



Planlı Dönem ve Halkla İlişkiler: Türk Kamu Yönetiminde Gerçekleştirilen Çalışmaların Eleştirel Bir Değerlendirmesi

*The Planned Period and Public Relations: A Critical Evaluation of the Studies
Carried Out in Turkish Public Administration*

Kahraman Kağan KAYA*

Özet

Türkiye’de, 1960’lı yıllarla birlikte başlayan planlı dönem, kamu yönetiminde vatandaşla ilişkileri geliştirme odaklı çalışmaları da gündeme getirmiş ve halkla ilişkiler amaçlarını içeren ilk çalışmalar, bu alanda gerçekleştirilmiştir. Bu hedef doğrultusunda pek çok çalışma yapılmış ve bunların bazıları başarısızlıkla, bazıları kısmi değişikliklerle sonlanmıştır. Makale, bu çalışmaların eleştirel bir değerlendirmesini yapma amacı taşımaktadır. Bunun için bir literatür taraması gerçekleştirilmiş, söz konusu çalışmalarla ilgili bilgi içeren metinler incelenmiş ve analiz edilmiştir. Makale, iki bölümden oluşmaktadır ve ilk bölümde çalışmalarla ilgili bilgiler verilmiş, ikinci bölümde bu çalışmalar, eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilmiştir. Makale sonucunda ulaşılan en önemli bulgular, bu çalışmalar yürütülürken mevcut durumun sosyolojik tahlilinin yeteri kadar yapılmadığı ve Türk devlet geleneğinde yukarıdan bir baskı olmadan değişim sağlanmasının zor olduğudur. Bu yüzden gelecekte kamu yönetimi alanında gerçekleştirilecek çalışmalarda, diğer bilim dallarından da faydalanarak toplumsal yapının detaylı bir biçimde analiz edilmesi ve çalışmaların çeşitli kanunlarla desteklenmesi gerekmektedir.

Anahtar sözcükler: *Türkiye, planlı dönem, kamu yönetimi, Türk kamu yönetimi, halkla ilişkiler.*

Abstract

In Turkey, the planned period that started with the 1960s also brought to the agenda studies focused on developing relations with citizens in public administration and the first studies involving public relations purposes were carried out in this field. Many studies were carried out in line with this objective

*Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Bölümü.
kkagan.kaya@selcuk.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-6156-5027.

and some of these ended with failure, some with partial changes. The article aims to make a critical evaluation of these studies. For this, a literature review was carried out, texts containing information about these studies were examined and analyzed. The article consists of two parts and in the first part, information about the studies were given, in the second part, these studies were evaluated with a critical point of view. The most important findings reached as a result of the article are that the sociological analysis of the existing circumstance wasn't done sufficiently while these studies were carried out and it is difficult to achieve change in the Turkish state tradition without a pressure from above. Therefore, in the future studies will be carried out in the field of public administration, it is necessary to be analyzed the social structure in detail by making use of other branches of science and to be supported studies with various laws.

Keywords: Turkey, planned period, public administration, Turkish public administration, public relations.

Türk toplumunun geçmiş halkla ilişkiler pratiklerine bakıldığında tarihte Orhun Abideleri olarak bilinen yazıtlara kadar geri gidilebilir. Bunlar, Türk kavimlerinin tarihi ve kurduğu ilişkiler hakkında bilgiler vermekte, düzenlenen askeri seferleri anlatmakta ve boylar arasında yapılacak savaşların kötü sonuçlar doğurabileceğini belirtip barış çağrılarını yapmaktadır. Bu anıtlarda Türk halkı, atalarının öğütlerine uymaya, kağanlarına ve komutanlarına sadık olmaya, devlet için gerekirse hayatını vermeye davet edilmektedir (Erdoğan, 2014, s. 81–83).

Selçuklu döneminde Nizamülmülk tarafından kaleme alınan Siyasetname, yönetimin halkın durumu hakkında doğru ve yeterli bilgiye sahip olması gerektiğini vurgulamakta, yabancı ülke temsilcilerine ve elçilere gösterilecek ilginin önemine işaret etmekte ve bu kişilere yapılacak muamelelerin aslında temsil ettiği ülkeye yapılacağına altını çizmektedir. Anadolu Selçuklu döneminde hükümdarların haftanın belli günlerinde halkın şikâyet ve isteklerini dinlemesi ve bunlara çözüm getirmeye çalışması da bu dönemlere ait halkla ilişkiler uygulamaları olarak ön plana çıkmaktadır (Erdoğan, 2014, s. 81–82)

Osmanlı'nın kuruluş ve yükseliş döneminde yönetimle toplum arasında olumlu ilişkilerin olduğu bilinmektedir. Bu dönemde devlet, halka dönük ve halkın yararına işler yapmakta (Yalçındağ, 1987, s. 67) ve halkı ilgilendiren fermanlarda şu formül, sürekli tekrarlanmaktadır: “Reaya taifesi ki Tanrının bir emanetidir, onları himaye etmek ve kimsenin zulüm yapmasına müsaade etmemek padişahın vazifesidir” (Yalçındağ, 1970, s. 34). Osmanlı döneminde yaptırılan kervansaraylar ve çeşmeler, çok basit de olsa birer halkla ilişkiler örneği olarak değerlendirilebilir. Ayrıca yöneticilerin halkın dilek ve isteklerini

öğrenebilmek için tebdili kıyafet ya da Ayak Divanı gibi çeşitli yöntemler kullandığı da bilinmektedir (Okay & Okay, 2018, s. 25, 33).

Savaş döneminde Mustafa Kemal Atatürk tarafından yürütülen halkla ilişkiler uygulamalarının amacı, Milli Mücadele'nin daha iyi anlaşılmasını ve basına daha doğru bilgiler verilmesini sağlamaktır (Akandere, 2002, s. 51). Milli Mücadele lehine kamuoyu oluşturma amacıyla düzenlenen Erzurum Kongresi ve Sivas Kongresi, yine bu amaç doğrultusunda yayımlanan Albayrak Gazetesi ve İrade-i Milliye Gazetesi, bu çabalara örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde gerçekleştirilen diğer halkla ilişkiler faaliyetlerinden bazıları ise şunlardır (Fidan, 2008, s. 64–65):

- Amaçların belirlenmesi, kaynakların saptanması, stratejik plan hazırlanması
- Kurtuluş Savaşı'nda önde gelen kişiler ve gruplar arasında ilişki ve iletişim
- Cemiyetlerin ve komitelerin kurulması, çalışmaların ve alınan kararların yayılması
- Resmi ve gayriresmî olarak örgütlenmiş, mücadele eden, savaşan gençler arasında işbirliğinin sağlanması
- Genelgeler, kararlar ve diğer faaliyetlerle halkın katılımını sağlayan mitingler yapılmasının teşvik edilmesi
- Milli Mücadele'yi yönetenlerin diğer ülkeler, işgal güçleri, yıkıcı cemiyetler ve saraylı hükümete karşı ilişkilerinin belirlenmesi
- İletişim medyası ilişkilerini yürütmek, var olan gazeteleri kullanmak, Milli Mücadele basınını ve iletişim ağını kurmak, telefon ve telgraftan yararlanmak

Türk tarihindeki ilk halkla ilişkiler uygulamaları olarak sunulan örnekler, Amerikan kaynaklarında yer alan kapitalist dönem öncesine ait örneklerle benzerlik göstermektedir. Türk toplumunda halkla ilişkilerin profesyonel anlamda ortaya çıkması ve gelişmesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla başlamıştır (Erdoğan, 2014, s. 89, 96). Bu durum, cumhuriyetin ilanıyla birlikte yapılan yenilikler ve çok partili sisteme geçişle doğrudan ilgilidir (Canöz & Canöz, 2020, s. 28).

1 Eylül 1947'de göreve başlayan Hasan Saka Hükümeti'nin programı, aşağıdaki ifadeleri içermektedir: "Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi idare - teşkilatının halk menfaatlerin hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan bütün idare ve emniyet teşkilatımızın kanunları tatbik ederken, vazifelerini yaparken, bu

zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmaları lüzumunda ısrarla duracağız". Görevi 9 Mart 1951'de devralan Adnan Menderes Hükümeti'nin programında ise şu satırlara yer verilmiştir: "içişleri prensibimiz, bütün idare cihazını halkın hizmetine vermektir. Bununla kastettiğimiz mana, idare cihazımızın demokratlaşmasıdır" (Acar, 1994, s. 4).

Çeşitli hükümetlerin programlarında yer alan bu ifadelerden sonra Türkiye'de modern halkla ilişkiler uygulamalarının ilk örnekleri, kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelmiş (Canöz & Canöz, 2020, s. 28) ve "halkla münasebetler" ifadesiyle silahlı kuvvetler tarafından hayata geçirilmiştir (Okay ve Okay, 2018, s. 25–26). Ayrıca Dışişleri Bakanlığı Enformasyon Genel Müdürlüğü ve Milli Savunma Bakanlığı Basın ve Halkla Münasebetler Daire Başkanlığı da günümüzdeki anlamıyla olmasa da Türkiye'deki ilk halkla ilişkiler çalışmalarının örneklerindedir (Peltekoğlu, 2014, s. 128–129). Çağdaş anlamda ilk halkla ilişkiler çalışması ise 1961'de kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın Koordinasyon Dairesi bünyesinde Temsil Şubesi'nin yer almaya başlamasıdır (Budak & Budak, 1995, s. 80). Bu tarihten itibaren halkla ilişkilerin gerekliliğini fark eden kamu sektörü, birtakım düzenlemeler ve raporlar aracılığıyla bunu dile getirmiş ve çeşitli önerilerde bulunmuştur (Canöz & Canöz, 2020, s. 29).

1. Planlı Dönem ve Halkla İlişkiler

Planlı dönemin başlangıcıyla birlikte Türkiye'de kamu yönetimini iyileştirebilmek, kamu kurum ve kuruluşlarında halkla ilişkileri geliştirebilmek ve çalışmaların daha kolay ve verimli biçimde yürütülebilmesini sağlamak amacıyla yapılan çalışmalar arasında MEHTAP Projesi, İdari Danışma Merkezi, İdari Reform Danışma Kurulu, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, KAYA Projesi, Bilgi Edinme Yasası, BİMER/CİMER, Elektronik Devlet (Tarhan, 2011) ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Canöz & Canöz, 2020, s. 35) yer almaktadır.

1.1. Mehtap Projesi

Türkiye'de kamu yönetimi alanında halkla ilişkilerin belirginlik kazanması, planlı dönemin başladığı 1960'lı yılların başlarına rastlar (Fidan, 2008, s. 67). Kamu idaresini iyileştirme çalışmalarının yoğunluk kazandığı ve devletin daha mücadeleci bir görünüme kavuştuğu bu dönemin en önemli çalışması, daha sonraki çalışmalara da öncülük edecek olan ve kısaca MEHTAP olarak ifade edilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'dir (Sevinç, 2014, s. 736). O dönem için büyük bir önem arz eden ve halkla ilişkiler konusuna da yer verilen (Tortop, 1973, s. 25) MEHTAP, 13.02.1962 tarihli Bakanlar Kurulu toplantısında öngörülmüştür (Peltekoğlu, 2014, s. 133):

Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilâtına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadî Devlet Teşebbüsleri hariç) merkezî hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışın âmme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceliyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere bir araştırma yapılması, Bakanlar Kurulunun 13 Şubat 1962 tarihinde yaptığı toplantıda görüşülerek kararlaştırılmıştır (Sürgit, 1968, s. 4).

MEHTAP araştırmasına temel oluşturan görüş, yönetim sisteminin kendi içinde yapısal ve işlevsel bakımlardan ve işlemler açısından daha çabuk, sade, verimli, ekonomik ve kaliteli çalışmalar gerçekleştirmesiyle idareden beklenen rolün yerine getirilmiş olacağıdır (Yalçındağ, 1971, s. 26). MEHTAP Projesi'nde, devlet sektörünün her kademesindeki çalışmalarda halkla yakınlaşmanın faydaları belirtilmiş, kararlar alınırken halkla yakın ilişkide olmanın önemi vurgulanmış ve her kuruluşun, kendi bünyesine uygun biçimde halkla ilişkiler ve dinleme usulleri kurması gerektiği ifade edilmiştir (Erdoğan, 2014, s. 139).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın idari reform konusunda TODAİE'den genel bir rapor talebinde bulunması üzerine (Sevinç, 2014, s. 736–737) TODAİE uzmanları, merkezî hükümetin kuruluş ve görevlerini incelemiş (Mil ve Güvercin, 2015, s. 339) ve yapılan araştırma sonucunda üç eser hazırlanmıştır: Proje Yönetim Kurulu Raporu, Proje Yönetim Kurulu Rapor Özeti ve T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi (Sürgit, 1968, s. 7). GÜdülen temel amacın merkezî hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağılışını sağlayarak daha rasyonel örgütlenme biçimleri, daha sistemli bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi için tedbirlerin uygulanmasına zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların yapacağı çalışmalara bu konularda ışık tutmak ve yönetimi geliştirme görevini üstlenecek birimle ilgili tavsiyelerde bulunmak olduğu rapor (Akin, 2000, s. 82), farklı konularda önerilerin yer aldığı üç bölümden oluşmaktadır (Dinçer & Ersoy, 1974, s. 74):

1. İdari Reformun gerçekleştirilmesini amaç edinen örgüt ve yasalarla ilgili tavsiyeler

2. Başbakanlık ve Bakanlıklarla ilgili tavsiyeler

3. Bakanlıklararası eşgüdümü gerektiren tavsiyeler

Aşağıdaki ifade, MEHTAP Raporu'nda yer alan önerilerden dördüncüsüdür ve halkla ilişkiler açısından önem arz etmektedir:

Devlet kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halkla yakın ilişki sağlamak zorunludur. Nitekim, gelişmiş

ülkelerdeki idareciler, bu ilişkiler bakımından çeşitli mekanizmalar ortaya koymuş bulunmaktadır. Bunların başında, kişileri ve ilgili kuruluşları kararlardan önce dinlemek, istek ve görüşlerini almak ve değerlendirmek için gerekli yöntemler gelmektedir. Türk idaresinde de çeşitli kademelerde her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla ilişki ve dinleme yöntemleri kurmak gerekmektedir (Peltekoğlu, 2014, s. 133–134).

Bu ifadeyle MEHTAP Raporu, kamu kurum ve kuruluşlarındaki halkla ilişkiler faaliyetleri konusunda gelişmiş ülkelere gönderme yapmakta ve benzer uygulamaların ülke kamu kurum ve kuruluşlarında da gerçekleştirilmesini önermektedir (Tarhan, 2011, s. 150) ancak bu öneri, uygulamalı bir çalışmayla desteklenmemiş ve halkla ilişkiler birimlerinin nasıl örgütleneceği noktasında bir araştırma eksikliği taşımıştır (Ertekin, 1995, s. 88). Raporda yer alan öneriler, hemen hemen tüm kuruluşlar tarafından bir örgüt tavsiyesi olarak değerlendirilmiş ve “halk” kavramını dar bir çerçevede ele alan kuruluşlar, halkla ilişkiler konusunda bir örgütlenme çabasına girişmeyi gereksiz bulmuştur (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 76). Bu nedenlerden ötürü MEHTAP Projesi, geçmiş dönemin başlangıç aşaması olarak kabul edilse de düşünsel nitelikte kalmış ve bir idari reform kuruluşu karakteri kazanamamıştır ancak daha sonraki yıllarda bazı bakanlıklar, raporun 4. maddesini dikkate alarak halkla ilişkileri benimsemiştir (Peltekoğlu, 2014, s. 134).

1.2. İdari Danışma Merkezi

Önce özel kuruluşlar bünyesinde faaliyet göstermeye başlayan halkla ilişkiler birimlerinin kamu kurum ve kuruluşlarına da sirayet etmesi, 1955 yılından sonra gerçekleşmiş ve kamuda da halkla ilişkiler örgütleri, karşılama büroları ve 1959 yılında, Fransa’da, vatandaşların kendilerine yol gösterecek bir örgütün gerekliliğini ilgililere iletmesinin de etkisiyle, Bakanlıklararası İdarî Danışma Merkezi kurulmuştur. 1967 yılına gelindiğinde ise bu merkezin bir benzeri olan Türk İdarî Danışma Merkezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü çatısı altında çalışmaya başlamıştır. Toplumsal değişimlerin, Fransız örneğinde olduğu gibi, yönetime kabul ettirilmesi kuruluş sürecinde en önemli noktayı oluşturmuş ve Merkez, TODAİE öğretim üyeleri ile birkaç yüksek yöneticinin tavsiyesiyle hayata geçirilmiştir (Kazancı, 1972, s. 14–15).

1 Şubat 1967 tarihinde çalışmalarına başlayan ve Maliye, İçişleri, Millî Eğitim, Çalışma, Adalet, Gümrük ve Tekel, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Köyşleri, Millî Savunma, Tarım ve Turizm Bakanlığı temsilcileri ile Ankara Belediyesi tarafından görevlendirilen 15 memurun görev aldığı Merkez, 26.01.1966 gün ve 6/5875 sayılı Bakanlar Kurulu kararı doğrultusunda

kurulmuştur ve ilgili kararnameye göre Merkez'in görevleri şunlardır (Ertekin, 1995, s. 91):

1. Halkın kamu kuruluşları ile ilgili sorularını cevaplandırmak, iş sahibi vatandaşların söz konusu kuruluşlarla ilgili başvurularını kolaylaştıracak bilgileri telefonla vermek

2. İdarenin halkla ilişkilerinin kolaylaştırılmasına, idari işlemlerde formalitelerin basitleştirilmesine ve bu suretle kırtasiyeciliğin azaltılmasını sağlayacak bilgilerin toplanmasına, bu bilgilerin ilgili kurumlara iletilmesine ve gerekli düzeltme tedbirlerinin alınmasına aracılık etmek

Dilekçe ya da kişisel görüşmenin kabul edilmediği Merkez (Ertekin, 1995, s. 91), vatandaşlara kamu kurum ve kuruluşlarında yapacağı işlemlerde hangi birime, kime ve nasıl başvuracağı gibi konularda telefonla bilgi vererek soru işaretlerini gidermesi ve böylece zaman kaybını önlemesi açısından önem taşımaktadır (Tarhan, 2011, s. 152). Ayrıca Merkez'in vatandaşın dilek ve önerilerini saptaması, uygun biçimde ilgililere iletilmesi ve bunların yerine getirilmesi için çaba harcaması da gerekmektedir yani örgüt açısından Merkez, yönetimin çevreye uyarlanma amacına hizmet etmelidir (Kazancı, 1972, s. 23). Bu doğrultuda Merkez'in faaliyet amaçlarının modern halkla ilişkiler amaçlarıyla uyumlu olduğu ifade edilebilir (Peltekoğlu, 2014, s. 135).

Hem Fransa'daki Bakanlıklararası İdarî Danışma Merkezi hem de Türk İdarî Danışma Merkezi'nin temel amacı, yönetimle kuracağı ilişkiler konusunda halkı aydınlatmaktır ancak Merkez'in günde ortalama 100 telefon konuşması yapması, oynadığı rolün çok küçük olduğunu gözler önüne sermektedir. Bununla birlikte Merkez, yönetime hiçbir bilgisel girdi sağlamamış, bu doğrultuda hiçbir değerlendirme yapmamıştır. Ayrıca Merkez, herhangi bir bakanlıkla doğrudan bağlantı kuramamıştır. Oysa Türk İdarî Danışma Merkezi'nin örnek alınarak kurulduğu Fransız İdarî Danışma Merkezi, günde ortalama 3000 soruya cevap vermiş ve halkla ilişkilerin ilkelerine uygun bir şekilde yönetimle de doğrudan temas halinde olmuştur (Kazancı, 1972, s. 15, 23-24). Merkez'in başarısız olmasının nedenlerini sıralarken halkla ilişkiler açısından sorunu ileri ölçüde sanayileşmiş bir topluma özgü bir kuruluşun aynı derecede sanayileşmemiş olan Türkiye'nin yönetsel yapısına ithal edilmesi olarak işaret eden Mihçioğlu'na (1986, s. 203) göre bu durum, Merkez'in işleyişini yönetsel ve sosyal yapı olmak üzere iki yönde saptırmıştır. Yurt çapında yaygınlaştırılması amacıyla uygulamaya konulan ancak sadece Ankara ve çevresiyle sınırlı kalan Merkez (Yalçındağ, 1987, s. 77) ile ilgili bu bölgede oturan 250 kişi üzerinde gerçekleştirilen bir ankette, katılımcılardan sadece %27,6'sının Merkez'in varlığından haberdar olduğu ortaya çıkmış (Ertekin,

1995, s. 91) ve Merkez, 1972 yılında gereksiz bulunarak kapatılmıştır (Erdoğan, 2014, s. 140).

Tüm bu eksikliklerine rağmen Merkez, Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma sürecinde devletin attığı önemli bir adım olarak görülebilir çünkü örgütsel yapının oluşturulması için 2006 yılında gündeme gelen Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) gibi birtakım uygulamalara örnek olmuş ve zemin hazırlamıştır (Mert, 2016, s. 143). Özetle, İdari Danışma Merkezi'nin günümüzdeki CİMER (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) uygulamasına karşılık geldiği ifade edilebilir (Selvi, Ulucan & Coşgun, 2019, s. 17).

1.3. İdari Reform Danışma Kurulu

1971 yılının Mayıs ayında hükümet, “devlet kesiminin genel yönünü ve stratejisini saptamak” için 10 kişilik bir Danışma Kurulu kurulmasını kararlaştırmıştır (Tortop, 1973, s. 26). Bu kurul, raporunda halkla ilişkiler konusunda da bazı önerilerde bulunmuş, Türkiye’de halkla ilişkiler görevini yerine getiren birimlerin farklı adlar taşıdığını ve merkezî bir örgütün gerekliliğini vurgulamıştır (Peltekoğlu, 2014, s. 134). İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda, “Halkla İlişkiler ve Enformasyon” başlığı altında şu görüşlere yer verilmiştir:

Halkla iyi ilişkiler kurmak ve sürdürmek, halkta yönetime karşı sempati yaratmak amacı ile girilen faaliyetlerin tümünü kapsayan halkla ilişkiler ve enformasyon hizmeti, halkı idari faaliyetler ile yakından ilgilendirme çabalarını da içermekle birlikte, esas itibariyle idari faaliyetler hakkında halkı aydınlatma ve idare edilenlerin tepkileri hakkında idareye bilgi verme amacını gütmektedir (Ertekin, 1995, s. 89).

Raporda ayrıca merkezî halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerini yerine getirmekle görevli temel kuruluş olan Basın-Yayın Genel Müdürlüğü’nün Başbakanlığa bağlı olarak “Devlet Enformasyon Teşkilatı” adı altında yeniden örgütlenmesi (Peltekoğlu, 2014, s. 135), halkla ilişkiler birimlerinin her kuruluşta baş yöneticiye bağlı olarak çalışması ve eğitim görmüş elemanlardan oluşması önerilmiştir (Erdoğan, 2014, s. 141). Bu veriler, halkla ilişkiler birimlerinin etkin bir şekilde çalışabilmek için en üst yönetime bağlı olması gerektiği göz önünde bulundurulursa, raporu hazırlayan uzmanların konuyla ilgili bilgi sahibi (Okay ve Okay, 2018, s. 32) ve Türk kamu yönetimi alanında yaşanan sorunları çok iyi analiz eden kişiler olduğunu göstermektedir (Tarhan, 2011, s. 155).

Kurul, yeni bir araştırma yürütmemiş, hükümetin isteği doğrultusunda daha önceki raporların bir değerlendirmesini yapmış ancak bu raporun kaderi de daha öncekilerden farklı olamamıştır. Üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra,

belki toplumsal yaşamda başka sorunların öncelik kazanmasının bir sonucu olarak, böyle bir raporun varlığı bile unutulmuştur (Emre, 1991, s. 243).

1.4. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

1984 yılında çıkarılan kararnamelerle çeşitli bakanlıklarda farklı isimlerle halkla ilişkiler hizmeti vermekte olan birimler, “Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği” haline getirilmiştir (Peltekoğlu, 2014, s. 135). Bu duruma zemin hazırlayan 202 sayılı KHK'nin bir maddesi, “Bakanlıklarda Basın ve Halkla İlişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak üzere Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği teşkil edebilir” şeklindedir (Tarhan, 2011, s. 156). Ayrıca yine 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı kararnameyle Millî Savunma Bakanlığı hariç tüm bakanlıklarda basın ve halkla ilişkiler müşavirliği kurulabileceği belirtilmiş, 3056 sayılı kararnameyle de Başbakanlık bünyesinde Basın Müşavirliği ve Halkla İlişkiler Müşavirliği olmak üzere iki ayrı birimin kurulması öngörülmüştür (Budak ve Budak, 1995, s. 82). Bu kararname doğrultusunda halkla ilişkiler daire başkanlığı kurulmuş, Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki iş birliği görevi de Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne devredilmiştir (Erdoğan, 2014, s. 148). Böylece daha önce bakanlıkların bir ihtiyacı gidermeye yönelik olarak oluşturduğu halkla ilişkiler birimleri, artık danışma ve uygulama birimi olarak değerlendirilmeye başlamış ve yasal bir nitelik kazanmıştır (Mert, 2016, s. 143).

1.5. Kaya Projesi

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının en son ve kapsamlısı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir (Öztürk ve Coşkun, 2000, s. 148). KAYA Projesi, kaynakların ulusal amaçlara hizmet edecek şekilde etkili, tasarruflu, verimli ve nitelikli bir biçimde kullanılması hedefiyle mevcut durumu yeniden düzenlemek için gerçekleştirilen ve araştırma sonuçları temelinde çeşitli öneriler getirilen bir çalışmadır (Canöz ve Canöz, 2020, s. 31). 1983 yılında göreve gelen yönetim, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili bir şekilde yerine getirilebilmesini sağlamak için benzer hizmetlerin tek kuruluş içinde toplanmasını temel almış ve 1988 yılında yeni bir araştırma yapılması talebinde bulunmuştur (Ergun, 1991, s. 12). 1991 yılında tamamlanan KAYA Projesi'nin (Coşkun, 2005, s. 34) amaçları ise şunlardır:

Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görece bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım

biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek (Ergun, 1991).

Kaya Projesi'nin önemi, 1984 yılında çıkarılan kararnamenin ardından kamu kurum ve kuruluşlarındaki halkla ilişkiler birimleri açısından yeni bir örgütlenme biçimini işaret etmesidir (Tarhan, 2011, s. 159–160) ancak Proje, 1980'lerden sonra dünyada yaşanan değişimleri yeterince göz önünde bulunduramamış ve sorunların çözümüne yönelik olarak getirilen öneriler de daha önceki araştırma ve çalışmaları tekrar eder nitelikte kalmıştır. Bu nedenlerden ötürü KAYA Projesi, çeşitli eleştiriler almış, ilgili çevrelerde tatminkâr bir atmosfer oluşturamamış ve beklentileri boşa çıkarmıştır (Canöz & Canöz, 2020, s. 31).

1.6. Bilgi Edinme Yasası

Verimli, sorumlu ve şeffaf bir kamu yönetimine duyulan ihtiyaç, kamu yönetiminin düzenlenmesiyle ilgili çalışmalara daha fazla yönelmeyi beraberinde getirmiş ve 24 Ekim 2003 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile Türkiye'de gizli yönetimden şeffaf yönetime doğru bir adım atılmıştır (Eken, 2005, s. 113). Kamu yönetiminin kendisini halka açması, şeffaflaşması ve kanunlarla halkla ilişkileri düzenlemesi olarak görülen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın üzerine kurgulandığı mantık, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verebilirliği ile iş ve işlemlerinde şeffaflığıdır (Canöz & Canöz, 2020, s. 33). 9 Eylül 2003 tarihinde kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun amacı, "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir" (<https://www.tbmm.gov.tr/>).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Türk kamu yönetiminin gizlilik geleneğinden şeffaflık geleneğine doğru attığı bir adım olması açısından önemlidir ancak bu şeffaflaşma sürecinin tamamlanabilmesi için kanun, bir dizi yasal düzenlemeyle desteklenmeli ve hem halka hem de kamu görevlilerine bu hakkın nasıl kullanılabileceğiyle ilgili eğitim programları düzenlenmelidir (Eken, 2005, s. 130). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile birlikte Türk kamu yönetiminde yüzyıllardır süren halk adına karar alma ve uygulama süreci, yerini halkın bilgilenebilmesine ve katılımına açık bir karar sürecine bırakmıştır ancak bunun işleyebilmesi, tamamen halkın bu hakkı kullanımına bağlıdır (Özüpek & Aksoy, 2010, s. 51).

Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın halkla ilişkiler açısından en önemli noktası, kanun çerçevesinde halkla ilişkiler birimlerinin etkin olarak kullanılması gerekliliğidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında adı her zaman var olan ancak önemi tam olarak kavranamayan halkla ilişkiler, bu yasayla birlikte aktif hale

gelmiştir çünkü kanuna göre bilgi edinme birimlerinin halkla ilişkiler birimleri bünyesinde kurulması gerekmektedir (Canöz, 2008, s. 150).

1.7. Bimer/Cimer

Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), 20 Ocak 2006 tarih 26055 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan genelgeyle kuruluş ve işleyişine yönelik hususların belirlendiği, 24 Şubat 2006 tarihinde de bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla uygulamaya konulan önemli bir halkla ilişkiler projesidir (Turan, Aydilek ve Şen, 2015, s. 219). Bu uygulamayla vatandaşların yeni yönetim anlayışı çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarına daha kolay, hızlı ve maliyetsiz biçimde ulaşmasının, dilek ve şikâyetlerini bildirmesinin, bilgi edinme taleplerine cevap almasının önünü açmak amacıyla bir internet sitesi ya da telefon üzerinden devlete müracaat edebilmesinin sağlanması hedeflenmiştir (Canöz ve Canöz, 2020, s. 33).

2006 yılında faaliyete geçip 2018 yılında, “Yönetime katılın, çözüme ortak olun.” sloganıyla (Ateş ve Buyruk, 2018, s. 95) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) adını alan (Güler, 2020, s. 280) BİMER uygulaması kapsamında kaymakamlık, valilik ve bakanlıkların tümünde “Halkla İlişkiler Müracaat Büroları” kurulmuş ve valilikler bünyesinde “Alo 150” hattı hayata geçirilmiştir (Tarhan, 2011, s. 164).

BİMER/CİMER uygulamasının vatandaş ve devlet olmak üzere iki temel hedef kitlesi olduğu ifade edilebilir. Vatandaş açısından kamuda karar alma süreçlerine daha etkin katılım, devlete karşı güven ve aidiyet duygularının güçlendirilmesi ve memnuniyetin artırılması gibi amaçlar ön plana çıkarken devlet açısından BİMER/CİMER, hizmetlerin daha hızlı, kaliteli, verimli ve vatandaş odaklı sunulabilmesi, kamu çalışanlarının keyfi tutum ve davranışlarının minimize edilmesi ve performansının yükseltilmesi, kamu kaynaklarının daha bilinçli ve etkin kullanımı gibi hedefler taşımaktadır (Turan, Aydilek ve Şen, 2015, s. 216). Bu amaç ve hedeflerin gerçekleşebilmesi ise vatandaşların uygulamadan haberdar edilmesi ve başvuru kanallarıyla ilgili bilgilendirilmesine bağlıdır (Tarhan, 2011, s. 166).

1.8. Elektronik Devlet

BİMER/CİMER ile Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunları ve aksaklıkları gidermek için bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim ve gelişmelerden yararlanılan bir diğer çalışma, Elektronik Devlet (e-Devlet) uygulamasıdır (Tarhan, 2011, s. 166). e-Devlet, hükümet bilgilerinin ve hizmetlerinin internet ya da diğer dijital yollarla çevrimiçi biçimde sunulmasını ifade etmektedir (West, 2004, s. 16).

Türkiye'nin 2003 yılında e-Dönüşüm Türkiye projesini başlatmasıyla gündeme gelen ve tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim olanağı sağlama amacı güden e-Devlet (Canöz ve Canöz, 2020, s. 32), e-Devlet Kapısı başlığını taşıyan internet sitesi üzerinden (<https://www.turkiye.gov.tr/>) hizmet vermektedir. Geçmiş, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından 1970'li yılların başında başlatılan Merkezî Nüfus İstatistikleri Projesi (MERNİS)'ne kadar götürülebilen e-Devlet üzerinden kamu kurum ve kuruluşlarından bazılarının bünyesindeki neredeyse tüm işlemler gerçekleştirilebilirken bazıları daha dar ve sınırlı bir çerçevede hizmet vermektedir. Buna rağmen günümüzde, hemen hemen tüm merkezî yönetim birimlerinin en az bir büyük e-Devlet projesi bulunmaktadır, bunlar arasında en önemli olanlar ise şunlardır (Demirhan ve Türkoğlu, 2014, s. 241–242):

- İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Merkezî Nüfus İstatistikleri Projesi (MERNİS)
 - Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS)
 - Emniyet Genel Müdürlüğü POLNET ve MOBESE Projeleri
 - Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP)
 - Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Saymanlık Projesi (SAY2000)
 - Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP)
 - Başbakanlık Bilgi İşlem Merkezi Projesi (BİMER)
 - Sanayi Bakanlığı e-Tüketici (e-Hizmetler) Projesi
 - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı e-Bildirge ve MEDULA Projeleri
 - Sağlık Bakanlığı e-Sağlık Projesi
 - Millî Eğitim Bakanlığı MEBSİS ve e-Okul Projesi
 - Millî Savunma Bakanlığı ASAL Projesi
 - Dışişleri Bakanlığı e-Dışişleri Projesi
 - Gümrük Müsteşarlığı GİMOP Projesi
 - TÛBİTAK, ULAKBİM Projesi

Kamu hizmetlerinin etkin ve daha az maliyetle sunulabilmesinin yolu, e-Devlet uygulamalarını yaygınlaştırmaktan geçmektedir. Bunun için ülkenin altyapı olanaklarının geliştirilmesi ve hizmetin tüm bölgelerde eşit biçimde sunulabilmesi gerekmektedir. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının içinde

bulduğu hantal ve bürokratik yapıdan daha da uzaklaşacağı ifade edilebilir (Çarıkçı, 2010, s. 96).

Halkla ilişkiler açısından değerlendirildiğinde e-Devlet, devlet hizmetlerinin sunumunu hızlandırıp kalitesini artırmış, devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı anlayışı ve iletişimi geliştirmiş, vatandaşın devlete ulaşma zorluğunu ortadan kaldırmıştır (Canöz ve Canöz, 2020, s. 32) çünkü zaman içerisinde kurumların entegrasyonu ve elektronik hizmetlerin çoğalmasıyla kamu hizmetlerine ilişkin başvuru, ödeme, belge talepleri, belediye çalışmalarıyla ilgili istek, şikâyet, öneri iletme gibi pek çok hizmet, internet üzerinden tek tıkla ulaşılabilir hale gelmiştir (Ateş ve Buyruk, 2018, s. 95) ancak yine de halkın bazı kesimleri tarafından ve gerekli altyapıya sahip olanlarca erişilebilen e-Devlet'in, tüm toplum tarafından sürekli kullanılmadığı da belirtilmelidir (Çeliksoy, 2020, s. 715).

1.9. Kamu Denetçiliği Kurumu/Ombudsmanlık

2012 yılında yapılan yasal düzenlemenin ardından 2013 yılında kuruluşu tamamlanan (Canöz ve Canöz, 2020, s. 35) ve 29.03.2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvurularını almaya ve sonuçlandırmaya başlayan (Özer, 2015, s. 35) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi, 6328 sayılı kanunun 5. maddesinde açıklanmıştır: “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” (<https://www.ombudsman.gov.tr/>).

Ombudsmanlık, kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlanabilir ve yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması nedeniyle amacından sapan uygulamalarını devlet adına filtreleyen ve islah eden, böylece hukuk devletine karşı inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir (Kuluçlu, 2006, s. 7). Bununla birlikte ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden biri, hem idareye hem de onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır ve ombudsmanın görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmesi için de bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır (Efe ve Demirci, 2013, s. 60–61). Kamu denetçiliği kurumunun belirgin özellikleri ve ayırt edici unsurları ise şöyle sıralanabilir (Abdioğlu, 2007, s. 84):

- İdarenin kendi iç denetim yolları ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlamaktadır.
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır.

- Gücün yanlış kullanımını engellemektedir.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur.
- Genellikle denetçileri parlamento tarafından seçilmektedir.
- Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır.
 - Özerk bir yapıya sahiptir.
 - Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlamaktadır.
 - Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur.
 - Başvuru (bir şikâyet) üzerine veya kendiliğinden (inisiyatif kullanarak) harekete geçmektedir.
 - Şikâyet sahipleri kuruma kolayca ulaşabilmektedir.
 - Çalıştığı konuyla ilgili her tür bilgi ve belgeye ulaşabilmektedir.
 - İnceleme yapmanın dışında yasal bir yetkisi yoktur.
 - Yapılan araştırma sonucu taraflara bildirilmektedir.
 - Yapılan çalışma sonucu kamuoyuna duyurulmaktadır.
 - Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır.
 - Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklama, kurumun etkinliği için önemli bir araçtır.
 - Yapılan araştırmalar sonucunda bir hata tespit edilmiş ise hatanın düzeltilmesi ya da çözüm üretilmesi için ancak kuruluşa önerilerde bulunabilmekte, kendisi düzeltememektedir.
 - Kuruluşun bir açıklama yapmasını ya da özür dilemesini, bir kararı değiştirmesini, bir karar vermesini, alacağından vazgeçmesini ya da tazminat ödemesini önerebilmektedir.
 - Kamu denetçileri, özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları (bankalar ve tacirler arasındaki gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır.
 - Kamu denetçileri, özel kişilerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları (iki komşu gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır.

Cezai yaptırım gücü olmayıp bir nevi halkın avukatlığını yapan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun halkla ilişkiler açısından önemi, devletle vatandaş arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürümesini ve kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişinde şeffaflığı sağlamasıdır (Canöz ve Canöz, 2020, s. 35) ancak bunun gerçekleşebilmesi için zihniyet sorunu, kamu yönetiminin yapısı

ve diğer denetim mekanizmaları başta olmak üzere pek çok zorluğun aşılması gerekmektedir (Arklan, 2006, s. 98).

2. Türk Kamu Yönetiminde Gerçekleştirilen Çalışmaların Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Her toplum, farklı aşamalardan geçerek değişir ve gelişir, halkla ilişkilerin bir toplum ve ülkedeki doğuşu ve gelişimi de bundan muaf değildir. Anavatanı olan ABD’de özel sektör çatısı altında ortaya çıkan ve gelişimini sürdüren halkla ilişkilerle ilgili Türkiye’deki ilk çalışmalar, Türk toplumunun özgün tarihsel yapısı gereğince kamu yönetimi alanında gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalardan ilki, kısaca MEHTAP olarak ifade edilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’dir. Hazırlanan raporda temel olarak kamu kurum ve kuruluşlarında halka daha iyi hizmet verebilmek için merkezî hükümetin dağılışının en verimli olacak biçimde örgütlenmesi önerilmiştir ancak kamu kurum ve kuruluşlarının ilgisiz kalması ve bünyesinde bir halkla ilişkiler birimi oluşturulmaması gibi nedenlerden ötürü bu öneri, hayata geçirilememiştir. Her ne kadar modern halkla ilişkiler çalışmalarına giden yolun kapılarını aralasa da MEHTAP Projesi, ülke kamu kurum ve kuruluşlarının yapısını yeterince göz önünde bulundurmaması ve bu doğrultuda detaylı bir çalışma gerçekleştirilmeden önerilerin getirilmesi nedeniyle başarılı olamamıştır. Projeyi başarısız kılan ve önerilerin gerçekleştirilmesini engelleyen, en başta sorulması ve cevabının araştırılması gereken bazı soruların ıskalanması, mevcut durumun sosyolojik analizinin yapılmamasıdır. Bu sorulardan bazıları şunlardır:

- Türk kamu yönetiminin yapısını ve bu alanda çalışanların çalışma şeklini, motivasyonlarını belirleyen özgün toplumsal etmenler nelerdir ve bu motivasyonlar nasıl ve hangi koşullar altında oluşmuştur?
- Türk kamu yönetiminin yapısı ve bu alanda çalışanların çalışma şekli ve motivasyonları, istenen yönde nasıl değiştirilebilir ve bu değişim, Türkiye’nin özgün toplumsal yapısına uygun biçimde nasıl planlanabilir ve gerçekleştirilebilir?

Türk kamu yönetiminde vatandaşla ilişkileri geliştirmek için uygulamaya konulan bir başka proje, İdari Danışma Merkezi’dir. Sadece telefon yoluyla başvuru kabul eden Merkez’in temel amacı, müracaat eden vatandaşlara hangi işlemler için hangi kamu kurum ya da kuruluşuna başvurması gerektiğiyle ilgili bilgi vermektir. Tıpkı MEHTAP Projesi gibi İdari Danışma Merkezi’nin de başarısız olması, Türkiye’nin özgün toplumsal iklimini atlayarak kurulması nedeniyle kaçınılmaz olmuştur. Fransa’daki bir örnekten uyarlanarak kurulan ve çalışmaya başlayan Merkez, Türk toplumunun kamu kurum ve kuruluşlarıyla

kurduğu ilişkileri ve bu ilişkileri nasıl kurduğunu gözden kaçırmıştır. Ayrıca Merkez, daha sonra tüm ülkede yaygınlaştırılması amacıyla Ankara’da faaliyete başlarken ülkedeki telefon kullanım oranlarını hesaba katmamış ve son derece sınırlı bir yönetilen grubuna hizmet vermiştir (Kazancı, 1972, s. 24). Türkiye, Fransa değildir, Türk toplumu da Fransız toplumu değildir. Dışarıdan ithal edilen bir uygulamanın mevcut toplumsal yapı ve koşullar yeteri kadar analiz edilmeden ve söz konusu uygulama bu yapı ve koşullara uygun hale gelecek şekilde güncellenerek yerele uygun hale getirilmeden başarılı olma şansı yoktur. Nitekim İdari Danışma Merkezi’nin kuruluş sürecinde de bu analiz ve yerele uygun hale getirme aşamalarının atlanması nedeniyle Merkez, başarılı olamamıştır.

Türk kamu yönetiminde yapılan iyileştirme çalışmalarından bir diğeri, İdari Reform Danışma Kurulu’dur. Mevcut raporların incelenmesiyle daha önce getirilen önerilerin yinelenmesi gibi sebeplerle bir farklılık ve özgünlük içermediği ifade edilebilecek İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, tipik bir kendini tekrarlama eylemi ve “-miş gibi yapma” çabasıdır. Her şeyden önce İdari Reform Danışma Kurulu, toplumların da tıpkı insanlar gibi sürekli geliştiğini ve bu gelişimin asla durağan olmadığını unutmamıştır çünkü çalışmasını 1971 yılında yürüten Kurul, incelediği raporlarda işaret edilen sorunların hâlâ geçerli olup olmadığıyla ilgili bir araştırma yapmamıştır. Zaten toplumsal yapıyı da içerecek şekilde mevcut durumun detaylı olarak analiz edildiği ve ortaya koyulduğu bir araştırma olmaksızın herhangi bir çalışmanın başarıya ulaşma şansı düşüktür, İdari Reform Danışma Kurulu da bu durumun tipik bir örneği olmuştur. Ayrıca raporda yer alan bazı öneriler, raporu hazırlayanların Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunların gerçekten farkında olan, bilgili ve gözlem yeteneği güçlü kişiler olduğunu ortaya koymaktadır ancak “eğer yaptıkları gerçekten anlamlı olsaydı, yansımaları halkla ilişkiler literatüründe olurdu” (Erdoğan, 2014, s. 142).

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Türk kamu yönetiminde değişikliğin çeşitli araştırmalar yapılması ve öneriler sunulmasıyla değil, kanunlarla ve kanun hükmünde kararnamelerle sağlanmaya çalışıldığı ilk çalışma olarak ön plana çıkmaktadır. Bu çalışma, öngörülen kararların yöneticilerin inisiyatifine bırakılmak yerine devlet tarafından alınması ve bakanlıklarda halkla ilişkiler birimlerine yasal bir nitelik kazandırması açısından önemli bir çaba olarak değerlendirilebilir.

KAYA Projesi, her ne kadar çıkarılan bir kanun hükmünde kararname sonucunda gündeme gelse de araştırma sonucunda çeşitli öneriler sunmakla yetinmesi ile kaderi, MEHTAP Raporu ve İdari Reform Danışma Kurulu

Raporu'ndan farklı olamamıştır. Ayrıca Proje, hazırlanan raporda dünyada ve Türkiye'de yaşanmakta olan değişimlerin göz önüne alınmaması, önerilerin tıpkı İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda olduğu gibi daha öncekileri tekrarlar nitelikte olması, çalışmanın yapılacağı ortam ve yapının doğru biçimde analiz edilmemesi gibi nedenlerden ötürü başarısızlığa uğraması kaçınılmaz olan bir başka çalışma görünümü arz etmektedir.

Bilgi Edinme Yasası, tıpkı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği gibi öneriler sunmakla yetinmek yerine değişikliklerin kanunla yapıldığı bir diğer çalışmadır. Kamuda şeffaflığı sağlamak temel amacından hareket edilerek hazırlanan yasa, her ne kadar kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bilgi edinme başvurularıyla halkın yönetime katılımının önünü açmış olsa da bu hak sonsuz değil, sınırlıdır ve bu sınırlar, idareden talep edilemeyecek ya da talep edildiğinde idarenin paylaşmak zorunda olmadığı bilgi ve belgelerdir ancak Bilgi Edinme Yasası kapsamında hangi bilgi ve belgelerin açık, hangilerinin gizli olduğu ve talep edilmesi halinde hangilerinin paylaşılıp hangilerinin paylaşılamayacağıyla ilgili boşluklar ve muğlaklıklar bulunmaktadır. Bu durum, vatandaşta doğal olarak kafa karışıklıkları yaratmakta, üstelik bu kafa karışıklıkları yasanın uygulayıcıları tarafından da paylaşılmaktadır (Polater, 2016). Bilgi Edinme Yasası, her ne kadar Türk kamu yönetiminde gizlilik geleneğinden şeffaflığa doğru atılmış önemli bir adım olarak görünse de bünyesinde pek çok eksiklik barındırmaktadır ve bu haliyle gizlilik geleneğini tamamen ortadan kaldırarak şeffaf bir kamu yönetimi anlayışını egemen kılmaktan uzaktır.

Başbakanlık İletişim Merkezi olarak faaliyetlerine başlayan ancak 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi adını alan CİMER, devletle vatandaş arasındaki sınırları kaldırmış, kamu kurum ve kuruluşlarını halka yakınlaştırmıştır. Tıpkı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile Bilgi Edinme Yasası'nın olduğu gibi CİMER'in de yasal bir dayanağı vardır ve öneri getirmekle yetinen çalışmalardan, projelerden ayrılmaktadır. CİMER'in daha önceki çalışmalardan ayrılan bir diğer özelliği, kamu ve kurum kuruluşlarıyla vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirme çabaları arasında teknoloji temelli olarak planlanan ve uygulanan ilk çalışma olmasıdır ancak başvuru yapılabilecek kanallar ve bu başvuruların CİMER üzerinden yapılmasının ne gibi avantajlar sağlayacağı konusunda halkın yeterince bilgilendirilmesi ve kurulan iletişimde diğer tarafta olanlara yani kamu görevlilerine de konuyla ilgili detaylı eğitimler verilmesi yoluyla kullanımı yaygınlaştırılmazsa, kamu yönetimine vatandaş katılımını sağlama noktasında atılacağı ifade edilebilir.

Elektronik Devlet, Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunları gidermek için CİMER'in ardından teknolojik gelişmeler temelinde yürütülen ikinci çalışmadır. CİMER'den farklı olarak e-Devlet, sadece bilgi edinme başvurusu yapılmasını,

öneriler sunulmasını ya da şikâyetler iletilmesini değil, bir kamu kurum ya da kuruluşuna giderek yapılması gereken hemen hemen tüm iş ve işlemlerin internet üzerinden de gerçekleştirilebilmesini sağlama amacı taşımaktadır. e-Devlet, CİMER ile benzer problemlere ve risklere sahiptir. Her şeyden önce, tıpkı CİMER gibi nasıl kullanılabileceği ve hangi yararları sağlayacağı hem kamu görevlilerine hem de vatandaşlara tatmin edici bir şekilde anlatılmazsa, e-Devlet'in de kamu yönetimine vatandaş katılımını sağlama amacına gerektiği ölçüde hizmet edemeyeceği belirtilebilir.

Son olarak, kamu yönetimini denetleyen kamu denetçiliği kurumu ya da ombudsmanlık, bu denetleme faaliyetini gerçekleştirme şekli açısından işlevsiz bir noktada yer almaktadır. Cezai yaptırım gücü olmaması ve sadece öneriler sunmakla yetinmesi, kaderinin planlı dönemin başlangıç yıllarında yapılan çalışmalardan pek farklı olmayacağını ifade etmek için yeterli bir sebep olarak durmaktadır çünkü çalışmada yer verilen uygulamalardan anlaşılabilirliği gibi Türk kamu yönetiminde yukarıdan aşağıya doğru bir baskı olmaksızın sadece tavsiyelerle değişiklik yaratmak, çeşitli eksiklikler ve yanlışlıklarla ilgili düzeltmeler yapmak, pek mümkün görünmemektedir.

Sonuç ve Öneriler

Türk toplumunun izlediği özgün gelişim çizgisi ve Türkiye'nin özgün sosyolojik koşulları, halkla ilişkileri Türkiye'de batıdaki örneklerinden ve uygulamalarından farklı olarak ilk kez kamu yönetiminde gündeme getirmiş, bünyesinde halkla ilişkiler amaçları ve çabaları barındıran çalışmalar da ilk kez kamu kurum ve kuruluşlarında gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların ortak özelliği, devlet yönetiminin ve devleti temsil eden kurum ve kuruluşların vatandaşla ilişkilerini geliştirme, bu ilişkilere daha sağlıklı ve verimli bir çehre kazandırma hedefi taşımasıdır. Çalışmaların taşıdığı amaçların ileriye dönük olarak atılması gereken adımlardan hareket etmesi açısından anlamlı ve doğru olduğu ifade edilebilir ancak bu çalışmalar yürütülürken bazı detaylara yeterince dikkat edilmemiş, çalışmaların barındırması gereken bazı özellikler gözden kaçırılmış ve nihayetinde çalışmalar, çeşitli boşluklar ve eksikliklerle uygulanmış ya da uygulanmaya çalışılmıştır.

Halkla ilişkiler, insanların düşüncelerini ve algılarını konu edinen bir çalışma alanıdır yani sosyal bir olgudur ve halkla ilişkiler çalışmaları, insanlara yönelik olarak planlanmalı ve uygulanmalıdır. Bunun için her şeyden önce, çalışmaların yönlendirileceği insan grubu ya da grupları araştırılmalı, analiz edilmeli ve çalışmalar, bunların bulgularından hareket edilerek meydana getirilmelidir. Türk kamu yönetiminde uygulanan çalışmaların en temel eksikliği, bu sürecin yeteri kadar detaylandırılmaması, hatta düzeltilmeye çalışılan sorunun hangi

sosyolojik nedenlerden kaynaklandığının tümüyle gözden kaçırılmış olmasıdır. Türk kamu yönetiminde vatandaşla ilişkileri geliştirme çabalarından anlaşılabilir bir diğer durum, herhangi bir gelişim ve ilerlemenin sadece çeşitli öneriler getirilerek sağlanamayacağıdır. Hedeflenen değişikliğin kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin, çalışanlarının inisiyatifine bırakıldığı çalışmaların uzun vadede başarılı olamaması, bunu ispatlar niteliktedir.

Kamu yönetiminde vatandaşla ilişkileri geliştirebilmek, bir diğer ifadeyle kamuda halkla ilişkiler amaçlarını gerçekleştirebilmek için ilk olarak mevcut durumun ve bu durumdan etkilenen, bu durumu etkileyen tüm birey ve toplulukların yani bir bütün olarak toplumsal yapının araştırılması ve analiz edilmesi gerekmektedir. Böylece hem kamu görevlilerinin hem de vatandaşların kamu hizmetlerini nasıl değerlendirdiği, bu hizmetlere nasıl baktığı ve bu hizmetlerle kurduğu ilişkiler gözler önüne serilecek, bunların nedenleri hakkında detaylı bilgiye sahip olunabilecek ve çalışmalar, bu verilere de yer verilmesi sayesinde daha doğru, sağlıklı ve verimli biçimde planlanabilecek ve uygulanabilecektir. Türk devlet geleneği ve bu geleneğin bir ürünü olan kamu yönetimi anlayışı, değişimin aşağıdan yukarıya değil, yukarıdan aşağıya doğru sağlanması üstüne kuruludur çünkü Türk toplumlarında devlet, karar veren, koruyan ve kollayan bir olgu niteliğindedir. Örneğin, 17. yüzyılda yaşanan ekonomik ve sosyal bozulmalara kadar devletle ilgili temel görüş, “kerim devlet”, “devlet baba” gibi kavramlarda kendisini göstermektedir (Acar, 1994, s. 3). Bu nedenden ötürü kamu kurum ve kuruluşlarında gerçek ve kalıcı bir değişimin hükümetin araştırmalar yaptırıp öneriler istemesi ve daha sonra bunları unutması ya da kamu görevlilerinin inisiyatifine bırakmasıyla değil, ancak bu önerilerin çeşitli kanunlar ve yaptırımlarla desteklenmesi yoluyla sağlanacağı ifade edilebilir.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması beyan edilmemiştir.

Destek ve Teşekkür: Yazar tarafından destek ve teşekkür beyan edilmemiştir.

KAYNAKÇA

- ☞ Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(11), 79–102.
- ☞ Acar, M. (1994). Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması. Ankara: Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü.

- ☞ Akandere, O. (2002). Mustafa Kemal Paşa'nın Millî Mücadele Lehine Kamuoyu Oluşturma Çabaları: Bazı İstanbul Gazeteleri Muhabirleriyle Yaptığı Mülâkat ve Verdiği Demeçler. *Selçuk İletişim Dergisi*, 2(3), 50–67.
- ☞ Akın, C. (2000). Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, 72(427), 77–108.
- ☞ Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim Dergisi*, 4(3), 82–100.
- ☞ Ateş, H. ve Buyruk, G. C. (2018). Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu. *Ombudsman Akademik*, 1, 81–98.
- ☞ Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003). 30 Nisan 2021 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> adresinden erişildi.
- ☞ Budak, G. ve Budak, G. (1995). *Halkla İlişkiler: Davranışsal Bir Yaklaşım*. İstanbul: Beta.
- ☞ Canöz, K. (2008). Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası. *Selçuk İletişim Dergisi*, 5(3), 141–152.
- ☞ Canöz, K. ve Canöz, N. (2020). *Halkla İlişkiler*. Konya: Palet.
- ☞ Coşkun, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 77(448), 13–47.
- ☞ Çarıkçı, O. (2010). Türkiyede E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 95–122.
- ☞ Çeliksoy, E. (2020). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve E-Devlet. 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(27), 709–728.
- ☞ Demirhan, Y. ve Türkoğlu, İ. (2014). Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarının Bazı Yönetim Süreçlerine Etkisinin Örnek Projeler Bağlamında Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 235–256.
- ☞ Dinçer, N. ve Ersoy, T. (1974). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 73–92.
- ☞ e-Devlet Kapısı. (2021). 5 Mayıs 2021 tarihinde <https://www.turkiye.gov.tr/> adresinden erişildi.
- ☞ Efe, H. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90, 49–72.

- 📖 Eken, M. (2005). Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(1), 113–130.
- 📖 Emre, C. (1991). Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46(3), 209–276.
- 📖 Erdoğan, İ. (2014). *Teori ve Pratikte Halkla İlişkiler*. Ankara: Erk.
- 📖 Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11–23.
- 📖 Ertekin, Y. (1995). *Halkla İlişkiler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- 📖 Fidan, M. (2008). Halkla İlişkiler Gelişim Süreci. A. Kalender ve M. Fidan (Ed.), *Halkla İlişkiler içinde* (s. 49–78). Konya: Tablet.
- 📖 Güler, T. (2020). Türkiye’de Bürokrasinin Denetiminde Hak Arama Mekanizmalarının Rolü. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 273–287.
- 📖 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). 30 Nisan 2021 tarihinde https://ombudsman.gov.tr/document/Kamu_Denetciligi_Kurumu_Kanunu.pdf adresinden erişildi.
- 📖 Kazancı, M. (1972). *Halkla İlişkiler ve İdarî Danışma Merkezleri*. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(3), 11–24.
- 📖 Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, 63, 3–37.
- 📖 Mert, Y. L. (2016). Kamu Kurumlarının Halkla İlişkiler Bölümlerinde Örgütlenme Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Erciyes İletişim Dergisi*, 4(4), 136–154.
- 📖 Mihçioğlu, C. (1986). *Bir Yönetim Deneyi: İdari Danışma Merkezi, Kırtasiyecilikle Savaş*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu.
- 📖 Mil, H. İ. ve Güvercin, A. (2015). Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Türk Kamu Yönetiminde Resmi Belgeler Aracılığı İle İncelenmesi ve Reform Önerileri. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 7(4), 336–349.
- 📖 Okay, A. ve Okay, A. (2018). *Halkla İlişkiler: Kavram, Strateji ve Uygulamaları*. İstanbul: Der.
- 📖 Özer, M. A. (2015). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi*, 98, 19–40.
- 📖 Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 72(426), 145–161.

- 📖 Özüpek, M. N. ve Aksoy, N. (2010). Bir Halkla İlişkiler Fonksiyonu Olarak Bilgi Edinme Hakkı ve Belediyelerdeki Uygulamaları. *Selçuk İletişim Dergisi*, 6(2), 49–61.
- 📖 Peltekoğlu, F. B. (2014). *Halkla İlişkiler Nedir?* İstanbul: Beta.
- 📖 Polater, Y. Z. (2016). Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Devlet Sırrı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 122, 99–140.
- 📖 Selvi, Ö., Ulucan, M. ve Coşgun, A. E. (2019). Halkla İlişkiler ve Bir E-Devlet Uygulaması Olarak CİMER. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, 75, 13–37.
- 📖 Sevinç, H. (2014). Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(35), 730–747.
- 📖 Sürgit, K. (1968). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 1–10.
- 📖 Tarhan, A. (2011). *Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve E-Devlet*. Konya: Palet.
- 📖 Tortop, N. (1973). *Halkla İlişkiler*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- 📖 Turan, E., Aydılek, E. ve Şen, A. T. (2015). “BİMER” Uygulaması ve Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 215–225.
- 📖 West, D. M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15–27.
- 📖 Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(2), 20–57.
- 📖 -----. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24–31.
- 📖 -----. (1987). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler. *Halkla İlişkiler Sempozyumu - 87 içinde* (s. 55–84). Ankara: Ankara Üniversitesi Basın - Yayın Yüksekokulu.