

BELEDİYELERDE YÖNETİME KATILMADA HALKLA İLİŞKİLERİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Yrd.Doç.Dr. Şerif ÖNER*

Giriş

Belediye yönetimlerinin demokratik niteliğini geliştirmek ve aynı zamanda yerel halkın belediye yönetimine katılımını sağlamak ve katılımın etkinliğinin, uygulanabilirliğinin gerçekleştirilmesi açısından halkla ilişkiler konusu önem taşımaktadır.

Yerel halkın (hemşehrilerin) ihtiyaçlarını karşılama işlevi yüklenen belediyelerin bu işlevini etkin biçimde yerine getirebilmesi için yerel halkın beklentilerinin ve sorunlarının sağlıklı olarak belirlenmesine yönelik gereklilik ön plana çıkmaktadır. Bu çerçeveden hareketle belediye yönetimleri ile örgütlenmiş ve bireysel yerel halk arasında karşılıklı iletişim ve etkileşimin sağlanması gerekmektedir. Halkla ilişkiler etkinlikleri söz konusu ilişkileri kurmak ve geliştirme imkanını oluşturmasıyla yerel katılımın kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlayabilecek niteliktedir.

Halkla İlişkiler Kavramı

Demokratik işleyişe sahip ülkelerde, topluma karşı sorumlu ve saygılı bir işleyiş içinde olmanın yanı sıra üstlenilen görevleri başarıyla yerine getirebilmek için toplumun güvenini, saygısını, ilgi ve desteğini sağlamak ihtiyacı ve bunu sağlama çabası bulunmaktadır.¹ Söz konusu hedefe ulaşmak noktasında yönetsel işleyişi halkın beklentilerine cevap verecek düzeyde verimli kılmak ve bu sayede hizmetlerin yerindeliliğini ve etkinliğini sağlamak için "halkla ilişkiler" olgusu gündeme gelmektedir.

Halkla ilişkilerin, yönetsel, siyasal ve toplumsal amaçları bulunan bir yönetsel işlev olduğu üzerinde durulmakla birlikte literatürde kavramın içeriği hakkında tam bir görüş birliği sağlanabilmiş değildir. Genel anlamda halkla ilişkilerin demokratik toplum ve yönetim anlayışı ile bütünleştiği kabul edilmekte, çoğulcu demokrasi anlayışı ile bireylerin ve kurumların "kamu

* KSÜ, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Selçuk YALÇINDAĞ, "Mahalli İdarelerde Halkla İlişkiler", **AİD**, C.1, S.3-4, Aralık 1968, s.69.

yararı" noktasında birleşmelerinin bu yönde hareket etmelerinin sağlanacağı belirtilmektedir. Halkla ilişkilerin bireylerin ve toplumların demokrasi algılamasını geliştirdiği, çoğunluğun tiranlığını engellediği, toplumsal refahı geliştirdiği, halkın, toplumu onun bir parçası olarak kavramasını, başkalarının görüşlerini değerlendirmesini, liderlik uygulamasını ve eylem biçimlerine ikna olmasını sağladığı, kamuoyunu anlama, değerlendirme ve geliştirmede hem de yönetimin amaçları, politikası, hizmetleri ve işleyişine ait bilgileri vatandaşa aktarışı ile söz konusu etkileşimi makro düzeyde olduğu kadar günlük işleyiş açısından geliştirici bir rol oynayarak yönetimin etkililiğini artırıcı bir işlev gördüğü² belirtilmektedir.

Her örgütte halka ilişkiler, örgütle onun çevresi arasında etkileşimi içerir ve bu etkileşimin özünü iletişim oluşturur. İletişim örgütle çevresi arasında köprü görevi görür.³ Kamu yönetimi disiplini açısından halkla ilişkiler; "bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluştaki da toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalar"⁴ olarak tanımlanmaktadır.

Halkla ilişkiler hem demokratikleşmenin, hem de örgütsel etkililiğin belirlediği bir süreçtir. Ancak, çağdaş toplum ve yönetim ile ilişkili olmalarına karşın, bu iki değişkenin iç dinamikleri birbirinden farklılık taşımakta, halka ilişkilere duyulan gereksinim bu ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. İkisi arasında optimal bir denge kurulmasında karşılaşılan zorluk, örgütsel bir işlev olarak halkla ilişkiler uygulamasında etkililik ölçütünün ağır basmasına yol açmaktadır. Bu ölçütün ağırlık kazanması sonucu halkla ilişkilerin içerik ve işleyişinde uygulandığı kuruluşun bir bütün olarak etkililiği ve halka ilişkilerin kullanması gereken çeşitli işlevlerin etkililikleri arasındaki görece ağırlık farklılığı belirleyici olmaktadır.⁵

Belediye Yönetimi ve Halkla İlişkiler

Belediyelerde, açıklık ve şeffaflığı hakim kılmak, yaptıklarını/yapamadıklarını yerel halka açıklamak, duyurmak, yerel halkta

² Birkan UYSAL SEZER, "Yerel Yönetimin Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırmaları", **AİD**, C.20, S.1, Mart 1987, s.22

³ Birkan UYSAL, **Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayını, Ankara 1998, s.101.

⁴ Selçuk YALÇINDAĞ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Sempozyumu**, AÜBYYO-TODAİE Yayını, Ankara 1988, s.57.

⁵ Birkan UYSAL, "Halkla İlişkiler Bir Değerlendirme", **AİD**, C.16, S.3, Eylül 1983, s. 28-29.

oluşan olumlu ve olumsuz izlenimleri belirlemek açısından⁶ halkla ilişkiler etkinlikleri önem taşımaktadır. Belediye yönetiminde halkla ilişki kurulmak yoluyla ulaşılmaya çalışılan amaç; yerel topluluk üzerinde olumlu izlenim bırakmak, yerel hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmaktır. Yönetim ile halk arasındaki ilişkilerin tatminkarlığını sağlamak için, halka yönetimin amacı hakkında bilgi vermek böylece yerel halk üzerinde yönetimin işleyişi hakkında olumlu bir kanaat uyandırmaya çalışmak yeterli değildir. Halkın idare ile günlük ilişkilerinin en iyi şartlar içinde geçmesi gerekmektedir. Bu durum, her şeyden önce halka, hak ve ödevleri ile idareye başvuru şekilleri (formalitelere) hakkında, basit, açık ve kesin bilgi vermeyi gerektirir.⁷

Halkla ilişkiler ile yerel yönetim kurumları arasında kendilerini biçimlendiren toplumsal, siyasal, yönetsel gereklilikler ve dinamikler açısından benzerlikler bulunmaktadır. Her ikisi de yönetimin duyarlılığının sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bunun yanında her ikisi de halkın gündelik yaşamını etkileyen hizmetler ve bunlara ilişkin politika ve süreçlerle ilgilidir. Her ikisi de halkın demokrasi eğitiminde biri siyasal-yönetsel bir birim, diğeri yönetsel-siyasal bir işlev olarak hem kendi alanlarında, hem de toplumun tümü içinde önemli bir araç niteliği⁸ taşımaktadırlar.

Belediyeler, karar ve yürütme organlarının (belediye encümeninin oluşumuna ilişkin literatürde yer alan eleştirileri göz ardı etmeden) yerel halkın seçimi ile oluşturulması, yerel halka en yakın yönetsel birimler olmaları nedeniyle tümüyle halkla ilişkileri gerektirmektedir. Bu açıdan özellikle belediyeler hizmetlerin etkin, yerinde ve verimli sunulması noktasında diğer yerel yönetim birimlerine göre öncelikli konumda bulunmaktadır. Bu çerçevede yerele ilişkin sorunların etkin biçimde çözümlenebilmesi noktasında halkla ilişkiler konusu belediye yönetimleri için önem taşımaktadır.

Yerel halkın yönetilen pasif bir topluluk olmaktan çıkıp, belediye yönetimine her aşamada katılan, yerel sorumluluklara ortak olan, denetleyen bir topluluk haline gelebilmesi, yerel demokrasinin işler kılınması için; sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeni, duyarlı bir kamuoyu ve etkin bir halk denetiminin gerçekleşmesi gerekmektedir.⁹ Yerel düzeyde sağlıklı işleyen bir yönetim (belediye)-yönetilen (yerel halk) iletişim ve etkileşiminin işler kılınması ve söz

⁶ Muzaffer DİLEK, "Belediyelerimizde Halkla İlişkiler", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.572, Temmuz 1993, s.276; Ayrıca Bknz, Korel GÖYMEN, "Katılım Örgütlenmesi", **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.2, S.7, Eylül-Kasım 1996/3, s.70.

⁷ Bernard GOURNAY, **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev.İhsan Kuntbay), TODAİE Yayınları, Ankara 1971, s. 91.

⁸ SEZER, **a.g.m.**, s. 22.

⁹ Mehmet Ulvi SARAN, "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması", **ÇYY**, C.5, S.4, Temmuz 1996, s.17.

konusu hedeflerin gerçekleşmesi için; halkla ilişkiler ağının oluşturulması ve yasal düzenlemeler ile güvence altına alınması öncelikli bir gerekliliktir.

Bu çerçevede belediyelerde halkla ilişkilerin temel amacını; "bir yandan halkın istediği belediyeyi yani halkın belediyesini oluşturmak" ve "belediyeden yana olan, belediye yönetimini destekleyen kent kamuoyunu oluşturmak"¹⁰ şeklinde belirlemek mümkündür. Belediye yönetimlerinde halkla ilişkiler etkinliklerinin uygulanması için demokratik yönetsel anlayışın hakim kılınması gerekmektedir. Demokratik işleyiş yaklaşımı halkla ilişkiler etkinliğine bu çerçevede yönetsel açıklığa ve katılıma imkan tanıyacak uygulamaları gerektirecektir. Bu nedenle yerel düzeyde halkla ilişkiler ve demokrasi arasında çift yönlü bir ilişki ağını belirlemek mümkündür. Karşılıklı ilişkinin gerçekleşmesi ile halkla ilişkiler demokratik işleyişin gelişmesine ve yerel halkın demokratik işleyişe yönelik birikim ve sisteme olan güveninin artmasına yol açacaktır. Bu yönüyle yerel düzeyde halkla ilişkiler etkinlikleri katılımın amaçlarına ulaşılmasını kolaylaştırıcı bir gereklilik olarak önem kazanmaktadır.

Belediye yönetiminin yerel halkın yönetime katılımını sağlamaya dönük uygulamaları ve yaklaşımlarını içeren halkla ilişkiler etkinlikleri demokratik belediye, sorumlu ve duyarlı yerel halk, yönetsel açıklığın işler kılındığı belediye yönetimi, toplumsal barış, sorumluluk alanlarının belirlendiği bir belediye yönetiminin¹¹ yerleşmesine ve işler kılınmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Yerel Katılımı Sağlamaya Yönelik Halkla İlişkiler Yaklaşımı

Belediyelerde halkla ilişkilerin işlevsel kılınması ile belediyenin kendini yerel halka tanıtmayı hizmetleri hakkında doğrudan ve sağlıklı bilgiler aktarmasını sağlar. Bununla birlikte işlevsel kılınmış halkla ilişkiler etkinliği aracılığıyla yerel halkın ihtiyaçlarına, duyarlılıkları ve beklentilerine yönelik bilgilere doğrudan ulaşılmış olacaktır. Halkla ilişkilerin belediye ve yerel halk açısından sağlaması muhtemel söz konusu amaçlara ulaşılması için bazı yöntemlere de ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yöntemlerin uygulanması ile yerel halk ile belediye arasında karşılıklı iletişim ve etkileşimin sağlanmasının yanı sıra yerel katılıma yönelik kazanımların da elde edilmesi mümkün görünmektedir.

Halkla ilişkiler etkinliklerinin gerçekleşebilmesi için öncelikle yönetsel açıklığın işler kılınması, yönetsel birimlerden bilgi akışının düzenli ve güvenilir olması gerekmektedir. Belediye düzeyinde kurumsallaştırılacak halkla ilişkiler etkinliği öncesinde yönetsel açıklığın, bilgi akışının etkin ve işler kılınması

¹⁰ Selçuk YALÇINDAĞ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s.11.

¹¹ YALÇINDAĞ, **a.g.e.**,s.12-17.

gerekmektedir. Belediye yönetiminde açıklık ve bilgi edinme hakkına yönelik talep ve sorunların giderilmesi noktasında 2001 yılı içinde TBMM genel kuruluna gelmesi beklenen Mahalli İdareler Reform Tasarında 1580 sayılı kanununun 13. maddesine ek düzenleme yapılması öngörülmektedir. Söz konusu düzenleme önerisinde; "gerçek ve tüzel kişiler, belediye karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarının suretlerini yazılı olarak isteme hakkına sahiptir, bu taleplerin yerine getirilmesi zorunludur." hükmü yer almaktadır. Söz konusu düzenlemenin yasalaşmasını belediye-yerel halk etkileşim ve iletişiminin gerçekleşmesine yönelik önemli bir sonuç olacaktır. Öte yandan "belediye, faaliyetleriyle ilgili olarak halkın ve toplum kesimlerinin bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını sağlayıcı tedbirleri alır" hükmünün tasarı taslaklarında yer alıyor olmasını açıklık ve katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik bir girişim görmek mümkündür. Öngörülen düzenlemenin en önemli niteliği, bilgi alma, görüş oluşturma, öneride bulunma hakkının kullanılmasına yönelik tedbirleri alma insiyatifinin belediyelere bırakılmış olmasıdır. Ancak düzenleme belediye-yerel halk etkileşimini sağlamaya yönelik bir içerik taşımakla birlikte, bunun gerçekleşmesine dair bir model öngörmemektedir.

Halkın belediye hizmetleri konusundaki fikir ve düşüncelerini anlama, onların ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik halkla ilişkiler etkinlikleri belediye yönetimi tarafından yerel halka aktarılacak mesajların daha sağlıklı olmasına imkan tanıyacaktır. Bu verilerin elde edilmesi ile belediye yönetiminin yönetsel işleyişe yani örgütsel iç yapılarına dönük bazı yeniden düzenlemelere gidilmesi ihtiyacını gündeme getirebilme ihtimalini içermektedir. Bu aynı zamanda belediye yönetimi ile yerel halk arasındaki ilişkinin ve etkileşimin sağlıklı kılınmasının yanında yerel halk ile belediye yönetimlerini psikolojik açıdan da birbirlerine yaklaştıracaktır.

Bu çerçevede yerel halkın ne düşündüğünü anlamaya ve onları tanımaya yönelik girişimler şunlardır;¹² vatandaşların kişisel başvuruları; danışma; örgütlenmiş gruplarla ilişkiler; kamuoyu araştırmaları ve referandum (kamuoyuna başvurma). Bu yöntemlerin işler kılınması ile belediye yönetimi ile yerel halk arasında iletişimin etkin olarak gerçekleştirilmesi sağlanmış aynı zamanda katılımın kurumsallaştırılmasına yönelik önemli adımlar atılmış olacaktır.

Yerel halk ile belediye yönetimleri arasında karşılıklı iletişim ve etkileşimi sağlamaya yönelik en önemli girişim/model Yerel Gündem 21 oluşumlarıdır. 1992 Rio Konferansı ve 1996 Habitat II toplantılarındaki hedefe ulaşılması noktasında yerel yönetimlere katılımcı anlayış içinde Gündem 21

¹² Yücel ERTEKİN, **Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1995, s. 103-105.

olarak ifade edilen “Kentler İçin Eylem Planı” hazırlama sorumluluğu verilmiştir. Bu toplantılarda katılım, birlikte yönetim kavramları geliştirilmiş merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının birlikte çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanması önerilmiştir. Bu çerçevede UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) desteği ile yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi Eylül 1997’de UNDP, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve IULA-EMME tarafından imzalanarak uluslar arası bir anlaşma niteliği kazanmıştır. Proje 6 mart 1998 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayınlanmış, ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından 19.03.1998 tarihinde yayınlanan bir genelge Yerel Gündem 21 uygulamaları bakımından belediyeler üzerinde teşvik edici olmuştur.¹³

Türkiye’de bazı belediyelerde uygulanmakta olan Yerel Gündem 21 Kent Meclisleri modeli, belediye yönetimi ile yerel halk arasında karşılıklı iletişim ve etkileşim kurulmasına yönelik halkla ilişkilerin gerçekleştirilmesi bakımından önemli bir yapılandırma. Ayrıca Kent Meclisleri modeli katılımcı ve demokratik yerel yönetim anlayışının “kurumsallaşmasına” yönelik gerçekleştirilen girişimlere öncülük edebilecek bir açılıma sahiptir, zira ülkemizde Yerel Gündem 21 Kent Meclisleri modeli ile çok önemli birikimler elde edilmiştir. Öte yandan, Kent Meclislerinin mevcut işleyişleri yerel halkı ve belediye yönetimi ilişkilerine getirdiği dinamizm yerel yönetimlere ilişkin tasarlanan “reform” adı altındaki girişimleri cesaretlendirici bir içerik taşımaktadır.

Yerel Gündem 21 Kent Meclislerinin halkla iletişim kurmaya ve yerel katılıma ilişkin mevcut konumlarını ifade ettikten sonra, aşağıda yerel halka ilişkin bilgilere ulaşmaya yönelik diğer halkla ilişkiler modelleri ele alınmaktadır.

Kişisel Başvuru

Kişisel başvuru, yerel toplumun belediye örgütü ve yerel hizmetlere yönelik düşünceleriyle, şikayet ve isteklerinin belirlenmesinde etkin bir araçtır. Kişisel başvuru, yönetim mekanizmasının işleyişine hakim olan bir unsur olmakla birlikte, yönetime gerekli bilgileri sağlayan (feed-back) bir yapıda oluşturulması bu amacı sağlamaya yönelik örgütsel önlemlerin alınması gerekmektedir.¹⁴ Kişisel başvuru mekanizması yönetilenlerden yönetime doğru bilgi akışının sağlanmasının yollarından biri olarak algılanabilir.

¹³ Daha Geniş Bilgi İçin Bknz., Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaası, İzmir 1998, s.240-256; Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Yerel Yönetimler**, DEÜ Yayınları, İzmir 1998, s.252-270.

¹⁴ YALÇINDAĞ, “Kamu Yönetiminde ...”, **a.g.m.**, s. 81.

Modelin işlevsel kılınması ve katılıma yönelik bir uygulamaya dönüşebilmesi için gerekli olan birincil şart, belediye yönetiminin işleyişindeki yönetsel açıklıktır. Yönetsel açıklığın olmadığı, bir bakıma belediye yönetiminden yerel halka doğru sağlıklı bilgi akışının gerçekleşmediği durumda kişisel başvurunun anlamı ve uygulamadan beklenen yararlar, hedeflenen amaçlar olumsuz etkilenecektir.

Danışma

Yönetsel anlamda danışma; "yönetimin kararlarını hazırlamak için yönetilenlerin görüşlerinin alınması"¹⁵ olarak tanımlanmaktadır. Danışma fonksiyonu çeşitli şekillerde işletilebilmektedir. Genellikle toplu olarak yapılmakta ve yönetenler burada bir topluluğun veya çıkar grubunun üyesi oldukları için belirleyici rol oynamaktadırlar. Danışma türleri arasında kişisel danışma ve geçici danışma yer almaktadır. Kişisel danışma, daha teknik bilgi gereken durumlarda kurum veya topluluk dışından kişilere başvurmak yoluyla gerçekleştirilir. Geçici danışma ise belirli zaman ve konularla sınırlanmayan ve genellikle yeniden düzenleme veya reform çalışmalarına başlamadan önce kullanılan bir yöntemdir.

Danışmanın işlevsel ve etkin kılınabilmesi için kurumsal veya bireysel düzeyde yönetenlerin görüşleri ve projeleri dışındaki farklı yaklaşımların açıklanmasına, tartışılmasına imkan tanıyacak şekilde biçimlendirilmesi gerekmektedir. Yerel düzeyde halkı tanımak, onların değerlerini, yerel hizmetlere yaklaşım ve taleplerini belirlemek açısından danışma, etkin yöntemlerden biridir ve yönetim ile yönetilenler arasında uyum sağlamaya yönelik bir çabadır. Bu amacı gerçekleştirdiği oranda danışma, yönetsel etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının araçlarından biri olarak yararlı olacaktır.

Danışma işlevinin yerel düzeyde toplumun değişik kesimlerini de içine alacak şekilde kurumsallaştırılması, yerel yönetim organ ve yöneticilerine yerel halk ile sağlıklı etkileşim sağlamanın yanında eş-destekleyici ve değişik yönlü görüşlere ulaşma yolunu açmış olacaktır. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde 3030/17. madde uyarınca Danışmanlık Kurulu oluşturulması öngörülmüştür. Ancak 3030 sayılı kanunda teşkilat başlığı altında düzenlenmekte olan kurulun oluşumunda “zorunluluk” değil, “ihtiyarilik” söz konusudur. Danışma fonksiyonunun demokratik ve katılımcı yöntemlerle kurumsallaştırılmasıyla (sürekli hale gelmesi) hizmetlerde yerindelik, uygulamada etkinlik sağlanabilecek aynı zamanda hemşehrilerin yaşadıkları beldeye karşı sorumluluk, aitlik duygularının oluşması, gelişmesi sağlanmış olacaktır. Bu çerçevede söz konusu yararlarla ulaşılması bakımından 3030/17 de

¹⁵ Mümtaz SOYSAL, **Halkın Yönetime Etkisi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1968, s.67.

yer alan danışmanlık mekanizmasının işler hale getirilmesi gerekmektedir. Büyükşehir Belediyelerine yönelik öngörülen Danışma Kurulu genellikle kurumsallaştırılmakla birlikte işleyişine yönelik kriterler açık değildir.

Örgütlenmiş Gruplarla İlişkiler

Demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşması noktasında belediye yönetimlerinin yerel düzeyde toplumsal kesimleri ve bu kesimlerin örgütlenmiş unsurlarını dikkate alması, işbirliği ve karşılıklı etkileşim içinde olması gereklidir. Kanaatlerin oluşmasında rol oynayan çevresel unsurların arasında toplumsal örgütlenmeler yer almaktadır. Bireyler bir anlamda bu gruplar aracılığı ile toplumla bütünleşir kanaatlerini oluşturur ve onlara yön verir.¹⁶ Toplumsal örgütlenmeler maddi ve manevi nedenler çerçevesinde kurulmakla birlikte, yapısal olarak büyümeleri beraberinde onların toplumun diğer kesimlerinde ve daha önemlisi yönetsel birimler tarafından dikkate alınmaları sonucunu doğurur.

Yerel toplumsal örgütlenmelerin temsilcilerini belediye meclisine seçilmelerini sağlamak veya dolaylı yollardan yönetim kararları üzerinde etkin olmak için ortaya koydukları çabalar, belediye yönetimlerinin bu kesimlerin görüşlerine önem, çoğunlukla da öncelik vermelerine yol açmaktadır. Belediye yönetimi yerel toplumsal kesimler ile olan ilişkilerini bu kesimleri yönetsel işleyişin her aşamasına dahil ederek sağlayabilir. Ancak halkla ilişkiler açısından yerel toplumsal kesimlerle kurulan iletişimin öncelikli olarak araştırma-hazırlık süreciyle sağlanması gereklidir. Bu gereklilik yerel toplumsal kesimlerin belediye yönetimine ilişkin önceliklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Yerel toplumsal kesimlerle gerçekleştirilecek sağlıklı iletişim bu kesimlerin yönetimin diğer süreçlerine katılımlarının sağlanmasına ve yerel demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlayacaktır.

Ancak örgütlenmiş yerel gruplarla belediye arasında kurulacak ilişki ve etkileşim sırasında söz konusu kesimlerin yerel halkın tamamını temsil etmediği gerçeğinin unutulmaması gereklidir. Ülkemizde örgütlenme özgürlüğü noktasındaki yasal, kurumsal ve düşünsel eksiklikler dikkate alındığında yerel unsurların temsil kabiliyeti ve meşruiyeti daha da önem kazanmaktadır. Bu yaklaşım paralelinde araştırma-hazırlık sürecinde yerel toplumsal kesimlerden gelecek belirleyici olma talep ve baskılarının bu grupların temsil dereceleri dikkate alınarak yorumlanmalıdır. Zira bazı yerel unsurlarla belediye arasında gerçekleşecek kurumsal eklemlenme ve belki bütünleşme yerel düzeyde halkla

¹⁶ Arsev BEKTAŞ, **Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi**, Bağlam Yayınları, İstanbul 1996, s.82.

ilişkiler ve yerel katılım açısından doğru sonuçlara ve yerel katılımdan beklenen amaçlara ulaşılmasını engelleyecektir.

Kamuoyu Araştırmaları

Kamuoyu çok genel bir tanımla, tartışmalı bir konuda görece yoğunluğun görüşünü bireysel kanıların belli bir yöndeki yoğunluğunu anlatır. Bu çerçevede kamuoyu görüş farkını yansıtmakla birlikte bu farkı yoğunluk ve azınlığın görüşleri arasında kurmaktadır.¹⁷ Kamuoyunun görüşü olarak elde edilen, sunulan sonuçlar her zaman yoğunluğun yaklaşımlarına işaret etmemektedir. Bu yaklaşım bir anlamda yerel kamuoyu olarak hangi unsurların dikkate alınacağı konusunu gündeme getirmektedir. Zira örgütlü toplumsal kesimler, bürokratlar, siyasi partiler, basın-yayın kuruluşları kamuoyu olarak sunulan kurumsal yapılarıdır. Ancak yerel düzeyde kamuoyu oluşturulması kamuoyunun etkilenmesi ve yönlendirilmesi noktasında özellikle baskı grupları zaman zaman öne çıkabilmektedir. Bu açıdan belediye yönetiminin yerel kamuoyu algılamasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Kamuoyu araştırmaları genel yararı ilgilendiren yerel hizmetler hakkında karar vermeden önce yerel topluluğun konu üzerinde ne düşündüğünün belirlenmesinde kullanılabilecek önemli bir yöntemdir. Genel olarak kamuoyu araştırmaları, "kamuoyunu temsil etmek üzere seçilen bir örnek grubunu oluşturan bireylerle görüşerek veya anket soru kağıdı gönderilerek belirli bir ya da birkaç konu hakkındaki eğilimlerini, görüşlerini, kanaatlerini ya da kimi zaman tutum ve davranışlarını belirlemek üzere yapılan araştırma"¹⁸ şeklinde tanımlanmaktadır. Ülkemizde belediye yönetimleri düzeyinde sıkça kullanılmayan bu yöntem, bilimsel olarak uygulandığında, yönetimin kamuoyunun düşüncesinin gerçeğe yakın bir oranda öğrenmesini sağlayabilmektedir.¹⁹

Asıl amacın kamuoyunu anlamak, değerlendirmek, yorumlamak, etkilemek ve onay yaratmak oluşu, halkla ilişkilerin gerek bilgi verme, etkileme, gerek bilgi alma, politika yönelimi ve işleyiş kararlarını değerlendirebilmesi bakımından çeşitli yöntemleri kullanmasını gerektirmektedir. Kanaat incelemeleri kamuoyunu anlama, değerlendirme ve yorumlama yöntemlerinden biri olarak halkla ilişkilerin kullanabileceği önemli bir araç niteliği taşımaktadır. Halkla ilişkiler etkinliklerinden olan kamuoyu araştırmaları da yerel halkın, toplumsal kesimlerin görüşlerinin alınması ve belediye yönetimi ile etkileşim içine girmelerinin sağlanması açısından uygulanan yöntemlerden biridir. Ancak kamuoyu araştırmalarından sağlıklı sonuçlar alınması için öncelikli olarak yerel

¹⁷ UYSAL, **a.g.e.**, s.214-215.

¹⁸ YALÇINDAĞ, **a.g.e.**, 107.

¹⁹ YALÇINDAĞ, "Mahalli İdarelerde Halkla ...", **a.g.m.**, s. 89.

baskı gruplarının kendi görüşlerini kamuoyuna ait olarak göstermeleri engellenmeli, yerel kamuoyunun sadece belirli ve yerel düzeyde ağırlığı, etkinliği bulunan toplumsal kesimlerden oluşmadığı gerçeği unutulmamalıdır. Bunun gerçekleşmesi noktasında belediye-yerel halk arasındaki iletişim ve etkileşimi sağlamak için kullanılacak kamuoyu araştırmalarında yerel halkın tüm kesimlerine başvurulması, ulaşılması gereklidir. Bu gereklilik halkla ilişkiler etkinliğinin sağlıklı ve gerçekçi sonuçlar vermesine yöneliktir. Yerel halkın görüşlerinin belirlenmesi ile bir bakıma yerel katılımın işlevsel kılınmasına dolaylı da katkı olsa sağlanmış olacaktır. Kamuoyu araştırmaları halkın görüşlerini belirlemesine odaklanmış olmakla birlikte, yöntemin uygulanması ile belediye-yerel halk etkileşimi ve iletişimi sağlanmış olacaktır.

Ülkemizde belediye yönetimi açısından belediyelerin yerel halkın görüş ve beklentilerine yönelik bilgileri derleme ve bu konuda istatistiki veri tabanları elde etmeleri konusunda vesayet denetimi söz konusudur. 53 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) Kanunu'nun 26. Maddesine göre; belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşların kendi ihtiyaçları için gerekli istatistiki bilgileri toplamaları bunlara ait soru kağıtlarını hazırlamaları ve toplanan bilgileri yayınlamaları için DİE'den izin almaları gerekmektedir. Uygulamada dikkate alınmamakla birlikte belediyelerin yerel halkın hizmet önceliklerini vb. konuları belirlemek üzere bilgi toplamaları ve bunları yayınlamaları için DİE'den izin alınması yönündeki idari vesayet denetiminin kaldırılması gereklidir.²⁰ Bu gereklilik kurumsal yapılara ve işleyişe bilgi edinme hakkının kurumsallaşmasına yönelik mevzuattan kaynaklanan engelin kaldırılmasına yönelik girişimlerdenir. Söz konusu vesayet denetiminin kaldırılmasının belediye-yerel halk iletişiminin sağlanması ve yerel katılımın kurumsallaşmasına katkı yapacağı açıktır.

Referandum

Yerel halkın belediye hizmetleri konusundaki yaklaşımlarının belirlenmesi ve katılım olanağının oluşturulması noktasında kullanılabilecek yöntemlerden biri de referandum uygulamasıdır. Kamuoyunun gerçek eğilimlerini saptamanın en etkin yolu olan referandum yöntemi, yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin üzerinde yoğunlaştıklarının belirlenmesi amacıyla yönelik bir yöntemdir.

Halkın görüşlerinin belirlenmesi amacıyla uygulanan referandum yönetiminin yerel halkın, yerel sorumluluk, aitlik ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesine önemli katkılarının olacağını düşünmek mümkündür. Ancak bu amaca ulaşılması noktasında referandum yöntemi ile ulaşılabilecek sonucun

²⁰ Orhan PİRLER-Nuri TORTOP- Ahmet BAŞSOY, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 1995, s.254.

yaptırım gücünün bulunması öncelikli ve önemli bir konudur. Bu noktada referandum da yerel halkın ağırlıklı olarak benimseyeceği çözümün veya teklifin uygulamaya aktarılması gerekmektedir.

Belediyenin yerel halkın/hemşehrilerin yönetimi olması için, demokratik işleyiş çerçevesinde karar organlarının halk tarafından seçilmiş olması yeterli olmadığı gibi, belediye başkanlarının inisiyatifinde gerçekleştirilen halkla iletişim kurma çabaları da yeterli değildir. Belde halkının belediye yönetimini ve yaşadığı beldeyi benimsemesi, yapılan işlerin niteliğinden, hizmetlerin dağılımından memnun olması, kararları etkileyebildiği duygusunu taşıması, beldeyi şimdi ve gelecekte yaşanabilir bir alan olarak görmesi için, siyasal ve yönetsel duyarlılığı dengeleyen bir halkla ilişkiler uygulamasının gerçekleştirilmesi gereklidir. Yerel katılımı hedefleyen halka ilişkiler uygulamaları ile yerel yönetim-demokrasi ve halkla ilişkiler-demokrasi arasında kurulmaya çalışılan bağıntılar anlamlı ve işlevsel kılınmış olacaktır. Aksi halde bu yöndeki bir talebin tek başına varlığı ve bu taleplerin gerçekleşmesi ne demokratikleşmenin, ne de olumlu bir halkla ilişkiler uygulamasının sağlanması açısından yeterli olmayacaktır.²¹

Referandum yöntemi yerel yönetimlerle ilgili bazı uluslar arası metinlerde öngörülmüştür. Örneğin, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda "referandum" yönteminin yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda uygulanması hükmü yer almaktadır. Avrupa Kentsel Şartı'nda beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehrilere danışılması, halkın bilgilendirilmesi ve yerel halkın karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesi gerektiği vurgulanmıştır. Uluslar arası düzeydeki bu yaklaşımlara karşın ülkemizde yerel düzeyde referandum modeli sadece belediye yönetimine geçilmesi noktasında köy halkına uygulanmaktadır.

Belediye -Yerel Halk Etkileşimi ve Yerel Katılımda Halkla İlişkilerin Rolüne Yönelik Olarak Sivil Toplum Kuruluşlarının Yaklaşımları *

Daha önce belirttiğimiz üzere demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının yerel düzeyde kurumsallaşması açısından örgütlenmiş yerel gruplarla belediye yönetimi arasında ilişki, iletişim, işbirliği ve karşılıklı etkileşimin sağlanması önem taşımaktadır. Söz konusu ilişkinin nasıl sağlandığına yönelik olarak örgütlenmiş yerel grupların (sivil toplum kuruluşlarının) belediye yönetimiyle

²¹ Birkan SEZER, "Yerel Yönetimler ve Halka İlişkiler", ÇYY, C.5, S.6, Kasım 1996, s. 67.

* Daha Geniş Bilgi için Bknz., Şerif ÖNER **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği. Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi DEÜ SBE, Haziran 2000.

ilişki biçimlerine örnekler vermek istiyoruz. Bu çerçevede Gaziantep Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde 237 sivil toplum kuruluşuna (Dernek, Vakıf, Sendika, Meslek Odaları) uygulanan alan çalışmamızın konuyla ilgili sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Sivil toplum kuruluşları yerel düzeydeki taleplerini ağırlıklı olarak yerel bürokratlara iletmekle birlikte; %21.1 oranında kamuoyu oluşturmak amacıyla toplantı ve paneller düzenleyerek; %16.9 oranında görsel ve yazılı basın aracılığıyla belediye yönetimine iletmektedirler. Buna karşın sivil toplum kuruluşları sorunlarını, taleplerini %3.4 oranında siyasi partiler aracılığıyla belediye yönetimine ulaştırıp, taleplerine aykırı karar ve uygulamaları yönelik tepkilerini %65.8 oranında belediye yetkililerine aktarırlarken %8.4 oranında ise basın toplantıları aracılığıyla doğrudan kamuoyuna iletmektedirler.

Belediye yönetimiyle iletişimleri noktasında siyasi partileri öncelikli olarak kullanmayı tercih etmeyen sivil toplum kuruluşları belediye yönetimlerinin işleyiş tarzları açısından %47.7 oranında siyasi yandaşlarını temsil ettiğini, aynı çerçevede %34.2 oranında siyasi partilerin yerel hizmetlere yönelik kararların alınmasında etkin olduklarını ifade etmişlerdir. Belediye yönetimleriyle iletişim ve etkileşim kanalı olarak belediye yetkililerini öncelikli olarak tercih eden sivil toplum kuruluşları yönetimde siyasi partilerin etkinliğini savunmalarına karşın, belediye yönetimlerine %4.2 oranında duydukları güven nedeniyle denetleme yapma girişiminde bulunmadıklarını belirtmişlerdir.

Sivil toplum kuruluşlarının %27.8'i belediye yönetimine yönelik denetim işlevlerini bir sonraki seçimlerde oy verme davranışlarıyla yerine getirirken, %7.6'sı mevcut denetim yapılarını yeterli görmekte; %12.7'si ise meclis çalışmalarına katılmak suretiyle denetim yapmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları yerel halkı ilgilendiren bazı kararların kesinlik kazanmasında %82.3 oranında "halk oylaması" modelinin uygulanmasını istemektedirler. Bu yaklaşımlarıyla kuruluşlar belediye yönetim kararlarında etkinlik kazanımı talep ediyor görünmektedirler. Bu yaklaşımı bir bakıma kuruluşların siyasi partilerin etkinliklerine ortak olma talebi biçiminde nitelemek mümkündür. Sivil toplum kuruluşları %78.5 oranında mevcut belediye yönetimlerinin halk katılımını sağlamaya yönelik yeterli çalışmalar yapmadıklarını savunmaktadırlar. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşları halk katılımının gerçekleştirilmesi yöntemleri arasında %19.8 oranında halk oylaması uygulanmasını önermekte aynı zamanda halk oylamasını belediye yönetimlerinin daha aktif hale getirilmesinin aracı olarak görmektedirler. Sivil toplum kuruluşları halk katılımının istenilen düzeyde gerçekleşmemesinin nedenleri arasında; %11 oranında "yerel halkın belediye yönetim işleyişine dair yeterli bilgi sahibi olmamasını", %11 oranında "yerel halkın belediye kararları hakkında bilgi sahibi olmalarının yasal açıdan zor olmasını" görmektedirler. Bu yaklaşımlar belediye yönetimlerinin mevcut işleyişlerinin yerel halkın bilgisine "açık" olmadığı anlamını taşımaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Türk kamu yönetiminin kurumsal ve işleyiş açısından pek çok sorunu bulunmakla birlikte sorunların aşılması noktasında bireyler (yönetilenler) ve toplumsal kesimlerin temsilcileriyle (sivil toplum kuruluşları) iletişim kurma karşılıklı etkileşim içinde bulunmaya yönelik girişimlere sık rastlanmamaktadır. Yöneten-yönetilen iletişiminin sağlanması, geliştirilmesine yönelik yasal ve kurumsal eksiklikler yerel yönetimler açısından da geçerlidir. Kamu yönetimine ve yerel yönetimlere yönelik söz konusu eleştiri bir anlamda kurumsal işleyişin bireysel ve toplumsal kesimlere açık, katılımcı bir açılım içeremeyen yasal ve düşünsel eksikliklere bağlıdır. İkinci olarak demokrasi anlayışının yöneten ve yönetilenler tarafından sadece seçimlerde oy kullanmak biçiminde algılanıyor olması halkla ilişki, iletişim, etkileşim kurulmasına engel olmaktadır. Bu noktada yerel ve merkezi düzeyde halkla ilişkiler etkinliklerinin öne çıkmama/çıkarılmama nedenleri olarak düşünsel, yasal ve bu çerçevede kurumsal yapıların mevcut işleyişini göstermek mümkündür.

Yerel düzeyde halkla ilişkiler bireysel ve toplumsal kesimlerin yerele aitlik, sorumluluk, hak ve ödev algılamalarının şekillendirilmesi ve geliştirilmesi açısından önemlidir. Yerel yönetim açısından halkla ilişkiler yönetsel karar ve uygulamaların meşruiyetinin tamamlanmasına ve geliştirilmesine yönelik bir açılıma sahiptir. Aynı zamanda yerel düzeyde kurumsallaşmış halkla ilişkiler etkinlik ve modelleri demokratik-katılımcı yerel yönetim anlayışının sağlanmasını kolaylaştırıcı, yaygınlaştırıcı bir gerekliliktir. Demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışının kurumsallaştırılması halkla ilişkiler etkinliklerinde uygulanacak modeller aracılığıyla sağlanabilecek aynı zamanda halkın öncelikleri bu yöntemle doğrudan belirlenecektir.

Yerel düzeyde halkla ilişkiler etkinlikleri hemşehrilerin bir anlamda demokratik-katılımcı yaklaşımlarını bu konudaki potansiyellerini ortaya çıkarmayı sağlayacak niteliktedir. Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin sağlanması geliştirilmesi ve bunun demokratik-katılımcı yaklaşımlarla kurumsallaştırılması noktasında özenli davranılması gereklidir. Yerel baskı gruplarının halkla ilişkiler etkinliklerindeki potansiyelleri ve güçleri nedeniyle öncelikli bir konuma gelmeleri, diğer yerel unsurların varlıklarının sağlanmasıyla dengelenmelidir. Bu noktada yerele ait tüm unsurları kapsayan, önemseyen halkla ilişkiler yaklaşım ve modellerinin uygulanması gereklidir. Referandum, danışma vb. modeller yerelin tüm unsurlarıyla yönetsel işleyişte belirleyici olmasını sağlayıcı uygulamalar olarak görünmektedir. Söz konusu modeller teknik, fiziki karar alma sürecine getireceği gecikmeler nedeniyle özellikle nüfus yoğunluğu fazla olan yerlerde uygulama güçlüğü bünyesinde taşımaktadır. Ancak bu nedenler nüfus ve coğrafi gelişmişliği açısından uygun yerel yönetimlerin referandum, danışma modellerini uygulamasına engel

değildir. Aksine demokratik ve katılımcı belediye yönetiminin oluşturulması açısından vazgeçilmez bir gerekliliktir. Bu noktada özellikle Büyükşehir belediyelerinde halkla ilişkilerin geliştirilmesine yönelik olarak Kent Meclisleri modeli uygulanmalıdır. Yerel Gündem 21 olarak da bilinen Kent Meclisleri belediye yönetiminin kurumsal yapısının dışında yerel tüm unsurların katılımı ile oluşmaktadır. Söz konusu meclisler ülkemizde bazı belediyelerde uygulanmakla birlikte belediye yönetimi üzerindeki kurumsal yaptırımı tartışmalı görünmektedir. Kent Meclisleri modeli belediye başkanlarının inisiyatifi doğrultusunda oluşturulmakta, bir anlamda başkanın ve belediye yönetiminin, yerel halk ve yerel toplumsal kesimler üzerindeki meşruiyetini geliştirmektedir.

Ülkemizde yerel düzeyde yöneten-yönetilen iletişiminin ve etkileşim sağlanması, geliştirilmesi noktasında ele aldığımız halkla ilişkiler modellerinin yasal düzenlemelerle güvence altına alınması bu çerçevede demokratik-katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik adımların atılması gereklidir. Yerel düzeyde kurumsallaşmış halkla ilişkiler etkinlikleri ve demokratik-katılımcı yönetim modelleri yönetimin yerel halk nezdindeki meşruiyetini, kabul edilirlğini sağlaması yanında hizmetlerde, karar ve uygulamalarda etkinlik, verimlilik sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- Arsev BEKTAŞ, **Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi**, Bağlam Yayınları, İstanbul 1996.
- Bernard GOURNAY, **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev.İhsan Kuntbay), TODAİE Yayınları, Ankara 1971.
- Birkan SEZER, “Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler”, **ÇYY**, C.5, S.6, Kasım 1996.
- Birkan UYSAL SEZER, "Yerel Yönetimin Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırmaları", **AİD**, C.20, S.1, Mart 1987.
- Birkan UYSAL, “Halkla İlişkiler Bir Değerlendirme”, **AİD**, C.16, S.3, Eylül 1983.
- Birkan UYSAL, **Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayını, Ankara 1998.
- Korel GÖYMEN, "Katılım Örgütlenmesi", **Ada-Kentliyim Dergisi**, Yıl.2, S.7, Eylül-Kasım 1996/3.
- Mehmet Ulvi SARAN, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **ÇYY**, C.5, S.4, Temmuz 1996.
- Muzaffer DİLEK, “Belediyelerimizde Halkla İlişkiler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.572, Temmuz 1993.
- Mümtaz SOYSAL, **Halkın Yönetime Etkisi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1968.
- Orhan PİRLER-Nuri TORTOP- Ahmet BAŞSOY, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, TBD-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 1995.
- Selçuk YALÇINDAĞ, “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, **Halkla İlişkiler Sempozyumu**, AÜBYYO-TODAİE Yayını, Ankara 1988.
- Selçuk YALÇINDAĞ, “Mahalli İdarelerde Halkla İlişkiler”, **AİD**, C.1, S.3-4, Aralık 1968.
- Selçuk YALÇINDAĞ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yayınları, Ankara 1996.
- Şerif ÖNER, **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği. Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi DEÜ SBE, Haziran 2000.
- Yücel ERTEKİN, **Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1995.
- Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaası, İzmir 1998.
- Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Yerel Yönetimler**, DEÜ Yayınları, İzmir 1998.