

## Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde Halkla İlişkilerin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme

Nurettin Bilmez<sup>1</sup>

### Özet

Bu çalışma, yerel demokrasinin güçlendirilmesinde halkla ilişkilerin rolü ve önemini kavramsal ve analitik bir çerçevede incelemeyi amaçlamaktadır. Kamu yönetimi literatüründe yerelleşme ve yerel demokrasi tartışmalarının genellikle yapısal reformlara odaklanması, iletişimsel boyutların göz ardı edilmesi gibi bir boşluğu doldurmayı hedefleyen çalışma, Türkiye bağlamında teorik idealler ile pratik uygulamalar arasındaki uyumsuzluğu ele almaktadır. Çalışmanın önemi, halkla ilişkilerin vatandaş katılımını artırarak yerel yönetişimin etkinliğini yükseltme potansiyelinden kaynaklanmaktadır; zira bu, demokratik değerlerin yerel ölçekte somutlaşmasını sağlar. Kapsam itibarıyla, yerel demokrasi, yerelleşme, halkla ilişkiler, katılımcı demokrasi ve yönetim gibi temel kavramlar ile geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve halkla ilişkiler modelleri gibi kuramsal çerçeveler analiz edilmiştir. Yerli ve yabancı literatür taranarak karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmış; özgün bir kavramsal model önerilmiştir. Araştırma soruları ve hipotezi çerçevesinde, halkla ilişkilerin etkileri teorik olarak irdelenmiştir. Çalışma çift yönlü iletişim modeline dayalı halkla ilişkilerin katılımı artırarak yerel demokrasiyi güçlendireceği iddiasını ileri sürmektedir. Elde edilen sonuçlar, halkla ilişkilerin yerel demokrasi ve yerelleşmede kritik bir değişken olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye’de tek yönlü iletişim paradigmasının katılımı sınırladığı, ancak diyalog odaklı yaklaşımların güven, meşruiyet ve iş birliğini tesis ederek yerel demokrasiyi güçlendireceği vurgulanmıştır. Çalışma, disiplinler arası köprü kurma, yerel bağlam analizi ve pratik önerilerle literatüre katkı sunmaktadır. Gelecek araştırmalar için ampirik vaka çalışmaları önerilmektedir.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Amasya Üniversitesi, nurettin.bilmez@amasya.edu.tr,  
ORCID: 0000-0003-2492-5916

## 1. Giriş

Yerel demokrasi oldukça popüler bir kavram olarak literatürde sıklıkla kullanılmaktadır. Pratikte demokratik hayatın koşulları üzerine genel bir mutabakatın söz konusu olduğu bilinmektedir. Özde vatandaşların yönetime katılımlarına dayanan seçim, düşünce ve ifade özgürlüğü başta olmak üzere temel insan haklarının güvenceye alınması ve yönetilenlerin yöneticiler üzerindeki denetimleri demokratik koşulların başlıcalarıdır. Bu bağlamda yerel demokrasi, demokratik değer ve ilkelerin yerel ölçekte hayata geçmesi ve mahalli düzeyde yaşamını sürdüren halkın siyasi ve yönetsel karar alma süreçlerinde taleplerini en etkili biçimde dile getirilebilmeleri anlamına gelmektedir (Erençin, 2018: 345). Bu bağlamda, yerel yönetimler, demokrasinin pratik laboratuvarları olarak işlev görmektedir. Zira halkın yönetime en yakın olduğu bu birimlerde, katılım mekanizmaları daha erişilebilir ve somut hale gelebilir (Özer, 2000: 130-131). Ancak, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, yalnızca yasal ve kurumsal reformlarla sınırlı kalmamaktadır. Etkili iletişim ve ilişki yönetimi gibi unsurların da bu süreçte kritik rol oynadığı kabul edilmektedir. İşte bu noktada, halkla ilişkiler uygulamaları devreye girer: Halkla ilişkiler, kurumlar ile hedef kitleleri arasında karşılıklı anlayış, güven ve iş birliğini tesis eden planlı iletişim faaliyetleri olarak tanımlanabilir (Peltekoğlu, 2016). Özellikle yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, vatandaşların sesini duyurma ve karar süreçlerine dahil olma mekanizmalarını güçlendirerek yerel demokrasinin işlerliğine katkı sağlamaktadır (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024).

Türkiye’de yerel demokrasi ve yerelleşme süreçleri, 2000’li yılların başından itibaren Avrupa Birliği (AB) uyum sürecinin etkisiyle önemli bir ivme kazanmıştır. Merkezîyetçi devlet geleneğinin dönüştürülmesine yönelik reformlar –örneğin, 2004-2005 yıllarında yenilenen yerel yönetim kanunları– vatandaş katılımını teşvik eden mekanizmaların hukuk sistemine entegre edilmesini sağlamıştır (Karacan, 2020). Bu reformlar, kent konseyleri, stratejik planlamaya katılım ve halk toplantıları gibi araçlarla yerel demokrasiyi güçlendirmeyi hedeflemiştir. Ancak, uygulamada bu mekanizmaların etkinliği sınırlı kalmış; Türk yerel bürokrasisinin vatandaşları yönetime dahil etme konusundaki gönülsüzlüğü ve katılım süreçlerinin sembolik düzeyde kalması, literatürde sıkça eleştirilmiştir (Sobacı, 2007; Karacan, 2020). Teorik olarak, yerel demokrasi vatandaşların karar alma süreçlerinde aktif rol almasını öngörürken, pratikte yönetsel, kurumsal ve iletişimsel engeller bu ideali sekteye uğratmaktadır. Bu bağlamda, halkla ilişkilerin rolü daha da belirginleşmektedir: Halkla ilişkiler, tek yönlü bilgi akışından öte, çift yönlü diyalog kurarak vatandaşların gerçek katılımını sağlayabilir ve böylece yerel demokrasinin derinleşmesine katkı sunabilir (Grunig & Hunt, 1984).

Bu çalışma, yerel demokrasi ve yerelleşme süreçlerinde halkla ilişkilerin rolü ile önemini kavramsal ve analitik bir çerçevede ele almayı amaçlamaktadır. Çalışmanın temel motivasyonu, kamu yönetimi literatüründe yerel demokrasi tartışmalarının genellikle yapısal reformlar üzerinde yoğunlaşması ve halkla ilişkiler gibi iletişimsel boyutların ise sürece yeterince entegre edilmemesidir. Bu boşluğu doldurmak üzere, çalışma şu araştırma soruları etrafında şekillenmektedir: Halkla ilişkiler, yerel demokrasi ve yerelleşme süreçlerinde hangi roller üstlenir? Türkiye’de halkla ilişkiler uygulamaları, yerel demokrasiyi nasıl etkiler ve bu süreçteki engeller nelerdir? Uluslararası karşılaştırmalarda halkla ilişkilerin yerel demokrasiye katkısı, Türkiye bağlamında nasıl uyarlanabilir? Çalışmanın temel iddiası şudur: halkla ilişkilerin çift yönlü iletişim modeline dayalı uygulamaları, vatandaşların yönetime katılımlarını, güvenlerini artırarak yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamaktadır.

Yöntemsel olarak, çalışma teorik ve karşılaştırmalı analize dayanmaktadır. Öncelikle, yerel demokrasi, yerelleşme, halkla ilişkiler, katılımcı demokrasi ve yönetişim gibi temel kavramlar incelenecek; geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim ve Grunig & Hunt’ın halkla ilişkiler modelleri gibi kuramsal çerçeveler açıklanmaktadır (Denkova, Lazarevski & Denkova, 2018; Hughes, 2014). Ardından, Türkiye ve çeşitli OECD ülkelerinden güncel akademik literatür taranarak, yerel demokrasi ile halkla ilişkiler arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Özgün bir katkı olarak, çalışmada yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin demokratik katılımı artırıcı etkisini modelleyen bir kavramsal çerçeve sunulmaktadır. Aynı zamanda Türkiye’de yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin gelişmesini engelleyen etkenler irdelenmektedir. Bu çalışma yalnızca teorik bir katkı sunmakla kalmayıp, pratik çıkarımlar da içermektedir: Yerel yöneticilere, halkla ilişkiler stratejilerini katılım odaklı hale getirme yönünde önerilerde bulunarak, Türkiye’de yerel demokrasinin güçlendirilmesine katkı sağlamayı hedeflemektedir.

## 2. Kuramsal Çerçeve

### 2.1. Yerel Demokrasi Kavramı ve Kuramsal Temelleri

Demokrasi kavramının kesin sınırlarla belirlenmiş net bir içeriği ve tanımı söz konusu değildir. En yaygın anlamıyla halkın yönetimi şeklinde tanımlanan demokrasi çok geniş ve çok yönlü bir yapıya sahip olduğundan bahsedilebilir. Günümüzde demokrasi kavramı özgürlük, eşitlik, halkın egemenliği, toplumsal adalet ve refah gibi değerlerle öne çıkmaktadır. Genellikle demokrasi bir yandan söz edilen değerleri içeren bir yönetim tarzı bir yandan da halkın toplumun tümünü ilgilendiren temel kararları alabilmesi ya da almaya yetkili olması demektir (Pustu, 2016: 90-91). Halk yönetimi anlamında demokrasinin

üç ana ilkesi bulunmaktadır. Birincisi, politik kararlar halkın doğrudan ya da dolaylı katılımıyla alınmaktadır. İkincisi, politik kararların bir tartışma ve fikir birliği içinde alınmasıdır. Ancak burada karşı fikirlere ve muhalefete yeterli alan tanınmalıdır. Üçüncüsü, politik kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğine katkı sağlayacak şekilde alınmalıdır. Çağdaş demokrasilerde devlet ve sivil toplum birbirinden ayrılmalıdır. Buna ek olarak, toplumun demokratik niteliğinin temel bir belgeyle belirlenmesi gerekir. Temel hak ve özgürlükler, yönetime katılım ve temsil, hukuk devleti, hesap verebilirlik ve şeffaflık, yargının bağımsızlığı, düzenli seçimler, eşit oy, bilgi edinme, toplantı ve gösteri hakkı, çoğulculuk gibi ilke (Görün, 2006: 160-161) ve değerler demokrasinin temelini oluşturmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler, demokratik olgunluğun gelişmesi açısından son derece önemli kuruluşlardır. Birçok ülkede yerel yönetimlere demokrasinin kurumları olarak bakılmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin halkın kendi kendisini yönetmesine imkân veren bir yapıda olmalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler demokrasinin başlıca değerleri olarak görülen vatandaşların yönetsel süreçlere katılımı, çoğulculuk, hesap verebilirlik gibi değerler demokrasinin işlerliğine temel oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, demokrasiye katkı sağladıkları, toplumun demokratikleşmesine olumlu etki ettikleri için yerel demokrasi merkezleri olarak anılmaktadırlar (Özer, 2000: 130-131). Modern gelişim sürecinde yerel yönetimler, halkın kendi kendini yönetme alışkanlığının oluşması sonucunda doğan yerel demokrasi ve yönetim kültürüne paralel olarak aşağıdan yukarıya doğru yapılanmıştır. Bu anlamda yerel yönetimler, halkın ülke yönetiminde en alt kuruluşlardan başlayarak etkin rol oynamasını sağlar. Bu yüzden yerel yönetimler demokrasi kuramında özel ve önemli bir yere sahiptir (Görün, 2006: 162). Yerel demokrasiden anlaşılması gereken şey, yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler ölçeğinde hayata geçirilmesi, vatandaşların yönetime doğrudan ya da dolaylı şekilde katılım sağlamalarıdır. Yerel demokrasi, halkı doğrudan etkileyen, günlük yaşantısını önemli derecede belirleyen gerçek ve somut problemlerin gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya alındığı küçük ölçekli bir dünyadır (Pustu, 2016: 102). Bu bağlamda yerel demokrasi, demokratik değer ve pratiklerin yerel ölçekte halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerde yaygınlık kazanması ve güçlenmesidir. Yerel demokrasinin bir yönü yerel yönetimlerin demokratikleşmesi iken diğer yönü, halkın demokratik pratikleri öğrenmesi, içselleştirmesi ve bunlara dahil olmasıdır. Bu açıdan yerel demokrasinin güçlenmesi ve gelişmesi adına yerel yönetimler ile yerel halk arasında güçlü ilişkilerin sağlanması bir gereklilik hatta zorunluluktur. Etkili bir halkla ilişkiler, yerel demokrasiyi derinleştirmeye büyük ölçüde katkı sağlayabilir. Bunun için halkla ilişkilerin

çift yönlü bir iletişim kurma biçimine dönüştürülmesi, günümüzde yaygınlık kazanan iletişim araçlarının etkin kullanımının sağlanması, halkın yerel yönetim birimleriyle kolay ve doğrudan etkileşime geçebileceği araçların geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Yerel demokrasi kadar önemli olan bir diğer kavram olan yerelleşme ise, genellikle merkezileşmenin karşıtı olarak literatürde yaygın biçimde kullanılmaktadır. Yerelleşme çeşitli biçimlerde yönetim yapılarını etkilemektedir. Literatürde yerelleşme iki ayrı biçimde kategorileştirilmektedir. İlki, işlevsel açıdan idari, mali ve siyasi yerelleşmedir. İkincisi ise, merkezi yönetimdeki yoğunlaşmanın azaltılmasını ifade eden yetki devri anlamındaki yerelleşmedir. Bu değerlendirmelerden ilki neyin yerelleştirileceğine odaklanırken, ikincisi yerel kuruluşlara ne kadar özerklik tanındığıyla ilgilidir (Shrestha & Hankla, 2025). Merkezi yönetimden yerel yönetimlere ya da diğer yerel kamu kuruluşlarına yetki, sorumluluk ve kaynakların devredilmesi anlamına gelen yerelleşme, dünya genelinde ülkeler tarafından izlenen en önemli reform çabalarından birisidir. Son yıllarda dünya genelinde ülkeler bu konuda önemli adımlara atarak reformlar gerçekleştirmiş ve mali kaynaklar yeniden bölüşülmüştür. Her ülkenin yerelleşme hedefleri ve dinamikleri farklı olsa da genellikle aşağıdaki dört ana argüman öne çıkmaktadır (Boex, Williamson & Yılmaz, 2022: 1-2):

**Verimlilik (etkinlik):** Merkeziyetçi yapılar, herkese uyan “tek tip” politikalar ve hizmetlerle çalıştığından, farklı yerel ihtiyaçlara yanıt vermekte verimsiz kalabilir. Yerelleşme ise politikaları ve hizmetleri yerel tercih ve ihtiyaçlara göre uyarlayarak kamu sektörünün dağıtım etkinliğini artırabilir.

**Kapsayıcılık ve duyarlılık:** Merkezi yönetim ile vatandaşlar arasındaki mesafe büyüdükçe, karar alma süreçlerinde vatandaşların sesi yeterince duyulamaz. Yerelleşme, kamu yönetimini halka yaklaştırarak, özellikle seçimle gelen yerel yöneticiler aracılığıyla daha kapsayıcı ve duyarlı kolektif kararlar alınmasını sağlar. Bu sayede hesap verebilirlik yolu kısılır ve yönetime güven artar.

**Siyasi güç dengesi:** Yerelleşme, iktidar ve kaynakların dikey ve yatay dağılımını değiştirdiği için, özellikle kırılğan demokrasi veya geçiş toplumlarında merkezi iktidarın tek elde toplanmasını önleyerek siyasi sistemi dengeleyebilir.

**Katılım ve demokrasi:** Yerelleşme, katılımcı demokrasinin gelişmesine zemin hazırlar; vatandaşların yerel düzeyde karar süreçlerine dahil olması kolaylaşır. Katılım mekanizmaları (örn. mahalle meclisleri, halk toplantıları, yerel referandumlar) yerel yönetimler eliyle hayata geçirilerek yurttaşların yönetime ortak olması teşvik edilir (Denkova, Lazarevski & Denkova, 2018).

Yerel demokrasinin güçlenmesi ve yaygınlık kazanması günümüze yakın tarihlerde yaşanmıştır. Ancak geleneksel kamu yönetimi anlayışının söz konusu

olduğu 1980’li yıllara kadar yerel demokrasinin çok fazla geliştiği ve yaygınlık kazandığı söylenemez. Max Weber’in ideal tip bürokrasi modeline dayalı olan geleneksel kamu yönetimi anlayışında, otorite hiyerarşik bir yapıda rasyonel kurallar ile icra edilmekte; bürokratlar teknik yeterliklerine göre seçilmekte, görev tanımları açık şekilde yasalarla belirlenmekte ve kararlar yazılı kural ve prosedürlere dayalı olarak alınmaktadır (Hughes, 2014). Weberyen gelenek, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve öngörülebilirliği sağlasa da katı hiyerarşik kontrol ve katı kurallar nedeniyle etkinlik bakımından büyük ölçüde eleştirilmiştir (Denkova, Lazarevski & Denkova, 2018). Nitekim Weberyen modelde vatandaşın rolü, yönetim süreçlerinde oldukça sınırlıdır; halk sadece seçimler yoluyla yönetim sürecinde dolaylı kısıtlı bir rol oynar ve günlük idari süreçlerde pasif bir konumdadır.

Geleneksel kamu yönetimi paradigmasıyla kıyaslandığında, 1980’lerden itibaren yükselen yeni kamu işletmeciliği paradigması, yerleşmeyi ve vatandaş odaklılığı merkeze alan bir yaklaşım ortaya koymuştur. Yeni kamu işletmeciliği 1980’ler ve 90’larda, klasik bürokratik modelin verimsizliği ve hantallığına tepki olarak ortaya çıkmıştır (Lynn, 2001). Yeni kamu işletmeciliği, özel sektör yönetim tekniklerini kamuya uyarlamayı, rekabet ve performans odaklılığı, hizmette verimlilik ve kaliteyi önceleyen bir yaklaşımı temsil etmektedir (Dunleavy ve Hood, 1994; Pollitt ve Bouckaert, 2011). Bu çerçevede hiyerarşi azaltılarak üst düzey yöneticilere daha fazla esneklik ve özerklik tanınmış ve karar yetkilerinin devri vurgulanmıştır. Özellikle uygulamada, hizmet sunumunun merkezi idareden yerel birimlere ve hatta özel kesime devri (taşeronluk, özelleştirme) yoluyla devletin yürütmedeki rolü küçültülmüştür (Gooden ve Starke, 2021: 48). Örneğin Birleşik Krallık, 1980’lerde Margaret Thatcher liderliğinde yeni kamu işletmeciliği reformlarını öncü olarak uygulamış; merkezi hükümete bağlı birçok hizmet birimi “yürütme ajansları”na dönüştürülerek, memurların performansa göre yönetildiği bir sistem geliştirilmiştir (Gruening, 2001: 2).

Yeni kamu işletmeciliği ile vatandaşlar artık sadece pasif oy verenler değil, aynı zamanda müşteri ve paydaş olarak görülmüş; kamu hizmetlerinde memnuniyet ve kalite kavramları öne çıkmıştır. Bu paradigma uyarınca, yöneticiler sonuç odaklı çalışmaya teşvik edilmiş ve bürokrasinin hesap verebilirliği prosedürden ziyade çıktı ve performans ölçütleriyle değerlendirilmeye başlamıştır (Agostino & Arnaboldi, 2015: 354). Yeni kamu işletmeciliği aynı zamanda yerel demokrasinin ve yerelleşmenin önemini vurgulamakta; katı hiyerarşinin gevşetilerek yerel birimlere karar alanında özerklik tanınmasını, hizmetlerin vatandaş ihtiyaçlarına uygun biçimde sunulmasını kritik derece önemli görmektedir (Denkova, Lazarevski & Denkova, 2018). Böylece yeni kamu işletmeciliği, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yukarıdan aşağıya

doğru hiyerarşik kontrol yaklaşımını yumuşatarak, yönetimde esneklik ve yaratıcılığa, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik ve katılımcılığa alan açmıştır.

1990'lardan itibaren literatürde öne çıkan yönetim (governance) kavramı ise, kamu yönetiminde devlet, özel sektör ve sivil toplum aktörleri arasında ağ temelli ve işbirlikçi ilişkileri ifade etmektedir (Eryılmaz, 2022: 56; Lakoma, 2020). Yönetim yaklaşımı, klasik hiyerarşik yönetimin toplumun karmaşık sorunlarını çözmede yetersiz kaldığı varsayımından hareketle ortaya çıkmıştır (Sobacı, 2007). Özellikle Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından iyi yönetim ilkeleri olarak tanımlanan şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, etkinlik, stratejik vizyon, cevap verebilirlik eşitlik gibi unsurlar yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır (Ayas, 2021). Türk Dil Kurumu ise "yönetim" kavramını, resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik ve politik otoritenin ortak kullanımı şeklinde tanımlayarak, yönetimde çok aktörlü ve ortaklık temelli bir yapıya işaret etmektedir (Batal, 2010). Yönetimde karar alma süreçleri, yalnızca kamu otoriteleriyle sınırlı olmayıp vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer paydaşların etkin katılımına açıktır. Bu bağlamda, yönetim yaklaşımı katılımcı demokrasi ile yakından ilişkilidir: kararlar müzakereci süreçlerle alınır. Farklı çıkar grupları arasında diyalog ve uzlaşma mekanizmaları kurulur. Yönetim ağlarında devlet, piyasa ve sivil toplum aktörleri yatay koordinasyon ilişkileri geliştirerek ortak sorunlara çözüm arar; bu yaklaşımda hiyerarşi yerini eşgüdüm ve iş birliğine bırakır (Özer, 2006). Bu paradigmaya göre vatandaşlar yönetimin pasif nesnelere değil, aktif oyuncularına haline gelmişlerdir. Sonuç olarak, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine ve yönetim yaklaşımına doğru gerçekleşen kuramsal dönüşüm, devlet-vatandaş ilişkilerinde daha fazla iletişim, iş birliği, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım yönünde bir değişim sürecini öngörmektedir.

## 2.2.Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetim

Katılımcı demokrasi, vatandaşların yalnız seçimlerde oy vermekle kalmayıp karar alma süreçlerine doğrudan ve sürekli katılımını ifade eden bir demokrasi anlayışıdır. Yerel yönetimler, katılımcı demokrasinin en etkin uygulanabildiği alanlardan biridir; zira vatandaşlar kendi yaşadıkları kentte veya mahallede alınan kararlara ilişkin daha yüksek ilgi ve bilgiye sahiptir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel birimlere devri sayesinde halkın yönetimde söz sahibi olabileceği bir ortam sunmaktadır (Mutlu, 2015). Bu sayede temsili demokrasinin olumsuz yönleri, katılımcı mekanizmalarla aşılmaya çalışılmaktadır. Belediye meclis toplantılarının halka açılması, kent konseyleri, mahalle muhtarları ve meclisleri, vatandaş panelleri, halk oylamaları

ve dilekçe hakları gibi araçlar, yerel düzeyde katılımı kurumsallaştırmaya yardımcı olan mekanizmalardır.

Kuramsal olarak, Sherry Arnstein’in klasik “Katılım Merdiveni” modeli, vatandaş katılımının seviyelerini göstermesi bakımından çarpıcıdır. Arnstein (1969) vatandaşların karar alma süreçlerine etkili katılım gösterip göstermediğini incelemiş ve katılım düzeylerini farklı katmanlardan oluşan bir merdivenle açıklamıştır. En alt kademede katılımın olmadığı, etkileme ve iyileştirmenin olduğu dile getirilmektedir. Bu kademede amaç, vatandaşların katılımını sağlamak değil, vatandaşların eğitilmesi ve iyileştirilmesidir. Orta kademede bilgilendirme, danışma, ikna etme gibi sembolik uygulamalar yer almaktadır. Bu kademede vatandaşlar söz sahibi olur, öneride bulunur fakat yöneticiler tarafından karar alma sürecinde yeterince dikkate alınmazlar. Üst kademede ise, iş birliği, yetki devri ve vatandaş kontrolü yer almaktadır. Bu kademede vatandaşlara müzakere imkânı tanınır ve karar alma sürecinde aktif rol verilir (Kocaoğlu, 2018: 51-52). Bu modelde özetle, en alt basamakta sözde katılım biçimlerini, orta basamakta “bilgilendirme” ve “danışma” gibi sembolik katılım düzeylerini, en üstte ise “ortaklık”, “yetki devri” ve “vatandaş denetimi” gibi gerçek katılım biçimlerini tanımlar. Bu model, gerçek anlamda vatandaş katılımının sağlanabilmesi için yöneticilerin vatandaşlarıyla güç paylaşımına gitmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Katılımcı demokrasi, vatandaşların yönetime katılımları üzerine kurgulanmıştır. Bu bağlamda vatandaş katılımı, vatandaşların kaygılarının, isteklerinin ve değerlerinin kamusal karar alma mekanizmalarına eklenmesidir. Vatandaşlar ile kamu kurumları arasında, daha iyi kararların alınabilmesi için çift yönlü bir iletişim ve diyalog sürecine ihtiyaç vardır. Bu etkileşim süreci bilginin ve yetkinin paylaşımını ve kamusal kararların vatandaşlarla ortaklaşa alınmasını ifade etmektedir (Sobacı ve Hatipoğlu, 2017: 692). Vatandaşların idari kararlara fiili olarak katılması, vatandaş – devlet etkileşiminin gerçekleşmesi, katılımın bilinçli ve organize bir süreç olması ve katılımcıların kararlara etki etmesi gerekir. Vatandaşların yönetime katılımları planlı bir süreç olmalıdır. Vatandaş katılımını esas alan mekanizmalar 1950’li yıllardan itibaren gelişmeye başlamıştır. Bunun en büyük nedeni vatandaşların yönetim süreçlerinin demokratikleşmesi ve etkili hale gelmesinde büyük bir potansiyel olmasıdır. Yönetime katılım, toplumsal ihtiyaçların ve beklentilerin karşılanmasında önemli bir araçtır ve bu durum halka en yakın olan idari birimleri (yerel yönetimleri) öne çıkartmaktadır (Seçkiner Bingöl, 2021: 1948-1949).

Yerel düzeyde halkın yönetime katılım sağlaması hem demokrasinin güçlenmesine katkı sağlar hem de yerel yönetimler tarafından sunulan

hizmetlerin meşruiyetini artırır. Bu bağlamda yerel yönetim, yerel ölçekte yaşanan sürdürülebilir kalkınma, yolsuzluğun azaltılması, demokrasinin güçlendirilmesi, vatandaşların yaşam kalitesinin yükseltilmesi gibi birçok talebin karşılanmasında anahtar bir kavram olarak ele alınmaktadır (Çiğdem, 2020: 212). Yerel yönetim, üst düzey katılım anlayışına uygun olarak, yerel yönetimlerin karar süreçlerine vatandaşları sistematik bir biçimde entegre ettiği bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim sadece mahalli düzeydeki hizmetlerin sunumlarıyla ilgilenmez. Aynı zamanda vatandaşların yönetime demokratik usullerle katılımlarını gerçekleştirmek, sivil diyalog için zemin tesis etmek, temel hak ve özgürlükleri korumak ve sürdürülebilirliğe katkı sağlamak gibi bir dizi işlevi kapsamaktadır (İlhan, 2022: 554). Bu yaklaşımda vatandaş, sadece geribildirim veren değil, aynı zamanda politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde ortak karar verici konumundadır.

Çalışmanın odak noktası, yerelleşme sürecinin yerel demokrasi ile bulunduğu noktada halkla ilişkilerin işlevidir. Yerel demokrasi idealinin hayata geçirilmesi, büyük ölçüde etkili iletişim ve güven inşasına bağlıdır. Bu bağlamda halkla ilişkiler kavramına ve kuramlarına odaklanarak, bu iletişim boyutunun kuramsal temelleri ortaya konmaktadır.

### 3. Halkla İlişkiler Kavramı ve Modelleri

Halkla ilişkiler (PR), bir organizasyon ile hedef kitlesi (kamuoyu) arasında karşılıklı anlayış ve olumlu ilişkiler kurmayı amaçlayan, planlı ve sürekli iletişim çabalarının bütünüdür. Klasik tanımıyla halkla ilişkiler, kuruluşların itibar yönetimi, iletişim yönetimi ve ilişki yönetimi işlevlerini kapsar. Halkla ilişkiler uygulayıcıları, kurum ile halk arasında çift yönlü bilgi akışı sağlamak, kurumun politikalarını ve eylemlerini halka anlatmak ve halkın beklenti ve geri bildirimlerini kuruma ileterek karşılıklı uyumu tesis etmek gibi roller üstlenir (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024). Peltekoğlu (2007) gibi yazarlar, halkla ilişkilerdeki “halk” kavramının tüm toplum kesimlerini içerdiğini, ancak her halkla ilişkiler faaliyetinin gerçekte belirli bir hedef kitleye yönelik olduğunu belirtir (Peltekoğlu, 2016; Erdoğan, 2024). Örneğin bir belediye için “halk”, o belediye sınırları içinde yaşayan tüm bireyler iken, belirli bir proje için daha dar bir paydaş grubu hedef kitle olarak alınabilir. Önemli olan, halkla ilişkiler faaliyetlerinde hedef kitlenin doğru tanımlanması ve mesajların bu kitleye uygun şekilde iletilmesidir (Erdoğan, 2024).

Halkla ilişkiler bir kurum ve halk arasındaki iletişim yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Farklı bir değerlendirmeye göre halkla ilişkiler, verici ve alıcı kitle arasında bir etkileşimin olması ve bu etkileşimin hedef kitleyi inandırma, etkileyebilme, onu bir eyleme yönlendirebilmeyi hedefleyen bir yapıdır. Burada

iletişim temel rolü bilgilendirmek olsa da görüş, düşünce, tutum ve davranışları etkilemesi, değiştirmesi ve alışkanlığa dönüştürmesi halkla ilişkilerin ikna yönünü ortaya çıkartmaktadır (Sönmez ve Aydeniz, 2021: 696).

Yöneten – yönetilen ilişkisinin var olduğu dönemlerde gerçekleşmeye başladığı ileri sürülen halkla ilişkiler, çağdaş anlamda 19. yüzyılın sonlarına tarihlenmektedir. Bugünkü anlamda ilk olarak ABD’de başlayan halkla ilişkiler 20. yüzyılın başlarında İngiltere’de ve daha sonra Avrupa’nın farklı ülkelerinde özellikle seçim çalışmalarında uygulama alanı yakalayarak gelişme göstermiştir. Farklı aşamalardan geçen halkla ilişkiler, teknolojideki gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle 20. yüzyılın sonlarından itibaren daha büyük bir sıçrama göstermiştir (Mert, 2016: 137-138). Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir kamu idaresinin temasta bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini almak için giriştiği, iki taraflı iletişime dayalı, iki yönlü değişim taleplerini içeren, kamu idaresi ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve dengenin sağlanmasına dönük sistemli ve sürekli çabalar olarak tanımlanmaktadır. Halkla ilişkiler tanıma (halkın beklenti ve isteklerinin alınması) ve tanıtmaya (kamu idaresinin faaliyet ve hizmetleri konusunda halkı bilgilendirmesi) faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir (Doğan, 2020: 379).

Halkla ilişkiler literatüründe Grunig ve Hunt’ın (1984) dört model sınıflaması, bu disiplinin farklı uygulama biçimlerini açıklaması bakımından yaygın kabul görmüştür. Grunig ve Hunt, halkla ilişkilerin kurumsal düzeyde pratikte dört farklı modelde yürütüldüğünü belirtirler (Grunig & Hunt, 1984):

**Basın Ajanlığı ya da Tanıtım Modeli (Press Agency / Publicity):** Bu model, tek yönlü iletişime dayalıdır ve amacı herhangi bir yolla halkın dikkatini çekip kuruma ilişkin tanıtım (publicity) sağlamaktır. 19. yüzyıl gösteri dünyasından (P.T. Barnum örneği) doğan bu yöntemde doğru ya da tam bilginin iletilmesi öncelik değildir; mesajlar çoğunlukla abartılı ve tek yanlıdır. Geri bildirim veya hedef kitle analizi yapılmaz. Kamu kurumlarında bu modele örnek olarak, sırf gündem oluşturmak için yapılan sansasyonel açıklamalar veya propaganda amaçlı tek taraflı duyurular verilebilir.

**Kamuoyu Bilgilendirme Modeli (Public Information):** Bu model de tek yönlü iletişimdir ancak basın ajanlığından farkı, doğru ve eksiksiz bilgi verme ilkesine dayanmasıdır. Erken dönem resmi bültenler ve basın açıklamaları bu modele örnek gösterilebilir. Kurum, halka yönelik duyurular yapar fakat yine geribildirim mekanizması yoktur; hedef kitlenin tepkisine göre içerik planlanmaz. Bir devlet kurumu tarafından vatandaşlara yönelik hazırlanan rehberler, broşürler, basın açıklamaları genellikle bu modeldedir – bilgilendiricidir ama etkileşim zayıftır.

**İki Yönlü Asimetrik İletişim Modeli (Two-Way Asymmetric):** Bu modelde iletişim çift yönlüdür ancak dengesizdir; yani kurum, hedef kitleden araştırmalar ve geri bildirimler yoluyla bilgi alır fakat bunu sadece kendi amaçlarına hizmet edecek şekilde kullanır. Halkın tutum ve davranışlarını anlamak için anketler, odak grup çalışmaları yapılabilir; elde edilen veriler doğrultusunda kurum, mesajlarını hedef kitleyi ikna edecek biçimde şekillendirir. Ancak burada diyalog, kurumun kendini değiştirmesinden ziyade halkın görüşlerini kuruma uydurması yönündedir. Örneğin bir belediye, halkın şikâyetlerini toplar ama bunları sadece kendi imaj kampanyasını düzeltmek için kullanır; politikalarda gerçek bir değişiklik yapmaz.

**İki Yönlü Simetrik İletişim Modeli (Two-Way Symmetric):** En ileri halkla ilişkiler modeli olup karşılıklı fayda ve diyaloga dayanır. Kurum ile halk arasında dengeli bir etkileşim vardır; her iki taraf da birbirinin görüş ve ihtiyaçlarını anlamaya ve kendi tutumlarını buna göre ayarlamaya isteklidir. Bu modelde halkla ilişkiler uzmanı, adeta bir arabulucu gibi hareket ederek hem kurumu hem de hedef kitleyi dinler, anlar ve ortak bir zeminde buluşturur. Amaç hem kurumun hem halkın yararına “kazan-kazan” durumları yaratmaktır. Kurum gerekirse halktan gelen eleştiri ve taleplere göre politikalarında değişiklik yapar. Örneğin bir yerel yönetimin, önemli bir proje öncesi vatandaşlarla istişare toplantıları yapıp projeyi onların görüşlerine göre revize etmesi ve kararları birlikte alması, iki yönlü simetrik iletişime güzel bir örnektir.

Halkla ilişkiler uygulamalarının kamu yönetiminde genellikle kamuoyu bilgilendirme modelinde kaldığı, yani tek yönlü ve kurumsal odaklı yürütüldüğü eleştirisi yapılmaktadır (Grunig & Hunt, 1984). Oysa çağdaş yönetim anlayışı, kamuda halkla ilişkilerin iki yönlü simetrik model doğrultusunda evrilmesini gerektirmektedir (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024). Özellikle yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı ve desteği isteniyorsa, belediyelerin ve diğer yerel kurumların vatandaşlarla kurduğu iletişim diyalog temelli olmalı; sadece halkı bilgilendirmekle kalmayıp onların görüş ve geri bildirimlerini politika yapım sürecine gerçekten entegre etmelidir.

Halkla ilişkiler disiplininde bir diğer önemli kuramsal yaklaşımda ilişki yönetimi kuramıdır. Ledingham ve Bruning (1998) gibi yazarlar, halkla ilişkilerde esas amacın örgüt ile halk arasında karşılıklı faydaya dayalı, sürekli ve pozitif ilişkiler kurmak olduğunu vurgulamaktadır (Erdoğan, 2024). Bu perspektifte, tek tek iletişim kampanyalarından ziyade, kurum ile vatandaşlar arasında güven, bağlılık ve memnuniyet unsurlarını içeren uzun soluklu ilişkilerin tesis edilmesi önem kazanmaktadır. Kamu kurumları açısından bakıldığında, vatandaşların devlet kurumlarına güveni ve onlarla etkileşimi ne kadar güçlüyse, kamusal karar ve politikaların başarılı olma ihtimali o

kadar artmaktadır. Nitekim modern kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu en büyük sorunlardan biri, vatandaşların devlet kurumlarına olan güven krizi olarak tanımlanmaktadır. Bu güven krizinin aşılmasında stratejik halkla ilişkiler yönetiminin rolü büyüktür; zira etkili halkla ilişkiler, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım ilkelerini hayata geçirerek vatandaşların yönetime duyduğu güveni tazeleyebilir (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024).

İki yönlü iletişim kanallarının kullanılması, söylenti ve bilgi kirliliğinin önüne geçilmesi, kamunun beklenti ve taleplerinin yönetime yansıtılması, kriz dönemlerinde hızlı ve inandırıcı iletişim kurulması gibi unsurlar bir bütün olarak halkla ilişkiler yönetiminin kapsamındadır. Örneğin 2020'li yıllarda sosyal medyanın yaygınlaşmasıyla, kamu kurumlarının vatandaşlarla doğrudan iletişime geçebileceği yeni bir alan ortaya çıkmıştır. Bu yeni mecranın doğru kullanımı, halkla ilişkiler açısından iki yönlü simetrik modelin uygulanmasını kolaylaştırıcı bir etki yapabilir. Bir çalışma, Türkiye'de bakanlıkların Facebook sayfalarını inceleyerek, bazı bakanlıkların kamuoyundan gelen görüşleri karar süreçlerine yansıtmak üzere çevrimiçi anket ve oylamalar yaptığını, örneğin Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2015'te bir konferansın logosunu halk oylamasıyla belirlediğini aktarmıştır. Bu tür uygulamalar vatandaş katılımını teşvik etmekle birlikte, araştırma sonuçları genel olarak bakanlıkların sosyal medyanın diyalog ve karşılıklı etkileşim potansiyelini tam kapasite kullanmadığını; paylaşımlara gelen yorumlara kurumsal yanıt verme, vatandaş geri bildirimlerini politika yapımında değerlendirme konularında eksikler olduğunu belirtmektedir (Taşpınar, 2016). Dolayısıyla, yeni iletişim teknolojileri kamu halkla ilişkilerinde büyük fırsatlar sunmasına rağmen bu araçların etkili kullanımı için kurumsal bir dönüşüm ve vatandaş odaklı bir kültür gerekmektedir.

Özetle, kuramsal çerçeveden çıkarılması gereken temel noktalar şunlardır: geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu işletmeciliği ve yönetime uzanan çizgide, kamu yönetimi anlayışı giderek daha desantralize, katılımcı ve iletişime açık bir hale gelmektedir. Ancak bu dönüşümün pratiğe yansımaları, büyük ölçüde halkla ilişkilerin nasıl yönetildiğine bağlıdır. Halkla ilişkiler ise kendi içinde farklı model ve yaklaşımlara ayrılmaktadır; tek yönlü ve asimetrik modeller yerine, iki yönlü ve simetrik iletişimin benimsenmesi, yerleşme ve yerel demokrasi hedefleriyle uyumlu olmaktadır. Aşağıdaki bölümlerde, literatürde bu konuların nasıl ele alındığına bakılmakta ve Türkiye deneyimi çerçevesinde halkla ilişkilerin yerel demokrasideki yerine dair mevcut gelişmeler değerlendirilmektedir.

## 4. Halkla İlişkilerin Yerel Demokrasiye ve Yerelleşmeye Etkileri

### 4.1. Halkla İlişkilerin Yerel Demokrasiye Etkisi

Yapılan analizler, halkla ilişkiler uygulamalarının niteliğinin vatandaş katılımının düzeyiyle yakından ilişkili olduğunu göstermiştir. Türkiye örneğinde, yasal olarak vatandaş katılımını öngören mekanizmalar (kent konseyleri, halk toplantıları vs.) bulunsa da bunların etkin çalışması her yerde sağlanamamıştır. Karacan'ın (2020) çalışmasından elde edilen bulgulara göre, belediye yöneticilerinin vatandaş katılımına yaklaşımları çoğu zaman imaj ve propaganda amaçlı olmuştur; bir diğer anlatımla katılım süreçleri gerçek bir müzakere zemini olmaktan ziyade, halkla ilişkiler faaliyeti gibi görülmüştür (Karacan, 2020). Bu durum, halkla ilişkilerin farklı amaçlarla kullanımının katılımcı demokrasiye zarar verebileceğini göstermektedir.

Yine tipik katılım mekanizmalarının kısa süre sonra işlevsiz hale gelmesinin bir nedeninin, vatandaşlarda oluşan “nasılsa fikrimiz dikkate alınmıyor” algısı olduğunu ortaya koymuştur. Bu güvensizlik kısır döngüsü, katılımın sürdürülebilirliğini engellemektedir. Öte yandan, elde edilen bulgulara göre atipik de olsa bazı belediyelerin samimi katılım çabaları gösterdiği ve bunda başarılı olduğu da görülmüştür (Karacan, 2020). Bu başarılı örneklerin ortak noktası, halkla ilişkileri şeffaflık ve hesap verebilirlik aracı olarak kullanmalarıdır. Örneğin, bir belediyenin stratejik plan hazırlarken her aşamayı halkla paylaşması, gelen önerilere göre taslakları revize etmesi ve sonunda ortaya çıkan planı birlikte başarmanın gururu olarak sunması, halkla ilişkilerin katılımcı demokrasiyi desteklemesinin güzel bir örneğidir. Bu tür uygulamalar sonucunda vatandaşların o belediyeye güveninin arttığı, sonraki süreçlerde yönetime destek ve katılım isteklerinin yükseldiği tespit edilmiştir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin katılımcı bütçe uygulaması (Arıkboğa, 2024) literatürde olumlu bir vaka olarak sunulmuştur

Yerel yönetimler halkla ilişkileri ne kadar çift yönlü ve etkileşimli biçimde yürütürse, vatandaş katılımı o kadar güçlü olmakta, yerel demokrasi kültürü de bir o kadar gelişmektedir. (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024). Örneğin Danimarka'da Kopenhag yakınlarındaki bir belediyede temsili demokrasi ile katılımcı demokrasiyi birleştiren hibrit demokrasi örneği yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin önemine dair ipuçları vermektedir. Belediye meclisi bünyesinde beş politikacı ve on vatandaştan oluşan görev komiteleri kurulmuştur. Vatandaşlar, meclis üyeleri tarafından belirlenen rolleri yerine getirmek amacıyla her siyasi partinin meclisteki çoğunluklarına göre seçilmektedirler. Her komitede, meclis tarafından belirlenen belirli politika sorunlarını çözmek için öneriler tartışılmakta ve politikalar geliştirilmektedir.

Yapılan incelemelere göre politikacılar ile vatandaşlar arasında hızlıca ortak bir bilgi alışverişi yaşandığı gözlenmiştir. Ayrıca komiteler müzakereci ve katılımcı bir karakterle çalışmaktadır. Nihayetinde bu komitelerde yürütülen çalışmalar politikacılar ile vatandaşlar arasında ortak politika üretimi düşüncesini ve iş birliği algısını güçlendirmiştir (Sorensen & Torfing, 2019).

#### **4.2. Yerelleşme ve Yerel Hizmetlerde Performans**

Literatür analizinde görüldüğü üzere, yerelleşmenin temel motivasyonlarından biri kamuda etkinlik ve verimliliği artırma hedefidir. Türkiye’de 2000’ler sonrası belediyelere verilen yeni görevler ve kaynaklar, pek çok alanda hizmetlerin iyileşmesine katkı sağlamıştır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesi ile ulaşım, çevre, altyapı hizmetler tek elden ve bütüncül şekilde sunulabilir hale gelmiştir. Bu, şehir içi ulaşım ağlarının entegrasyonu veya atık yönetiminin verimli yürütülmesi gibi konularda olumlu sonuçlar sağlamıştır. Ancak, yerelleşmenin pratikte tam sonuç verebilmesi, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitesine bağlıdır. Analizimiz, Türkiye’deki yerel yönetimler arasında kapasite farklarının yüksek olduğunu göstermektedir: Nüfusu ve ekonomik gücü büyük yerel yönetim birimleri projelerini hayata geçirebilirken, küçük ve kırsal yerel yönetim birimleri personel, teknik uzmanlık ve bütçe yetersizlikleri yaşayabilmektedir. Bu durum, yerelleşmenin eşitsiz sonuçlar üretebileceğine işaret etmektedir. Kısacası merkezîyetçilikten uzaklaşırken bir yandan da bölgeler arası farklılıkları artırma riski bulunmaktadır. Bulgular, Türkiye’de merkezi yönetimin bu riski azaltmak için İller Bankası payları, proje hibeleri ve teknik destek programları gibi araçlarla dengeleyici rol oynadığını göstermektedir (Eryılmaz, 2022).

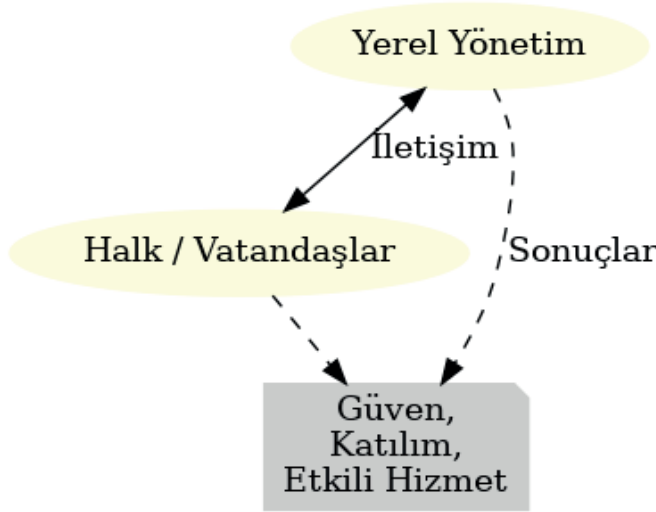
Yine de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabalarının sürdürülebilir olması için yerel kaynak yaratma kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu noktada halkla ilişkiler devreye girmektedir: yerel yönetimler, halkla iyi ilişkiler kurarak, örneğin yerel vergilerin zamanında toplanması veya gönüllü katılımın teşvik edilmesi gibi konularda daha başarılı olabilir. Güçlü halkla ilişkiler, yerel yönetimin performansını vatandaşlara doğru aktarmasını, vatandaşların da yönetime destek olmasını kolaylaştırır. Nitekim vurguladığı üzere, vatandaşların devlete güveni yönetim kararlarının etkinliğini doğrudan etkilemektedir; yönetime duyulan güven düşükse katılım ve uyum da azalmaktadır, güven yüksek olduğunda ise iş birliği ve memnuniyet artmaktadır (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024).

#### **4.3. Uygulamada Halkla İlişkilerin Modelsel Görünümü**

Grunig ve Hunt’ın modelleri perspektifinden baktığımızda, analizimiz Türkiye’de kamu kurumlarının – özellikle yerel yönetimlerin – halkla ilişkiler

faaliyetlerinin ağırlıklı olarak kamuoyu bilgilendirme ve kısmen iki yönlü simetrik modelde seyrettiğini ortaya koymuştur. Birçok belediye, basın bültenleri, resmî web sitesi duyuruları, sosyal medya paylaşımları ile halkı bilgilendirmekte, bu yönüyle “Public Information” modeline uymaktadır. Bu iletişim çoğunlukla tek yönlüdür; yerel yönetimler kendi icraatlarını, projelerini halka anlatmaktadır. Eğer bir geribildirim söz konusuysa, bu da genellikle vatandaşın şikâyet hattına gelen başvuruları veya CİMER gibi merkezi sistemlere ilettiği şikâyetleri toplamak şeklindedir (Tamer Gencer ve Delican, 2022; Sönmez ve Aydeniz, 2021). Bir başka anlatımla vatandaşın sesi ancak şikâyet veya talep olarak duyulmaktadır. Proaktif bir katılım veya birlikte politika yapımı düzeyine geçiş durumu ender yaşanmaktadır. Bu bulgu halkla ilişkilerin Türkiye’de ağırlıklı olarak tek yönlü kaldığı iddiasını destekler niteliktedir.

Öte yandan, iki yönlü asimetrik uygulamalara da rastlanmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyeleri, halkın nabzını tutmak için anketler yapmakta, memnuniyet ölçümleri gerçekleştirmektedir (Yurdakul, Dinçer ve Coşkun, 2011). Ancak bu araştırmaların sonuçlarının ne derece politikaları değiştirdiği tartışmalıdır. Çoğu zaman, yerel yönetimler tarafından bu anket sonuçları kendi performanslarını ölçmek için kullanılmakta, ciddi eleştiriler alındığında dahi mevcut politikalarda büyük değişikliklere gidilmemektedir. Bu da iletişimin asimetrik kaldığını göstermektedir. Kısacası halktan gelen bilgiler yine yerel yönetimler tarafından kurum çıkarları doğrultusunda kullanılmaktadır.



Şekil 1: Yerel Yönetim ile Halk Arasında İki Yönlü İletişim ve Ortaya Çıkan Sonuçlar (Güven, Katılım, Etkin Hizmet)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 1, yerel yönetim-halk iletişim döngüsünün ideal durumunu kavramsal olarak göstermektedir. Bu şemada, Yerel yönetim ile halk/vatandaşlar arasında çift yönlü oklarla ifade edilen bir iletişim bulunmaktadır; bu iki yönlü simetrik iletişim, güven, katılım ve etkin hizmet sunumu gibi olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Şemadaki kesikli çizgiler, bu sonuçların oluşabilmesi için iletişim döngüsünün sürekli ve sağlıklı işlemesi gerektiğini vurgulamaktadır.

#### 4.4. Güven, Şeffaflık ve Yönetişim Çıktıları

Literatüre bakıldığında yerelleşme, yerel demokrasi ve halkla ilişkiler ekseninde nihai olarak güven olgusunun belirleyici olduğu görülmektedir. Halkla ilişkilerin temel amaçları arasında halkın güvenini kazanmak ve halkın kurumların çalışmaları hakkında bilgilenmesini sağlamak bulunmaktadır (Selçuk ve Ay, 2023). Vatandaşların yerel yönetimlere duyduğu güven arttıkça merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerin toplumsal sorunlara çözüm bulma kapasitesi de yükselmektedir. (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024). Samoilenko vd. (2024) tarafından Ukrayna’da yapılan çalışmaya göre, yerel yönetimlerin aktif sivil toplum ile iş birliği yaparak güven tesis ettiği, bunun da genel siyasi istikrara katkıda bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’de de benzer şekilde, son yıllarda özellikle büyükşehir belediyelerinin şeffaf ihale yayınları, açık veri platformları, stratejik planlara halkın erişimini sağlama gibi adımlarla şeffaflık çitasını yükselttiği, bunun da vatandaş memnuniyetine olumlu yansıdığı gözlemlenmiştir. Halkla ilişkilerin temel ilkelerinden olan açıklık (transparency) ve dürüstlük (honesty) ilkeleri yönetim ilkeleriyle de örtüşmektedir (Erdoğan, 2024). Belediyeler ihalelerini canlı yayınladığında veya hesaplarını halka anlaşılır biçimde açıkladığında, aslında bir halkla ilişkiler faaliyeti de yapmış olurlar: Bu, “Biz hesap verebilir bir yönetimiz” mesajının halka iletilmesidir. Bu tür uygulamaların, literatürde “güven inşası” için elzem olduğuna işaret edilmektedir (Samoilenko, Sharyi & Zahrebelna, 2024). Türkiye’de Erbaa Belediyesi özelinde yapılan bir çalışmaya göre, yerel yönetimler düzeyinde kurumlar ile halk arasında güven temelli sağlıklı iletişim kurulduğunda pozitif algılamaların da arttığı gözlenmiştir (Özüpek ve Kazancı, 2018).

#### 4.5. Kuramsal Beklentiler ve Türkiye’nin Gerçeği

Kuramsal olarak geleneksel kamu yönetiminden yönetişime geçiş süreci, yöneticilerin vatandaşlarla ilişkisini daha etkileşimli ve hesap verebilir bir düzleme taşımasını gerektirmektedir. Yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları, yöneticilerin vatandaş taleplerine duyarlı olmasını, kararları birlikte almasını öngörmektedir (Denkova, Lazarevski & Denkova, 2018). Ancak Türkiye’deki uygulamaya baktığımızda, literatürün de gösterdiği gibi,

merkezî devlet geleneğinin mirası tam anlamıyla aşılammış, yerel yöneticiler vatandaş katılımını içselleştirmekte zorlanmıştır. Bu durum, “söylem-eylem boşluğu” olarak adlandırılabilir. Yöneticiler katılıma sözde önem verdiklerini söyleseler de pratikte çoğunlukla bildikleri gibi hareket etmektedirler (Karacan, 2020). Bu tespit, literatürde pek çok çalışmanın altını çizdiği bir gerçeği yansıtmaktadır ve çalışmanın bulguları da bunu destekler niteliktedir.

Türkiye’de katılımcı demokrasi yönünde önemli adımlar atılmış olmakla birlikte, uygulamada çeşitli zorluklar yaşanmaktadır. 1990’larda başlatılan “Kent Konseyi” uygulamaları ve Yerel Gündem 21 girişimleri, yerel paydaşları bir araya getirerek ortak planlama yapmayı amaçlamış; 2005 Belediye Kanunu ile mahalle düzeyinde halk toplantıları ve muhtarların belediye meclisine katılımı gibi yenilikler getirilmiştir. Ancak Osman Karacan’ın (2020) kapsamlı araştırması, Türkiye’de yerel düzeyde uygulanan vatandaş katılım mekanizmalarının çoğunlukla yukarıdan aşağı (tepeden inme) bir yaklaşımla ele alındığını göstermektedir (Karacan, 2020).

Türkiye’de yerel politikacıların vatandaş katılımını başlatma motivasyonlarının başında meşruiyet sağlama ve önceden alınmış kararları onaylatma düşüncesi geldiği tespit edilmiştir. Başka bir deyişle, katılım çoğunlukla göstermelik nitelikte kalmakta; yöneticiler, vatandaşlara danışıyor görünmekle birlikte karar kontrolünü ellerinde tutmaya devam etmektedirler. Bu bulgular, yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde yönetimsel, kültürel ve kurumsal engeller olabileceğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, aynı çalışmada incelenen bazı yenilikçi belediyelerin tepeden inme yönetimi anlayışını terk ederek vatandaşlarla gerçek diyalog kurmaya, onların güvenini kazanmaya ve kararları birlikte şekillendirmeye yönelik samimi çabalar sergilediğini de göstermektedir (Karacan, 2020). Bu tür belediyeler, katılımı sağlamak ve vatandaşların fikirlerini karar süreçlerine dahil etmek için kurumsal düzenlemeler yapmış ve belirli ölçüde başarılı sonuçlar da elde etmiştir.

Bu kapsamda tartışmayı yapıcı bir yönde ilerletmek adına, olumlu değişim örnekleri ve potansiyelleri üzerinde de durmak gerekmektedir. Bulgularımızda, az da olsa bazı belediyelerin yeni nesil katılımcı yöntemlere yöneldiğini belirtmiştik. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ALO 153 çözüm merkezi Türkiye’de belediyeler özelinde ilk çağrı merkezi uygulamasıdır. Vatandaşlar bu hat üzerinden talep, şikâyet, önerilerini belediyeye iletebilmekte ve başvuru durumları hakkında bilgi alabilmektedirler. Bunun dışında İBB Çözüm Noktalarını ve Çözüm Şubelerini devreye alarak vatandaşlardan gelen her türlü soru yanıtlanmaya çalışılmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından yıl içinde belli zamanlarda iş birliği ve koordinasyon için muhtarlarla toplantılar yapılmaktadır. Konya Büyükşehir Belediyesi E-Hemşehri projesini hayata

geçirmiştir. Bu projeyle katılımcılığın artırılması ve vatandaşların bilgi alması hedeflenmiştir. Adana Büyükşehir Belediyesi 153 Çağrı Merkezi, WhatsApp İhbar Hattı, Bilgi Edinme Servisi ve Halkla İlişkiler Masası gibi kanallardan vatandaşların isteklerini, taleplerini, şikayetlerini inceleyerek vatandaşlarla etkileşimi güçlendirmeye çalışmaktadır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi, halkla ilişkiler faaliyetleri kapsamında vatandaşların memnuniyetini ölçmek için anketler yapmakta, halkla iç içe bir yönetim hedefini gerçekleştirmeye çalışmakta, vatandaşlarla etkin bir iletişim kurmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda beyaz masa, CİMER ve diğer iletişim kanallarından yararlanılmaktadır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi ALO 153 çağrı merkezi, beyaz masa, mobil beyaz masa gibi farklı başvuru yollarıyla vatandaşlarla iletişime geçmektedir. Ayrıca İletişim Küresi ile şehrin en yoğun noktalarından birisinde vatandaşların sorunlarını iletmelerine imkân sağlamaktadır (Güzel, 2025: 105-107).

Örneğin bazı belediyeler, şehirde belli konular için vatandaş panelleri veya çalıştaylar düzenleyip, sonuçları doğrudan karar belgesine dönüştürebilmektedir. Yine bazı belediyelerin bütçelerinin belli bir kısmını katılımcı bütçe yöntemiyle halkın öneri ve oylarıyla belirlenen projelere açtığı bilinmektedir. Bu bağlamda İBB'nin Bütçem İstanbul uygulamasıyla 2022'de başlattığı katılımcı bütçe uygulaması bunun en önemli örneğidir (Arıkboğa, 2024). Bu tür uygulamalardan çıkarılan sonuç, halkın doğru araçlar sunulduğunda katılıma istekli olduğudur.

Türkiye'deki halkla ilişkiler faaliyetleri çoğunlukla tek yönlü veya asimetrik ve bu durum katılım mekanizmalarının etkisini sınırlamaktadır. Ancak, aynı bulgular, değişimin mümkün olduğunu da göstermektedir. Zira bazı yerel yönetimler iletişim tarzlarını değiştirdiklerinde vatandaş tepkilerinin de değiştiğini deneyimlemiştir. Bu noktada, "model kayması" yaşanması, yani tek yönlü modelden çift yönlü modele geçiş hem kurumsal irade hem de vatandaş talebi ile gerçekleşebilecek bir dönüşümdür. Eğer vatandaşlar daha fazla söz hakkı talep eder ve yöneticiler de bunu karşılamak isterse, halkla ilişkiler birimleri araç ve yöntemlerini bu yönde güncelleyebilir. Bu da Türkiye'de yerel demokrasinin güçlenmesi adına önemli bir fırsat olabilir.

Bu olumlu örnekler, tartışmada olumlu yönde bir trend olduğunu göstermektedir. Dijital okuryazarlığın artması, sosyal medyanın yaygınlaşması, şeffaflık taleplerinin güçlenmesi, sivil toplumun ve vatandaşlık bilincinin gelişmesi yöneticileri daha dikkatli davranmaya sevk etmektedir. Artık bir belediye meclisi kararı alındığında, ertesi gün o kentin sosyal medya gruplarında bu karar tartışılabilir ve eleştiriler anında yayılabilir. Bu yeni gerçeklik, yerel yöneticileri de ister istemez hesap vermeye yöneltmektedir. Halkla ilişkilerin günümüzde başarılı olabilmesi için bu yeni kamusal alan

dinamiklerinin dikkate alınması temel bir gereklilik haline gelmiştir. Yapılan incelemelerde Türkiye’de bazı belediyelerin bu değişime adapte olmaya başladığı gözlenmiştir. Büyük ölçüde halkla ilişkileri güçlendiren projelerin diğer yerel yönetimler tarafından da takip edilip zaman içinde uygulamaya alındığı görülmektedir. Bu yayılımın Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde giderek yaygınlaşacağı düşünülmektedir.

#### **4.6. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkileri Zayıflatan Etmenler**

##### **4.6.1. Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilik**

Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin merkezde/başkentte toplanması ve bu örgütler tarafından kullanılmasıdır. Türkiye’de kamu yönetiminin örgütlenmesinde merkeziyetçiliğin hâkim olduğu bilinmektedir. Otoritenin kamu otoritesinin üst kademelerinde toplanması ve yetki devrenin söz konusu olmaması, yönetim kapasitesinin gelişmesini engellemektedir. Türkiye’de merkeziyetçilik eğilimi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetiminde de kendisini güçlü biçimde hissettirmektedir. Türkiye’nin siyasi ve idari yapılanması, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre şekillenmiştir. Bu durum yerel yönetimlere, yetki devrine ve sivil toplumun gelişmesine yeterince alan bırakmamaktadır (Eryılmaz, 2022: 277-278). Türkiye’deki bu otoriter merkeziyetçi yönetim anlayışı yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin gelişmesine engel olan bir etkidir. Bu koşullarda vatandaşlar devletten hizmet talep eden konumda iken devlet ise vatandaşları için en iyisini bilen ve karar veren konumda olmuştur. Merkeziyetçiliğin ağır bastığı bu ortamda ağırlıklı olarak tek yönlü iletişime dayalı bir halkla ilişkiler anlayışı gelişmiştir. Bu durum, katılımcı mekanizmaların da gelişmesini engellemiştir. Katılım süreçleri genellikle ihmal ya da göz ardı edilmiştir.

##### **4.6.2. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik**

Açıklık ve doğruluk halkla ilişkilerin temel ilkelerindedir. Halkla ilişkilerin amacı, halkı etkileyerek onu belli bir eyleme yönlendirmektir. Bu yapılırken doğruluk ve açıklıktan ödün verilmemelidir (Güneş, 2009: 76). Bu aşamada yönetimin şeffaf ve hesap verebilirlik ilkelerine bağlı kalması son derece önemlidir. Türkiye’de uzun yıllar şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında birçok sorun yaşanmış ve gizlilik ile dışa kapalılık kamu yönetiminde hâkim olmuştur. Ancak bilgi edinme kanununun çıkarılması, hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi yönetimin demokratikleşmesi açısından olumlu gelişmelerdir. Ancak günümüzde kamu yönetiminde şeffaflık ve

hesap verebilirlik konularında bürokratik yapının önceki alışkanlıklarından kaynaklı çeşitli sorunlar yaşandığı da bilinmektedir (Eryılmaz, 2022: 277-280). Hesap verebilirlik kamu görevlilerinin davranışlarını belirleyen önemli bir faktördür. Türkiye’de yerel yöneticiler, esasen seçimler aracılığıyla halk tarafından değerlendirilmektedir. Ancak seçimler dışında görevleri sırasında yöneticiler üzerinde halkın doğrudan bir yaptırım gücünü devreye alan bir mekanizma bulunmamaktadır. Merkezi yönetimin vesayet denetimi de daha çok yasal ve idari uygunluk üzerine gerçekleşmektedir ve katılımçılık gibi konular denetim konusu dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla, yöneticiler katılım süreçlerini tam anlamıyla işletemeseler de bundan dolayı doğrudan bir hesap verme sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu durum yöneticilerin halkla ilişkiler konusunda daha isteksiz davranmalarına yol açabilmektedir.

#### **4.6.3. Kaynak ve Kapasite Sorunları**

Halkla ilişkileri iki yönlü yürütmek, vatandaşlarla sürekli diyalog halinde olmak emek ve uzmanlık gerektiren bir faaliyet alanıdır. Birçok belediyede halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütecek yetişmiş personel sorunu yaşamakta veya çeşitli örgütlenme sorunları görülmektedir (Yurdakul vd., 2011). Kaynak ve kapasite sorunları yaşayan yerel yönetim birimleri, temel hizmetleri yerine getirme çabasıdayken halkla ilişkiler kapsamındaki iletişim çabalarını geri plana atabilmektedir. Bu nedenler göz önüne alındığında, Türkiye’deki halkla ilişkiler uygulamanın kuramsal ideallerden sapması kısmen anlaşılabilir hale gelmektedir.

#### **4.6.4. Halkla İlişkilerin Amacı Dışında Kullanımı**

Tartışılması gereken bir diğer önemli nokta, halkla ilişkilerin yerel yönetimlerde araçsallaştırılması konusudur. Elde edilen bulgular, bazı yerel yöneticilerin halkla ilişkileri, gerçek anlamda halkla iyi ilişkiler kurmak yerine, daha çok imaj yönetimi veya propaganda amacıyla kullandığını göstermiştir. Yerel yöneticilerin vatandaşların yönetime katılımlarına ilişkin beyan ettikleri niyetler ile uygulamaları arasında ve katılım söylemi ile pratiği arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır (Karacan, 2020). Bu durumun halkla ilişkiler ve yerel demokrasi bağlamında taşıdığı riskler oldukça büyüktür. Eğer halkla ilişkiler ve katılımçı demokrasi kavramları vitrin süsü olarak kullanılırsa uzun vadede vatandaşların yönetime güvenleri zedelenir. Vatandaşların güveni zedelenildiğinde sadece yönetime karşı duyarsızlaşmakla kalmazlar, aynı zamanda vatandaşlar demokratik kurumlara inançlarını da kaybedebilirler. Bu, yönetilebilirlik açısından ciddi bir sorun alanı haline gelebilir. Çünkü yönetime duyulan güven kaybolduğunda en iyi politikalar bile vatandaşlar tarafından destek bulamayabilir ve uygulamada dirençle karşılaşabilir. Tartışma

bu noktada, Türkiye’de bazı katılım mekanizmalarının neden işlemediğini anlamamıza ışık tutmaktadır. Örneğin kent konseylerinde alınan kararlar yerel yöneticiler tarafından yeterince ciddiye alınmadığında zamanla sivil toplum temsilcilerinin de karar alma süreçlerine olan ilgisi azalacaktır. Nitekim birçok şehirde kent konseylerinin ya hiç toplanmadığı ya da toplansa da kararlarının belediye meclisleri tarafından dikkate alınmadığı bilinmektedir. Bu kısır döngünün kırılabilmesi için yerel yönetimler tarafından halkla ilişkilerin bir propaganda aracı olarak görülme alışkanlığı terk edilmelidir.

## 5.Sonuç

Bu çalışma, kamu yönetimi disiplininde yerel demokrasi ve yerelleşme süreçlerinde halkla ilişkilerin rolü ile önemini kapsamlı bir kavramsal ve analitik çerçevede inceleyerek önemli bir katkı sunmaktadır. Elde edilen bulgular, halkla ilişkilerin yerel demokrasi ve yerelleşme bağlamında kritik bir belirleyici unsur olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yerel yönetimler ile vatandaşlar arasındaki iletişim kalitesi, yerel demokrasinin derinleşmesi ve yerelleşme reformlarının demokratik ile yönetsel hedeflerine ulaşması açısından tayin edici bir rol oynamaktadır.

Yerel demokrasi, yasal ve kurumsal mekanizmaların varlığıyla sınırlı kalmamakta; ancak uygulamada kurulan samimi, karşılıklı ve eşitlikçi diyalog süreçleriyle anlam ve işlerlik kazanmaktadır. Bu süreçlerin hayata geçirilmesi ise etkili, şeffaf ve çift yönlü bir iletişim pratiğine dayanmaktadır. Türkiye’de halkla ilişkiler uygulamalarında köklü bir paradigma değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Hâkim tek yönlü iletişim modeli, gerçek katılımı kısıtlamakta ve sembolik düzeyde kalmaktadır. Çift yönlü, diyalog odaklı bir yaklaşıma geçiş ise yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından önemli bir fırsat alanı oluşturmaktadır. Halkla ilişkilerin nihai çıktıları güven, meşruiyet ve iş birliği olarak tanımlanabilir. Bu çıktılar tesis edildiğinde yerel yönetim, salt kurumsal bir çerçeveden çıkarak gerçek anlamda işlevsel ve toplumsal meşruiyete sahip bir yapıya dönüşebilecektir.

Yerelleşme reformları, performans artışı potansiyeli taşımaya rağmen, bu potansiyelin gerçekleştirilmesi yerel yönetimlerin halk nezdinde meşruiyet ve destek kazanmasına bağlıdır. Halkla ilişkiler, bu desteği tesis etmenin ve sürdürmenin temel aracı olarak işlev görmektedir. Yerelleşmenin başarısı, yapısal reformların ötesinde, yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında kurulan ilişkinin niteliğine bağlıdır. İki yönlü, şeffaf ve dürüst bir iletişim ortamı, yerel politikaların benimsenmesini ve etkin uygulanmasını kolaylaştırırken; bunun eksikliği, en iyi niyetli reformların dahi direnç ve meşruiyet kaybıyla karşılaşmasına yol açabilmektedir.

Güven ve meşruiyet, bir yönetsel sürecin en temel kavramları arasında yer almaktadır. Halkla ilişkiler, nihai olarak vatandaşların yönetime yönelik güven algısını şekillendiren ana mekanizmadır. Güvenin tesis edildiği bir yerel yönetim, kriz dönemlerinde dahi toplumsal mobilizasyonu sağlayabilir ve istikrarını koruyabilir. Güvenin zayıf olduğu durumlarda ise en küçük sorunlar bile toplumsal uyuşmazlık ve çatlakları derinleştirebilmektedir. Bu nedenle yerel yöneticilerin güven inşasını stratejik bir öncelik olarak benimsemesi gerekmektedir.

Türkiye’de katılım ve iletişim alanındaki yasal altyapı önemli ölçüde geliştirilmiş olmakla birlikte, uygulamada belirgin boşluklar mevcuttur. Kent konseyleri, stratejik planlama süreçlerine katılım gibi modern mekanizmaların varlığına rağmen, kültürel ve kurumsal engeller nedeniyle bu araçların etkinliği sınırlı kalmaktadır. Bu sorunların aşılması, öncelikle büyük bir yönetsel dönüşümü gerektirmekte; yerel yöneticilerin vatandaşları gerçek paydaşlar olarak görme bilincinin gelişmesi ve vatandaşların da yönetime aidiyet duygusuyla yaklaşma alışkanlığının yerleşmesi zaman içinde sağlanabilecek bir süreçtir. Halkla ilişkiler uygulamalarında model değişikliği hem mümkün hem de gözlemlenebilir bir eğilimdir. İnceleme kapsamında, tek yönlü iletişimden diyalog temelli yaklaşımlara geçiş gösteren örnekler umut vericidir. Teknolojik gelişmeler ve toplumun değişen beklentileri, yerel yöneticileri daha katılımcı ve kapsayıcı yöntemlere yöneltmektedir. Bu eğilimin desteklenmesi ve yaygınlaştırılması, yerel demokrasi pratiğinin geleceği açısından stratejik önem taşımaktadır.

Çalışmanın akademik katkıları şu şekilde özetlenebilir: Birincisi, kamu yönetimi literatüründe yerel demokrasi ve yerelleşme tartışmaları ile halkla ilişkiler literatüründe yer alan iletişim modelleri arasında köprü kurarak disiplinler arası bir bakış açısı geliştirmiştir. İkincisi, uluslararası kuramların Türkiye bağlamındaki yansımalarını analiz ederek, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yönetime geçiş ve çift yönlü iletişim gibi kavramların yerel yönetimlerdeki karşılıklarını örnek olaylarla ortaya koymuştur. Üçüncüsü, yönetsel pratik açısından somut çıkarımlar sunmakta; yerel yöneticilere halkla ilişkiler stratejilerini gözden geçirme ve katılımcı yöntemleri benimseme yönünde bilimsel temelli önerilerde bulunmaktadır.

Sonuç olarak, halkla ilişkiler, yerelleşme ve yerel demokrasi süreçlerinde yalnızca tamamlayıcı bir araç değil; bu süreçlerin başarısını belirleyen temel bir unsurdur. Etkin, karşılıklı ve güven odaklı bir halkla ilişkiler pratiği, Türkiye’de yerel demokrasinin derinleşmesi ve demokratik kalitenin yükselmesi için vazgeçilmez bir koşuldur.

## Kaynakça

- Agostino, D. ve Arnaboldi, M. (2015). The new public management in hybrid settings: New challenges for performance measures, *International Review of Public Administration*, 20(4), 353–369.
- Arıkboğa, Ü. (2024). Belediyelerde katılımcı bütçe: İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 33(4), 1-36.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Ayas, Ö. (2021). *Yönetim ve yönetim kavramları bağlamında iç güvenlik*, [https://www.researchgate.net/publication/348191439\\_YONETIM\\_VE\\_YONETISIM\\_KAVRAMLARI\\_BAGLAMINDA\\_IC\\_GUVENLIK\\_Ozge\\_AYAS](https://www.researchgate.net/publication/348191439_YONETIM_VE_YONETISIM_KAVRAMLARI_BAGLAMINDA_IC_GUVENLIK_Ozge_AYAS). Erişim Tarihi: 12.12.2025.
- Batal, S. (2010). Yeni kamu yönetiminde yönetim kavramı ve Türkiye’de yerel yönetim alanındaki uygulama örnekleri. *Mevzuat Dergisi*, 13(145). <https://www.mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm#:~:text=,Y%C3%B6netim%C5%9Fim>. Erişim Tarihi: 12.01.2026.
- Boex, J., T. Williamson, & S. Yılmaz. (2022). *Fiscal decentralization, local public sector finance, and intergovernmental fiscal relations: A primer*. Washington, DC: World Bank.
- Çiğdem, E. (2020). Yerel yönetim uygulaması olarak kent konseylerinin Malatya Kent Konseyi üzerinden değerlendirilmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 7(8), 202-225.
- Denkova, J., Lazarevski, P & Denkova, B. (2018). The importance of the new public management for efficient public administration. *Towards Sustainable Public Organizations*, 1201-1208.
- Doğan, A. (2020). Kamusal halkla ilişkiler ve kriz yönetimi: Maden ilçesi örneğinde bir alan araştırması. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 377-390.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). From old public administration to new public management, *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Erdoğan, U. (2024). Public relations practices in local governments: the case of Beşiktaş Municipality. *Contemporary Issues of Communication*, 3(1), 51-62.
- Erençin, A. (2018). Yerel demokrasi: bir güncelleme önerisi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 14(2), 343-356.
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar ve politikalar*, 15. Baskı. İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Gooden, S. & Starke, A. (2021). Social equity and public administration. T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* (pp. 43-53). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

- Görün, M. (2006). Yerel demokrasi ve katılım: İzmir, Konya ve Ağrı il genel meclis üyeleri üzerinde bir araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 159-184.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management, *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Güneş, A. (2009). Kamu kurum ve kuruluşlarında halkla ilişkiler kavramının tanımı yeri ve önemi üzerine bir yaklaşım. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(1), 71-79.
- Güzel, İ. H. (2025). Büyükşehir belediyelerinin halkla ilişkiler uygulamalarında katılımcı yönetim ve politika yayılımının etkisi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 10(26), 93-112.
- Hughes, O. (2014). *Kamu işletmeciliği & yönetimi*. (Çev. Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın). Ankara: BigBang Yayınları.
- İlhan, K. (2022). Yerel ve bölgesel yönetim. Mehmet Akif Özer (Ed.), *Baştan Sona Yönetişim*, (ss. 547-600). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Karacan, O. (2020). *Citizen participation in Turkish local governments: motives of political elites to involve citizens in administrative processes*. [Doctoral dissertation], University of Southampton.
- Kocaoğlu, B. U. (2018). Vatandaş katılımı sürecinin tasarımı. *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, 6(2), 42-61.
- Lakoma, K. (2020). Public governance paradigms: competing and co-existing, *Local Government Studies*, 46(6), 1039-1043.
- Lynn, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for, *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Mert, Y. L. (2016). Kamu kurumlarının halkla ilişkiler bölümlerinde örgütlenme sorunları ve çözüm önerileri. *Erciyes İletişim Dergisi "Akademia"*, 4/4, 136-154.
- Mutlu, F. (2015). Yerel yönetimlerde katılımcı demokrasi anlayışı: Kağıthane (İstanbul) ilçesi örneği. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(10), 473-486.
- Özer, M. A. (2000). Yerel demokrasi, demokratik yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin demokratikleşmesi kavramlarının tahlili üzerine. *Türk İdare Dergisi*, 71(426), 129-144.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 83, 59-89.
- Özüpek, M. N. ve Kazancı, P. (2018). Belediyelerde halkla ilişkiler faaliyetlerinin kurum imajına yansımaları: Erbaa Belediyesine yönelik bir çalışma. *Türkiye Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 147-157.
- Peltekoglu, F. B. (2016). *Halkla ilişkiler nedir?*. İstanbul: Beta Yayınları.

- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Oxford University Press.
- Pustu, Y. (2016). Yerel demokrasinin kökeni. *Sayıştay Dergisi*, 100, 89-107.
- Samoilenko, L., Sharyi, V., & Zahrebelna, A. (2024). Crisis of Trust in Government: The Role of Public Relations in its Restoration. *Public Administration and Regional Development*, 26(5).
- Seçkiner Bingöl, E. (2021). Akıllı şehirlerde vatandaş katılımı: sistematik bir literatür taraması. *Neşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(4), 1946-1966.
- Seçuk, H. ve Ay, A. (2023). Kamu yönetiminde halkla ilişkiler süreci üzerine nitel çalışma: halkla ilişkiler sürecinin önemi. *Dijital Communication Journal*, 6(10), 19-39.
- Shrestha, K. & Hankla, C. R. (2025). Decentralization in theory and practice: a comprehensive review. *International Center For Public Policy*. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim kavramı ve Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine bir değerlendirme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1), 2019-236.
- Sobacı, M. Z. ve Hatipoğlu, İ. (2017). Facebook aracılığıyla Türkiye’de belediye-vatandaş etkileşiminin ölçülmesi: büyükşehir ve il belediyeleri bağlamında ampirik bir analiz. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(3), 689-713.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2019). Towards a robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25-49.
- Sönmez, G. ve Aydeniz, H. (2021). Türkiye’de kamu yönetiminin iletişim ve halkla ilişkiler anlayışına ilişkin bir araştırma. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi (e-gifder)*, 9(2), 693-724.
- Tamer Gencer, Z. ve Delican, A. N. (2022). Kamu kurumlarında halkla ilişkiler uygulamaları: Sivas kamu kurumları örneği. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi (e-gifder)*, 10(2), 633-661.
- Taşpınar, H. B. (2016). Government public relations in Turkey: social media usage of Turkish ministries in relationship building. *Online Journal of Communication and Media Technologies*, 6(1), 48-63.
- Yurdakul, N. B., Dinçer, M. K. ve Coşkun, G. (2011). Belediyelerde halkla ilişkiler yönetimi: İzmir ili belediyelerine yönelik bir araştırma. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 2(2), 198-229.

