

Kamu Yönetiminde Halkla İlişkileri Yeniden Düşünmek

Fulya Şen¹

Özet

Halkla ilişkileri, araçsal yaklaşımla bir yönetim tekniği olarak işletme disiplini içinde değerlendirme eğilimi, halkla ilişkilerin kamu yönetimindeki işlevinin tüm boyutlarıyla anlaşılmasını engellemektedir. Kamu yönetimi, devlete ait olma özelliği nedeniyle, siyasal bir niteliğe sahiptir. Bu çalışmada, halkla ilişkiler siyasal bir varlık olarak eleştirel bir yaklaşımla ele alınmış, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla incelenmiştir. Halkla ilişkilerin, nedensel açıklamalarına ve yönetime katılma işlevine dikkat çekilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, halkla ilişkiler, yönetime katılım, kamusal tartışma

Rethinking Public Relations in Public Sector

Abstract

The trend of evaluation of public relations within business administration discipline as a management technique by an instrumental approach has prevented the understanding of all aspects the role of public relations in public administration. Due to the property of belonging to the state, public administration has a political character. In this study, public relations has tackled as a political entity by a critical approach and been examined with the aspects of political and administrative. Causal explanations and the function of participation in public administration of public relations is aimed to attract attention.

Key words: Public administration, public relations, participation in public administration, public discussion

¹ Yrd. Doç. Dr. Fırat Üniversitesi İletişim Fakültesi

Giriş

Halkla ilişkiler, özel sektörden, kamu sektörüne, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarından sivil toplum örgütlerine kadar çok geniş bir alanda, kurumlarla iletişim içinde oldukları kitleler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini sağlayan bir yönetim fonksiyonu olarak yönetim sürecinin önemli bir parçası haline gelmiştir. Genel bir perspektifle halkla ilişkiler, ikna ve retorik kavramlarıyla ilişkilendirilerek, işletmeler açısından olumlu imaj yaratma, kamu kurumları açısından yöneten-yönetilen ilişkisindeki gerilimleri azaltma ve siyasal sistem açısından da hegemonyanın devamlılığını sağlama amaçlarına hizmet etmektedir. Dolayısıyla, halkla ilişkiler, kitle iletişim araçlarını yoğun bir şekilde kullanarak yerine getirdiği bu işlevleriyle iletişim disiplininin bir parçası olmakla birlikte, işletme disiplini, kamu yönetimi disiplini, siyaset bilimi ve sosyoloji gibi akademik alanların ilgisini çekmektedir. Anlamı bir halkla ilişkiler bilgisine ulaşabilmek için, bu disiplinler arası niteliği ve bağlantıları doğru okumak, halkla ilişkileri bu bağlantılar içinde değerlendirmek gerekmektedir. Ancak, halkla ilişkilerin sadece bir teknik olarak konumlandırıldığı, örgüt kuramlarının içine hapsedildiği ve siyaset bilimi ile bağlantısının kurulmadığı görülmektedir. Halkla ilişkiler, ABD kaynaklı bir disiplin olarak doğmuş ve büyük ölçüde ABD'nin tarihsel bağlamı içinde şekillenmiştir. Profesyonel halkla ilişkiler faaliyetlerinin ilk örnekleri, 19.yy sonlarında ABD'de ortaya çıkmış, siyasal, sosyal ve ekonomik değişimlere paralel olarak gelişmiştir.

Çeşitli çalışmalar ve farklı bakış açıları, halkla ilişkilerle ilgili üç temel paradigma olduğunu göstermektedir. Bunlar, eleştirel (büyük ölçüde medya sosyolojisinden ortaya çıkan), fonksiyonel ve retoriksel yaklaşımlardır. Halkla ilişkiler akademik alanından yayılan çalışmaların çoğunun ABD kökenli olması nedeniyle, hem fonksiyonel hem de retoriksel yaklaşımlar, büyük ölçüde liberal çoğulculuğun değerleriyle desteklenmiştir (L'Etang, 2004:1). Halkla ilişkiler teorilerinin çoğu, halkla ilişkileri yönetim fonksiyonu bağlamında ele almıştır. Bu tipik modernist yaklaşım, kurumu ve kurumun fonksiyonlarını ekonomik katkı ve rasyonel ekonomik amaçlar açısından değerlendirmektedir. Bu perspektif, stratejik mesaj tasarımı, yönetim kültürü ve toplam kalite yönetimi gibi kavramları içermekte, teorik yaklaşımlar, hukuk, sistem yaklaşımı ve yönetim becerileri üzerine vurgu yapmaktadır. Halkla ilişkiler; kurumsal etkinlik, stratejik yönetim fonksiyonu ve kriz önleme yönüyle tanımlanmakta, ekonomik terimlerle ve ölçülebilir çıktılarla değerlendirilmektedir. Bu modernist ya da fonksiyonalist yaklaşım, Kuzey Amerika'da ve batılı ülkelerin çoğunda egemen konumdadır (Holtzhausen, 2002:251-252). Batı dünyasında egemen görüş olarak kabul edilen Grunig'in iki yönlü simetri yaklaşımına göre, bir kurumla hedef kitlesi arasında karşılıklı anlayışa dayalı bir iletişim kurulması gerekmektedir. Bu karşılıklı anlayış, kurum ve ilgili halk arasında karşılıklı yararın geliştirilmesi anlamına gelmekte, böylece, simetrik bir iletişim içinde, hem kurum hem de halk birbirinin ne istediğini öğrenmektedir (Grunig ve Hunt, 1984; Grunig ve Grunig, 1992). Hunt ve Grunig'in yaklaşımı, halkla ilişkilerde yapılan faaliyetlerin ne olduğuna odaklanmaktadır.

Halkla ilişkiler teorisi ve pratiğinin temelini oluşturan modernist anlayışa karşı, alternatif bir postmodernist yaklaşım geliştirilmiştir. Günümüzde popüler olan postmodernist yaklaşıma göre, halkla ilişkiler bir sembol üretimi, halkla ilişkiler metni de bir kamu iletişimi aracıdır. Bir kültürün işaretleri ve sembolleri, egemen ideolojiyi ve güç dağılımını gösterir. Günümüzdeki medya teknolojisi, gerçeğe hiç referans vermez ve halkla ilişkiler alanı, ardında gerçek olmayan bir imaj yaratır (Mickey, 1997). Alternatif kuramlar arasında kültürel incelemeler yaklaşımıyla gelenler, temel olarak halkla ilişkiler stratejileri ve söylemleri ile kültürel ve ideolojik değerlerin yaratılması arasında bağ kurarlar. Bu incelemelerin temel kuramsal varsayımlarına göre, halkla ilişkilerde kamuya sadece bilgi aktarılmaz; bu aktarmayla belli kültürel değerler ve ideoloji kodlanarak sunulur. Halkla ilişkilerle ilgili alternatif değerlendirmeler arasında, endüstriyel değerler ve halkla ilişkilerin doğasının toplumdaki ekonomik, ideolojik, kültürel ve siyasal bağlamda açıklamasını getiren yaklaşımlar da yer almaktadır. Halkla ilişkileri üretim ilişkileri temelinde ele alan Schiller, Ewen, Mosco, Mattelart, Siano ve Chomsky gibi aydınlarla göre, halkla ilişkiler, kapitalist sistemde kamu hizmeti ve toplumsal fayda anlayışını geriletmektedir (Erdoğan, 2006:198).

Halkla ilişkilerin kamu yönetimindeki işlevini, kapitalist sistemden kaynaklanan sorunları çözme/çözüyor görünme çabaları olarak açıklamak mümkündür. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin temel sorunu, yönetim ve halk arasındaki iletişim sürecinin biçimsel bir düzeyde olması, siyasal sistemden kaynaklanan temsil sorununa çözüm getirecek mekanizmalardan yoksun olmasıdır. Günümüzdeki liberal demokratik yönetim anlayışında, yapılan iş ve eylemler hakkında halka bilgi vermek yeterli olmamakta, halkın yönetsel karar süreçlerinde etkili olmasını da sağlamak gerekmektedir. Temelde kapitalist sistemin emek-sermaye çelişkilerinin ve üretim ilişkilerinin yarattığı hoşnutsuzluk durumu, kamu yönetimindeki çağdaş yaklaşımların, öze dokunmayan yönetsel uygulamalarıyla yumuşatılmaya çalışılmaktadır. Ancak, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler pratiğinin, halkın yönetime katılımı ve karar alma sürecine olan etkileri açısından sorgulanması gerekmektedir. Bu çalışmada, kamu yönetiminde halkla ilişkiler, siyasal yönleriyle eleştirel bir şekilde ele alınacak ve halkla ilişkilerin müzakereci katılım sürecine katkıları tartışılacaktır.

1. Halkla İlişkilerin Doğuşu ve Yükselişi

1.1. ABD'deki Gelişmeler

20.yy'ın başından beri halkla ilişkiler, bir kimlik krizi sorunu yaşamış, teori ve pratik açısından, temel amacı, kapsamı ve arka planındaki saikleri yönünden kabul edilen kesin bir tanımı yapılamamıştır. Halkla ilişkiler alanının doğası ve amaçları, özellikle sosyal, siyasi ve ticari fonksiyonları yönünden açıklansa da, bunlar temel ilkelerinin gelişmesi yolunda küçük ilerlemeler olarak görülmüştür. Modern halkla ilişkilerin kısa tarihinde çok sayıda tanım, metafor ve yaklaşım öne sürülmüştür. Halkla ilişkilerin öncüsü Ivy Lee, halkla ilişkileri tanımlarken dürüstlük, anlayış ve uzlaşma kavramlarına vurgu yapmıştır. 20.yy'ın ilk yıllarında, itibarın kurulması ve korunması için iletişimin kullanılması, halkla ilişkilerin egemen teması olurken, 1920-30'larda tanıtıma ve propagandaya olan ilgi azalmaya başlamıştır. 1940'larda tanımlar, "sosyal yönetim için bir rehber", "sosyal ve siyasal mühendislik", "iyi niyet geliştirici", "kamuoyu oluşturuca", "motive edici", "ikna edici", "netleştirici" şeklinde çoğaltılmış, 1950 ve 60'larda ise "yağcı", "pilot", "katalizör", "projektör", "yorumcu" ve "şeytanın avukatı" gibi benzetmeler listeye eklenmiştir. Bir başka bakış açısına göre halkla ilişkiler, "uyutulan, kandırılan halk" anlayışından "lanetlenen halk" anlayışına, "manipüle edilen halk" anlayışından "bilgilendirilen halk" anlayışına ve oradan da "işe dahil edilen/katılan" halk anlayışına doğru bir gelişim göstermiştir (Hutton, 1999:199-214).

ABD'de halkla ilişkilerin gelişim sürecinde gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe meydana gelen ekonomik-toplumsal-siyasi krizlerin büyük etkisi olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte ABD'de kentleşmeye ve kitlesel üretime yönelik bir eğilim başlamış, demiryolu ve telefon iletişimi hızla gelişmiştir. ABD'de demiryolları ilk büyük iş alanı olmuş, onları dev petrol, çelik, kömür, et paketleme şirketleri ve kamu hizmeti kurumları izlemiştir. Bu beklenmeyen büyüme ve kontrolsüz birleşmeler, dev tekelleri meydana getirmiştir. Büyüme ve gelişme, bireyciliği ve laissez-faire anlayışını egemen kılmış, para çılgınlığı ve başarı ibadeti sosyal, ekonomik ve siyasi hayatın tüm aşamalarına damgasını vurmuştur. Bu büyümeye ve gelişmeye paralel olarak Amerikan şirketleri kamu yararı ilkesini göz ardı etmiş; iş dünyası, halkla olan ilişkisini kaybetmiş ve adeta kişiliksiz bir hale gelmiştir (Canfield ve Moore, 1973:12). ABD'de özel sektör ve hükümet arasında yakın bir ilişki içinde olmuş, hükümet, özel sektörün başarılarını belirleyen en önemli değişkenlerden biri haline gelmiştir. Genç ABD'nin iş dünyasındaki liderleri, hükümeti kâr peşinde kullanılan bir araç olarak görmüşlerdir. Hükümet ve özel girişim arasındaki bu mutlu ortaklık, 19.yy sonlarına kadar pek sorgulanmamıştır. 1850-1887 döneminde, ABD hükümeti özel sektöre hiçbir ülkede hiç olmadığı kadar az kural ve düzenleme getirmiştir. Bu dönem, McCormick, Remington, Westinghouse, Swift, Armour, Pabst, Schlitz, Duke ve Rockefeller dönemi olmuştur (Aronoff ve Baskin, 1983:338). Bu dönemde halk, politik kararlarda dikkate alınmamış, küçük bir muhalif grubun dışında, halk nadiren bu gizlilik politikasına itiraz etmiştir. Ancak, 20.yy gelmesiyle birlikte, sanayi, ulaşım ve finans sektöründeki gizlilik, ilgisizlik ve güçlü tekellerin acımasız taktikleri karşısında halkta bir düşmanlık uyanmaya başlamıştır (Canfield ve Moore, 1973:12).

Bir Amerikan fenomeni olarak nitelendirilen halkla ilişkilerin kurumsallaşmaya başlaması 1900'lerde olmuştur. Halkla ilişkilerin gelişim çizgisi beş ana döneme ayrılmıştır: 1900-1917 dönemi, geniş kapsamlı siyasi reformlar ve "muckraking" olarak adlandırılan araştırmacı gazetecilik dönemini; 1917-1919 dönemi, I. Dünya Savaşı süresince savaş tahvili satmak ve sosyal yardım çalışmalarını genişletmek amacıyla düzenlenen dramatik gösteriler ve propaganda dönemini; 1919-1933 dönemi, tanıtım uygulamalarının ve ilkelerinin öğrenildiği, gelişmiş ürünlerin kullanıldığı, savaş teknolojisinin getirdiği değişikliklerin benimsendiği, siyasi savaşların kazanıldığı ve milyon dolarlık yardımların yükseldiği dönemi; 1933-1945 dönemi, Büyük Bunalım'ın ve II. Dünya Savaşı'nın derin etkilerinin sanata ve halkla ilişkiler uygulamalarına yayıldığı dönemi; 1945-1970'ler dönemi ise halkla ilişkiler uygulamalarında büyük gelişmeler olduğu ve halkla ilişkiler kavramının olgunlaştığı dönemi ifade etmektedir (Cutlip ve Center, 1971:70).

Halkla ilişkiler tarihindeki önemli isimlerden biri olan Ivy Lee'nin 1905 tarihinde yayımladığı "Declaration of Principles" adlı çalışması, modern halkla ilişkilerin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. 19.yy'ın son dönemlerinden 20.yy'ın ilk dönemine kadar kurumsal tanıtım ajanslarıyla gazeteciler arasındaki ilişkiler, olumsuz bir görünüm sergilemiştir. Bu dönemdeki dergi makaleleri, biyografiler ve otobiyografiler ile ilgili olarak gazetecilerin ve editörlerin yaptığı analizler, gazeteciler ve tanıtım ajansları arasındaki düşmanlığın nedeninin, tanıtımın kökenindeki durumsal bağlam olduğunu göstermiştir. Kurumsal tanıtım ve basın ajanslarının kurulmasından önceki dönemde, seyahat ve tiyatro gibi alanlarda faaliyet gösteren ilk dönem basın ajansları, basın mensuplarına ücretsiz davetiyeler dağıtarak basında haber olmayı talep etmişler; böylece, hediye ve rüşvet gibi meşru olmayan yöntemleri kullanarak basında abartılı bir dil, asılsız haberler, yolsuzluk ve manipülasyon gibi olumsuz değerlerin egemen olmasına neden olmuşlardır. Bu bağlamda, Ivy Lee'nin çalışması, halkla ilişkiler tarihinde yeni ufuklar açmıştır. Ivy Lee, özel sektörün ve kamu kurumlarının, basın aracılığıyla halka doğru ve zamanında bilgi vermelerinin önemini vurgulamıştır. Olumsuz çağrışımlar içeren basın ajansı anlayışı (press agency), yerini daha olumlu anlamlarla yüklü kurumsal tanıtım (corporate publicity) anlayışına bırakmıştır. Beyaz Saray'da gazetecilere bir bölüm ayırtan ilk Başkan olan Theodore Roosevelt'in kurumsal tanıtımla ilgili politikası, kurumsal tanıtım programlarının gelişmesi ve halka güvene dayalı bilgi verilmesi konusunda önemli bir katkı sağlamıştır (Russel ve Bishop, 2009:91-99).

Başkan Woodrow Wilson döneminde, 1917'de kurulan "The Committee on Public Information" (Halkı Aydınlatma Komitesi) kamu yönetiminin ilk halkla ilişkiler birimi olarak çalışmaya başlamıştır. Gazeteci George Creel'in başkanlık ettiği bu komite, ABD'nin I. Dünya Savaşı'na girmesi konusunda halkın desteğini sağlamak amacıyla, her türlü iletişim aracını kullanarak ve bilgiyi sansür ederek, yoğun bir propaganda faaliyeti yürütmüştür. Wilson, politikalarına destek sağlamak için toplumsal ve siyasal rıza yaratmanın önemini göz ardı etmiş, bazı dönemlerde bunun için çabalasa da yanlış taktikler, zamanlama hataları ve gerçekçi olmayan vizyonu nedeniyle başarısız olmuştur. Wilson, adaleti ve kalıcı barışı kabul ettirmek için gücü elinde tutmasına rağmen, ulusal ve uluslararası kamuoyu desteğini sağlayamamıştır (Pinsdorf, 1999: 309-311). 1914'te başlayan I. Dünya Savaşı döneminde, halkla ilişkilerin bir propaganda aracı olarak kullanılmasıyla birlikte, rıza üretimi (the manufacture of consent) kavramı önem kazanmaya başlamıştır. Walter Lippman'ın 1922'de yazdığı Public Opinion (Kamuoyu) adlı çalışması, insan ilişkilerinin siyasal örgütlenmesinde, yönetilenler arasında rıza yaratma sanatıyla yeni bir kanaat yönetim döneminin başladığına işaret etmektedir. Lippmann, "Kamuoyu" adlı çalışmasında, halka iletilen siyasal enformasyonun dört faktör tarafından sınırlandırıldığını gözlemlemiş, bunları sansür, gizlilik, medyanın yönlendirmesi/süzmesi ve enformasyonu özümsemeye halkın yeteneği olarak belirtmiştir. Lippmann'a göre halk, yaşadığı toplumu ve toplumun nereye gittiğini kavrayacak mental kapasiteye sahip değildir. Halkın dünya kavrayışı, gerçeklere dayanmaz, onun yerine kafalarındaki resimlerden oluşur. Lippmann, demokrasiyi uygulamak anlayışında olmamış, halkta demokrasi hayalini yaratmak istemiştir. Buna göre, demokraside "rıza imalatı" diye adlandırılan yeni bir sanat aracılığıyla halkın tutumları istenilen şekilde yönlendirilebilmektedir (McNair, 2002:79-80; Erdoğan, 2006:60-61).

I. Dünya Savaşı'ndan sonra halkla ilişkilerin gelişimine önemli katkıları olan Edward Bernays, Başkan Wilson döneminde Halkı Aydınlatma Komitesi'nde görev almıştır. Bernays, 1923'te yayımladığı halkla ilişkiler konusunda bir dönüm noktası olan "Crystallizing Public Opinion" (Kamuoyunun Kristalleşmesi) adlı kitabında "halkla ilişkiler uzmanı" terimini kullanmıştır (Cutlip ve Center, 1971:88). Bernays, halkla ilişkileri, sosyal bilim uygulaması olarak yüksek bir konumda düşünmüş ve sosyal mühendislik olarak tanımlamıştır. Bernays, etik gerekçeleri ve yararlı bir sosyal mekanizma olması nedeniyle, halkla ilişkilerin pragmatik yönüne vurgu yapmış ve gazeteciliğin dördüncü kuvvet olması gibi, halkla ilişkileri de Amerika'nın beşinci kuvveti olarak kabul etmiştir (Brown, 2003:388). I. Dünya Savaşı sırasında, hükümetin propaganda kuruluşları, halk üzerinde güçlü bir etki yaratmıştır. I. Dünya Savaşı'ndan sonra, tanıtım tekniklerinin kullanımı, yeni sosyal çalışma alanlarına doğru yayılmış, savaş ve savaşın getirdiği sorunlar, halkla ilişkilerin gelişmesine büyük bir ivme kazandırmıştır. Savaş döneminin etkileri ve Amerika'nın değişen doğasının pratiği, 1929'da borsanın çöküşüne kadar bütün hızıyla devam etmiştir. Ardından gelen ekonomik bunalım, bir diğer kilometre taşının işareti olmuştur (Cutlip ve Center, 1971:92-93). 1920'lerde halkla ilişkiler uzmanları tarafından özel sektöre yönelik geliştirilen iyi niyet ve anlayış, 1930'ların başındaki ekonomik bunalım sırasında, iş dünyasına ve serbest girişim sistemine yönelik bir güvensizliğe dönüşmüştür. Özel sektör yönetimi, ekonomik bunalım sırasında kaybettiği halkın güvenini yeniden kazanmak ve iş dünyasının imajını düzeltmek amacıyla halkla ilişkiler birimleri oluşturmuş ve halkla ilişkiler yöneticileri istihdam etmiştir (Canfield ve Moore, 1973:14).

Ekonomik bunalım, özel sektörün hem prestijini hem de kârlılığını olumsuz etkilemiş; ülkeyi içine çeken iflaslar, kitlesel işsizlik ve ekonomik durgunluk, "Amerikan Rüyası"nın sahte olduğunu göstermiştir. Özel sektör vaatlerini gerçekleştirilmede başarısız olunca, eski değerler yeniden sorgulanmış ve yeni çözümler bulunmuştur. Hükümet ve özel sektör birlikte ekonominin motoru olmuştur. Hükümet, özel sektörün faaliyetlerini teşvik etmek için doğrudan hak ihlallerini düzelterek ve sıkıntılarını rahatlatarak sorumluluk almıştır. İş dünyasının bazı çevrelerinde sosyalist bir şeytan olarak görülen Franklin D. Roosevelt, kendi yönetiminde hükümetin geleneksel rolünü kırdığı için geniş kitleler tarafından bir aziz olarak görülmüştür. Hükümet, bireylerinin kendi amaçlarının peşinden koştuğu bir toplumu korumaya çabalamış, topluma yardım ve destek sağlamak için direkt sorumluluk almayı kabul etmiştir. Bu amaçla uygulanan New Deal Politikası, o dönemden beri süregelen tüm Amerikan sosyo-ekonomik faaliyetleri için bir sınır çizmiştir. Amerikan tarihinde New Deal, kendi kendini düzenleyen ekonomi kültürünün ve bireyci toplum anlayışını, karma ekonomiden ve kitle toplumundan ayıran bir dönüm noktası olmuştur (Aronoff ve Baskin, 1983:339).

1929-1930 Bunalımı, hem ekonominin düzenlenmesi hem de toplumsal sorunların çözümü konusunda devletin düzenleyici bir rol oynamasını gündeme getirmiştir. Roosevelt'in ekonomik programı New Deal, kamusal ve özel kuruluşların halkla ilişkilere daha fazla önem vermesini, halk desteğinin öneminin anlaşılmasını sağlamıştır. Beyaz Saray'da sık sık basın toplantıları düzenlenmesi, halkın dileklerini belirlemek için komiteler kurulması ve bunların sürekli bir hale getirilmesi, 1929 Büyük Bunalımı'ndan sonra gerçekleştirilmiştir. Bu dönemden sonra, halkla ilişkiler, dönemselsel olarak düzenlenen kampanyalarla değil, sürekli bir faaliyetler bütünü olarak kurumlardaki yerini almıştır. 1929 Bunalımı döneminde, kapitalizmin yeniden temize çıkarılması için kampanyalar yapılmış, iletişim teknikleri kamu yönetiminde yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Liberal ekonomi politikalarının, pazarın ekonomik ve toplumsal sorunlarla başa çıkmadaki yetersizliği, kamu harcamalarının ve yatırımlarının artmasını öngören Keynesçi politikaların kabul edilmesine yol açmıştır. Refah devleti politikaları olarak tanımlanan bu politikaların pür liberal yaklaşımlardan farklı olması, halkla ilişkilerin yönetsel bir işlev olarak önem kazanmasına zemin hazırlamıştır (Kazancı, 1982:6-7; Uysal, 1998:15-16).

1.2. Avrupa'daki Gelişmeler

Halkla ilişkilerin Amerika'ya özgü yorumunun Avrupa'da kabul edilmiş olması, Avrupa'ya özgü halkla ilişkilerin, ABD'deki halkla ilişkiler tarihiyle doğrudan bağlantılı olduğu anlamına gelmemelidir. İlk halkla ilişkiler ajansları, 20. yüzyılın başında Edward Bernays ve Ivy Lee tarafından ABD'de kurulmuş olmasına rağmen, birçok fikir ve yaklaşım daha sonra Avrupa'ya geçmiş, halkla ilişkiler teorisi ve pratiği, Avrupa'da ve ABD'de büyük ölçüde birbirinden bağımsız şekilde gelişmiştir. Halkla ilişkilerin teorik unsurları Amerikalılar tarafından keşfedilmiş, ancak Avrupalı yazarlar-özellikle Alman Hunhausen, Oeckel ve Ronnenberger- kendi doğrularını Avrupa bağlamında geliştirmişlerdir. Halkla ilişkiler üzerine yapılan bilimsel tartışmalara göre, Avrupa'daki eleştirel analiz, ABD'deki iletişim bilimiyle taban tabana zıtlık göstermektedir. Avrupalılar "neden?" sorusuyla daha fazla ilgilenirken, Amerikalılar, halkla ilişkilerin etkilerine bakmışlardır (Nessmann, 1995:152-153).

İngiltere Başbakanı Lloyd George, 1912'de yürürlüğe giren "ulusal sigorta sistemi"nin halka tanıtılması amacıyla halkla ilişkiler uzmanlarından oluşan bir kurul oluşturmuştur. Bu tanıtma grubu, 1946'da hükümetin halkla ilişkilerini düzenlemek amacıyla kurulan Merkezi Tanıtma Bürosu'nun (Central Office of Information) çekirdeğini meydana getirmiştir (Asna,1969). İki dünya savaşı arasında İngiliz Hükümeti, önemli tanıtım kampanyaları yürütmüştür. İngiltere'de halkla ilişkilerin tarihine ilişkin olarak Gillman (1978), Fife-Clark (1957) ve Bickerton (1957) gibi devlet hizmetinde çalışan halkla ilişkiler görevlileri tarafından yazılan kitaplarda, hükümet politikalarını desteklemede ve halka bilgi vermede tanıtımın rolü vurgulanmıştır. Bu yayınlarda, İmparatorluk Pazarlama Kurulu (Empire Marketing Board) ve savaş zamanında Enformasyon Bakanlığı (Ministry of Information) oluşturulması gibi önemli gelişmeler belirtilmiş, ancak uygulamaların değerlendirilmesine ilişkin bir açıklama getirilmemiştir. Ders kitaplarında, ikna, retorik, safsata, kamu desteği, lobcilik gibi kavramların, halkla ilişkiler pratiğinin merkezini oluşturduğu ve yönetimin bir parçası olarak halkla ilişkilerin, saygıdeğer, teknokratik ve tarafsız olduğu belirtilmiştir (L'Etang, 2004:4). İngiltere'de modern halkla ilişkilerin öncüsü olarak bilinen John Elliot, 1925'ten 1933'e kadar Southern Railway Company of Britain'de halkla ilişkiler konusunda aktif çalışmalar yapmıştır. Kamu iletişiminin önemini kavrayan ve bugün uygulanan halkla ilişkiler mesleğinin temellerini atan Elliot, medya ilişkileri, kurumsal reklam ve lobcilik gibi modern yöntemleri kullanmıştır (Harrison ve Moloney, 2004:207,214).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra halkla ilişkiler, önce Avrupa'ya ve daha sonra diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır. Avrupa'da özellikle Almanya'da, halkla ilişkiler terimini ilk kez Carl Hundhausen kullanmış ve 1937'de "halkla ilişkiler" üzerine bir makale yazmıştır. Avrupa geleneği içinde halkla ilişkiler, sosyal eleştiri açısından tartışılmıştır. Bilimsel analizlerin ana başlığı, basın ve halkla ilişkiler arasındaki ilişkiler, halkla ilişkiler ofislerinin basın üzerindeki etkileri şeklinde olmuştur. Alman yazılı literatüründe, Wuttke (1866), Kellen (1908) and Max Weber (1910) tarafından ortaya koyulan bilimsel tartışmalardan, başlangıç evresi kanıtları olarak bahsedilmektedir. Avrupa'da halkla ilişkilerin eleştirel tartışması iki dünya savaşı arasında da devam etmiş ve 1930'da Berlin'de toplanan, basın ve kamuoyu konusunu ele alan, Yedinci Sosyoloji Konferansı'nda zirveye ulaşmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında, Hundhausen ve Oeckel (1950-1974) halkla ilişkiler tartışmalarını teşvik etmişler, halkla ilişkilerin hem teorik hem de pratik olarak gelişimine katkıda bulunmuşlardır (Nessmann, 1995:151-152).

Fransa'da halkla ilişkilerden söz edilmesi, 1946 yılına rastlamaktadır. Bu dönemde, Fransa'da millileştirme hareketleri başlamış, elektrik, gaz, kömür, otomobil, endüstrisi gibi alanlarda büyük millî teşebbüsler kurulmuştur. II.Dünya Savaşı'nın etkilerinden kurtulmak amacıyla verimlilik kavramına önem verilmiştir. Fransız uzmanlar, ABD'de inceleme yapmışlar ve "public relations" kavramını, "relations publiques" olarak aynen kullanmışlardır. Fransa'da ilk olarak petrol şirketleri halkla ilişkiler bölümleri kurmuşlar, ardından diğer sektörler ve yönetsel kuruluşlar, halkla ilişkiler

bölmeleri kurmaya devam etmişlerdir. Hükümetin, halkla ilişkiler konusuna önem vermesi, 1955 yılında Ticaret Bakanının, ticaret odaları bünyesinde halkla ilişkiler bürolarının kurulmasını önermesiyle olmuştur. 1957 yılında Resmi Gazete’de, yönelme, kabul ve bilgi alma, danışma büroları kurulması öngörülmüştür (Tortop, 1990:16; Asna, 1969:27). Fransa’da 1959’da kurulan Bakanlıklararası İdari Danışma Merkezi, karmaşık ve büyük yönetim mekanizması içinde vatandaşa yol göstermeyi amaçlamıştır. Kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının önemli bir örneği olan bu merkez aracılığıyla vatandaşa idare-halk ilişkisini kolaylaştırmak üzere yönetsel formalitelere ilişkin bilgi verilmekte ve sadece telefonla iletişim kurulmaktadır. Bu merkez, yönetim-halk ilişkisini olumsuz etkileyen sorunları saptayarak yönetime tavsiyelerde bulunmaktadır (Kazancı, 1972).

1.3. Türkiye’deki Gelişmeler

Türkiye’de halkla ilişkilerin modern anlamda ele alınması ve uygulanması, 1960’lı yıllarda oluşmuştur. 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte genişleyen anayasal hakların kullanımı, kamu yönetimine de yansımıştır. Bu koşulların sonucunda Türkiye’de kamu yönetiminde halkla ilişkiler, sürekliliği olan ve önemli bir yönetsel görev olarak kabul edilmiştir (Kazancı, 1982). 1960’tan önce Dışişleri Bakanlığı Enformasyon Genel Müdürlüğü, Millî Savunma Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve yurt dışında Türkiye’yi tanıtmak ve yurt içinde hükümetle basın yayın organları arasındaki ilişkileri düzenlemekle sorumlu olan Basın Yayın Genel Müdürlüğü, Türkiye’de kurulan ilk halkla ilişkiler örgütleridir (Budak ve Budak, 1995:80).

Türkiye’de modern anlamdaki ilk halklar ilişkiler örgütü, 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nda kurulan Yayın ve Temsil Şubesi’dir (Şen ve Çerçi, 1974). 1962 yılında TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliğiyle hazırlanan, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’nde (MEHTAP) halkla ilişkiler konusuna yer verilmiştir. Bu projede, devlet kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında, halkla yakın ilişki kurmanın gerekli olduğundan bahsedilmiş; gelişmiş ülkelerde yönetim ve halk arasında ilişki kurmak için çeşitli mekanizmaların olduğu, bireyleri ve ilgili kuruluşları karardan önce dinlemek, onların görüşlerini almak ve değerlendirmek için çeşitli yöntemlerin geliştirildiği belirtilmiştir. MEHTAP’ta halkla ilişkilerle ilgili şu ifadeye yer verilmiştir: “Türk idaresinde de çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerekmektedir” (1966).

Türkiye’de Fransız örneğinden etkilenerek TODAİE bünyesinde 1967 yılında İdari Danışma Merkezi kurulmuştur. Türkiye’de kamu yönetiminin halkla ilişkiler konusunda biçimsel olarak ortaya koyduğu en belirgin örnek olan bu merkez, içinde barındırdığı çeşitli bakanlıkların temsilcileri ile yönetim ve halk arasında iletişim sağlamayı ve daha sonra yapacağı değerlendirme sonucunda, yönetime tavsiyelerde bulunmayı amaçlamıştır. Ancak, bu kurum, halka bilgi verme görevini yerine getirmesine rağmen, halkın şikayetlerini ve isteklerini yönetime aktarma konusunda etkili bir çalışma yapamamıştır (Kazancı, 1973:85). 1971 yılında devlet kesiminin genel görünüş ve stratejisini saptamak ve yönetimi iyileştirmek üzere kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, halkla ilişkiler konusunda da araştırmalar yapmış ve çeşitli öneriler getirmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda, halkla ilişki kurmak ve halkta yönetime karşı sempati yaratmak amacı ile girişilen faaliyetlerin tümünü kapsayan halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerinin, halkın yönetimin faaliyetleriyle yakından ilgilenmesini sağlamakla birlikte, yönetimin faaliyetleri hakkında halkı aydınlatmayı ve yönetilenlerin tepkileri hakkında yönetime bilgi vermeyi amaçladığı belirtilmektedir (1972:72).

Bu önerilerden sonra Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapılarak, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği istisnai memurluk haline getirilmiştir. 1984’te çıkarılan kanun hükmünde

kararnamelerle çeşitli bakanlıklarda değişik isimler altında hizmet veren birimler Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği haline getirilmiştir. 1984 Haziranda Bakanlıkların Kuruluş ve görev esaslarını yeniden düzenleyen 202 sayılı K.H.K. (Resmî Gazete 18 Haziran 1984) ile Bakanlık Merkez Teşkilatı'nda ihtiyaca göre hangi tür danışma ve denetim birimlerinin kurulacağı belirtilmiş ve "Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği" kurulacak birimler arasında sayılmıştır. Daha sonra çıkarılan 1984 tarihli ve 3046 sayılı kanunla Millî Savunma Bakanlığı hariç tüm bakanlıklarda, basın ve halkla ilişkiler müşavirliği kurulabileceği belirtilmiştir. 3056 sayılı kanunla ise Başbakanlık'ta Basın Müşavirliği ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı adı altında iki ayrı birim kurulması öngörülmüştür (Tortop,1990:23).

2. Halkla İlişkilerin Kamu Yönetimindeki İşlevleri

2.1. Halkla İlişkilerin Yönetsel İşlevleri

Kamu yönetiminin kuramsal bilgisi, modern anayasal devletin kuramı olan bürokrasi kuramına ve hukuk devleti düşüncesine, endüstriyel üretim sürecine ve liberal demokratik siyasal sisteme dayanmaktadır (Sabuktay, 2009:7). Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, 19.yy'ın ikinci yarısından başlayarak 20.yy'ın son çeyreğine kadar kamu yönetiminin egemen paradigması olmuş, düşünsel temelleri, Wilson'un "siyaset-yönetim ayrımı" ilkesi, Taylor'un "bilimsel yönetim okulu" ve Weber'in "bürokrasi teorisi" üçgeninde şekillenmiştir (Eryılmaz, 2007:15). Kamu yönetimi, devletin veya siyasetin bir aracı olarak görülmektedir. Kamu yönetimi yaklaşımlarının tümü, bunu temel bir varsayım olarak kabul etmekte; bu varsayım, Weber'in bürokrasi kuramına ve liberal demokratik sistemin güçler ayrılığı ilkesine dayandırılmaktadır. Kamu yönetimi, yürütme organının bir parçası ve yönetsel eylem ve işlemlerden oluşan hukuki bir varlık olarak ele alınmaktadır. Kamu yönetiminin bir araç olarak kabul edilmesi, bir taraftan işletmecilik tekniklerinin uygulanabilmesine zemin hazırlarken, diğer taraftan kamu yönetimi gerçekliğinin siyasal niteliğinin göz ardı edilmesine yol açmaktadır (Akbulut, 2007:6-9).

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler olgusu, kamu yönetiminin ana karakterinden bağımsız değildir. Kamu yönetimi sistemi içinde halkla ilişkiler, siyasal-yönetimsel otoriteye meşruluk ve destek sağlama aracı olarak iş görmektedir. Büyük bir sistem içinde yer alan örgüt, yönetsel-toplumsal-siyasal alt sistemlerle etkileşim içindedir ve bu süreçte halkla ilişkiler, örgüt-çevre iletişimini sağlayan önemli bir araçtır. Kamu kuruluşları açısından halkla ilişkiler; kurumun iletişim içinde olduğu kamunun/halkın istekleriyle, kurumun politikaları arasında bir denge kurulmasını, kamu yararı kavramı temelinde belirlenen amaçlar ve öncelikler ekseninde bir uzlaşma sağlanmasını amaçlamaktadır. Aslında, halkla ilişkilerin, ikna etme ve onay yaratma üzerine kurulu yönetsel işlevleri, daha üst düzeyde siyasal işlevlerinin bir parçası ve uzantısı olarak siyasal bir niteliğe sahiptir.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir yönetim metodu olarak ilk defa 1920'lerde önem kazanmaya başlamıştır. Bu ilk gelişmeler, yerel yönetimlerin halka bilgi vermesi şeklinde olmuştur. New Deal ile birlikte "büyük devlet" in ortaya çıkması, ABD'de federal hükümetin yönetiminde halkla ilişkilere geniş kapsamlı bir şekilde yer vermesini gerektirmiştir. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin iki temel amacı vardır. Bunlar, hizmetlerin halka tanıtılması ve politikalara halk desteğinin sağlanmasıdır. 1950'lerin sonunda bürokratik politika perspektifinin yükselmesiyle birlikte, kamu politikalarının etkin uygulamaları için iki yönlü bir iletişim biçimi olarak halkla ilişkilerin değeri anlaşılmıştır. Kamu yönetimi disiplininin kuruluşu olan 1920'lerden 1950'lerin sonuna kadar, kamu yönetiminde halkla ilişkiler, başarılı bir yönetimin en gerekli araçlarından biri olarak görülmüş ve önemli bir rol üstlenmiştir (Lee,1998:514-516).

Kamu yönetimi disiplininin önemli kuramcılarında biri olan Simon'a göre, kamu kuruluşları kendi varlıkları bakımından önemli olan kümeleri tanımalı, onların desteğini sağlamaya ya da en

azından karşıtlıklarının en düşük düzeyde tutmaya çalışmalıdır. Kamu desteğinin sağlanmasında kamu görevlilerinin tutumları da çok önemlidir. Kamusal ilişkilerde, basın bildirileri ve kamuoyu yoklamaları etkili birer yöntemdir (1985:325-332). Dimock (1934), kamu yönetiminin en ihmal edilen yönünün satış olduğunu belirtmiş, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bir yönetsel politika olarak düşünülmesini tavsiye etmiştir. Gulick (1948), iyi bir yönetim için kamuoyu desteğinin gerekli olduğunu, Redford (1969) ise demokratik bir toplumda kamu kuruluşlarının uygulayacakları programlarda halkın desteğinin ve kamuyu bilgilendirme faaliyetlerinin önemini vurgulamıştır (Aktaran: Lee, 2009:522).

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, yönetim-halk ilişkisini iyileştirmeye yönelik, temelinde iletişimin olduğu bir etkileşim olarak nitelendirilmektedir. Halkla ilişkiler, tanıma ve tanıma süreçlerinden oluşan iki yönlü bir iletişim etkinliğidir. Tanıtma, yönetilenin aydınlatılması ve yönetsel kararların açıklanması için halka bilgi verme, tanıma ise karar almada bilgi eksikliğini gidermek amacıyla çevreyi anlama, değişen koşulları ve bununla bağlantılı olarak halkın isteklerini öğrenme sürecini içerir. Toplumsal barışı sürdürmenin en önemli yolu, halk kesimleri arasındaki çatışmayı azaltmak, dolayısıyla yönetimin daha adaletli ve eşitlikçi olmasını sağlamaktır. Yönetimin, halkın görüşlerini ve isteklerini öğrenme sürecini kapsayan tanıma faaliyetleri, kamuoyu araştırmaları, temsilcilere danışma, basını izleme, halkla yüz yüze iletişim kurma gibi çeşitli yöntemlerle yerine getirilmektedir. Ancak, tanıma yöntemlerinin tümü, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler birimleri tarafından etkin bir şekilde kullanılmamakta, genel olarak yönetimin halkla olan ilişkisi, kitle iletişim araçlarına denetlenmiş bir bilgi aktarma ve halkla yüz yüze ilişkilerde ona yol gösterme düzeyinde kalmaktadır (Kazancı, 1982). Halk ile yönetim arasında iş birliğini sağlamak için yönetimin çaba göstermesi gerekmektedir. Halkın bilgi edinme hakkını yasal güvence altına almanın yanı sıra, görüş ve önerilerinin yönetim tarafından değerlendirilmesi de yönetim ve halk arasında güvene dayalı bir ilişki kurulması açısından önem taşımaktadır. Türkiye’de anayasal bir hak olan dilekçe hakkı, bu sistemi kurmayı amaçlamıştır. Temsili demokratik sistem içinde temsilciler, çeşitli araçlar ve seçilmiş kişiler de halkı tanıma açısından yönetimle bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Ancak, merkezi ve yerel yönetimlerdeki bu temsilcilerin, her zaman halkın gerçek ihtiyaçlarını yansıttıklarını söylemek mümkün değildir. Genel menfaat yerine, özel çıkarlar daha etkili olabilmektedir (Tortop, 1990).

Genel olarak kamu yönetiminde halkla ilişkiler, pragmatik ve demokratik olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, kurumun temel misyonunu gerçekleştirmesine destek olmak amacıyla kullanılan iletişim pratikleridir. Örneğin, ABD’de ekonomik teşvik ödemeleri hakkında bilgi verilmesi, vergi mükelleflerini bilgilendirilmesi, çocukları ve gençleri korumak amacıyla çıkarılan yasaların içeriğini ve sonuçlarını tanıtmak amacıyla kamu bilgilendirme kampanyaları düzenlenmesi, emniyet kemeri kullanmanın önemini anlatılması gibi uygulamalar, halkla ilişkilerin pragmatik işlevini göstermektedir. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bir diğer boyutu siyasal işlevidir. Halkla ilişkiler, bu yönüyle demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır. Örneğin, cari bütçe eğilimlerinin uzun vadeli sonuçları üzerine kamuoyunu bilgilendirmek için bir yol olarak ABD Hazine Bakanlığı’nın, Federal hükümetin mali eğilimlerinin bir özeti yayımlaması ya da Minnesota’da çökmüş bir köprü yeniden inşa edilirken, vatandaşların her cumartesi günü turlarla inşaat alanına götürülmesi ve böylece vatandaşlara vergilerinin kullanıldığı işler hakkında bilgi verilmesi gibi halkla ilişkiler uygulamalarıyla yönetimin sorumlu davranması sağlanmaktadır (Lee, 2009:520). Kamu kaynaklarının nasıl harcandığına ve çalışmalarında hangi sonuçlar alındığına ilişkin olarak topluma bilgi verilmesi, demokratik bir toplumda kamu yönetiminin en önemli görevlerinden biridir.

Demokratik sürecin bir parçası olan hükümet uygulamaları, siyasi bir parti ile özdeşleşme riski nedeniyle, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler görevlileri için bir ikilem yaratmaktadır. Hükümet politikalarıyla ilgili iletişim uygulamalarında, belirli bir siyasetçiyi ya da parti politikasını desteklemek için devlet aygıtının kullanıldığı ve hükümet propagandasının yapıldığı yönünde suçlamalar gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, hükümetin halkla ilişkiler ve propaganda

faaliyetleri konusunda, siyasi puan toplamak için halkla ilişkileri kullanmalarına ikinci sırada izin veren etik kurallar getirilmesi gerekmektedir. Örneğin, İngiltere’de bir iktidar partisinin, hükümet tarafından yürütülen faaliyetlerden yarar sağlaması kabul edilirken, hükümetin iletişim mekanizması, öncelikle veya sadece partinin siyasi amaçları için kullanılamamaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin, hükümetin bir aracı olarak hizmet verip vermediği veya siyasetin yönetimden ayrılmasının mümkün olup olmadığı sorunu ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşların, ideal olarak siyasi süreçlerde yer aldığı ve yönetimin her siyasi partiye yardım eden tarafsız bir araç olarak kabul edildiği Batı tipi demokrasilerde bürokrasinin, hem belirli bir uzmanlığa sahip hem de tarafsız bir memur kimliği yarattığı kabul edilmektedir. Hükümetlerin varlıklarını sürdürebilmek için kendi seçmenleri ile iletişim kurmaları gerekmektedir. Halkla ilişkiler, vatandaşların kamu hayatına katılma yeteneğini artırması bakımından yararlı bir politika aracı olarak görülmeyle birlikte, bir ideoloji üretim biçimi olarak, halkın bilinçli seçim yapma gücünü engelleyebilmektedir (Gelders ve Ihlen, 2010:59-60).

Toplumsal ve siyasi alan, halkla ilişkilerin girdilerini verirken, yönetsel alan halkla ilişkilerin işleyişini belirlemektedir. Her iki etki sonucu ortaya çıkan halkla ilişkiler eylemi ise toplumsal alanı etkilemeye yönelik çıktıları vermektedir. Sonuçta, halkla ilişkiler, örgütsel-yönetsel bir çıktı olarak toplumsal-siyasal alanla yeniden bütünleşmekte, toplumsallaşmakta ve daha sonra da siyasallaşmaktadır. Halkla ilişkileri kavramanın son aşaması, siyasallaşma sürecini anlamaktır. Bu nedenle, herhangi bir kamu kuruluşundaki halkla ilişkiler etkinliği, bir kamu politikası iletişimine dönüşmektedir. Teknik düzeyde yapılan halkla ilişkiler etkinlikleri bile, yönetim ve halk arasında günlük ilişkilerde bir olumlu ortam yaratarak, önce kuruluşa ve daha sonra kamu yönetimi sistemine güvenilmesini sağlamakta, son aşamada ise siyasal iktidara siyasi bir destek kaynağı yaratmaktadır. Siyasal destek, görece siyaset dışı sayılan bir alandan, siyasal nitelik taşımayan uygulamalarla sağlanmış olmaktadır (Uysal, 1998:214).

2.2. Halkla İlişkilerin Siyasal İşlevleri

Liberal siyaset kuramının, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olması gerektiği yönündeki kabulü, kamu yönetimi yazınında siyaset-yönetim ilişkisi ile ilgili iki temel yaklaşıma ortaya çıkarmıştır. Anglo-Amerikan yaklaşım, siyasetin ve yönetimin ayrı olması gerektiği savına dayanmakta ve bu ayrılığın, kamu yönetiminin işletmecilik/piyasa ilkelerine göre yapılandırılması ile sağlanabileceğini öngörmektedir. Kıta Avrupası yaklaşımında ise, siyasal-yönetsel görevlerin birbirinden farklı olduğu, bürokrasinin kapitalist ussallığın ana taşıyıcısı olmasına rağmen, etkinlik alanının genişletilmesi durumunda demokratik siyasal sistem açısından tehlike olacağı ileri sürülmektedir. Siyaset-yönetim ilişkisi konusunda Anglo-Amerikan yaklaşımı Wilson, Kıta Avrupası yaklaşımını ise Max Weber temsil etmektedir (Akbulut, 2005:6-11). Woodrow Wilson, 1887 yılında yayımlanan “The Study of Administration” (İdarenin İncelenmesi) adlı makalesinde siyaset ve yönetim arasındaki farkı göstermeye çalışmış, yönetimin siyasetten bağımsız olarak incelenmesi gerektiğini savunmuştur. Wilson’a göre, idare alanı, bir iş alanıdır ve siyasetin heyecanından uzaktır. Dolayısıyla, siyaset ve idare arasındaki ayrılık tartışma gerektirmeyecek kadar açıktır. Wilson, anayasa hukuku ile idari görevler arasındaki ayrımı da vurgulamaktadır. Buna göre, hükümet faaliyetlerini tayin eden geniş planlar idari sayılmayacaktır. Ancak, bu planların uygulanmaları idari bir karaktere sahiptir. Kamu yönetimi, bir anlamda, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik bir şekilde uygulanmasına ilişkin işlemleri kapsamaktadır (1961:53-73).

Kamu yönetimini teknik bir bilgi olarak tanımlayan Wilson’un siyaset-yönetim ayrımı düşüncesi, temelde kamu yönetiminin tarafsızlığı varsayımına dayanmaktadır. Bu noktada, yönetimin takdir yetkisinin daraltılması ve yukarıdan aşağıya doğru işleyen bir denetim mekanizması öngörülmüş, kamu yöneticilerinin sorumluluğu, kamu politikalarının uygulanması ile sınırlandırılmıştır. Kamu bürokrasisinin iktidar aracı olan halkla ilişkiler, kamu politikalarına destek sağlanması ve ortaya çıkan sorunların krize dönüşmesini engellemesi bakımından sistemin devamlılığına katkıda bulunmakta, ideoloji yayma ve hükümet politikalarını haklılaştırma yönüyle siyasal bir nitelik

taşımaktadır. Liberal demokrasi kuramının yürütme gücü ve kamu yönetimine ilişkin kabulleri, halkla ilişkileri çoğulcu demokrasi çerçevesinde uygulama alanı bulan bir meşruiyet sağlama aracı olarak konumlandırmaktadır. Halkla ilişkileri, yönetimi iyileştirmenin ve örgütsel verimliliği sağlamanın etkin bir aracı olarak ele alan yaklaşım, halkla ilişkilerin ideolojik yapısını ve hegemonik söylemi yeniden üretme işlevini görünmez kılmaktadır.

Çoğulcu demokratik sistem içinde halkla ilişkiler, yönetime katılım mekanizmalarından biri olma işlevini üstlenmiştir. Yönetime siyasal katılımın, sadece oy verme davranışıyla sınırlı kalması ve halkın parlamentoda eşit düzeyde temsil edilememesi nedeniyle ortaya çıkan demokrasi sorunları, toplumda oy verme davranışı dışında katılım taleplerini artırmış, klasik katılım mekanizmasının yetersizlikleri tartışılmaya başlanmıştır. Çoğulcu sistemde, güçlü çıkar gruplarının siyasal iktidarı kendi yararları doğrultusunda etkilemesi ve bunun daha zayıf toplum kesimleri açısından olumsuz sonuçlar doğurması, Batı demokrasilerinde bir güven krizine neden olmuştur. Kamu yönetiminin, halkın sesini duyurmasında, sandık dışı bir katılım ortamı yaratılmasında ve farklı güçteki çıkar gruplarının taleplerinin dengelenmesinde bir aktör olarak devreye girmesi gerekmiştir. Bu gereksinme, yönetimin duyarlılığı şeklinde kavramlaştırılmıştır. Yönetim, halka bilgi verme ve halkın görüşlerini öğrenme yoluyla demokrasi kanallarını açmakta, böylece siyasal alanın dışında yönetsel alanda bir katılım amaçlanmaktadır. Bu yönüyle halkla ilişkiler, liberal demokrasinin sürekliliğinin ve işlerliğinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir (Uysal, 1998:27-30).

Yöneten halk miti, ancak seçimlerde ortaya çıkmaktadır. Seçim erki, demokrasiye mekanik bir güvence sağlamaktadır. Esas olan, kamuoyuna duyarlı ve ona karşı sorumlu bir yönetimin oluşmasıdır. Kanaat oluşturma ve rıza yaratma sürecinde, kitle iletişim araçları çok önemli bir rol oynamaktadır. Özgür bir kamuoyu, çok merkezli olarak yapılmış bir iletişim sistemiyle mümkündür. Ancak, demokrasilerde, kamuoyunun her şeye gücü yeten bir yapı olduğu sonucuna varılmamalıdır. Sıradan halk, etkiden çok tepki göstermektedir. Siyasal kararlar, egemen halk tarafından alınmamakta, bunlar sadece ona sunulmaktadır. Kanaat oluşumu süreci de halktan başlamamakta, kanaat dalgaları meydana geldiğinde, bunları harekete geçiren etkenler bütünüyle halkta oluşmamaktadır. Halk, bir etkide bulunurken bundan kendi de etkilenmekte, halk bir şeyi istemeden önce, çoğu kez o şey ona istetilmektedir. Bu durumda, halkın kendi kendini yönettiği tezi göstermelik bir demokrasiye karşılık gelmektedir. Demokrasilerdeki bilgi verme sürecine yönetilen eleştirilerin çoğu, bilgi verme erkinin elitlere ait bir erk olduğu ve özellikle bu erkin eşitsiz biçimde dağıldığı noktasında toplanmaktadır (Sartori, 1996:95-136).

Çağdaş devlet, toplumu denetlemede kitle iletişim araçlarından etkili bir şekilde yararlanmaktadır. Kitle iletişim araçları, yönetenlerin ideolojisinin yönetilenlere iletilmesinde, dolayısıyla sistemin kendini yeniden üretmesinde önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Başat üretim biçiminin egemenliğini pekiştirmek, doğruluğunu kanıtlamak ve bilinmesi istenmeyen yönlerin gizlenmesi için ideolojik devlet yöntemlerine gerek duyulmaktadır. Bu sebeple, halkla ilişkiler kavramı, devletin ve özel kuruluşların ideoloji yayma çabalarıyla ilişkilendirilmektedir. Halkla ilişkiler ve ideolojik eylemler, aynı araçlar üzerinde birleşmektedir (Kazancı, 1982). Gelişmiş kapitalist toplumların kültürel ve ideolojik süreçlerini anlamaya yönelik yeni kuramsal çabaların sorduğu temel soru, kapitalizmin nasıl olup da açık bir şiddete ve zorbalığa başvurmadan kitleleri yönetme becerisini gösterebildiğidir. Üretim pratiklerinin yarattığı toplumsal çarpıklıklara rağmen, kapitalizmin, parlamenter demokratik bir siyasal sistem içinde, yönetilen sınıfların onayını nasıl kazandığı sorusuna cevap aranmaktadır. Kapitalizmin istikrar içinde yaşayabilmesi için, yönetilenlerin onayına dayalı, egemen sınıf çıkarlarının üretimini sağlayacak ve kapitalist devletin açık şiddete başvurmasına gerek bırakmayacak bir ideolojik ve politik oluşum gerekmektedir (Üşür, 1997:26-27).

Eleştirel kuramlar, kapitalizmin kültürel ve ideolojik boyutta kendini nasıl yeniden ürettiğini ve yenilediğini çözümlenmeye çalışmaktadır. Bu noktada, Marksist kuramcılarının rıza yaratma ve egemen ideoloji üzerine ortaya koyduğu fikirler, halkla ilişkilerin ideolojik işleyiş biçiminin kavranmasına ışık tutmaktadır. Gramsci'nin hegemonya kuramı, kapitalist devletin zora dayalı iktidarını görünmez kılan iktidar biçimlerini açıklamaktadır. Kurama göre, devlet ve sivil toplum

arasındaki ilişki, hegemonya kavramına dayanmaktadır. Hegemonya, belirlenmiş nesnel koşullar ile yönetici grubun gerçek üstünlüğünün bitişme noktasıdır; bu bitişme sivil toplum içinde oluşmaktadır. Gramsci'de sivil toplum, yapısal değil, üst yapısal bir momente aittir ve karşılıklı maddi ilişkileri değil, ideolojik-kültürel ilişkilerin tümünü kapsamaktadır (Bobbio ve Texier, 1982:19,36). Hegemonya, yönetici sınıfın egemenliğinin sürdürme araçlarına gönderme yapmaktadır. İdeoloji, hegemonyanın bir aracıdır ve kitle iletişim araçları, yönetici güçlerin toplumsal yapıyı tahakküm altına almalarını ve yönetilenlerin kendi rızaları ile bu sürece katılmalarını sağlayarak, sistemi yeniden üreten ve haklılaştıran bir ortak duygusal değerler ve mekanizmalar üreterek hegemonyacı bir işlev görmektedir (Shoemaker ve Reese, 1997:116).

Yapısalcı Marksist kuramcı Althusser'e göre, günümüzde devlet zor kullanmaktan çok ideolojiyi kullanarak yönetileni belli sınırlar içinde tutmaya çalışmakta ve bunun için ideolojik aygıtlarını devreye sokmaktadır. Devletin ideolojik aygıtları, baskı aygıtıyla aynı şey değildir. Devletin ideolojik aygıtları arasında din ve eğitim kurumları, aile, hukuk, değişik partileri içeren siyasal sistem, sendikalar, kültür ve kitle iletişim araçları yer almaktadır. Bu araçların en önemli özelliği, ideolojiyi kullanarak işlemeleridir. Devletin ideolojik aygıtlarının çeşitliliğini birleştiren bu ideolojik işleyiş, egemen ideoloji altında her zaman birliğe sahiptir. Hiçbir sınıf, devletin ideolojik aygıtları üzerinde hegemonyasını kurmadan devlet iktidarını sürdürememektedir (Althusser, 1994:33-36). Post-Marksist kuramcı Habermas'a göre ise halkla ilişkiler, bir tür "kanaat idaresi"dir. Halkla ilişkiler, planlı olarak yenilikler yaratmak suretiyle kamuoyu sürecine müdahale etmektedir. Halkla ilişkiler yöneticileri, gerekli malzemeleri doğrudan doğruya iletişim kanallarına vererek veya iletişim araçlarını harekete geçirerek haber yaratmaktadır. Halkla ilişkiler, haberle reklamı birbirine eklemekte ve nesnesine kamu yararına konu olan bir anlam yüklemektedir. Hedef kitle de bu nesne üzerinden kanaatini oluşturmaktadır. Halkla ilişkilerin merkezi görevi, rıza mühendisliğidir ve ancak böyle bir mutabakat ortamında kamusal destek sağlanabilmektedir. Devlet, yönetim üstünlüğünü genişlettiği noktada, örgütlü çıkarlar arasında gerilim alanları ortaya çıkmaktadır. Buradaki anlaşmalar, parlamento dışında, yani devlet tarafından kurumlaştırılmış olan kamusallığın dışında yapılmaktadır. Bu işleyiş, parlamentonun konumunun zayıflaması, devletten topluma ve tersine toplumdaki devlete dönüşüm sağlayıcı araçların güçlenmesi anlamına gelmektedir. Bu noktadaki aleniyet ve halkla ilişkiler çabaları, çıkar birliklerinin ve siyasal partilerin yönetimi altında, kamusallığın işlevlerinin yağmalandığını, devlet ve toplum bütünlüğünün yeni biçimler aldığını göstermektedir (Habermas, 2000: 324-331).

Halkla ilişkiler, siyasal sürece ilgili ve ilgisiz olanlarla siyasal söylem arasında farklı düzeylerde zengin bir etkileşimi teşvik etmektedir. Halkla ilişkiler literatüründe, ikna ve şırınga (hype) yaklaşımları, siyasal alana ilişkin egemen yaklaşımlardır. Antik Yunan'da, elitler arasındaki siyasal tartışmalarda özellikle ikna ön planda olmuş, propaganda, 16.yy'da Katolik Kilisesi'nin iletişim programlarında yer almıştır. 19.yy'ın sonuna kadar halkla ilişkiler olarak tanımlanan faaliyetler, özel sektörden daha çok siyaset ve hükümetle ilişkili olmuş, 20.yy'da ticari halkla ilişkilerin gelişmesine rağmen, hükümetler halkla ilişkilerin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. Halkla ilişkilerin, demokratik temsili yönetimin gelişmesinde önemli bir işlevi yerine getirdiği görüşü genel olarak kabul görmüştür (Jackson, 2010). Demokratik sonuçları olmakla birlikte halkla ilişkiler, literatürde çoğunlukla geleneksel varsayımların sorgulanmadığı bir teknik çevre içinde tutulmaktadır. Halkla ilişkilerle ilgili akademik çalışmaların egemen paradigması olan Grunig'in (1984,1992) iki yönlü simetrik modeli, mesaj gönderenler ve alıcılar arasında karşılıklı saygı, müzakere, dinleme, eşitler arasında iletişim olarak bilinen erdemli mesajlaşma uygulamaları olarak halkla ilişkilere aşırı bir vurgu yapmaktadır. İronik olarak, iletişimsel erdem üzerine yapılan bu vurguyu desteklemeyen pek çok kanıt bulunmakta, bu yüzden öğretiler ve yazılı eserler, halkla ilişkiler akademik dünyası tarafından bir mükemmellik kavrayışı içinde ele alınmaktadır. Bu nedenle, halkla ilişkilerin bir başka şekilde kavramsallaştırılması ve devletin iletişimsel eşitliği sağlaması için mekanizmalar sunulması gerekmektedir (Moloney, 2006).

İki yönlü simetrik modelin pratikte nasıl uygulandığı üzerinde duran Avusturyalı iletişim bilimci Roland Burkart, ders kitaplarının simetrik modelin amaçlarının nasıl başarılacağı üzerine tam bir tanımlama vermediğini tespit etmiş ve “consensus-oriented public relations” olarak adlandırdığı bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu model, iletişim sürecinde meydana gelen bozulmalara ve çatışmaların çözümüne katkıda bulunmaktadır. Viyana Üniversitesi’nde bir araştırma projesi içinde, çöp operatörleri ve bu çöp operatörlerinin faaliyetlerinden etkilenen yerel halk arasında bir görüş birliği oluşturmak amacıyla geliştirilen bu halkla ilişkiler modeli, başlangıçta çatışma içinde olan bu gruplar arasında bir uzlaşma zemini yaratmıştır. Bilgi, tartışma, söylem ve durum tanımı gibi adımlarla ve “ne”, “kim”, “neden” soruları bağlamında, bir planlama ve değerlendirme modeli oluşturulmuştur. Teorik arka planı büyük ölçüde Habermas’ın “iletişimsel eylem teorisi”ne dayanan bu yaklaşım, sorumlu vatandaşların rasyonel uzlaşması aracılığıyla, sosyal çatışmaların çözümünde şiddeti önleyici bir yol göstermektedir (Burkart, 1994, 2007).

Liberal-çoğulcu bir yapı içinde, toplumun her kesimi eşit bir şekilde yönetime katılamamakta, güçlü toplum kesimleri ve çıkar grupları siyasal otorite üzerinde daha etkili olmaktadır. Kamu yönetimi disiplininin egemen anlayışına göre, siyasal alanın dışında bulunan kamu yönetimi sistemi, kamu yararını koruma ve sürdürme yönünde bir sorumluluğu da taşımak zorundadır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin, halkın yönetimin kararlarına katılabileceği ve toplumsal uzlaşmanın sağlanacağı yeni kanalları açması gerekmektedir. 1980’den sonra, kamu yönetimi disiplininde neo-modern paradigma içinde yeni yaklaşımlar tartışılmaya başlanmış, yönetim-halk ilişkisine yeni boyutlar getiren postmodern ve eleştirel teori yaklaşımları geliştirilmiştir.

Frankfurt Okulu’nun eleştirel kuramını, kamu yönetimi alanına uygulamaya çalışan Richard Box’a göre, kamu yönetimi kuramı ve uygulaması, küresel kapitalizmin yoğunluk kazandığı, piyasa mantığının özel ve kamusal hayata nüfuz ettiği bir ortamda faaliyet göstermektedir. Kamu yönetimi, toplumda para ve güç bakımından üstün olan kesimin çıkarları doğrultusunda belirlenen politikaları uygulayan bir aygıttır. Box (2004), yönetime katılmaya önem vermiş, kendisi dışında belirlenen kararlardan etkilenen halkın karar alma kapasitesine kavuşturulması için halka bilgi ve güç verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Box’a göre söylem kuramı, kamu yönetimini işletmece teknikten ve etkililik hedefinden kurtarma konusunda kamu yönetimi disiplininde etkili olmaya başlamıştır. Box, söylem kuramının, yöneticileri ve vatandaşları mevcut yapılardan, ön kabullerden ve kurumsal kısıtlamalardan kurtardığını, yöneticilerin ve halkın kendi aralarında iletişim kuralmasına yardımcı olduğunu söylemiştir. Kamu yönetimi disiplini içinde yer alan bir diğer eleştirel kuram ise Dernhardt’ın yaklaşımıdır. Denhardt (2003), “yeni kamu hizmeti” olarak adlandırdığı modelinde; müşteriye değil vatandaşa hizmet etme, girişimciliğe değil vatandaşlık olgusuna değer atfetme, hesap verebilirlik, yönlendirmekten çok hizmet etme, sadece verimliliğe değil insana değer verme ve kamu yararı vurgusu öne çıkmaktadır. Kamu yönetimi disiplindeki eleştirel yaklaşımlar, temelde bir kapitalizm eleştirisi yapmamakta, sadece küresel kapitalizmin yarattığı eşitsizlikleri dengelemeyi ve yönetsel işleyişi iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının, tanıtmaya ve tanıma olarak iki temel evreden oluştuğunu belirttik. Yönetimin diğer tanıma yöntemleri (yüz yüze iletişim, kamuoyu araştırmaları, basın izleme gibi), yönetilenin isteklerinin kararlara yansımaları ve uygulanmasını yönetimin inisiyatifine bırakmaktadır. Ancak, daha ileri bir aşamada, asıl olarak kararla birleşen tanıma yöntemleri içinde en geçerli olanı yönetime katılmadır. Halkla ilişkiler bağlamında incelenen katılma süreci, örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş yönetilenlerin kamu yönetiminin kararlarına katılmasıdır. Burada, yönetilenlerin, yönetimin kararlarını doğrudan etkilemesi söz konusudur. Katılımın yasal bir zorunluluk olarak tanımlanması, siyasal erkin demokrasi kavrayışıyla ilişkilidir (Kazancı, 1982:79). Postmodern kamu yönetimi yaklaşımı, temsili demokrasinin postmodern dönemde karşılaştığı tikanlıkları aşmak için “söylem kuramı”nı önermiştir. Bu yaklaşımda, Habermas’tan hareketle, gerçeğin tam olarak tartışılabildiği, bozulmamış bir tartışma ortamının yaratılması amaçlanmıştır. İdeal konuşma durumu için katılımcılar arasında eşitlik,

anlaşılabilirlik, doğruluk, güvenilirlik, meşruiyet kriterlerine dayalı çok boyutlu bir iletişim sürecinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Fox ve Miller (1995), politik konuşmalarda sadece seçkinlerin baskın olduğu "few-talk" ve sadece vatandaşların konuşabildiği "many-talk" kategorileri arasında, "some-talk" olarak tanımladıkları, sadece isteyenlerin katıldığı bir düzen önermişlerdir. Bu yaklaşım, geleneksel yönetimin sorunlarını aşmak için katılımcı bir demokrasi ve politika belirleme süreci ortaya koymayı amaçlamıştır.

Kamu yönetimi disiplini, klasik çoğulcu yaklaşımdan, müzakereci çoğulculuğa yönelen yaklaşımlar, katılımı başlı başına bir değer olarak görmektedir. Tek başına katılım, toplumsal sorunların çözümünde yeterli bir yol değildir, ancak, toplumsal mücadele alanında ezilen kesimlerin hakkını aramalarına olanak sağlaması bakımından bir değer taşımaktadır. Baskın hegemonik projenin eleştirilmesine izin vermeyen göstermelik ve güdümlü bir katılımın, toplumsal sonuçlar doğurması mümkün değildir (Şener, 2005:20). Halkla ilişkiler, dinamik bir kamusal alanın oluşturulmasına katkıda bulunmalıdır. Kamu politikaları, içinde bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve sermaye gruplarının bulunduğu üçlü bir katılım ortamı yerine, geniş halk kitlelerinin katılımına olanak sağlayan çoklu bir katılım ortamında belirlenmelidir.

Sonuç

Bu çalışmada, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin siyasal yönü irdelenmeye çalışılmış ve müzakereci katılım aracı olma işlevi üzerinde durulmuştur. Halkla ilişkiler, içinde bulunduğu sistemin devamlılığını sağlayacak olan düşüncenin üretilmesi ve bunun toplumun geniş kesimlerine yayılması görevini üstlenmekte, ürettiği mesajlar ve imajlar aracılığıyla, belli bir algılama biçimini yaratmaktadır.

1980 sonrası dönemde kamu yönetimi, yapısal bir dönüşüme uğramış, neoliberal politikalar doğrultusunda kamu sektörünün alanı daraltılmış, daraltılan alan ise işletmecilik anlayışıyla yönetilmeye başlanmıştır. 1980 sonrası dönemin egemen paradigması olan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimi literatüründe geniş bir şekilde tartışılmış; bir taraftan verimliliğin artırılması, bürokrasinin azaltılması, verimsiz ve hantal kamu kurumlarının özelleştirilmesi, kamu personel sisteminin değiştirilmesi gibi liberal argümanlarla desteklenirken; diğer taraftan, devletin etkinliğinin azalması, sermayenin, devlet yönetiminde baskın bir güç olarak konumlandırılması ve kamu yararı kavramının içinin boşaltılması gibi argümanlarla eleştirilmiştir.

1980'li yılların egemen paradigması olan yeni kamu yönetimi yaklaşımını, nötr ve apolitik bir bilgi birikimi olarak görmek mümkün değildir. Kamu hizmetlerini özelleştiren ve vatandaşları bir müşteri gibi gören yeni kamu yönetimi yaklaşımı, devletin piyasalaştırılması sürecinin teorik alt yapısını oluşturmuştur. Kamu sektörünün, örgütsel ve işlevsel yapısını değiştirmek suretiyle, küresel kapitalizme eklenmesine aracılık eden bu yaklaşım içinde halkla ilişkiler, kamuoyunu yönlendirici ve dönüştürücü bir etki yapmaktadır. Halkın tümünü ilgilendiren kamu politikaları ile ilgili halka yeterli bilgi verilmemekte, içeriğe değil, şekle ilişkin bilgiler kamuoyuna sunulmaktadır. Halkla ilişkilerin diğer bir boyutu olan halkın görüşlerini ve isteklerini öğrenme aşamasında ise yönetim daha isteksiz davranmakta, halkın katılım davranışını teşvik etmeye yönelik yöntemler geliştirmemektedir.

Kamu yönetimindeki halkla ilişkiler uygulamaları, halkın görüşlerinin ve isteklerinin yönetime aktarılması ve yönetimin bunları dikkate alması noktasında yetersiz kalmaktadır. Halkla ilişkiler çerçevesinde, halkın kamu yönetiminin kararına katılımını teşvik edecek alternatif politikaların geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Toplumun genelini ilgilendiren her konu, geniş katılımlı müzakere süreçleriyle çözüme kavuşturulmalı ve karara bağlanmalıdır. Örneğin, HES'ler, kentsel dönüşüm projeleri gibi belli bir bölge halkını ilgilendiren kamusal sorunlar, yerel halkla ve sivil toplum kuruluşlarıyla müzakere edilmeden idari ve hukuki bir karar alınmamalı, müzakereler sonucunda alınan kararların yasal bir bağlayıcılığı olmalıdır. Çoğulculuğun ve müzakereci

katılımın yasal zemini oluşturulmalıdır. Türkiye’de sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin, aydınların, akademisyenlerin ve halkın katılımıyla oluşan kamusal tartışma süreçleri, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları düzeyinde yürütülmektedir. Ancak, burada alınan kararların yaptırım gücü bulunmamaktadır. Türkiye’deki kamusal tartışma deneyimlerinin, merkezi yönetim düzeyine taşınması ve tüm kamusal sorunları kapsayacak şekilde düzenlenmesi, toplumdaki zayıf/güçsüz kesimlerin haklarının korunmasını ve temsil edilmesini sağlayacaktır. Halkla ilişkiler, halkın yönetimin kararlarını etkilemesini sağladığı ölçüde demokrasiye katkıda bulunmuş olacaktır.

Kaynakça

- Akbulut, Örsan (2007). Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, Ankara: TODAİE.
- Akbulut, Örsan (2005). Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, Ankara: TODAİE.
- Althusser, Louis (1994). İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları, Çev. Yusuf Alp-Mahmut Özışık, İstanbul: İletişim.
- Aronoff, Craig E. and Otis W. Baskin (1983). Public Relations: The Profession and The Practice, MN:West Publishing Co. USA.
- Asna, Alâeddin (1969). Halkla İlişkiler, Ankara: TODAİE.
- Bobbio, Norberto ve Jacques Texier (1982). Gramsci ve Sivil Tolum, Çev. Arda İpek, Kenan Somer, Ankara: Sevinç.
- Box, Richard C. (2004). Critical Social Theory in Public Administration, M.E. Sharpe Inc., USA.
- Brown, Robert E. (2003). “A Matter of Chance: the Emergence of Probability and the Rise of Public Relations”, Public Relations Review, V.29.
- Budak, Gönül, Gülay Budak (1995). Halkla İlişkiler (Davranışsal Bir Yaklaşım), İstanbul: Beta.
- Burkart, Roland (1994). “Consensus Oriented Public Relations as a Solution To the Landfill Conflict”, Waste Management & Research, Vol.12, No.3, 223-232.
- Burkart, Roland (2007). “On Jürgen Habermas and public relations”, Public Relations Review, Vol.33, 249-254.
- Canfield, Bertrand G. and H.Frazier Moore (1973). Public Relations Principles, Cases and Problems, Richard D. Irwin Inc. USA, Sixth Edition.
- Cutlip, Scott M., Allen H. Center (1971). Effective Public Relations, Inc. USA: Prentice-Hall, Fourth Edition.
- Denhardt, Janet and Robert Denhardt (2003). The New Public Service: Serving, Not Steering, M.E. Sharpe, Armonk-NY.
- Dilenschneider, Robert L.(1996). Dartnell’s Public Relations Handbook, Fourth Edition, USA: Dartnell Corporation.
- Erdoğan, İrfan (2002). İletişimi Anlamak, Ankara: Erk.
- Erdoğan, İrfan (2006). Teori ve Pratikte Halkla İlişkiler, Ankara: Erk.
- Eryılmaz, Bilâl (2007). Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller (1995). Postmodern Public Administration: Toward Discourse, Inc., USA: Sage Publications.

Gelders, Dave and Øyvind Ihlen (2010). "Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?", *Public Relations Review*, 36(1), 59-62.

Grunig, James and Todd Hunt (1984). *Managing Public Relations*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Grunig, James and Larissa Grunig (1992). "Models of Public Relations and Communication", *Excellence in Public Relations*, Edited by James Grunig, Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Habermas, Jürgen (2000). *Kamusalığın Yapısal Dönüşümü*, Çev. Tanıl Bora-Mithat Sancar, İstanbul: İletişim.

Harrison, Shirley, Kevin Moloney (2004). "Comparing two public relations pioneers: American Ivy Lee and British John Eliot", *Public Relations Review*, 30(2), 205-215.

Holtzhausen, Derina (2002). "Towards a postmodern research agenda for public relations", *Public Relations Review*, Vol.28, No.3, 251-264.

Hutton, James G.(1999). "The Definition, Dimensions, and Domain of Public Relations", *Public Relations Review*, V.25, I.2.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, Ankara: TODAİE.

Jackson, Nigel (2010). "Political Public Relations: spin, persuasion or relationship building?", http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/1192_1076.pdf, Erişim Tarihi: 02.02.2011.

Kazancı, Metin (1972). "Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri", *AİD*, C.5.S.2.,11-24.

Kazancı, Metin (1973). "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması", *AİD*, C.6, S.3, 74-86.

Kazancı, Metin (1982). *Halkla İlişkiler*, Ankara: Savaş.

Lee, Mordecai (1998). "Public Relations in Public Administration: A Disappearing Act in Public Administration Education", *Public Relations Review*, 24(4), 509-520.

Lee, Mordecai (2009). "The Return of Public Relations to the Public Administration Curriculum?", *Journal of Public Affairs Education*, 15(4), 515-533.

L'etang, Jacquie (2004). *Public Relations in Britain: A History of Professional Practice in the 20th Century*, Publishers New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Mcnaur, Brian (2002). "Politikada Temsil ve Temsilin Politikası", *Halkla İlişkilerde Eleştirel Yaklaşımlar*, Der. Jacquie L'Etang ve Magda Pieczka, Ankara: Vadi.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, Ankara: TODAİE.

Mickey, Thomas (1997). "A postmodern view of public relations: Sign and reality", *Public Relations Review*, Volume 23, Issue 3, p. 271-284.

Moloney, Kevin (2006). *Rethinking Public Relations*, 2nd Edition, Routledge, New York.

Nessmann, Karl (1995). "Public Relations in Europe: A Comparison with the United States", *Public Relations Review*, Vol.21, No.2, p.151-160.

- Pinsdorf, Marion K. (1999). "Woodrow Wilson's Public Relations: Wag the Hun", *Public Relations Review*, V.25 (3).
- Russel, Karen Miller and Carl O. Bishop (2009). "Understanding Ivy Lee's Declaration of Principles: U.S. Newspaper and Magazine Coverage of Publicity and Press Agency, 1865-1904", *Public Relations Review*, V.35, p.91-99.
- Sabuktay, Ayşegül (2009). *Türkiye'de Devlet ve Kamu Yönetimi Mülksüzleştirilmenin Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1996). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Yetkin Yayınları*, Ankara.
- Shoemaker, Pamela., Stephen D. Reese (1997). "İdeolojinin Medya İçeriği Üzerine Etkisi", *Medya, Kültür, Siyaset*, Der: Süleyman İrvan, Ankara.
- Simon, Herbert, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson (1985). *Kamu Yönetimi*, Çev. Cemal Mihçioğlu, SBF Yayını, Ankara.
- Şen, Semra, Meral Çerçi (1974). *Halkla İlişkiler*, DPT Yayını, Ankara.
- Şener, Hasan Engin (2005). "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *AİD*, C.38, S.4, s.1-22.
- Tortop, Nuri (1990). *Halkla İlişkiler*, G.Ü. BYYO Matbaası, Ankara.
- Uysal, Birkan (1998). *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, TODAİE, Ankara.
- Üşür, Serpil Sancar (1997). *İdeolojinin Serüveni*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Wilson, Woodrow (1961). "İdarenin İncelenmesi", *Seçme Parçalar*, Çev.: Nermin Abadan, Yenilik Basımevi, İstanbul.