

**Başvuru Tarihi:** 27.04.2016 **Received Date:** 27.04.2016

**Yayına Kabul Tarihi:** 15.06.2016 **Accepted Date:** 15.06.2016

**Yayınlanma Tarihi:** 31.07.2016 **Published Date:** 31.07.2016

**DOI Numarası:** 10.17680/akademia.09655 **DOI Number:** 10.17680/akademia.09655

**Kaynakça Gösterimi (APA Formatına Göre)**  
**Views in Bibliography (According to APA)**

Mert, Y. L, (2016). Kamu Kurumlarının Hakla İlişkiler Bölümlerinde Örgütlenme Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Akademia*, 4/4, 136-154.  
doi:10.17680/akademia.09655



akademia

## KAMU KURUMLARININ HAKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÖRGÜTLENME SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### Öz

Bu makale, Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler bölümlerinin örgütlenmesinde yaşanan sorunları ve çözüm önerilerini ele almaktadır. Bu amaçla öncelikle halkla ilişkiler bölümlerinin kamu yönetimi kapsamında tarihsel açıdan örgütlenme süreci ele alındıktan sonra, çağdaş gelişmeler de dikkate alınarak bölümlerde yaşanan örgütlenme sorunları tartışılmaktadır. Bu bağlamda, bölümlerin yönetime yakın olma gerekliliği, halkla ilişkilerin yönetici iletişimine dönüşmesi, etkinliğin çoğu zaman farklı birimler tarafından yerine getirilmesi, basını önceleyen bir anlayışın egemen olması gibi konuların yanı sıra son yıllarda hızla gelişen teknolojiyle birlikte alana giren yeni medya ve çağrı merkezleri gibi uygulamalar da değerlendirilmektedir. Ortaya konulan önerilerle bütüncül bir uygulama alanı sağlanarak etkin bir kamusal halkla ilişkiler sürecinin oluşturulması hedeflenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Halkla İlişkiler Bölümleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Basınla İlişkiler, Halkla İlişkiler.

## PROBLEMS OF ORGANIZATION AND PROPOSED SOLUTIONS IN PUBLIC RELATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INSTITUTIONS

### Abstract

This article investigates the problems faced in organization of public relations departments in the context of Turkish public administration and solutions proposed for these problems. First, the organization process of public relations departments is discussed in a historical perspective in the scope of public administration. Then, organizational problems experienced in these departments are discussed by taking into account modern developments. In this regard, certain issues are evaluated such as the necessity of being close to the administration for these departments, turning of public relations into manager communications, undertaking of the activities often by other units, prevailing of the understanding of prioritising the press as well as new media and call centers introduced to the field with the rapidly developing technology in recent years. In the end of the study, suggestions are proposed to provide an integrated application area in order to contribute to creation of an effective public relations process.

**Keywords:** Public Relations In Public Administration, Public Relations Department, The Press And Public Relations Consultancy, Press Relations, Public Relations.

## Giriş

İnsanoğlunun devlet yapısıyla tanışmasından beri kamusal halkla ilişkiler çabasından söz edilebileceği varsayılmaktadır. Ancak bugünkü anlamda halkla ilişkilerin, 19. yüzyılın sonlarından itibaren sanayileşmenin etkisiyle ortaya çıkan işbölümü ve uzmanlaşmanın artmasıyla kamu ve özel sektör yönetiminin uzmanlık alanına dönüşmesi ve karmaşıklaşması nedeniyle, karar vermenin merkezileşmesi (Uysal, 1998, 19) gibi noktalardan hareketle zorunlu hale geldiği görülmektedir. Yani aslında devletin gelişimiyle birlikte halkla ilişkiler de güncellenmiş ve gelişmiştir denilebilir. Devlet karşılığı olarak kullanılan kamu yönetimi bağlamında halkla ilişkilerin kullanımı ilk olarak Amerika’da profesyonel bir şekilde uygulanmış, daha sonraları Avrupa ve diğer ülkelere geçmiştir.

Kamu yönetiminin olduğu her ortamın doğal olarak siyasal bir yapıyı da içinde barındırdığı kuşkusuzdur. O nedenle özellikle demokratik kamu yönetimlerinin mutlaka kendini zorunlu olarak ilişkide bulduğu vatandaşlara anlatması gerekmektedir. Bu durumda, demokratik yapıdaki ülkelerde hedef kitlenin, yani vatandaşların süreç hakkında bilgilendirilmesi, onlara en azından sürecin nasıl işlediğinin anlatılması bir zorunluluk halini almaktadır. Kamunun kendini ifade etmesi de ancak halkla ilişkiler etkinliğinin doğru uygulanması ile gerçekleşebilmektedir. Öte yandan, parlamenter sistemlerde her ne kadar kamu yönetimi yasama, yürütme ve yargı erklerinin bağımsızlığına dayalı olarak işlese de yürütmenin başı olan hükümet aynı zamanda devlet aygıtının da o andaki temsilcisi ve uygulayıcısıdır. Yani yasal düzenlemeler bir tarafa, uygulamalar noktasında seçimle işbaşına gelen hükümetin kamunun başı olması nedeniyle uygulama yapma yetkisi bir anlamda halkla ilişkiler alanının da siyasal yapıyla koşut bir özelliği içinde barındırdığını göstermektedir.

Bilgi akışının hızlanması ve teknolojinin gelişimiyle birlikte kamu yönetiminde nasıl köklü değişiklikler olmuşsa, aynı şekilde halkla ilişkiler uygulamalarında da yansımaları bulmuştur. 1920’li yıllarda devletin yaptığı uygulamaları tek yönlü bilgi akışıyla halka duyurmasından bu yana geçen yaklaşık yüz yıllık süreçte, devletteki dönüşümlerle birlikte hedef kitleyi tanıma, buna karşılık kendi isteklerini kurgulama ve değerlendirme yapma şeklinde halkla ilişkilerde dönüşümler yaşanmıştır. Kamu yönetiminin bu işlevleri yerine getirebilmek için zorunlu olarak halkla ilişkiler bölümlerine başvurduğu görülmektedir. Dolayısıyla aslında bu işlevlerin gelişmesi demek, aynı zamanda bu çabayı gerçekleştirmekle yükümlü olan halkla ilişkiler bölümlerinin de gelişmesi anlamına gelmektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’deki kamu yönetiminin halkla ilişkiler bölümlerinin alana ilişkin bakışı ve örgütlenmesinde yaşanan sorunlar ele alınacaktır. Bu bağlamda kamu yönetiminde halkla ilişkilerle ilgili yönetimin algı ve uygulama örnekleri ele alındıktan sonra bölümlerin örgütlenme süreci ve gereklilikler değerlendirilecektir. Halkla ilişkiler bölümlerinin yasal altyapısı ve gelişimi değerlendirilerek olması gereken halkla ilişkiler etkinlikleri üzerinde durulacaktır. Var olan durum tartışıldıktan sonra, bu bölümlerde yaşanan eksiklikler ve bölümlerin hangi konularda ağırlıklı olarak örgütlenmesi gerektiği yönünde alternatif bir halkla ilişkiler bölümü örgütlenme modeli ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## Halkla İlişkiler Kavramı ve Alanın Geçirdiği Dönüşüm

Yöneten-yönetilen ilişkisinin var olduğu dönemlerde gerçekleşmeye başladığı kabul edilmekle birlikte, çağdaş halkla ilişkiler uygulamalarının geçmişi profesyonel anlamda 19. yüzyılın sonlarına tarihlenmektedir. Bugün üzerinde tartışıldığı anlamıyla bir uygulama alanı olarak Amerika Birleşik Devletlerinde başlayan halkla ilişkiler (Kazancı, 1982, 3; Heath, 2005, 679), 20. yüzyılın başlarından itibaren İngiltere’de, ortalarında ise Avrupa’da özellikle seçim kampanyalarında (Mardin, 1988, 26; Tortop ve Özer, 2013, 10-15) uygulama alanı bularak anlam kazanmıştır. Halkla ilişkiler alanı bu süreçte farklı uygulama alanlarıyla tanışmış, bağlantılı olduğu diğer sosyal bilimler disiplinleri arasında hem kavramsal anlamda hem de disiplinin konumlanması noktasında kendine yer bulmaya çalışmıştır. Farklı aşamalardan geçen halkla ilişkiler, özellikle teknolojinin gelişmesi ve bilgi akışının küreselleşmesi sürecine girilen 20.

yüzyılın sonlarından itibaren daha etkili olması ve yeni uygulama alanlarının da alana dahil olmasıyla arayışlarını, uygulama ve akademik boyutuyla sürdürmeye devam ettirmiştir.

Uygulama alanlarının gelişmesi ve alanda çalışan bilim insanlarının halkla ilişkileri konumlandırma çabaları, kavramın tanımlarına da yansımış, yeni değerlendirmelere zemin hazırlamıştır. Buradan hareketle kavramın tanımlamalarına geçmeden önce alanla ilgili sürecin evrimi üzerinde durulmalıdır. Aynı zamanda kurum ve kuruluşlarda halkla ilişkiler bölümlerinin kurgulanmasının da bu süreçle birlikte evrildiği düşüncesinin tarihsel gelişimiyle birlikte daha iyi okunabileceği düşünülmektedir.

Aynı zamanda halkla ilişkilerin gelişim sürecini de belirleyen ve günümüzde yaygın bir şekilde kullanılan dört modeli ilk defa ortaya atan James E. Grunig ve Todd Hunt olmuştur. Dört aşamalı bu modele göre halkla ilişkiler; basın ajansı, kamuyu bilgilendirme, iki yönlü asimetrik ve iki yönlü simetrik bakış açısını kullanarak günümüze kadar gelmiştir. Basın ajansı tanıtım modeli 1850’li yıllardan 1900’lere kadar; kamuyu bilgilendirme modeli, 1900’lerden 1920’li yıllara kadar; iki yönlü asimetrik model, 1920’li yıllardan 1960’lı yıllara kadar ve son olarak simetrik model 1970’li yıllardan günümüze kadar uygulanmıştır (Grunig ve Hunt, 1984, 25).

Grunig ve Hunt’ın ortaya koydukları bu model, halkla ilişkiler uygulamacılarının kurum/kuruluşla hedef kitlesi arasındaki yönetimin bakış açısını ortaya koymaktadır. Nitekim ilk iki model tek yönlü bir bilgi akışını ifade ederken, diğer ikisi iki yönlü bir akışı ifade etmektedir.

Basın ajansı modelinde amaç, duyurumu kullanarak medyada ücretsiz bir şekilde yer almaktır. İletişim tek yönlü ilerlediği için kamuların düşüncelerini almak yerine anlatma ve yarı doğru yarı yanlış konumlandırılmış bilgileri aktarmaktır. Diğer bir deyişle kurumun istediği bilgiyi propaganda mantığıyla kullanarak kurumu veya kurumun düşüncelerini olumlamaktır (Köseoğlu, 2014, 17). Kamuyu bilgilendirme modelinde iletişim yine tek yönlüdür ve amaç bilgi yaymaktır. Bu aşamada kamu ile diyaloga girmek önemsenmemektedir (Okay ve Okay, 2001, 11). Basın ajansı modeline göre daha fazla doğruluk içeren mesaj hazırlanmakta, ancak kurumun istediği mesajlar verilerek halkın ikna edilmesi hedeflenmektedir. İki yönlü asimetrik modelde ise iletişim iki yönlü olup kamulardan gelen tepki ve beklentiler de dikkate alınmaktadır. Ancak iletişimin ana ögesi kurumlardır ve kurumun bakış açısı önceliklidir. Kamulardan gelen tepkiler yalnızca onları ikna etmek amacıyla değerlendirilmektedir; kamuların tutum ve davranışlarının kurumun istediği yönde değiştirilmesi için gelen tepkiler önemsenmemektedir (Kalender, 2013, 18). Doğal olarak bilgi akışının kurumlardan istenildiği zamanda verildiği ve halkın her zaman konulara dahil edilemediği için ortaya dengesiz bir iletişim çıkmaktadır. İki yönlü simetrik model, çift yönlü iletişimin egemen olduğu, karşılıklı iletişim ve paylaşmanın temel alındığı, sistem yaklaşımı temelinde karşılıklı bağlılık ve ilişkinin ön plana çıkarıldığı bir çabayı ifade etmektedir. Bu modelde kurum, kamuların tutum ve davranışlarında değişiklik gerçekleştirirken aynı zamanda kendisi de değişim geçirmektedir (Ertürk, 2010, 83).

Halkla ilişkilerin tarihsel boyutuna ışık tutan Bogner’e ait olan bir çalışmada da Grunig ve Hunt’ın geliştirdiği dört modele benzer bir şekilde alanın gelişimi beş evrede ele alınmıştır. Buna göre birinci basamakta *manipülasyon* evresinde gerçeklerin gizlenip iyi yönlerinin vurgulanarak ortaya konulduğu belirtilmektedir. İkinci basamakta yer alan *enformasyonda*, kurumun imajını olumlu etkilemesi amacıyla uygulamacılar bilgi vermeye hazırdır, ancak bu bilgiler yalnızca dışarıdan gelen baskı nedeniyle, yoksa kurumun bizzat kendisinin ikna olması gibi bir durum söz konusu değildir. Üçüncü basamak olan *iletişimde* bir diyalog söz konusudur. Yine bu aşamada da kamuların baskısı bulunmaktadır, ancak diyalogun sağlanması gereken gruplarla bağlantıya geçilmektedir. Dördüncü basamakta *anlaşmazlık yönetimi* devreye girmektedir. Buna göre kurumsal iletişim sadece reaktif bir davranış tarzı olarak uygulanmakta, planlı ve öngörülebilir bir yönetim aracı olarak ortaya konulmaktadır. Son basamağı oluşturan çevreye *uyumda* ise bir önceki anlaşmazlık yönetimine ek olarak kamuoyunu yakından ilgilendiren önemli konularla yakından ilgilenmek ve böylece kurumu çevreye uyumlu hale getirmek hedeflenmektedir (Okay ve Okay, 2012, 19).

1980’li yıllardan itibaren halkla ilişkiler modellerinin geliştirilmesi yönünde pek çok akademik yayın ortaya konulmuştur. Bu yayınlarda etkinlik, ilişki yönetimi, stratejik halkla ilişkiler ve mükemmellik kavramları tartışmaya açılmış, bu bağlamda halkla ilişkiler alanının çağdaş gelişmelere daha çok nasıl uygulanabileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Örneğin, özellikle internet sisteminin tüm dünyada yaygın bir hal almasıyla diyaloga dayalı iletişim tartışmalarıyla sanal alanda gerçekleşen anlık iletişimin nasıl yönetileceği belirlenmeye çalışılmıştır. Kamularla kurumların karşılıklı etkileşimlerinin daha yaygın, anlık ve hızlı bir şekilde gerçekleştiği görüşünden hareketle bu sürecin iki taraf için olumlu olarak nasıl ortaya konulması gerektiği tartışmaları gündeme gelmiştir. Michael L. Kent ve Maureen Taylor, yaptıkları çalışmada diyaloga dayalı iletişimde iki tarafın karşılıklı iletişimde bulunarak tatmin elde etmesi ve anlaşmaya varma noktasında olmalarına dayalı iki temel eksen üzerinden hareket etmeleri gerektiğini ifade etmişlerdir (Kent ve Taylor, 1998, 323-325). Her ne kadar bu tartışmalara eleştirel bakış açıları getirilmişse de çalışmaların halkla ilişkilerin çağdaş teknik uygulamalar karşısında konum belirlemesi açısından önemli noktaları kapsadığı söylenebilir.

Geleneksel ve yeni paradigmlar ışığında halkla ilişkilerin kavramsal boyutunun nasıl değişikliğe uğradığını, yapılan tanımlardaki dönüşümlerde görmek mümkündür. Bu tanımları kısaca ele almak gerekmektedir.

Cutlip vd. (1994, 6), halkla ilişkiler literatüründe sıklıkla kullanılan tanımında, halkla ilişkileri örgüt ve kamuları arasında yarar ilişkisine dayalı bir yönetim fonksiyonu olarak değerlendirirken, Michel Crozier halkla ilişkileri “dış alemin sempati ve iyi niyetini sağlamak amacıyla yönetici ve girişimcilerin başvurdukları usullerin tümü” (Abadan, 1964, 7) olarak belirlemiştir. Bu iki tanımda dikkat çeken noktalar, yarar ilişkisinin sağlanması, iyi niyet ve yönetim fonksiyonu olmasıdır.

Nuri Tortop ve Mehmet Akif Özer de yönetim fonksiyonuna dikkat çekerek halkla ilişkileri, yönetimin uygulamalarının halka benimsetilmesi, duyurulması ve karşılığında kamuların, yönetimin çalışmalarıyla ilgili ne düşündüklerinin belirlenerek karşılıklı işbirliğine gidilmesi olarak ortaya koymaktadır (Tortop ve Özer, 2013, 3). Otis Baskin ve Craig Aronoff (1988, 4) yönetim fonksiyonu ve kurumsal amaçlara vurgu yaparak halkla ilişkilerin, örgüt felsefesini geliştirmeye ve örgütsel değişimi kolaylaştırmaya yarayan bir uygulama olduğunu ifade etmiştir.

Rex Harlow’un 1970’li yıllarda 472 halkla ilişkiler tanımını belirleyerek onun üzerinden oluşturduğu uzun ve ayrıntılı halkla ilişkiler tanımı ise şöyledir (akt. Seitel, 2004, 3-4):

“Halkla ilişkiler, örgüt ve kamuları arasında karşılıklı iletişimi, anlayışı, kabulü ve işbirliğini kurma ve sürdürmeye yardım eden; sorunların ve konuların yönetimiyle ilgili yönetimi kamuoyu konusunda sürekli bilgilendirerek, kamuoyuna karşı sorumluluklarını sürdürmesine yardımcı olan; yönetimin kamuoyu yararına hizmet etme sorumluluğunu tanımlayıp vurgulayan; eğilimlerin önceden saptanmasında bir erken uyarı sistemi gibi görev yaparak yönetimin toplumsal değişimleri takip etmesine yardım eden ve tüm bu faaliyetlerde güvenilir ve etik iletişim teknikleri ile araştırmayı temel araçlar olarak kullanan bir yönetim fonksiyonudur.”

Amerikan Halkla İlişkiler Derneği (PRSA), 2011-2012 yıllarında uluslararası düzeyde yaptığı toplantılardan sonra 1982 yılında yaptığı tanımını yenileyerek halkla ilişkileri “örgüt ve kamuları arasında karşılıklı yarar ilkesine dayalı ilişkiler oluşturan stratejik bir iletişim süreci” olarak ortaya koymaktadır. PRSA’nın günümüze uygulanmış tanımında halkla ilişkiler, stratejik bir iletişim işlevi olarak görülmekte ve yönetim fonksiyonu yerine “süreç” sözcüğü kullanılmaktadır. Bu değişimin nedeni olarak yönetim fonksiyonu içinde yer alan kontrol düşüncesinin ‘yukarıdan aşağıya tek yönlü iletişimi’ çağrıştırmayı gösterilmiştir. (<https://www.prsa.org>, 2012).

Geleneksel yaklaşımdan farklı olarak yapılan tanımlamalardan birinde ise halkla ilişkiler, bir iletişim etkinliği olarak görülmesinden çok iletişimden stratejik olarak yararlanan bir yönetim fonksiyonu olarak belirlenmektedir. İletişimin, stratejik halkla ilişkiler içinde bir araç olarak



görülmeye yönelik bu bakış açısı halkla ilişkilerin “ne yaptığından” çok “ne olduğu” üzerinde odaklanmaktadır (Ledingham ve Bruning, 1998, 56).

Halkla ilişkilerin karmaşık yapısına ve yanlış anlaşılabilirliğine dikkat çeken E. J. Robinson, alanın bir uygulamalı sosyal ve davranışsal bilim olma yolundaki işlevlerini şöyle ifade etmektedir (Ertekin, 1995, 10):

- Halkla ilişkiler, kurumun içinde bulunduğu çevrenin tutum ve davranışlarını ölçer ve değerlendirir.
- Kurumun yaptıklarının kamular tarafından anlaşılması ve benimsenmesi için yönetimin amaçlarını belirlemede yardımcı olur.
- Kurum ve kamular arasında ihtiyaç ve amaçlarla ilgili denkliliği sağlar.
- Kamular tarafından benimsenme ve anlaşılmayı sağlamak için bir program dahilinde çalışır ve çıktıları değerlendirir.

Bu görüşlerden hareketle halkla ilişkiler tanımında öne çıkan noktalar şöyle özetlenebilir:

- Halkla ilişkiler kuruluşla kamuları arasında yarar ilişkisine dayalı bir uygulamadır.
- Planlı bir çaba olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Kuruluşun bilinçli ve isteyerek gerçekleştirdiği etkinlikleri içermektedir.
- Yönetimsel işlevi bulunmaktadır. Kuruluşlarda yönetimlerin halkla ilişkiler etkinliğinin doğrudan içinde olması beklenmektedir.
- Halkla ilişkiler düzenli bir araştırma ve değerlendirme sürecini içermektedir. Kuruluşun, kamuların isteği ve yararı doğrultusunda beklenti ve ihtiyaçları doğru tanımlaması ve değerlendirmesi gerekmektedir.
- Kuruluşla kamuları arasında karşılıklı iletişim ve anlayışı yaratmaya ve sürdürmeye çalışmalıdır. İletişim daima iki yönlü olmalıdır.
- Yönetimin kamu yararına hizmet etme anlayışını geliştirecek bir çaba olmalıdır.

### Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve Hedef Kitle

Kamu yönetimi genel bir ifadeyle, devlet ya da ona bağlı kuruluşlarla bağlantılı kişi ve grupların davranışlarıyla ilgili bir alan; devletin amaçlarını gerçekleştirebilmesi için örgütlenmiş insan gücü ve araç gereçlerin yönetimi ile kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasını ortaya koyan örgütler bütünü olarak değerlendirilmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 1998, 133). Bu düşünceden hareketle devletin kamusal politikalarının hedef kitlesi olan halkın yararına gerçekleştirilecek çabaların örgütlü bir şekilde yönetilmesi, kamu yönetiminin ana eksenini oluşturmaktadır. Devletler, yönetimsel alanı yasama, yürütme ve yargı eliyle yerine getirirken kamu yönetimi, bu organların ortaya koyduğu kararları uygulamaya geçirmektedir. Uygulamayı gerçekleştiren yürütme organının başında hükümetlerin yer alması nedeniyle kamu yönetiminin siyasal yapıyla ilgili bir alan olduğu da söylenebilir.

Kamu yönetimi adına uygulamaları yerine getiren örgütler kamu kuruluşlarıdır. Kamu kuruluşlarının temel işlevlerinden birisi kamu yararını gözetmek ve kamuya hizmet götürmektir. Diğer bir deyişle kamu kuruluşları doğrudan kar amacı gütmeyen yasal düzenlemeler çerçevesinde halk yararına çalışan kuruluşlardır. Dolayısıyla her kamu kurumunun ilişki içerisinde olduğu kişi veya kitleler kamu kurumlarının hedef kitlesini oluşturur. Tarihsel sürece bakıldığında da zaten kamu yönetimi ve halkla ilişkilerin eş zamanlı olarak geliştiği görülmektedir. (Aydın ve Taş, 2013, 103). Çünkü yöneten ve yönetilen ilişkilerinin olduğu her yerde ister geleneksel anlamda ister çağdaş anlamda olsun halkla iletişim kurma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Önceki başlık altında ifade edildiği üzere halkla ilişkiler, iki yönlü iletişime dayalı, planlı bir yönetim sürecini işaret etmektedir. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde yönetimin seçilmesiyle

halkın görevi sonlanmamakta, aksine daha sonraki aşamada kamu yönetiminin aldığı kararlara katılımının sağlanması, uygulama ve denetim aşamalarında yer alması iyi bir yönetim için gerekli görülmektedir. Bu durum, ancak yönetimle halk arasında iyi bir işbirliği ve iletişim ortamı sağlanarak oluşturulabilmektedir. Diğer bir deyişle, halka hizmet sunma aracı olarak devletin sunduğu hizmetlerin halkın ihtiyaçlarını karşılayacak nicelik ve nitelikte olması için kamu yönetimi halkla ilişkilerinin iyi kurgulanması gerekmektedir (Aydın ve Taş, 2013, 105). Kamu yönetimi, bir taraftan yaptığı uygulamaların nedenini ve nasıl olması gerektiğini anlatmak durumundayken diğer taraftan halkın beklentilerinin ne olduğunu da dikkate almak zorundadır. Dolayısıyla kamu yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri halkla ilişkiler etkinliğidir denilebilir.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu kitlelerin destek ve güvenini elde etmek için başlattığı, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluşta da hedef kitlenin istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine dayanan kuruluş ile çevresi arasında olası en uygun şekilde uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalar (Yanardağ, 1987, 57).

Kamu yönetiminde halkla ilişkilere ilişkin farklı değerlendirmeler olduğuna dikkat çeken Metin Kazancı (2002, 59), halkla ilişkilerin, yönetimin eylem ve işlemlerini halka onaylatma çabası dışında bu çabaları yönetilenle etkileşerek gerçekleştirmek ve böylece kendiliğinden oluşan bir onay elde etmeyi kapsamı gerektiğini belirtmektedir.

Öte yandan kamuda halkla ilişkiler, özel sektöre göre daha geniş bir hedef kitleyi kapsamakta, ayrıca yönetsel yapıdan kaynaklanan farklı özellikleri nedeniyle karmaşık bir yapıyı içinde barındırmaktadır. Her kamu kuruluşunun kendi alanıyla ilgili hedef kitlesi çeşitlilik gösterirken aynı zamanda yukarıda belirtildiği gibi “kamu yararı”, “karşılıklı ilişki” ve “olumlu izlenim” bırakma noktasında çabaların bir süreç olarak sağlıklı yönetilmesi gerekmektedir. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için kamu kurumlarındaki halkla ilişkiler bölümlerinin beklentileri karşılayacak bir şekilde örgütlenmesi ve bu alanda hizmet veren çalışanların, alanında uzman kişilerden oluşması gerekmektedir. Örneğin, bir kamu kurumunun gerçekleştireceği projenin doğru ve hatasız uygulanabilmesi, önce halkla ilişkiler bölümünde çalışanların ve yöneticilerin konuya hakim olmasıyla mümkün olabilecektir. Çalışanlar gelişmeleri yakından takip etmeli ve gerektiğinde anında soruna müdahale edebilme yetkisine sahip olabilmelidir.

İletişim sürecinde mesajın ulaşması amaçlanan kişi, küme ya da kitle olarak tanımlanan (Mutlu, 1994, 88) hedef kitleyi kurum dışındaki halk olarak okumak gerektiği gibi çalışanları da bu gruba dahil etmek gerekmektedir. Yani, dış hedef kitle olarak alınan kişi, toplum kesimi ya da grupların yanı sıra iç hedef kitle olarak da kurumda çalışanlar dikkate alınmalıdır. Dış hedef kitleyi doğru belirlemek ve hedefe uygun çabalar ortaya koymak ne kadar gerekliyse kurumu temsil eden, dış hedef kitleyle iletişime geçen iç hedef kitle olan çalışanlar da sürecin bir parçası olarak düşünülmelidir. Dolayısıyla halkla ilişkiler bölümlerinin örgütlenmesi iç hedef kitleyi de kapsmalı, buna uygun araç ve uygulamalar ortaya konulmalıdır. Halkla ilişkilerin temelde bir kurumda çalışan herkesin sorumluluğu içinde olduğu unutulmamalıdır (Topsümer ve diğerleri, 1999, 50). Bunun için halka yönelik faaliyetler kapsamında bilinçlendirme, bilgilendirme ve tartışma ortamı oluşturulurken çalışanların da aynı çabalara tabi tutulması gerekmektedir.

### **Türkiye’de Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Gelişim Süreci**

Türkiye’de kamu yönetiminde halkla ilişkilerin bugünkü anlamıyla uygulamaya geçirilmesinin 1960’lı yıllara dayandığı literatürde genel kabul gören bir yaklaşımdır (Okay ve Okay, 2012; Uysal, 1998; Asna, 1998; Bilgin, 1994; Tortop, 1975). Ancak ortaya konulan bazı akademik çalışmalarda kamu sektöründe halkla ilişkilerin çağdaş anlamda olmasa da Osmanlı Devletinde ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu ilk yıllarda örneklerinin bulunduğu görülmektedir (Şanlı, 2013; Acar, 1994; Canpolat, 2012; Kazancı, 2004). Tarihsel süreç izlendiğinde gerçekten de halkla ilişkilerin Türkiye’de bir yönetim işlevi olarak uygulamaya konulmasının planlı ekonomiye geçilen 1960’lı yıllarda gerçekleştiği ve halkla ilişkiler bölümlerinin kurularak bu bölümlere özgü eleman alma işlemlerinin yapıldığı izlenmektedir.

Planlı döneme geçişle birlikte kamu yönetiminin kendini ifade etmesi ve vatandaşın rızasının alınması işlevi ön plandadır. 1950'li yıllarda yerleşmeye başlayan kamu yönetimi anlayış ve arayışları, 1961 anayasasında vatandaşların yönetime katılmasının yanı sıra geniş bir örgütlenme olanağının sağlanması şeklinde yer bulmasıyla halkla ilişkileri bir anlamda zorunluluk haline getirmiştir. Planlı kalkınma döneminin bir ürünü olan Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasından sonra sürecin halka anlatılması bu zorunluluğun temel noktasını teşkil etmektedir (Yamanoğlu ve diğerleri, 2013, 98-100). Bu bağlamda, planlı kalkınma adı altında kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin topluma yansıtılması ve eleştirilerin giderilmesi projesinin bir parçası olarak halkla ilişkiler bölümlerinin kurulması ve örgütlenmesi öngörülmeye başlanmıştır. Nitekim, halkla ilişkiler uygulamaları gerçekleştirmek üzere kurulan ilk bölüm Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde şube müdürlüğü kapsamında "Yayın ve Temsil Birimi" adıyla oluşturulmuştur (Ertekin, 1983, 23). Birimin amacı, hükümet politikasının tanıtılması, yerleştirilmesi ve yeni hükümetin halkla ilişkilerinin sağlanmasıdır. Daha sonra Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Eğitim ve Tanıtım Şubesi eliyle gerçekleştirdiği bir diğer halkla ilişkiler çalışması olarak nüfus planlaması projesi gerçekleştirilmiştir. 1965 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesine bağlı Basın ve Yayın yüksek Okulunun kurulması Türkiye'de akademik anlamda halkla ilişkiler disiplini üzerine çalışmaların önünü açmış ve alana uzman personel yetiştirme görevi üstlenilmiştir. Alaeddin Asna (1969, 102) yaptığı çalışmada başta Başbakanlık olmak üzere İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Turizm ve Tanıtım Bakanlığının merkez örgütlenmesinde halkla ilişkiler birimlerine çeşitli adlar altında yer verdiğini, ancak bu birimlerin daha çok yayın çalışması gerçekleştirerek geniş anlamda halkla ilişkiler yapmadıklarını belirtmektedir.

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkiler gerekliliğini içinde barındıran ilk resmi çalışma 1963 yılında yayınlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) adlı çalışmadır. Proje kapsamında hazırlanan raporda kamu kurumlarının çalışmalarında ve kararların alınmasında halkla yakın ilişki kurmanın gerekli olduğuna işaret edilerek gelişmiş ülkelerin yönetimlerinin, halkla ilişkiler için çeşitli düzenleme yaptıkları, karar vermeden önce halkı dinledikleri, onların isteklerini değerlendirdikleri vurgulanmıştır. Bu sorunun çözümü için Türk kamu yönetiminin çeşitli birimlerinde her kurumun bünyesine uygun halkla ilişkinin kurulması ve vatandaşların dinlenmesi önerilmiştir. Raporda ayrıca hükümetin basınla ilişkileri, halkla ilişkilerin önemli bir parçası olarak görmesi ve bu görevin yürütülmesi için en iyi teşkilat şeklinin ne olduğunu ortaya koymanın önemini asıl önemli nokta olduğu vurgulanmaktadır (MEHTAP, 1966, 302-303):

"Normal olarak bütün rejimlerde ve daha çok da demokrasilerde, hükümetler, iç basın ve yayın organlarını izlemek, kamuoyundaki dalgalanmaları göz önünde tutmak, bu kanallardan gelecek olan bilgiyi çeşitli amaçlar için kullanmak, gerektiği zaman bültenler, basın toplantıları, demeçler vs. yoluyla kamuoyunu aydınlatmak ve hatta bazen belli yönlere çevirebilmek zorunluluğunu duyarlar. Bu, mahiyeti ve genişliği iktidardaki sorumluların anlayışlarına göre değişen, fakat, her halde, en yüksek siyasi sorumluluk makamına oldukça yakın bir yerden yönetilmesi gereken bir görevdir."

Raporun döneme uygun önemli bir çalışma olmasına karşın, halkla ilişkilerin merkezine basını koyma eğiliminde ve halkla ilişkilere yapılan ana vurgunun basın dolayımı olması noktasında alanla ilgili eksiklik olduğu tespiti yapılabilir (Yamanoğlu ve diğerleri, 2013, 119). Ayrıca raporda kamu yönetiminin çeşitli kademelerinde her kurumun bünyesine uygun olarak halkla ilişki ve dinleme yöntemlerinin geliştirilmesi gereğine dikkat çekilmesine karşın bu öneri uygulamalı bir çalışma ile desteklenememiştir. Bu noktada özellikle halkla ilişkiler birimlerinin nasıl örgütlenecekleri açısından araştırma yapılmalıdır (Ertekin, 1995, 88). Dolayısıyla birimlerin örgütlenme şeklinin belirlenmemiş olması önemli bir eksiklik olarak ortada durmaktadır. Bu durum, esasında daha sonraki uygulamalarda da görülen bir eksiklik olmuştur.



Halkın yönetimle ilişki kurabilmesi ve sorunlarını aktararak çözümler bulabilmesi amacıyla 1966 yılında kurulan İdari Danışma Merkezi, kamu yönetiminde ilk merkezi halkla ilişkiler uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Yamanoğlu ve diğerleri, 2013, 111-114). Fransa'daki örneğinden esinlenilerek Türkiye'ye uygulanan merkez, Başbakanlığa bağlı Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİE) tarafından önerilmiş ve 1966 yılında hükümetin çıkardığı bir kararname ile Ankara'da uygulamaya konulmuştur. Merkez, vatandaşlardan telefonla gelen sorular üzerine Maliye, Milli Eğitim, İçişleri, Çalışma, Adalet, Gümrük ve Tekel, Sağlık, Ticaret, Ulaştırma, Köy İşleri, Turizm ve Tarım Bakanlıkları ile Ankara Belediyesinden gelen toplam 12 kişiyle hizmet vermeye başlamıştır (Yavuz, 2011, 161). Merkezin amaçları arasında, kırtasiyecilikle savaşın geliştirilmesi dışında halkın kamu kurumları ve faaliyetleri ile ilgili bilgilendirilerek sorunlarının kısa sürede çözümlenmesi noktasında diğer kamu kurumlarıyla işbirliği içinde prosedürlerin azaltılması konuları görülmektedir (Mıhçıoğlu, 1986, 18). Ankara'da örgütlenen merkez, yalnızca telefon üzerinden bilgi akışı sağlamaktadır. O dönemin koşulları göz önüne alındığında Anadolu'nun pek çok yerinde telefonun olmaması nedeniyle doğal olarak sadece belirli bir kitlenin İdari Danışma Merkezine sorunlarını iletmesi mümkündür. Öte yandan vatandaşların zaman zaman sorularını yüz yüze sormak istemeleri veya yazılı bilgi almalarını tamamen kaldırması nedeniyle Merkezin işleyişinde önemli eksiklikler olduğu görülmektedir. Kazancı (1972, 24), bu durumu Türkiye'deki kamu yönetiminin bu kurumu tam olarak içselleştirememiş olduğunun göstergesi olarak ifade etmektedir. Uygulama sürecinde kurumlar arası koordinasyonsuzluk, maddi yetersizlikler ve personel eksikliği nedeniyle Merkez 1972 yılında resmen kapatılmıştır (Yağmurlu, 2013, 228). Bununla birlikte Merkez, halkla ilişkilerin Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma sürecinde merkezi hükümetin bu alanda attığı bir adım olarak örgütsel yapının oluşturulması yönünde yakın dönemlerde geliştirilen Başbakanlık İletişim Merkezi gibi birtakım örnekler zemin hazırlaması anlamında önemli bir çaba olarak görülmelidir.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler bölümlerinin geliştirilmesi sürecinde önemli bir değişiklik de 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir. Bu yıllardan itibaren kamu yönetiminde küresel anlamda yaşanan paradigma değişikliğiyle geleneksel kamu yönetimi anlayışı terkedilerek yeni kamu yönetimi anlayışına doğru geçiş süreci başlamıştır. Kamu kurumlarındaki örgütlenme çalışmaları da bu süreç içinde dönüşüm yaşamıştır. Devletin küçülmesi tezi ile özelleştirme ve genel anlamda neoliberal politikaların haklılığının halka anlatılması, kamu örgütlenmesinde halkla ilişkiler bölümlerinde de gerek personel yapısının kurgusu gerekse birimlerin yapısal özelliklerinin dönüştürülmesi ile görünürlük kazanmıştır. Nitekim bu bağlamda yapılan düzenlemeler kalkınma planlarında sıklıkla yer almıştır. Bu dönemde kamu yönetimi halkla ilişkilerinde asimetrik halkla ilişkilerden simetrik halkla ilişkiler bakış açısına doğru evrilme görülmektedir. Diğer bir anlatımla ilk bölümde halkla ilişkilerin tarihsel sürecinde ifade edildiği üzere, halkla ilişkilerin tanıtma işlevinin yanı sıra tanıma işlevi de ön plana çıkarılmış ve özellikle bakanlıklardaki basın ve halkla ilişkiler örgütlenmesinin yeni yapıya uygun olması için düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 1984 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle daha önceki yıllarda farklı adlar altında hizmet veren halkla ilişkiler bölümleri "Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği" adıyla tek çatı altında birleştirilmeye çalışılmıştır (Budak ve Budak, 1995, 82). İlk olarak Haziran 1984'te çıkarılan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Yeniden Düzenleyen 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlıkların Merkez Teşkilatlarında ihtiyaca göre danışma ve denetim birimlerinin kurulması öngörülmüş, bu kapsamda Bakanlıklarda Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği bölümünün de örgütlenmesi öngörülmüştür. Bu Kararnameye eklenen bir madde ile "Bakanlıklarda Basın ve Halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak üzere Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği teşkil edilebilir." ifadesi yer almıştır (www.mevzuat.gov.tr, 1984). Böylece daha önce yalnızca bir ihtiyaca göre bakanlıkların oluşturduğu birimler olarak kurulan halkla ilişkiler, artık danışma ve uygulama birimi olarak değerlendirilmekte ve yasal özelliğe kavuşmaktadır.

1984 yılında söz konusu kararnameler sonrası çıkarılan 3046 sayılı kanunla ise Milli Savunma Bakanlığı hariç tüm bakanlıklarda basın ve halkla ilişkiler müşavirliği kurulabileceği belirtilmiştir. Devamında 3046 sayılı Kanunla da Başbakanlıkta “Basın Müşavirliği” ve “Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı” adıyla iki ayrı birim kurulması öngörülmüştür (Budak ve Budak, 1995, 82). Bu düzenlemeler sonrası Milli Savunma Bakanlığında halkla ilişkiler faaliyetleri “Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü” olarak gerçekleştirilirken Dışişleri Bakanlığında ise söz konusu uygulamalar Müsteşar yardımcısına bırakılmıştır (Tortop, 1998, 24).

Halkla ilişkiler örgütlenmesine ilişkin diğer bir çalışma da 1991 yılında hazırlanan kısa adı KAYA olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir. TODAİE tarafından gerçekleştirilen proje çalışmasında Türk kamu yönetiminin ayrıntılı bir fotoğrafı çekilirken halkla ilişkiler ve enformasyon konularına da yer verilmiştir. Projeye ilişkin hazırlanan raporun “Ortak Görevler” başlığı altında yer alan “Halkla İlişkiler ve Enformasyon” konusunda ilk tespitlerden biri, Türkiye’de kamu kuruluşlarının halkla ilişkilerinde kurumlar arasında birlik ve eşgüdümün olmadığına ortaya konulmasıdır. Bunun nedeni, bu alanda eşgüdümü sağlayacak merkezi bir yapının ve temelde bir halkla ilişkiler politikasının olmayışıdır. Nitekim bu durumun bir sonucu olarak her kurum farklı bir halkla ilişkiler anlayışı gütmekte ve sergilemektedir. Raporda da belirtildiği üzere söz konusu anlayış, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin önemini kavranamamış olması ile ilintilendirilmektedir. 1990’lı yıllarda yapılan bu saptamayla aslında kamu kuruluşlarında halkla ilişkilerin yapılması ve çalışanların bu konuda yeterince bilgiye sahip olmaması yönetim-halk ilişkisine yansıyorak yönetimin vatandaşlardan kopuk, soğuk ve “sırlarla dolu” bir yapıya sahip olduğu düşüncesinin halkın algısında devam ettiğinin işaretidir. Gerçekten de kamuda halkla ilişkiler bu yönüyle ele alındığında, yönetimden halka duyurum yapma şeklinde yalnızca basınla ilişkiler bağlamında yürütülmesinden öteye geçememektedir. Rapordaki diğer bir tespit de “basın ve halkla ilişkiler birimlerinin yeterli nitelik ve nicelikteki insan gücünden çoğunlukla yoksun” (Kaya, 1991, 44) çalışmalarıdır. Halkla ilişkiler birimleri üzerine temel sorunlarla ilgili tespitler yapılan raporda birtakım öneriler de yer almaktadır. Buna göre, saydamlık ve açıklık adına halkla iyi iletişim kurulabilmesi için toplumsal kesimler arasında sağlıklı bilgi akışının düzenlenmesi gereklidir. Buradan hareketle halkla ilişkiler bölümleri yeniden kurgulanmalı ve çalışanlar bu yapıya uygun olarak istihdam edilmelidir. Yani halkla ilişkiler alanı bir uzmanlık gerektiren alan olarak kabul edilmelidir.

2000’li yıllara gelindiğinde kamu yönetimi bağlamında ortaya çıkan hızlı gelişmenin ardından ihtiyaçların artması ve birtakım uyum süreçlerinin gereği olarak halkın sorunlarını dile getirme, şikayet ve önerilerini rahat bir şekilde kamu yönetimine aktarabilmesi amacıyla Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) kurulmuştur. Doğrudan Başbakanlık tarafından uygulamaya konulan bu uygulama “iyi ve sağlıklı işleyen bir halkla ilişkiler uygulaması için günümüz iletişim teknolojilerinin kullanılması amacıyla” gerçekleştirilmiştir (Aydın ve Taş, 2013, 47). Uygulama ile vatandaş ve devlet arasındaki kanalların açık tutularak başvuruların her zaman ve her yerden yapılabilmesinin yanı sıra, başvurulara yanıtların hızlı, etkin ve daha ekonomik bir şekilde verilebilmesine imkan sağlanması öngörülmüştür (www.bimer.gov.tr, 2016). 2006 yılında bakanlık, valilik ve kaymakamlıklar bünyesinde hizmete giren uygulama, birkaç ay sonra belediyeler de sisteme dahil edilerek genişletilmiştir. Uygulamaya göre başvurular şahsen, telefon, mektup, faks ve internet aracılığıyla yapılabilmektedir. 1966 yılında kurulan İdari Danışma Merkezi ile kıyaslandığında daha gelişmiş bir sistem olarak görülen BİMER, kamuya duyarlılığı sağlayacak olan en önemli halkla ilişkiler uygulaması ve vatandaşın devlete, istek, şikayet veya önerilerini iletebileceği mekanizmalardan biri olması nedeniyle büyük önem taşımaktadır (Yağmurlu, 2013, 239).

2000’li yıllarda gelişen diğer bir halkla ilişkiler uygulaması da çağrı merkezleridir. İlgili hedef kitlelere bilgilendirme, danışma (Bülbül, 2004, 48), şikayet ve önerilerini iletebilme imkanı sağlayan merkezler 1990’lı yıllarda öncelikle özel sektör eliyle başlatılmış, daha sonra kamu alanında da devreye sokularak halkın yaşadığı sorunların çözümü yönünde önemli bir adım atılmıştır. Çağrı merkezi örgütlenmesi kamu yönetiminde ilk olarak Maliye Bakanlığı tarafından

kurulan Vergi İletişim Merkezi (VİMER), 25 Aralık 2007 tarihinde öncelikle pilot il seçilen Ankara'da başlamış, 1 Mart 2008 tarihinden itibaren de tüm yurt dışı ve yurt içi bölgelerden gelen çağrılara açılmıştır (www.maliye.gov.tr, 2016). Daha sonra Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı gibi kurumlarda da çağrı merkezleri kurulmuş, ardından bu hizmet yerel yönetimler tarafından da uygulamaya kurulmuştur.

Son yıllarda iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeye paralel olarak kamu yönetimi halkla ilişkilerinde yeni medya kullanımının da yaygınlaştığı görülmektedir. Bir yandan kamu kurumlarının her birinin kendi web sayfalarını dinamik tutması, diğer yandan sosyal medya ağlarının (facebook, twitter, bloglar vb.) yaygınlaşması ile vatandaşla iletişim, geçmiş dönemlere göre tamamen farklı bir boyut kazanmıştır. Bu boyutuyla halkla ilişkiler, kamu yönetiminin yalnızca kendi planladığı bir alan olmaktan çıkarak hedef kitlenin de anında bilgi akışına dahil olduğu bir yapıya kavuşmuştur. O nedenle artık halkla ilişkiler bölümleri, normal dönemlerde ya da kriz dönemlerinde çok daha hızlı hareket etmek ve zamanla yarışılan bir ortamda anlık bilgi akışını sağlayan bölümler haline gelmiştir.

### Halkla İlişkiler Bölümlerinin Kurumdaki Yeri

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamaları, ilk uygulama başlanıldığı dönemde bir şube müdürlüğü pozisyonunda iken günümüzde gelinen noktada halkın istek ve beklentileriyle orantılı olarak birçok konuda etkinlik göstermektedir. Bu da kurumların halkla ilişkilere daha fazla önem vermesi gerekliliğini doğrulamaktadır. Bir yönetim işlevi olarak halkla ilişkiler bölümlerinin yönetimle doğrudan çalışması gerekliliğinin yanı sıra gelişen halkla ilişkiler uygulamalarıyla birlikte geniş kapsamlı ele alınması gereken bir bölüm özelliği kazanmıştır. Diğer bir deyişle kamu yönetimi, geçmişe göre çok daha geniş kapsamlı bir alanı içinde barındırdığı ve teknolojik gelişmelerin hızla ilerlediği bir süreçte, halkla daha fazla ve hızlı bir iletişime geçebilmek durumundadır. Bu açıdan bakıldığında bakanlıklar düzeyinde halkla ilişkiler örgütlenmesinin geçmişe oranla daha fazla üst yönetimle iç içe bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

Bakanlıklarda halkla ilişkiler çalışmalarını yürüten örgütlenmenin yönetimle bağlantısını ortaya koyabilmek için birimin bakanlık örgütlenmesindeki yerine bakmak gerekmektedir. Buna göre Türkiye'deki basın ve halkla ilişkiler örgütlenmesinin bakanlıklardaki örgütlenme şemasında yeri şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

Bakanlık	Bakan	Müsteşar	Müsteşar Yrd.
Başbakanlık		Basın Müşavirliği - Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı	
Adalet Bakanlığı			Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Avrupa Birliği Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı			Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

## Kamu Kurumlarının Hakla İlişkiler Bölümlerinde Örgütlenme Sorunları ve Çözüm Önerileri

Dışişleri Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Ekonomi Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı		Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
İçişleri Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Kalkınma Bakanlığı			Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Maliye Bakanlığı		Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	
Milli Eğitim Bakanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Milli Savunma Bakanlığı			
Orman ve Su İşleri Bakanlığı			Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
Sağlık Bakanlığı			Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bak.	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		

**Kaynak: İlgili bakanlıkların web sitelerinden derlenmiştir (6.2.2016).**

Tabloya bakıldığında bakanlıklarda halkla ilişkiler örgütlenmesinin ağırlıklı olarak Bakana bağlı olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Başbakanlık ve Sağlık Bakanlığında halkla ilişkiler bölümleri basınla ayrı kategoride değerlendirilmektedir. Başbakanlık örgütlenmesinde Basın Müşavirliği, denetim ve danışma birimi içinde yer alırken Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı yardımcı hizmet birimi olarak belirlenmiştir. Sağlık Bakanlığının örgütlenme şemasında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, müsteşar yardımcısına bağlı yer almıştır. Ancak Bakanlıkta ayrıca 2011 yılında Sağlık Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü'nün bir alt birimi olarak Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı kurulmuştur. Uygulamada Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ağırlıklı olarak basın çalışmalarını yerine getirmekte, Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı ise çağrı merkezi yönetimi ve diğer halkla ilişkiler hizmetlerini vermektedir (Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile 15 Aralık 2015 tarihli telefon görüşmesi).

Milli Savunma Bakanlığının örgüt şemasında halkla ilişkiler bölümü yer almamakla birlikte son yıllarda Bakanlığın örgüt yapısında bazı değişikliklere gidilerek Bakana bağlı dokuz sivil atama yetkisi tanınmış ve bakanın bir özel kalem müdürü, bir basın ve halkla ilişkiler müşaviri ile yedi bakanlık müsteşarı atama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (sabah.com.tr, 2012).

Bakanlıkların Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin görevleri incelendiğinde, bu birimlerin ağırlıklı olarak basın bürosu şeklinde çalıştıkları görülmektedir. Bu durum, ilgili

kurumların web sayfalarında öne çıkardıkları basın açıklamaları, basın duyurusu, basın bülteni, haberler vb. gibi kavramlarla görünürlük kazanmaktadır. Örneğin Adalet Bakanlığının Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin web sayfasında yer alan ana başlıklar şunlardır: Etkinlikler, basın açıklamaları, Bakan konuşmaları, röportajlar, televizyon haberleri, gazete haberleri. Bu başlıklar altında yer alan metinlere bakıldığında neredeyse tamamen Bakan'ın basına yönelik mesajları yer almakta, diğer bölümlerle ilgili kayda değer etkinlik bulunmamaktadır (adalet.gov.tr, 2016). Bunun nedeninin, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin çalışma alanı olarak basını incelemesi ve Bakanın basın çalışmasını yapan, yani bir anlamda yönetici iletişimi sağlayan bir bakış açısından kaynaklandığı söylenebilir. Dolayısıyla kurumun halkla ilişkilere bakış açısının "basınla ilişkiler"den öteye geçmediği açıkça görülmektedir. Oysa halkla ilişkiler, basın ve daha birçok etkinliği içinde barındıran geniş kapsamlı bir uygulama süreci olarak görülmektedir.

Yine aynı bakanlığın Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin görevleri incelendiğinde tümüyle Bakan iletişimi üzerine kurulu bir örgütlenme yapısının olduğu görülmektedir. Bakanlığın web sayfasında birimle ilgili görevler şöyle sıralanmaktadır (adalet.gov.tr, 2016):

- Basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak,
- Basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerinin bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre yürütülmesini sağlamak,
- Bakanlık ve bakanlığın görev alanına giren konular hakkında medyada yer alan haber, yazı ve programları takip ederek ilgili birimleri bilgilendirmek, günlük bültenleri hazırlamak, bunları düzenli bir şekilde derlemek ve arşivlemek,
- Bakanlık faaliyetleri konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla basın açıklaması, bülten ve duyuruları hazırlamak,
- Düzenlenecek basın toplantılarıyla ilgili organizasyon yapmak ve basın mensuplarına dağıtılacak dokümanları hazırlamak,
- Basın mensuplarının sözlü ve yazılı bilgi taleplerini karşılayacak bakanlık ile medya arasında doğru ve sağlıklı bilgi akışını sağlamak,
- Basın mensuplarının bakan ve diğer bakanlık yetkilileriyle röportaj talepleri konusunda koordinasyonu sağlamak,
- Bakanlığı ilgilendiren konularda yanlış ve hatalı bilgi içeren haber, yazı ve programlarla ilgili bilgilendirme ve düzeltme açıklamaları yapmak,
- Bakanlık faaliyetleriyle ilgili fotoğraf çekimi ve video kayıt işlerini yürütmek ve bunları arşivlemek,
- Bakan ve bakanlıkça verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, organizasyon şemasında bakana bağlı çalışan birim olarak görülmekte, ancak müşavirliğin çalışma alanı ve görevleriyle ilgili herhangi bir yönergeye yer verilmemektedir. Kurumun web sayfası incelendiğinde ana sayfada "Basın Odası" başlığı altında yer verilen çalışmalar içinde videolar, fotoğraflar, basında bakanlık ve kurumsal kimlik konularını görmek mümkündür. Ayrıca "Bakanlık" başlığı altında haberler, etkinlikler ve duyurular alt başlıkları da yer almaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin görev alanlarına bakıldığında ise Müşavirliğin farklı şube müdürlükleri adıyla kurgulandığı ve basın ile halkla ilişkiler faaliyetlerinin ayrı şube müdürlüğü bünyesinde yürütüldüğü görülmektedir. Ancak Basın Müşavirinin görevleri incelendiğinde ağırlıklı olarak basın üzerinde yoğunlaştığı ve yönetici iletişimi vurgusunun yapıldığı görülmektedir (csb.gov.tr, 2016).

Kısa bir değerlendirme yapmak gerekirse halkla ilişkiler birimleri kamu kurumlarında genelde üst yönetime doğrudan bağlı bir yapıya sahip bir yapıdadır. Ancak uygulamada halkla



ilişkilerden beklenen işlevlerin ötesinde birimin basınla ilişkiler gibi algılanması söz konusudur. Bu durumun büyük oranda kurumsal iletişimin yalnızca yöneticiler üzerinde yürümesi gibi bir açmazı beraberinde getirdiği görülmektedir.

### Halkla İlişkiler Bölümlerinde Örgütlenme ve Yaşanan Sorunlar

Bilgi toplumuna geçiş ve teknolojinin gelişmesi başta olmak üzere pek çok yeni gelişmeyle çağdaş kamu yönetiminin halkla daha fazla iletişime girme zorunluluğu gün geçtikçe artmaktadır. Kurumlar yaptıkları çalışmalarını daha hızlı bir şekilde halka ulaştırmak, onların fikrini almak, şikayetlerini değerlendirmek ve en önemlisi onlarla işbirliği içinde olmak durumundadırlar. İki yönlü iletişime dayanan halkla ilişkiler, kurumların bu anlayışlarının gelişiminde en önemli basamaklardan biridir. O nedenle bölümlerin örgütlenmesi artık eski anlayışla, yalnızca basınla ilişkiler üzerinden değil, günümüz dünyasında bir zorunluluk haline gelen bilgi edinme, çağrı merkezi, sosyal medya kanallarının doğru kullanılması, elektronik yayınlar gibi birçok alanın da çalışma sürecine dahil edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan halkla ilişkiler, birçok farklı alanla ilişkili bir disiplin olduğu için zaman zaman halkla ilişkiler bölümünün profesyonel kadrosuyla yapması gereken çalışmaların farklı bölümler tarafından yapıldığı görülmektedir (Öztürk, 2002, 30). Bu noktalardan hareketle kurumlardaki halkla ilişkiler bölümlerinin nasıl örgütlendiği ve eksikliklerin neler olduğu ortaya konulmalıdır. Bunun için öncelikle bölümlerin uygulamada ortaya koyacağı işlevler ve alanlar ele alınmalıdır.

Kuşkusuz her kurumun kendi ihtiyaçlarına göre bir halkla ilişkiler politikası belirlemesi ve bunun üzerinden örgütlenmesini gerçekleştirme doğrudur (Aydın ve Taş, 2013, 142). Ancak genel olarak kamu kurumlarının halkla ilişkiler bölümlerinde olması gereken bölümler de belirlenebilir. Bu bölümleri kısaca şu şekilde ifade etmek mümkündür:

**Halkla İlişkiler:** Kurumun genel halkla ilişkiler politikasını belirleyen birimdir. Halkla ilişkiler politikası kuşkusuz kurum dışı için geçerli olduğu gibi kurum içi iletişimin sağlanması noktasında da önemlidir (Okay ve Okay, 2012, 269; Kazancı, 2002, 55). Bu anlamda kurum içi veya kurum dışına yönelik çeşitli organizasyonlar, halkla ilişkiler kampanyaları, araştırma, planlama, uygulama, değerlendirme süreçleri ve konuya ilişkin bütçeleme bu birim tarafından yerine getirilmelidir. Bu etkinliklerin sağlıklı olarak gerçekleştirilebilmesi ancak organizasyon düzenleme ve temsil yeteneğine sahip, iletişimi güçlü çalışanlar tarafından yerine getirilebilir (Tortop ve Özer, 2013, 37). Bu kişiler, kurum içinde diğer birimlerle sürekli diyalog halinde olmalı, aynı zamanda kurum dışında gelişen olay ve teknolojiyi yakından takip etmelidir. Halkla ilişkilerin araştırma, planlama, uygulama ve değerlendirme süreçlerine hakim olmalı, hangi olayın kurum adına nasıl olumlu bir algıya dönüştürülebileceğini değerlendirebilmelidir. Ayrıca vatandaş iletişimini iyi kurabilmeli, sorun çözebilme ve yönlendirme yetisine sahip olabilmelidir. O nedenle birimde çalışacak personelin özellikle halkla ilişkilerle ilgili bir alanda eğitim görmüş olması tercih edilmelidir (Kazancı, 2002, 339; Ertekin, 1995, 63). Oysa yapılan araştırmalar her ne kadar son yıllarda bu alanda eğitim almış kişilerin halkla ilişkilerde çalıştığını gösterse de (Mert, 2015, 198-199) yeterli görünmemektedir.

**Basınla İlişkiler:** Kurumun basın yoluyla kamuoyuna vermek istediği mesajı belirleyen, hangi kanallar üzerinde vatandaşla daha iyi iletişim kurabileceğini kurgulayan ve uygulamaya geçiren birimdir. Medya üzerinden verilecek mesajların anında tüm vatandaşlara ulaşacağı bilinerek doğru ve sağlıklı mesajlar hazırlanmalıdır (Uysal, 1998, 156-157). Bu mesajlar verilirken hangi araçlar kullanıldığında daha etkin bir sonuç alınacağı doğru belirlenmeli ve ona uygun araçlar (yazılı, görsel, sosyal medya) üzerinden hareket edilmelidir (Bülbül, 2004, 124). Basın kuruluşlarının önemli noktalarında yer alanlar, köşe yazarları ve muhabirlerle iyi ilişkiler kurulmalıdır (Okay ve Okay, 2014, 7-21). Kurulacak her iletişimde kurumun temsil edildiği, hatalı iletişim kurulması halinde kuruma yönelik olumsuz algının oluşabileceği unutulmamalıdır. O nedenle bu birimde çalışacak olan personelin özellikle haber ve metin yazma konusunda yetkin olması ve iletişiminin güçlü olması gerekmektedir.

**Yayın:** Kurumların gerek kurum içinde çalışanlara gerekse halka yönelik yaptığı yayın çalışmalarını gerçekleştiren birimdir. Bu birim kurum içi iletişime yönelik bülten, el kitapçığı ve kurum gazetesi gibi yayınlarla birlikte kurum dışına yönelik kitap, broşür, dergi, bülten, rapor gibi yayınları hazırlamaktadır (Bülbül, 2004, 191-196). Diğer birimlerden gelen bilgilerin bir araya getirilmesi, kurumsal kimliğin ön planda tutularak metin ve tasarım haline getirilmesi, fotoğraflanması ve bastırılması yayın birimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak kamu kurumlarının bazılarında yayın birimlerinin bu alanla ilgisi olmayan diğer birimlerde çalışanlardan oluşturulan ayrı bir birim olarak örgütlendiği görülmektedir. Örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığında Yayın Daire Başkanlığı ayrı bir örgütlenme şeklindedir (csb.gov.tr, 2016). İçişleri Bakanlığının çıkardığı “Türk İdare Dergisi” ve “İçişleri Dergisi”, Stratejik Planlama Dairesi tarafından çıkarılmaktadır (icisleri.gov.tr, 2016). Bazı kurumlarda da yayınların Destek Hizmetleri Dairesi tarafından yaptırıldığı görülmektedir. Bu durum, zaman zaman kurumların yayınlarda kurumsal kimlik ve bakış açısı dışında yayın yapmalarına neden olmakta ya da alanının uzmanı olmayan kişiler tarafından verimli bir çalışmanın ortaya çıkmasını engellediği görülmektedir. O nedenle yayınların estetik, etkin ve sağlıklı bir şekilde çıkarılabilmesi için yayın birimlerinin halkla ilişkiler bölümleri kanalıyla tek elden yürütülmesinin kurum açısından daha verimli olacağı düşünülmektedir.

**Bilgi Edinme:** Son yıllarda kamu yönetimindeki gelişmenin bir ürünü olan bilgi edinme birimleri, kurumla ilgili istek, öneri ve şikayetlerin değerlendirilmesi noktasında önem taşımaktadır. Bilgi Edinme Biriminin sağlıklı yürümesi diğer birimlerle kurulacak iyi iletişimle mümkündür. Özellikle halkla daha yakın ilişkileri olan kurumlarda gelen taleplerin hızlı bir şekilde ilgili birime aktarılması ve en kısa sürede ilgiliye yanıtın verilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için de birimde çalışan personelin, diğer birimlerle iletişiminin iyi olması ve kurumsal işleyiş sürecini iyi bilmesi gereklidir.

**Çağrı Merkezi:** Kamu yönetiminde özellikle son beş yılda oldukça hızlı bir şekilde gelişen çağrı merkezi ihtiyacı, kurumun yaptığı hizmetlerle ilgili halka bilgi akışı sağlamasını amaçlamaktadır. Türkiye’de ilk olarak Maliye Bakanlığı tarafından vergi ile ilgili bilgilendirmeyi sağlamak üzere başlatılan sistem günümüzde hemen her bakanlıkta oluşturulmaktadır. Özellikle halkla daha çok iç içe olan Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gibi kurumlarda çağrı merkezlerinde her gün binlerce soru yanıtlanmakta veya şikayetler alınarak üst makamlara iletilmektedir. Bakanlıklar dışında son birkaç yılda yerel yönetimler düzeyinde de yaygınlaşmaya başlayan çağrı merkezleri bölgede yaşayanların sıkıntı ve şikayetlerini hızlı bir şekilde ilgili yerlere ulaştırmalarına yardımcı olmaktadır. Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde ortalama üç yüz kişi çağrı merkezi elemanı olarak çalışmaktadır. Çağrı merkezleri aynı zamanda kurumun dışarıdan nasıl görüldüğünü ve halkın beklentilerinin ne olduğunu daha iyi anlamının iyi bir yöntemidir. Bununla birlikte gelen çağrılarının iyi değerlendirilmesi ve raporlanması, daha sonraki olası sorunların azaltılmasında da etken olabilecektir. İyi bir iletişim uygulamasını gerektiren Çağrı merkezi çalışanları alana uygun, sabırlı, ikna kabiliyeti yüksek, yönlendirebilme yetisine sahip çalışanlarla desteklenmelidir.

**Yeni Medya:** Yeni medya veya sosyal medya olarak adlandırılan iletişim ağları (facebook, twitter, bloglar, podcast vb.) kamu yönetiminde simetrik iletişimin ötesine geçerek anlık iletişimin sağlanması ile soru ve taleplerin anlık yanıtlanması açısından önem taşımaktadır. Yeni medya, diğer taraftan kurumların hedef kitlelerini daha yakından tanıma ve onlarla etkileşime girme olanağı tanımaktadır (Köseoğlu, 2014, 43). O nedenle kamu yönetiminin saydamlık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri kapsamında karşılıklı diyaloga dayalı iletişimin sağlanması hem yönetimler hem de halk tarafından önemsenmektedir. Yeni medya aynı zamanda son yıllarda gelişen iletişim teknolojisiyle birlikte bir anlamda halkla ilişkileri de dönüştüren bir süreç olarak değerlendirilebilir. Çünkü, örneğin bir kriz esnasında anında bilgi akışı sağlamak ve kuruluş adına yapılanları anlatmak için iyi bir zemin oluşturmaktadır. Ancak bununla birlikte sanal ortamda bilgi ve paylaşımların çok hızlı bir şekilde yayıldığı dikkate alınırsa bazen bu hıza yetişmek ve soruna müdahale etmekte geç bile kalınabilir (Köseoğlu, 2014, 43). Bir proje ile ilgili halkın

düşüncelerini alma veya internette anket yapma şeklinde bir ortam oluşturabileceği gibi projenin takipçiler tarafından paylaşılması ile de bir anda kamuoyu oluşturabilmek olasıdır. O nedenle olumlu ve olumsuz yönleriyle birlikte düşünülerek iyi bir yeni medya iletişimi sağlamak artık kamu kurumları için bir zorunluluk haline gelmiştir. Diyaloga dayalı bu iletişimi sağlayacak kişilerin hem teknik anlamda sistemi iyi tanınması hem de yönetimle anlık iletişime geçerek anlık mesaj verebilme yetisine sahip olması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için yönetimlerce çalışanların doğru ve hızlı bir şekilde kurumsal bilgiye ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca bu akışın ağırlıklı olarak halkla ilişkiler çalışanlarına bırakılması gereklidir.

Bütün bu özellikleri kapsamı nedeniyle geniş bir alanda çalışma yapan halkla ilişkiler bölümlerinin bakanlık düzeyinde örgütlenmesinde yukarıda belirtilen sorunlar dışında dikkat çekilmesi gereken birkaç nokta daha bulunduğu düşünülmektedir. Bunlardan biri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri kadrosunun istisnai kadro adı ile değerlendirilmesidir. 1974 yılında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesinde değişiklik yapılarak Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen, farklı bazı bölümler dışında Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri olarak dışarıdan kişilerin atanabileceği hükmü yer almıştır. Bu yasal düzenlemeden hareketle neredeyse her bakan değişiminde basın ve halkla ilişkiler müşavirinin yenilediği görülmektedir (Mert, 2015, 200; Uysal, 1998, 135). Buradaki sorun, aslında müşavirin atanabilmesinden çok atanan kişinin nitelikleri ve bu kadronun istismar edilebilme özelliğidir. Bazı durumlarda, getirilen basın müşavirinin birkaç yıl gazetecilik yapmasının dışında kamu yönetimi bağlamında bir deneyiminin olmaması veya basın müşavirine kadro verildikten sonra başka birimlere aktarılıp başka birinin müşavir olarak aynı yere atandığı görülmektedir. Buna örnek olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığında 2011 yılından 2015 yılına kadar iki bakan değişmesine karşın altı basın müşaviri atanması gösterilebilir.

Diğer bir sorun olarak da basın ve halkla ilişkiler müşavirliğine atananların büyük oranda gazetecilikten gelmesi, halkla ilişkiler veya kamu yönetimi konusunda herhangi bir deneyiminin olmamasıdır. Esasında bu uygulama Türkiye’de kamu yönetiminde halkla ilişkiler bölümlerinin kurulmasından itibaren varlığını göstermektedir. Ancak kişinin, yalnızca birkaç yıl gazetecilik yaptıktan sonra bir kamu kurumunda halkla ilişkiler bölümünün başına getirilmesi, kamu yönetimi bakışıyla halkla ilişkilerin uygulanamaması, halkla ilişkilere salt gazetecilik olarak bakması veya çalışanların süreci sürdürmesi açısından sorun oluşturmaktadır (Mert, 2015, 231).

Özetle ifade etmek gerekirse halkla ilişkiler geniş kapsamlı bir alanı kapsayan ve uzmanlık gerektiren bir alandır. Bölümlerin örgütlenmesi, çağın koşullarına uygun olarak bu alanda eğitim almış, deneyimli çalışanlardan oluşan ve yukarıda belirtilen birimleri içinde barındıran bir yapıyla kurgulanmalıdır. Aslında diğer birimlerden daha çok halkla ilişkiler birimleri yenilenmeyi ve çağa ayak uydurmayı gerektirmektedir. O nedenle gelişen koşullar doğrultusunda kamu yönetimi anlayışıyla birlikte halkla ilişkiler alanında da yenilenmeye gidilmelidir.

### Değerlendirme ve Öneriler

Türkiye’de kamu yönetimi halkla ilişkilerinde Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği adlandırması basının halkla ilişkilerden ayrı algılandığı veya öncelendiğini göstermektedir (Uysal, 1998, 135). Uygulamalara bakıldığında bakanlıklarda halkla ilişkiler çalışmalarının ağırlıklı olarak basın etkinliği kapsamında yürüdüğü görülmektedir. Oysa halkla ilişkiler, işlevi gereği basınla ilişkileri kapsamına alan bir çabadır. O nedenle halkla ilişkilerin basın ilişkilerine indirgenmemesi ve basının da içinde olduğu yeni bir adlandırma ve uygulamanın gerçekleştirilmesi gerekliliği ortadadır. Halkla ilişkilerin temelde bir kurumun iletişim akışını sağlayan birimi olduğu göz önüne alınırsa özellikle bakanlıklarda adlandırmanın “Kurumsal İletişim Başkanlığı” şeklinde uygun olacağı düşünülmektedir. Bu adlandırma basını da içine alan bir iletişim çalışmasını ortaya koyacaktır. Ayrıca “müşavirlik” kavramının uygulamadan çok, ağırlıklı olarak danışmanlık işlevi şeklinde algılanmasının da önüne geçilmiş olacaktır. Kuşkusuz birimin danışmanlık işlevi bulunmaktadır, ancak günümüzde kurumların diyaloga dayalı bir halkla ilişki geliştirme zorunluluğundan hareketle uygulamaya dönük yönü de bulunmaktadır.

İstisnai kadro olarak yasal zemini oluşturulan Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kadrosu istismara açık yönüyle ele alınmalı ve yeniden düzenlenmelidir. Her yönetici, kendisiyle yakın çalışacağı kadroyu belirleyebilmelidir, ancak bunu yaparken örneğin, belirli bir eğitim süresi, deneyim gibi kriterlerin de doğruca belirlenip uygulanması gereklidir. Ayrıca halkla ilişkilerin kurum adına çalıştığı dikkate alınarak alanda çalışan yöneticilerin üst yöneticiden çok kurumu temsil etmesi öngörülmelidir.

Uygulamada Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri olarak atananların ağırlıklı olarak gazetecilik mesleğinden gelen kişilerden olduğu görülmektedir. Halkla ilişkilerin geleneksel yapısından kaynaklandığı düşünülen bu bakış açısının yerine kamu yönetimi süreçlerini tanıyan, halkla ilişkiler alanında eğitim görmüş kişilerin tercih edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Basınla ilişkiler açısından gazetecilerden atama yapılması doğru olabilecektir, ancak diğer halkla ilişkiler süreçleri de kurumsal iletişim açısından günümüzde oldukça önemli kabul edilmektedir. Kaldı ki zaten iyi bir halkla ilişkiler eğitimi almış ve deneyimli kişilerin gazetecilik mesleğini de iyi bildikleri varsayılabilir.

Türkiye'deki ilk örgütlenme döneminde alt birimler olarak belirlenmiş olan halkla ilişkiler birimleri günümüzde neredeyse tümüyle üst yönetime bağlı olarak çalışmaktadır. Bu olumlu duruma karşın yapılan çalışmanın yönetici veya lider iletişimini sağlama yönünde gerçekleştiği görülmektedir (Kazancı, 2002, 190). O nedenle halkla ilişkiler, kurumsal algıyı sağlayan en önemli birim olarak kurgulanmalıdır. Kuşkusuz bakanlığı temsil eden kişi olarak bakanın etkinliklerinin ön plana çıkarılması gerekmektedir, ancak halkla ilişkiler birimleri temelde kurumun halkla ilişkilerini sağlamakla görevlidir. Kurumsal iletişimin üst yöneticinin etkinlikleriyle birlikte sağlanması profesyonel halkla ilişkiler etkinliğinin de bir göstergesi olacaktır.

Kurumlarda çalışan herkes halkla ilişkiler etkinliğinin bir parçası olarak düşünülmeli (Topsümer ve diğerleri 2009, 50), kurum adına her işlem yapan kişinin kurumu temsil ettiği unutulmamalıdır. Ancak bu çalışmalar daima halkla ilişkiler birimi tarafından yönlendirilmeli ve süreç, birim tarafından oluşturulmalıdır. Yani halkla ilişkiler birimleri uygulamaya bir anlamda önderlik etmelidir. Bu kapsamda birime düşen görev, bütün diğer birimlerle iletişimi ve gerekli bilgi akışını iyi sağlamaktır. Diğer taraftan yapılacak her halkla ilişkiler çalışmasında bölümün bilgisi ve onayı olmalıdır.

Yeni medyanın kullanımı kamu kurumlarında geliştirilmeli ve bu alana uygun çalışanlar istihdam edilmelidir. Bu alanda çalışanlar, teknoloji ve bilgi alanındaki gelişmeleri yakından takip etmeli, kurumun yaptığı her halkla ilişkiler çalışmasını bu yönde değerlendirerek takipçilerin paylaşımına sunabilmelidir. Ayrıca sanal ortamdan gelen görüş ve düşünceleri raporlayarak değerlendirmede bulunmalı ve üst yönetime sunulmalıdır. Benzer şekilde, çağrı merkezlerinden gelen bilgiler de doğru değerlendirilmeli, istatistiksel olarak raporlanmalı ve çözümü gereken konularda ilgili birimlerle çalışmalar yapılmalıdır.

### Sonuç

Bugünkü anlamda halkla ilişkilerin tarihi çok eskilere dayanmasa da kamu kurumlarının geçtiğimiz yüz yıldaki gelişmelerine paralel olarak hızlı bir dönüşüm yaşamıştır. Türkiye'de yaklaşık altmış yıllık bir süreci kapsayan halkla ilişkiler bölümlerinin oluşturulması ilk yıllarından bugüne birçok gelişme sağlamış olsa da gerçek anlamda tam olarak rayına oturduğu söylenemez. Özel sektördeki çok daha hızlı gelişimin yanında kamu yönetiminde halkla ilişkilerin hala oldukça gerilerde olduğu söylenebilir. Bunun nedenleri arasında kamu yönetiminin tek yönlü bakış açısına sahip olması, birimlerin örgütlenmesinde yeterli yasal düzenlemelerin sağlanmaması ve alana ilişkin algının doğru okunamamış olması gösterilebilir. Hemen hemen her kalkınma planında halkla ilişkilerle ilgili önerilerin yer almasına, MEHTAP ve KAYA gibi önemli projelerin geliştirilmesine karşın uygulamada somut adımların atılmadığı görülmektedir.

Oysa halkla ilişkiler, günümüzde özel sektörün en küçük işletmeleri dahil, tüm dünyada kamu yönetimi alanıyla birlikte önemsenen bir alan olma özelliğine sahiptir. Türk kamu



yönetiminde de hemen herkesin önemseydiğini ifade ettiği bir alan olarak görülmesine karşın gerek birtakım yasal düzenlemeler gerekse bakış açıları değişmemiştir. Değişim daha çok süreçler esnasında ortaya çıkan ihtiyaçların çözümünde ortaya çıkmaktadır. Örneğin çağrı merkezleri, dünyada ve genel olarak özel sektörde uygulanmaya başladığından en az on beş yıl sonra Türk kamu yönetiminde bir halkla ilişkiler modeli olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bürokrasinin hantal yapısına rağmen dünyadaki değişiklikler artık çok kısa zamanda Türkiye'ye de yansımakta kamu yönetiminde tartışılmaktadır. Ancak son yıllarda oluşturulan BİMER ve çağrı merkezi uygulamaları ile sosyal medya ağının kamuda kullanımının halkla ilişkilerde yeni bir dönemi başlattığı bir gerçektir. Bu değişimin devam edebilmesi için geleneksel halkla ilişkiler örgütlenmesinin yeniden gözden geçirilmesi ve yasal altyapısının oluşturulması zorunlu görünmektedir. Bu noktada teknolojik gelişmeler kadar yöneticilerin de bakış açısı önem kazanmaktadır. Halkla ilişkiler bölümlerinin örgütlenmesi ile ilgili en yakın yasal düzenleme 1984 yılında yapılmıştır. 2000'li yıllarda Bilgi Edinme Kanununun çıkarılması ve BİMER uygulaması kuşkusuz önemlidir, ancak tek başına halkla ilişkilere bütüncül bir yaklaşımı ifade etmemektedir. O nedenle halkla ilişkiler bölümlerinin basını önceleyen, yönetici iletişimi oluşturmak üzere kurulmuş birimler olmaktan çıkarılıp yeni bir örgüt yapısıyla tam olarak çağdaş gelişmelere uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

### KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1964). *Modern Toplumlarda Halkla Münasebet*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Acar, M. (1994). *Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması*, Ankara: Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi Başkanlığı Yayını.
- Asna, M. A. (1969). Türkiye'de Kamu Kuruluşlarının Halkla İlişkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, 101-115.
- Asna, M. A. (1998). *Halkla İlişkiler Düünden Bugüne Bir Sanat – Meslek Öyküsü*, (İkinci Baskı), İstanbul: Sabah Yayınları.
- Aydın, A.H. ve Taş, İ.E. (2013). *Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Baskin, O. ve Aronoff, C. (1988). *Public Relations: The Profession and The Practice*. Iowa: Wm. C. Brown Publishers.
- Bilgin, K. U. (1994). Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Uygulamasında Örgütsel Bir Yaklaşım (Başbakanlık ve Bakanlıklarda Halkla İlişkiler Birimleri). *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, 43-62.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Budak, G., ve Budak, G. (1995). *Halkla İlişkiler – Davranışsal Bir Yaklaşım*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Bülbül, A. R. (2004). *Halkla İlişkiler*, (Genişletilmiş 2. Baskı), Ankara: Nobel Yayınları.
- Canpolat, N. (2012). *Geçmişten Günümüze Örneklerle Türkiye'de Halkla İlişkilerin Gelişimi*, Ankara: Seçkin Yayınları
- Cutlip, S. M., Center, A.H., Broom, G. M. (1994), *Effective Public Relations*, NJ: Englewood Cliffs, Prentice Hall.



- Ertekin, Y. (1983). Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığında Halkla İlişkiler Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 23-45.
- Ertekin, Y. (1995). *Halkla İlişkiler*, (Gen. 3. Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları, No:259.
- Ertürk, K. Ö. (2010). *Küreselleşme Ekseninde Halkla İlişkiler*, Ankara: Birleşik Yayınları.
- Grunig, J.E. ve Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*, New York: Holt, Reinehardt & Winston Publication.
- Heath, R. L. (2005). *Encyclopedia of Public Relations*. (Ed. Robert L. Heath). California: Sage Publications Inc.
- <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx> (5.2.2016).
- <http://www.csb.gov.tr/gm/basinodasi/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=ustmenu&Id=91> (4.2.2016).
- <http://www.icisleri.gov.tr/bakanlik-ve-birim-yayinlari> (5.2.2016).
- <http://www.sabah.com.tr/gundem/2012/06/27/milli-savunma-bakanligi-sivillesiyor> (6.2.2016).
- <https://www.prsa.org/AboutPRSA/PublicRelationsDefined/index.html#.VrrwifmLTIU> (6.2.2016).
- Kalender, A. (2013). Kavram Olarak Halkla İlişkiler, Dünyada ve Türkiye’de Halkla İlişkilerin Tarihsel Gelişimi. A.Z. Özgür (Ed.). *Halkla İlişkiler* (s.2-30). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, No:1676.
- Kazancı, M. (1972). Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 11-24.
- Kazancı, M. (1982). *Halkla İlişkiler: Kuramsal ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar*. (2. Basım), Ankara: Savaş Yayınları.
- Kazancı, M. (2002). *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*, 4. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kent, M. L. ve Taylor, M. T. (1998). Building Dialogic Relationships Through the World Wide Web. *Public Relations Review*, 24 (3), 321-334.
- Köseoğlu, Ö. (2014). Halkla İlişkiler: Duyurumdan Yansıtıcı Role. Ayşen Temel Eğinli (Der.). *Halkla İlişkiler Ne Değildir?* (s.9-66). İstanbul: Say Yayınları.
- Ledingham, J.A. ve Bruning, S. D. (1998). Relationship Management and Public Relations, -Dimensions of an Organization – Public Relationship-. *Public Relations Review*, 24 (1), 55-65.
- Mardin, B. (1988). Halkla İlişkilerin ABD’de Gelişimi ve Avrupa’ya Girişi. *Halkla İlişkiler Sempozyumu – 87*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, , 21-26.
- Mert, Y. L. (2015). *Türkiye’de Kamu Sektörünün Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışma İlişkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora tezi.
- Mihçioğlu, C. (1986). *Bir Yönetim Deneyi İdari Danışma Merkezi Kırtasiyecilikle Savaş*, Ankara: A.Ü. Basın Yayın Yüksekokulu Yayınları:7.
- Mutlu, E. (1994). *İletişim Sözlüğü*, Ankara: Ark Yayınları.

- Okay, A. ve Okay, A. (2001). *Halkla İlişkiler: Kavram, Strateji ve Uygulamalar*, İstanbul: Der Yayınları.
- Okay, A. ve Okay, A. (2012). *Halkla İlişkiler Kavram Strateji ve Uygulamaları*, (Genişletilmiş 5. Basım), İstanbul: Der Yayınları.
- Okay, A. ve Okay, A. (2014). *Halkla İlişkiler ve Medya*, İstanbul: Derin Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2002). Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş – İyi Yönetişim. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 437, 27-38.
- Seitel, F. P. (2004). *The Practice of Public Relations*, (Second Edition), Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Şanlı, H. K. (2013). Türkiye’de Halkla İlişkiler Tarihi Açısından İhmal Edilmiş Bir Alan: Tek Parti Dönemi ve Halkla İlişkiler Faaliyetleri. M.A. Yamaoğlu ve B.P. Özdemir (Ed.). *Halkla İlişkilerin Kazancı, Geçmiş Eğilimler, Yeni Yönelimler Metin Kazancı İçin* (s.243-260). Ankara: DeKi Yayınları.
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, (2. Baskı), Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması – Genel Rapor*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Topsümer, F., Elden, M., Yurdakul, N. (2009). *Reklam ve Halkla İlişkilerde Hedef Kitle*, (5. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tortop N. ve Özer, M.A. (2013). *Halkla İlişkiler*, (Geliştirilmiş 11. Baskı), Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N. (1975). *Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler*, (İkinci Baskı), Ankara: Sevinç Matbaası.
- Tortop, N. (1998). *Halkla İlişkiler*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Uysal, B. (1998). *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, Ankara: TODAİE Yayını.
- [www.gib.gov.tr/vergi\\_iletisim\\_merkezi#](http://www.gib.gov.tr/vergi_iletisim_merkezi#) (8.2.2016).
- [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.doc](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.doc) (4.2.2016).
- Yağmurlu, A. (2013). İdari Danışma Merkezi’nden Başbakanlık İletişim Merkezine Devlet-Vatandaş İletişimi. M.A. Yamaoğlu, B.P. Özdemir (Ed.). *Halkla İlişkilerin Kazancı, Geçmiş Eğilimler, Yeni Yönelimler*, Ankara: DeKi Yayınları, , 223-241.
- Yamaoğlu, M.A., Hızal, G.S., Özdemir, B.P. (2013). *Türkiye’de Halkla İlişkiler Tarihi Kurumsallaşma Yılları 196-1980*, Ankara: DeKi Yayınları.
- Yanardağ, S. (1998). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler. *Halkla İlişkiler Sempozyumu 1987*, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 55-84.
- Yavuz, M. (2011). Yönetim Bilimlerindeki Yeri ve Özgün Katkıları ile Cemal Mihçioğlu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 66, Sayı 1, 161-187.