasına giren 1980’ li yılların getirdiği hızlı değişim, karşı karşıya kaldığımız sorunlu alanları doğrudan etkileyerek çözüm için baskı oluşturmuştur. Bu süreçte, refah sisteminin içinde bulunduğu bunalımı aşmak için 1980’li yıllardan itibaren Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların aracılığı ile çare olarak sunulan neo liberal politikalar hızla dünyaya yayılmaya başlamıştır. Benimsenen neo liberal politikalar ve onun devletin küçülmesine duyulan ihtiyaç, yetkinin devri, katı-

lım, hesap verilebilirlik, devlet vatandaş ilişkilerinin uyuşmazlığı gibi argümanları, devletin yapısı ve kamu yönetimi üzerindeki baskısını arttırmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik bu baskı, devletin iş yapma biçimi, yönetim ve planlamasında da değişikliğe gitmesine sebep olmuştur.

Yönetim-vatandaş ilişkilerinin doğrudan etkilendiği, klâsik kamu yönetimi anlayışının önemli oranda güven kaybına uğradığı bu ortamda, kamu sektörü de yeni paradigmlarla karşı karşıya kalmıştır. Kamu yönetiminin temel vurgularını doğrudan etkileyen yeni paradigmda (Owen 1998: 1), rasyonel katılımı ve diyalogu geliştirmek, toplumsal sahiplenmeyi arttırmak, insan odaklı gelişme sağlamak, rekabetçi piyasa, stratejik yönetimin benimsenmesi, yeni iletişim teknolojilerinin iş yapma biçimlerine dahil edilmesi ve bütün bunların birbirini tamamlayacak şekilde işlev görmesi öngörülmektedir.

Bu gelişmeler, kaçınılmaz olarak ülkemizi de etkilemiş, neredeyse Cumhuriyet tarihi kadar eski olan kamuda reform çalışmaları toplumda seslendirilen değişim istekleri ve uluslararası kuruluşların telkini ile terk edilmiş, vurgulanan kamunun yeniden yapılanması ihtiyacı karşısında kamu yönetimi hızlı bir dönüşüm sürecine girmiştir. Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminde hızlı karar alan, hızlı uygulamaya geçen, vatandaş odaklı, katılımcılığa izin veren, şeffaf, esnek ve dinamik bir yönetim oluşturulması, değişen, gelişen ve çeşitlenen toplumsal taleplerin karşılanması için yeni bir yapılanmaya gidilmesi konusunda güçlü bir baskı gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, düzenleyici politikalar adı verilen politikaların uygulamaya konmasıyla yönetme biçimi ve iktidar yapısında değişiklik yaratacak tarzda desteklenen yönetim modeli uygulamaya konulmuştur.

Çalışma açısından bu noktada önemli olan, yönetişimin kamu yönetiminin daha kucaklayıcı olması gerektiği iddiası nedeniyle, yapılan düzenlemelerin benimsenmek zorunda kalınacağı gerçeği karşısında kamunun halkla ilişkiler hizmetlerinin de pozisyon almasıdır. Çünkü hızla çeşitlenen kamu sektörü yaşadığı dönüşüm çerçevesinde halkla ilişkiler uygulamalarının da değişmesi için baskı yaratmaktadır. Nitekim değişimlerin gösterdiği istikamet “örgütü anlatmak” yaklaşımından “hedef grupları anlama” yaklaşımına doğrudur (Yıldız 2013: 68) ve bu yeni yaklaşım Butterick’ in de belirttiği gibi (2011: 27-29) müzakere ve çatışma çözme stratejilerini içeren bir halkla ilişkilerdir. Bu durum halkla ilişkilerin bağımsız bir yönetsel işlev olarak ele alınmasını, dinamik bir sektör olarak halkla ilişkilerin sürekli gelişime açık olmasını ve diyaloga dayalı ilişki kurmasını gerekli kılmaktadır. Halkla ilişkiler birimlerinin dış çevrelerini oluşturan tüm kamularla etkili bir iletişim kuramayan bu günkü yapısı değişim taleplerini karşılamaktan çok uzaktır (Acar 1994; Özdemir 2006; Arslan 2014).

Bu durum, neo liberal politikalarından geçerek kamu yönetimi anlayışı üzerinde etkili olan yönetişimin getirdiği anlayış ve kavramların henüz kamu sektörü tarafından tam anlamı ile kabul görmediğini de ortaya koymaktadır. Ancak, neoliberal politikaların egemenlik alanlarını genişletmesiyle birlikte, kapitalizmin içinde olduğu bu yeni dönemin siyasal iktidar biçimi olarak yönetişimin (Bayramoğlu 2002: 85), yüklendiği misyon çerçevesinde, barındırdığı karşı konulması zor katılımcılık, şeffaflık, açıklık, bilgi paylaşımı, sadelik gibi kavramları ve getirdiği anlayışla, uzun dönemde kamu sektörü halkla ilişkiler uygulamaları üzerinde bir takım değişimlere neden olması kaçınılmaz görünmektedir. Çünkü yönetimde gerçekleşmesi amaçlanan dönüşüm, kamu kuruluşları karşısında vatandaşların konumunu dönüştürmekte, halkla ilişkilerin çalışma alanı olan tanımayı ön plana çıkartmaktadır. Buna koşut olarak, kamu yönetiminde var olan halkla ilişkiler algısı kapalı sistem çerçevesinde yer alan kamu enformasyon modelinden, açık sistem yaklaşımı çerçevesinde anlam kazanan ve daha ayrıntılı bilgi paylaşımı ve daha da önemlisi diyalogu ön plana koyan iki yönlü simetrik modele doğru dönüşmek durumunda kalacaktır. Son dönemlerde gözlenen hak temelli olan STK'ların daha talepkâr tavırları da bu duruma örnek oluşturmaktadır. Bu çerçevede, yönetişim modelinin anlayış ve kavramlarının kamu yönetimi halkla ilişkiler anlayışı üzerinde de etkili olabilecek bir gücü barındırdığı düşünülmektedir. Ancak, Türk kamu yönetiminin var olan yapısı ve değişime gösterdiği direnç dikkate alınarak, bu değişimin gelişmiş demokratik ülkelere benzer bir yapılanmadan çok, ülkemize özgü olacağı ve belli bir standarda oturmadan çok, kişilere bağlı olacağını düşündürmektedir.

#### KAYNAKÇA

- Acar M (1994) Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Yay., Ankara.
- Altan A Ş (2014) Kamu Yönetiminin Halkla İlişkiler Anlayışı ve Yönetişim: Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Alternatif Halkla İlişkiler Stratejileri, Doktora Tezi, Gazi Ün. Sos. Bil. Ens., Ankara.
- Bayramoğlu S (2002) Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim, Praksis Derg., 7, 85-116.
- Bilgiç V K (2011) Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Dönüşüm, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, 2. Baskı, Alfa Aktüel, Bursa.
- Bulut N (2003) Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?, Ank. Ün. Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(52), 173-197.
- Butterick K (2011) Introducing Public Relations: Theory and Practice, Sage Publications, London.
- Child J (1997) Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect, Organization Studies, 18(1), 43-76.

Cole R (2009) Social Media What Does It Mean for Public Managers?, Public Management, www.icma.org/pm 8-12, erişim tarihi. 15.02.2015.

Coombs W T (2004) Kişilerarası İletişim ve Halkla İlişkiler, Hanife Güz ve Sema Yıldırım Becerikli (Der.), Halkla İlişkilerde Seçme Yazılar: Alana İlişkin Bir Derleme, Alban Yay., Ankara, 53-78.

Eryılmaz B (2011) Kamu Yönetimi, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Fredericson H G (2005) Comparing the Rein Venting Government Movement with the New Public Administration, Public Administration Review, 56(3), 263-270.

Theaker A (2006) Halkla İlişkilerin El Kitabı, Media Cat, İstanbul.

Grunig J E ve Hunt T T (1984) Managing Public Relations, Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

Güler B A (2005) Devlette Reform Yazıları: Dünya' da ve Türkiye' de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona, Paraf Yayınları, Ankara.

Karatepe S ve Arıbaş N N (2012) Yerel Yönetişimde Demokratik Katılımın Teşvik Edilmesi:Halkla İlişkiler ve Kamuoyunu Bilgilendirme Çalışmaları, II. Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi, 19-20 Nisan 2012, Malatya.

Kazancı M (2011) Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Komito L (2005) E-Participation and Governance:Widening the Net, Electronic Journal of E.Government, Vol. 3(1), 39-48, <http://www.ejeg.com/volume-3/vol3-iss1/v3-i1-art4-komito.pdf>.

Koray M (2003) Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut Kimi İçin Kaygı Kaynağı, Sosyal Demokrat Yaklaşımlar, SODEV-TÜSES Yayınları, İstanbul, 93-113.

Ledingham J A (2009) Genel Bir Halkla İlişkiler Teorisi: İlişki Yönetimini Açıklamak, S. Gentürk Hızal (Çev.), Halkla İlişkiler Üzerine: Disiplinlerarası Bir Alanın Yönelimleri, Dipnot Yayınları, Ankara, 117-140.

Okay A ve Okay A (2007) Halkla İlişkiler Kavram, Strateji ve Uygulamaları, Der Yayınları, İstanbul.

Okçu M (2007) Yönetişim Tartışmalarına Katkı: AB için Yönetişim Ne Anlama Geliyor?, Süleyman Demirel Ün. İİBF Dergisi, 12(3), 299-312.

Owen H (1998) Public Manangment and Administration, ST. Martin Press, USA.

Özdemir B P (2006) Küreselleşme ve Halkla İlişkiler: Küreselleşmenin Türk Halkla İlişkiler Sektörü Üzerindeki Etkileri, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Ankara.

Özdemir B P ve Aktaş Y M (2009) Disiplinlerarası Bir Alan Olarak Halkla İlişkiler: Türkiye' deki Akademik Çalışmalar Üzerine Niteliksel Bir İnceleme, B.P. Öz-

demir ve Fatih Keskin (Der.), Halkla İlişkiler Üzerine: Disiplinlerarası Bir Alanın Yönelimleri, Dipnot yayınları. Ankara, 15-29.

Palabıyık H (2004) Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, 37( 1), 63-85.

Przeworski A (1991) Democracy and the Market: Political and Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, New York.

Salamon M L (2002) The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, Lester M. Saloman (Ed.), The Tools of Government, New York: Oxford University Press, 1-47.

Tekeli İ (2009) Akılcı Planlamadan Bir Demokrasi Projesi Olarak Planlamaya, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Thietart R ve Forgues B (1997) Action, Structure and Chaos, Organization Studies, 18 (1), 119-143.

White C ve Raman N (2000) The Worldwide Web As A Public Relation Medium: The Use of Research, Planing and Evulation in Web Site Development, Public Relation Review, 25 (4), 405-420.

Yağmurlu A (2010) E-Halkla İlişkiler ve Bakanlık Uygulamaları, Selçuk İletişim, 6( 2), 62-80.

Yıldırım B S (2003) Eleştirisel Yaklaşımlar Çerçevesinden Halkla İlişkiler Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme: Amerika ve İngiltere Örnekleri, A. Okay ve ark. (Ed.), Halkla İlişkiler Kitabı, İst. Ün. Yay. No: 4413, 13-23.

Yıldırım B S (2008) Ve Halkla İlişkiler: Şeytanın Avukatlığından Arabuluculuğa; Bir Disiplinin Eleştirisel Analizi, Karınca Yayınları, Ankara.

Yıldız N (2003) Halkla İlişkilerin İdeolojik İşleyişi, Amme İdaresi Dergisi, 36(5), 35-42.

Yıldız N (2013) Kaos, Kriz ve Halkla İlişkileri Yeniden Düşünmek, M. Aktaş Ymanoğlu ve B.P. Özdemir (Ed.), Halk İlişkilerin Kazancı: Geçmiş Eğilimler, Yeni Yönelimler, De Ki Yayınları, Ankara, 43-73.